

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 156° - Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

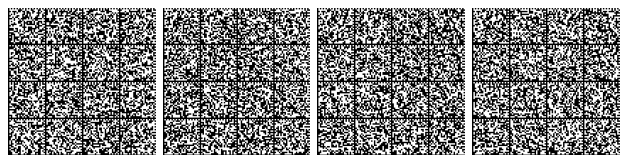
Roma - Mercoledì, 4 febbraio 2015

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 7. Sentenza 26 - 30 gennaio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Soppressione della società in house “Interventi Geo Ambientali spa (IGEA spa)” - Trasferimento del personale a tempo indeterminato alla neocostituita Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM).
 – Legge della Regione Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione – ARBAM), art. 13, comma 3.
 – Pag. 1
- N. 8. Sentenza 26 - 30 gennaio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Sanità pubblica - Concorso degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali - Determinazione della quota di compartecipazione sulla base dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).
 – Legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione - Legge finanziaria 2014), art. 8, comma 3.
 – Pag. 3
- N. 9. Ordinanza 26 - 30 gennaio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Interventi della Regione Abruzzo per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale.
 – Legge della Regione Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 5 (Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale), artt. 6, comma 2, 7, commi 1 e 8, lettere d), e), g) ed i), e 8, commi 1 e 2.
 – Pag. 9

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 93. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 dicembre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Ambiente - Norme della Regione Veneto - Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 (Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt) - Modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 metri, trasformazione di linee con conduttori nudi in linee con cavo aereo, adeguamenti alle tensioni di esercizio normalizzate e sostituzioni dei componenti - Estensione a tali interventi dell’obbligo di autorizzazione a condizione che gli stessi non comportino variazioni alla natura del progetto precedentemente approvato né incremento della potenza già autorizzata e non ricadano in zone soggette a tutela dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e successive modificazioni - Prevista salvezza dell’obbligo di progettazione tecnica e relativo collaudo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, per la mancata previsione della salvaguardia della normativa in materia di VIA.
 – Legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30, art. 1, comma 1.
 – Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s)..... Pag. 11



- N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Ripartizione della cubatura ammissibile per zona tra attività di commercio al dettaglio e servizi - Ricorso del Governo - Denunciata riduzione della possibilità di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive in contrasto con il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalle attribuzioni statutarie - Denunciata riproposizione in parte di norme dichiarate incostituzionali con sentenza n. 38 del 2013 della Corte costituzionale e nuovamente riproposte con legge provinciale n. 3 del 2013 già oggetto di impugnativa (ric. n. 59/13).

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10, art. 8, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Paesaggio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale n. 16 del 1970 - Ricorso del Governo - Denunciata applicazione della norma anche ai terreni boschivi protetti da vincolo paesaggistico - Contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in tema di autorizzazione paesaggistica.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10, art. 12, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 142, comma 1, lett. g), e 146.

Pag. 13

- N. 260. Ordinanza del Tribunale di Torino del 28 ottobre 2014.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Istituto introdotto con la legge 28 aprile 2014, n. 67 - Preclusione dell'ammissione all'istituto degli imputati di processi in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge - Assenza di una disciplina transitoria analoga a quella prevista per l'applicazione della disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili (art. 15-bis, comma 1, della legge n. 67 del 2014) - Ingiustificata disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Contrasto con il principio di retroattività della *lex mitior* sancito dall'art. 7 della CEDU.

- Codice di procedura penale, art. 464-bis, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge 28 aprile 2014, n. 67.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 16

- N. 261. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 13 novembre 2014.

Professioni - Notaio - Divieto di riabilitazione in caso di condanna per falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, nonché per ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri pubblici dipendenti - Lesione del principio della finalità di reinserimento del condannato nella vita sociale.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 159, comma 3, come sostituito dall'art. 47 del decreto legislativo 1° agosto 2006, art. 249.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Pag. 21



n. 262. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 febbraio 2014.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo..... Pag. 25

n. 263. Ordinanza del 28 febbraio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo..... Pag. 30

n. 264. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 febbraio 2014.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo..... Pag. 36



N. 265. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 febbraio 2014.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.....

Pag. 40

N. 266. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 febbraio 2014.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.....

Pag. 45



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 7

Sentenza 26 - 30 gennaio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Soppressione della società *in house* “Interventi Geo Ambientali spa (IGEA spa)” - Trasferimento del personale a tempo indeterminato alla neocostituita Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM).

- Legge della Regione Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione – ARBAM), art. 13, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

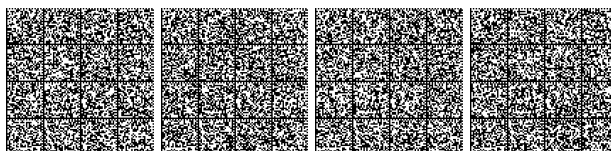
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione - ARBAM), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 marzo 2014, depositato in cancelleria il 25 marzo 2014 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2014.

Udito nell’udienza pubblica del 13 gennaio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l’avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 18-21 marzo 2014, depositato in cancelleria il successivo 25 marzo ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2014, ha impugnato l’art. 13, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione - ARBAM), per violazione degli artt. 97, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.



1.1.- Premette il ricorrente che, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la Regione autonoma Sardegna gode di competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», e che tale competenza trova il proprio limite nella Costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

1.2.- La norma impugnata, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, disciplinerebbe una procedura di mobilità del personale a tempo indeterminato della Interventi Geo Ambientali spa (IGEA *spa*), società in house della Regione autonoma Sardegna, verso l'Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM).

Ciò sarebbe in contrasto, da un lato, con il principio costituzionale di accesso al pubblico impiego mediante concorso e, dall'altro, con le disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), costituenti per le Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo medesimo, principi fondamentali; la norma censurata inciderebbe, in particolare, sull'istituto della mobilità, la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

La disposizione impugnata, infine, sarebbe in contrasto con l'art. 1, comma 563, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014), in forza del quale la mobilità del personale non può comunque avvenire tra le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni e quest'ultime.

2.- La Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio.

3.- All'udienza pubblica il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione - ARBAM), in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

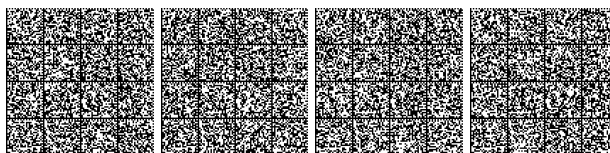
La disposizione impugnata prevede che «In sede di prima applicazione il personale a tempo indeterminato dipendente di IGEA S.p.a. è trasferito all'ARBAM. Ad esso si applica il contratto collettivo del comparto Regione, enti e agenzie; in caso di trattamenti economici superiori è riconosciuto in favore degli interessati un assegno ad personam riassorbibile».

Essa, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbe il principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso e si porrebbe in contrasto con la disciplina statale della mobilità, riservata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

2.- La questione è fondata sotto l'assorbente profilo della violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost.

La norma censurata dispone il trasferimento del personale a tempo indeterminato della società in house, Interventi Geo Ambientali spa (IGEA *spa*), contestualmente soppressa (art. 15), alla neocostituita Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM). Agenzia, quest'ultima, da considerarsi amministrazione pubblica in senso proprio, in quanto «struttura tecnico-operativa della Regione autonoma della Sardegna», avente «personalità giuridica di diritto pubblico ed [...] autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale» (art. 1, commi 2 e 3).

3.- È nota la copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012; n. 293 del 2009), cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006).



Il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società in house, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica (sentenze n. 134 del 2014; n. 227 del 2013; n. 62 del 2012; n. 310 e n. 299 del 2011; n. 267 del 2010).

Questa Corte ha ritenuto, infatti, che «il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010)» (sentenza n. 227 del 2013).

D'altro canto, la necessità di risorse umane da parte dell'ARBAM, derivante dall'assunzione di funzioni della soppressa società in house, non costituisce valido motivo per disattendere il principio del concorso pubblico (sentenza n. 227 del 2013), non potendo essa configurare una peculiare e straordinaria esigenza di interesse pubblico.

4.- La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 117 secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione - ARBAM).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150007

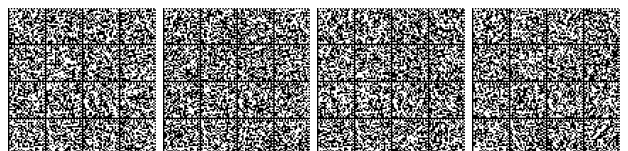
N. 8

Sentenza 26 - 30 gennaio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Concorso degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali - Determinazione della quota di compartecipazione sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

- Legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione - Legge finanziaria 2014), art. 8, comma 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione - Legge finanziaria 2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-5 marzo 2014, depositato in cancelleria il 6 marzo 2014 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

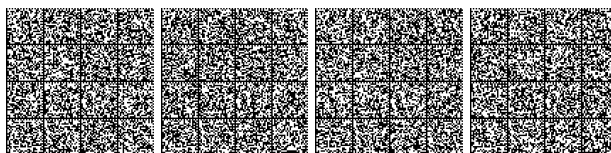
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 febbraio-5 marzo 2014 e depositato il 6 marzo 2014, reg. ric. n. 19 del 2014, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione - Legge finanziaria 2014), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

Il ricorrente rileva che l'art. 8 della citata legge detta norme in materia di «Concorso degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali. Accesso alle agevolazioni per servizi pubblici locali, per contributi e sussidi regionali». Il comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Marche n. 49 del 2013 dispone che gli utenti dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali partecipino alla spesa per l'erogazione delle prestazioni richieste secondo quanto previsto dalla normativa vigente. Il comma 2 prescrive che la Giunta regionale effettui la ricognizione dei servizi soggetti a compartecipazione e definisca gli indirizzi generali per il concorso da parte degli utenti al costo delle relative prestazioni.

L'art. 8, comma 3, della citata legge reg. Marche n. 49 del 2013 prevede che «La quota di compartecipazione al costo delle prestazioni è determinata in relazione alla situazione economica del richiedente, valutata esclusivamente sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui all'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Il ricorrente assume che il menzionato comma 3 sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto derogherebbe ai principi e ai criteri dettati dal legislatore nazionale in materia di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria al fine di garantire condizioni di accesso alle prestazioni sanitarie omogenee su tutto il territorio nazionale e di assicurare il contenimento ed il controllo della relativa spesa.

Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che l'art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha affermato il principio secondo il quale i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche fino ad un importo massimo all'epoca stabilito in lire settantamila. Il successivo comma 16 del medesimo art. 8 ha esentato alcune categorie di cittadini dalla partecipazione alla spesa sanitaria, purché appartenenti a nuclei familiari con determinati



livelli di reddito complessivo. In tale contesto, con il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, è stata introdotta la tessera sanitaria per tutti i soggetti titolari di codice fiscale, anche al fine di potenziare il monitoraggio della spesa pubblica nel settore sanitario.

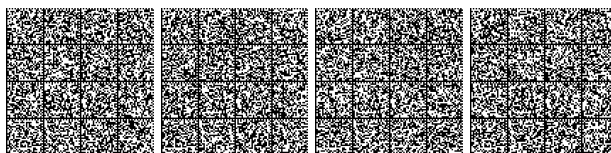
Il ricorrente rileva che, in epoca recente, a seguito della grave crisi economico-finanziaria e degli impegni assunti in sede internazionale, lo Stato italiano avrebbe individuato la riduzione della spesa pubblica quale uno degli strumenti prioritari della propria politica di bilancio. Il legislatore nazionale, con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, all'art. 79, avrebbe determinato l'ammontare del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, al quale concorre ordinariamente lo Stato. Al fine di garantire il pieno rispetto degli obiettivi finanziari programmatici, il comma 1-*sexies* dello stesso articolo prevede che: «a) sono potenziati i procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione del cittadino alla spesa sanitaria per le prestazioni di specialistica ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN)». Inoltre, ai sensi della norma citata, la verifica della sussistenza del diritto di esenzione per reddito del cittadino dovrebbe avvenire tramite il sistema della tessera sanitaria, in base ai livelli di reddito di cui all'art. 8, comma 16, della legge n. 537 del 1993. Tali disposizioni sarebbero state attuate dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro, con il decreto ministeriale 11 dicembre 2009 (Verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla compartecipazione alla spesa sanitaria, tramite il supporto del Sistema tessera sanitaria), che conterrebbe la disciplina anche delle verifiche obbligatorie, da parte delle aziende sanitarie locali, delle informazioni rese dagli assistiti in sede di autocertificazione, risultanti in contrasto con le informazioni rese disponibili dal sistema sanitario nazionale.

A giudizio del ricorrente, poiché, in base alla normativa richiamata, sarebbe vigente il principio della esenzione esclusivamente in base al reddito, sarebbero evidenti i diversi profili di incostituzionalità dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013, laddove dispone che la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria sia individuata con riferimento esclusivo all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), previsto dall'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. L'ambito di operatività di tale indicatore, infatti, sarebbe circoscritto alla concessione di agevolazioni fiscali e tariffarie nonché alle provvidenze di natura assistenziale, come precisato nel richiamato art. 5 e nel successivo decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE).

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata introdurrebbe, in materia, un trattamento differenziato per i cittadini della Regione Marche e non renderebbe applicabili le modalità di controllo automatiche del diritto alle esenzioni previste per il sistema della tessera sanitaria dall'art. 79 del decreto-legge n. 112 del 2008, rinviando di conseguenza a procedimenti autocertificativi. La disciplina introdotta dalla Regione Marche, modificando i criteri per il riconoscimento delle esenzioni, verrebbe ad incidere sulla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono, invece, essere garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

A giudizio del ricorrente, la norma impugnata violerebbe, altresì, i vincoli posti alla legislazione regionale dagli artt. 81 e 119 Cost. Difatti, diversamente dal sistema della tessera sanitaria, incentrato sul dato oggettivo del reddito fiscale del nucleo familiare dell'utente, quello dell'ISEE, da un lato, non consentirebbe di prevedere e verificare le entrate e di determinare la misura del finanziamento integrativo a carico dello Stato, dall'altro, pregiudicherebbe il raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa programmati. Pertanto l'adozione di un univoco criterio per la verifica del diritto all'esenzione integrerebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013, determinando in modo difforme dalla legislazione statale la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria senza, peraltro, garantire un'invarianza di entrate, non rispetterebbe il principio fondamentale di copertura finanziaria delle leggi, di cui all'art. 81 Cost. La stessa disposizione, inoltre, per le ragioni esposte, non assicurerebbe l'equilibrio di bilancio né l'osservanza dei vincoli economici e finanziari in contrasto con quanto previsto per le Regioni dall'art. 119, primo comma, Cost. Per altro verso, infine, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013, introducendo regole relative ad una propria entrata diverse dal principio di coordinamento finanziario che regola il riconoscimento del diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, violerebbe anche l'art. 119, secondo comma, Cost.



2.- Con atto depositato il 14 aprile 2014, la Regione Marche si è costituita in giudizio, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità ovvero l'infondatezza del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

La questione promossa nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013 per assunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. sarebbe inammissibile, perché nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera governativa del 28 febbraio 2014 - che ha autorizzato il ricorso - non sarebbero state esposte le ragioni del contrasto con il parametro costituzionale evocato.

La delibera governativa, a giudizio della resistente, mancherebbe di quel contenuto minimo nella individuazione delle questioni da sottoporre allo scrutinio della Corte, richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai fini dell'ammissibilità del giudizio in via principale. Peraltro, neppure la difesa tecnica avrebbe prospettato la questione in termini ammissibili, limitandosi a lamentare il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. con una motivazione del tutto apparente.

Difatti, la competenza esclusiva statale evocata non sarebbe una competenza "chiusa", essendo possibile per le Regioni l'introduzione di livelli più elevati delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rispetto a quelli essenziali definiti dal legislatore. Di conseguenza non sarebbe sufficiente lamentare l'incidenza sulla materia citata da parte della legislazione regionale, ma sarebbe necessario dimostrare che essa comporti una riduzione o una minore garanzia dei livelli essenziali stabiliti dal legislatore statale.

Anche le questioni sollevate nei confronti del citato art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013 in riferimento agli artt. 81 e 119, primo e secondo comma, Cost., sarebbero inammissibili ed infondate.

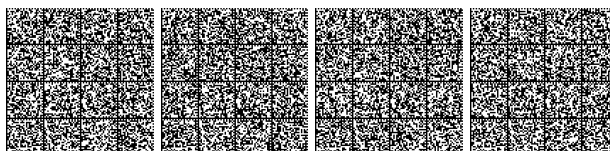
La resistente rileva che, quanto all'ammissibilità, nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali, l'asserito contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost. risulterebbe motivato esclusivamente sotto il profilo che la norma censurata, derogando alla disciplina statale in tema di compartecipazione, non garantirebbe alla Regione le entrate assicurate dalla vigente legislazione. Di conseguenza, nella citata delibera non troverebbe copertura la censura relativa alla violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost. Peraltro, quest'ultimo parametro verrebbe evocato nel ricorso in ragione dell'asserito contrasto con un principio di coordinamento finanziario, senza indicazione della materia di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel merito, secondo la Regione Marche, le questioni sarebbero palesemente prive di fondamento, essendo del tutto indimostrato che il sistema dell'ISEE previsto dalla norma regionale assicuri, di per sé, minori entrate al bilancio regionale rispetto al sistema della tessera sanitaria.

La resistente precisa che la censura avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarderebbe l'art. 8, comma 3 della legge reg. Marche n. 49 del 2013 solamente nella parte relativa alla compartecipazione degli utenti ai servizi sanitari, non anche quella alle prestazioni sociosanitarie e sociali, come si ricaverebbe agevolmente dalla rubrica della disposizione e dal comma 1. Tale delimitazione dell'impugnazione emergerebbe anche dai motivi del ricorso e dalle argomentazioni esposte. Ne conseguirebbe che, in base al principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, il sindacato della Corte avrebbe ad oggetto solamente l'eventuale incostituzionalità della disposizione in esame nella parte in cui è riferita alle prestazioni sanitarie. D'altra parte, la Regione Marche sostiene che, anche alla stregua dell'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e del d.P.C.m. n. 159 del 2013, la determinazione della quota di compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali dovrebbe essere effettuata sulla base dell'ISEE.

3.- Successivamente al deposito del ricorso, la Regione Marche ha adottato la legge regionale 14 aprile 2014, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014" e alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 50: "Bilancio di previsione per l'anno 2014 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2014/2016"), il cui art. 1 ha disposto la soppressione dei termini «sanitarie» e «sanitari», rispettivamente presenti in rubrica e nel comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Marche n. 49 del 2013.

4.- Con memoria depositata il 22 dicembre 2014, la Regione Marche ha ripetuto le ragioni già esposte nell'atto di costituzione in giudizio a sostegno dell'inammissibilità o dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, dando conto di alcune modifiche normative sopravvenute nelle more del giudizio e prospettate come pienamente soddisfattive delle censure formulate nel ricorso nonché della mancata applicazione della norma censurata durante il periodo della sua vigenza. Difatti, la resistente rileva che, a seguito delle modifiche apportate con la legge reg. Marche n. 6 del 2014, le prestazioni richiamate all'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013 sono esclusivamente quelle sociosanitarie e sociali. Di conseguenza, solamente a queste ultime sarebbe circoscritto il richiamo all'ISEE ai fini dell'individuazione dei casi di esenzione dei cittadini dalla compartecipazione alle spese. Inoltre, la norma impugnata non avrebbe potuto avere applicazione nel periodo tra la sua entrata in vigore e le modifiche apportate (31 dicembre 2013-25 aprile 2014), poiché solo successivamente a questo



breve lasso di tempo, la disciplina dell'ISEE contenuta nell'art. 10 del d.P.C.M. n. 159 del 2013, sarebbe stata attuata con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 7 novembre 2014 (Approvazione del modello tipo della Dichiarazione Sostitutiva Unica ai fini ISEE, dell'attestazione, nonché delle relative istruzioni per la compilazione ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159). Quest'ultimo ha approvato il modello della dichiarazione sostitutiva unica (DSU), contenente dati necessari per la determinazione di detto indicatore. A fronte della ricorrenza di tali presupposti, la Regione Marche chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere. Tale ultima richiesta è stata ribadita dalla stessa in udienza.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione - Legge finanziaria 2014), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto derogatoria dei principi e dei criteri dettati dal legislatore nazionale per garantire condizioni di accesso omogenee in tutto il territorio nazionale alle prestazioni sanitarie ed assicurare il contenimento ed il controllo della relativa spesa mediante il sistema della tessera sanitaria di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Infatti, la norma censurata stabilirebbe che la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria e sociosanitaria sia individuata con riferimento esclusivo all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), previsto dall'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, mentre l'ambito di operatività di detto criterio sarebbe circoscritto dal legislatore statale alla concessione di agevolazioni fiscali e tariffarie, nonché alle provvidenze di natura assistenziale. Pertanto, la disposizione censurata - in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. - introdurrebbe un trattamento differenziato per i cittadini della Regione Marche ai fini della determinazione della partecipazione alla spesa sanitaria e renderebbe inapplicabili le modalità di controllo automatiche del diritto all'esonero, garantite dal sistema tessera sanitaria.

A giudizio dell'Avvocatura, la norma impugnata violerebbe, altresì, i vincoli posti alla legislazione regionale dagli artt. 81 e 119 Cost. Diversamente dal sistema della tessera sanitaria, quello dell'ISEE non consentirebbe di prevedere e verificare le entrate e, quindi, di determinare la misura del finanziamento integrativo a carico dello Stato, in tal modo pregiudicando il raggiungimento degli obiettivi programmati di contenimento della spesa. Determinando in modo difforme dalla legislazione nazionale la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria senza garantire un'invarianza delle entrate, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013 violerebbe l'equilibrio di bilancio ed i vincoli economici e finanziari posti alle Regioni dall'art. 81 e dall'art. 119, primo comma, Cost.

Infine, introducendo regole concernenti una propria entrata non ispirate al principio di coordinamento finanziario, la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 119, secondo comma, Cost.

La Regione Marche si è costituita in giudizio chiedendo, tra l'altro, che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sia dichiarato inammissibile. Infatti, nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali, sulla quale si basa la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso, non verrebbero esplicate le ragioni del contrasto con i parametri costituzionali evocati, con inevitabile riverbero di questo vizio sulla formulazione del ricorso.

Successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuta la legge della Regione Marche 14 aprile 2014, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014" e alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 50: "Bilancio di previsione per l'anno 2014 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2014/2016"), il cui art. 1 ha introdotto modifiche all'art. 8 della legge reg. Marche n. 49 del 2013, sopprimendo, nella rubrica di detta disposizione, la parola «sanitarie» e, nel comma 1, la parola «sanitari».

Nel corso dell'udienza, la difesa erariale ha dichiarato che dette modifiche risultano pienamente soddisfattive delle pretese avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso di cui in epigrafe.



2.- Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione Marche in ordine alla mancata esplicitazione delle ragioni alla base dell'asserita violazione dei parametri costituzionali ed, in particolare, all'oscurità delle censure rivolte alla determinazione delle compartecipazioni ai servizi regionali, delle quali non si comprende se siano riferite ai soli servizi sanitari od anche agli altri servizi sociali identificati dall'intestazione della norma.

Fermo restando che deve sussistere corrispondenza tra la determinazione all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (*ex plurimis*, sentenza n. 149 del 2012), e che effettivamente la relazione ministeriale, integralmente recepita dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, non afferma in modo esplicito che le censure sono rivolte unicamente alla parte della disposizione riferita ai servizi sanitari, la formulazione della censura avanzata nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013, correlata ai parametri invocati ed alle norme interposte, lascia intendere, con sufficiente chiarezza, che le questioni sono limitate alle prestazioni afferenti alla compartecipazione alla spesa sanitaria. In tal senso l'argomento è stato sviluppato dall'Avvocatura generale dello Stato.

Così circoscritto l'oggetto del ricorso, le eccezioni d'inammissibilità devono essere respinte.

3.- Tanto premesso e alla luce dell'intervenuta modificazione della norma impugnata, dev'essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Quest'ultima può intervenire, in presenza di *ius superveniens*, quando risultino: a) la satisfattività delle pretese del ricorrente ad opera della sopravvenuta modifica normativa; b) la mancata applicazione medio tempore della norma censurata (*ex multis*, sentenza n. 108 del 2014).

Quanto alla prima condizione, è fuor di dubbio - anche in base all'espresso riconoscimento del ricorrente avvenuto nel corso dell'udienza - che l'abrogazione dei due riferimenti lessicali ai servizi sanitari abbia carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, poiché espunge dalla normativa in esame ogni attinenza con il servizio sanitario.

Quanto alla seconda condizione, dev'essere sottolineato che l'applicazione della norma impugnata è subordinata alla previa adozione di una delibera di Giunta regionale - avente ad oggetto la ricognizione dei servizi interessati e l'indicazione degli indirizzi generali per la suddetta compartecipazione - che non risulta medio tempore intervenuta.

Dunque, alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione - Legge finanziaria 2014), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 9

Ordinanza 26 - 30 gennaio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Interventi della Regione Abruzzo per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale.

- Legge della Regione Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 5 (Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale), artt. 6, comma 2, 7, commi 1 e 8, lettere *d*), *e*), *g*) ed *i*), e 8, commi 1 e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici :Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 7, commi 1 e 8, lettere *d*), *e*), *g*) ed *i*), nonché dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 5 (Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 11 marzo 2014, depositato nella cancelleria della Corte il 18 marzo 2014 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2014.

Udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

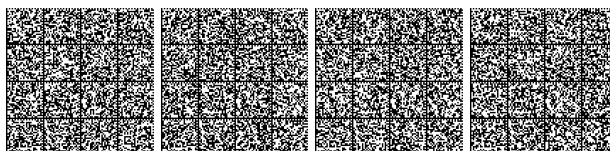
Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo

comma, lettera *a*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 7, commi 1 e 8, lettere *d*), *e*), *g*) ed *i*), nonché dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 5 (Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale);

che la parte ricorrente denuncia in primo luogo che l'art. 6, comma 2, della richiamata legge regionale, laddove prevede che gli interventi regionali in materia di cooperazione allo sviluppo si attuino per mezzo di «iniziative proprie» della Regione, progettate, predisposte e realizzate «anche» avvalendosi della collaborazione dei soggetti territoriali nazionali, sarebbe invasivo della competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera, ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto incide nella politica estera nazionale, che è prerogativa esclusiva dello Stato;

che viene inoltre denunciata l'illegittimità dell'art. 7, commi 1 e 8, lettere *d*), *e*), *g*) ed *i*), della medesima legge regionale n. 5 del 2014, in quanto lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.;

che in particolare le disposizioni censurate - nel prevedere un potere di determinazione regionale degli obiettivi di cooperazione solidale e degli interventi di emergenza, nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione - incidono, ad avviso della ricorrente, nella materia della cooperazione internazionale allo sviluppo e sono parimenti invasive della competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera, in aperto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.;



che infine l'art. 8, commi 1 e 2, della stessa legge regionale n. 5 del 2014, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., poiché - nel prevedere interventi d'urgenza e di protezione civile da realizzare con modalità deliberate dalla Giunta regionale - si porrebbe in contrasto con la richiamata competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera;

che con atto depositato il 5 agosto 2014, l'Avvocatura dello Stato ha dato atto che con legge regionale 28 aprile 2014, n. 28 (Modifiche alla legge regionale del 4 gennaio 2014, n. 5 - Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale), è stata disposta l'abrogazione del comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2014 e la modificazione degli artt. 7 e 8 della medesima legge, nel senso indicato dal Governo; la parte ricorrente ha ritenuto che, pertanto, siano venute meno le ragioni per proseguire il giudizio di costituzionalità, non sussistendo più l'interesse alla decisione sul ricorso; ed invero, con delibera del 10 luglio 2014, il Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare all'impugnazione della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2014;

che la Regione Abruzzo non si è costituita nell'ambito del presente giudizio.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 7, commi 1 e 8, lettere *d*), *e*), *g*) ed *i*), nonché dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 5 (Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale);

che la Regione Abruzzo non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, è entrata in vigore la legge regionale 28 aprile 2014, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2014, n. 5 - Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale), la quale ha disposto l'abrogazione del comma 2 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2014 e la modificazione degli artt. 7 e 8 della medesima legge, nel senso indicato dal Governo;

che con atto depositato il 5 agosto 2014, l'Avvocatura dello Stato - dato atto del venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso - ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 246, n. 103 e n. 34 del 2014, n. 164 e n. 55 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'estinzione del processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

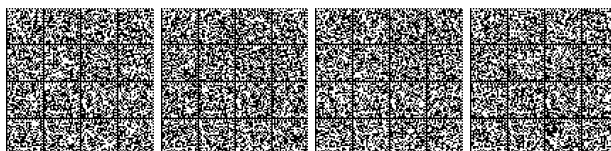
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 93

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 dicembre 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Veneto - Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 (Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt) - Modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 metri, trasformazione di linee con conduttori nudi in linee con cavo aereo, adeguamenti alle tensioni di esercizio normalizzate e sostituzioni dei componenti - Estensione a tali interventi dell'obbligo di autorizzazione a condizione che gli stessi non comportino variazioni alla natura del progetto precedentemente approvato né incremento della potenza già autorizzata e non ricadano in zone soggette a tutela dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e successive modificazioni - Prevista salvezza dell'obbligo di progettazione tecnica e relativo collaudo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per la mancata previsione della salvaguardia della normativa in materia di VIA.

- Legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

Contro la Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore perché sia dichiarata l'incostituzionalità della Legge Regionale della Regione Veneto n. 30 del 22 ottobre 2014 pubblicata sul BUR n. 103 del 28 ottobre 2014 recante: «Modifica della Legge regionale 6 settembre 1991 n. 24 «Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt»

MOTIVI

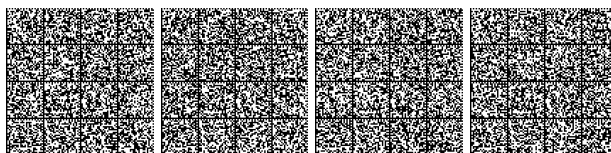
Con la legge regionale 22 ottobre 2014, n. 30, recante «Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 «Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt» la Regione Veneto ha dettato disposizioni in materia linee e impianti elettrici.

La disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 1, che sostituisce il comma 6, dell'articolo 2, della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 («Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt») presenta profili di incostituzionalità.

Ed invero, la nuova formulazione del comma 6 dell'articolo 2, della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 stabilisce che: «6. Non sono soggette all'obbligo dell'autorizzazione le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 m., le trasformazioni di linee con conduttori nudi in linee con cavo aereo, gli adeguamenti alle tensioni di esercizio normalizzate e le sostituzioni dei componenti, a condizione che tali interventi non comportino variazioni alla natura del progetto precedentemente approvato né incremento della potenza già autorizzata e non ricadano in zone soggette a tutela dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. È in ogni caso fatto salvo l'obbligo di progettazione tecnica e relativo collaudo.»

La nuova disposizione regionale inserisce, quindi, nella previgente disciplina relativa a tutte le linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt, una esenzione dall'autorizzazione, oltre che per interventi di manutenzione o sostituzione di componenti, anche per tutte la varianti di tracciato che non superino i 500 metri.

La norma regionale non specifica se nella fattispecie «linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt» siano inclusi anche gli elettrodotti facenti parte della Rete di Trasmissione Nazionale (RTN).



Vanno, conseguentemente, distinte due diverse ipotesi:

1. ove la Legge regionale denunciata includa gli elettrodotti facenti parte della Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) si evidenzia che l'art. 1-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 29/8/2003 n. 239, stabilisce che la competenza a rilasciare l'autorizzazione è dell'autorità nazionale e non di quella regionale, e prevede inoltre (comma 4-*quinquies*,) l'esenzione dall'autorizzazione per alcune fattispecie di interventi sostitutivi e di manutenzione degli elettrodotti «consistenti nella riparazione, nella rimozione e nella sostituzione di componenti di linea, quali, a titolo esemplificativo, sostegni, conduttori, funi di guardia, catene, isolatori, morsetteria, sfere di segnalazione, impianti di terra, con elementi di caratteristiche analoghe, anche in ragione delle evoluzioni tecnologiche», senza estendere tale esenzione alle varianti di tracciato degli stessi;

2. se, invece, la norma regionale in esame si riferisce unicamente agli elettrodotti non facenti parte della RTN, essa, comunque, viola la normativa ambientale.

In particolare, per ciò che concerne la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), le linee (elettrodotti) non facenti parte della Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) con potenza superiore a 100.000 volt rientrano nei progetti di competenza regionale da assoggettare a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA, a seconda della lunghezza del tracciato (rispettivamente > 10 km e > di 3 km), ai sensi dell'Allegato III, lettera z), e dell'Allegato IV, punto 7, lettera z), alla Parte II del decreto legislativo n. 152/2006 (Norme in materia ambientale).

Inoltre, per quanto qui di interesse, ai sensi della lettera *ag*) dell'Allegato III e ai sensi del punto 8, lettera *t*) dell'Allegato IV alla Parte II del citato decreto legislativo n. 152/2006, le modifiche o estensioni dei progetti sopra citati sono soggetti rispettivamente a VIA, se conformi a eventuali limiti stabiliti oppure, nel caso in cui non rientrassero in tali limiti, a verifica di assoggettabilità a VIA qualora la loro realizzazione possa potenzialmente produrre effetti negativi sull'ambiente.

Ne consegue che le variazioni di tracciato, seppur di scarsa entità (inferiori a 500 metri), non possono essere aprioristicamente escluse da qualsiasi forma di valutazione ambientale, in quanto lo specifico contesto localizzativo oggetto della variante di tracciato può determinare situazioni di incompatibilità con la tutela ambientale [ad es.: siti di importanza comunitaria (SIC) e zone speciali di conservazione (ZSC)].

Di contro, le disposizioni regionali, che qui si denunciano, dispongono una generalizzata deroga all'obbligo di autorizzazione per le modifiche di tracciato inferiori a 500 metri a condizione che «tali interventi non ricadano in zone soggette a tutela dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni», senza tuttavia prevedere la necessaria norma di salvaguardia della normativa in materia di VIA, operando così una indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina in materia di Valutazione di Impatto Ambientale.

Pertanto, l'art. 1 della legge regionale n. 30/2014, dettando disposizioni difformi rispetto alla normativa statale vigente in materia, viola l'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione.

P. T. M.

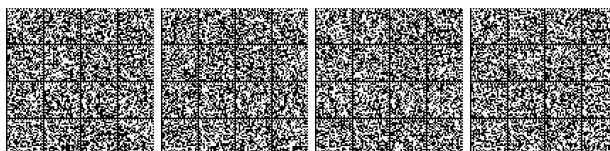
Si confida che la disposizione regionale in epigrafe venga dichiarata costituzionalmente illegittima.

Unitamente alla copia notificata del presente ricorso sarà depositata nei termini copia conforme della determinazione del 12 dicembre 2014 del Consiglio dei Ministri con allegata relazione.

Roma, 18 dicembre 2014

L'avvocato dello Stato: BUCALO

15C00003



N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Ripartizione della cubatura ammissibile per zona tra attività di commercio al dettaglio e servizi - Ricorso del Governo - Denunciata riduzione della possibilità di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive in contrasto con il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalle attribuzioni statutarie - Denunciata riproposizione in parte di norme dichiarate incostituzionali con sentenza n. 38 del 2013 della Corte costituzionale e nuovamente riproposte con legge provinciale n. 3 del 2013 già oggetto di impugnativa (ric. n. 59/13).

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10, art. 8, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Paesaggio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale n. 16 del 1970 - Ricorso del Governo - Denunciata applicazione della norma anche ai terreni boschivi protetti da vincolo paesaggistico - Contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in tema di autorizzazione paesaggistica.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10, art. 12, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 142, comma 1, lett. g), e 146.

Ricorso nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, codice fiscale n. 80188230587, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, codice fiscale n. 88224030587, per il ricevimento degli atti Fax 06/96514000 e PEC (Posta Elettr. Certif.) ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui Uffici si domicilia *ope legis* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 nei confronti di Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, in persona del Presidente della Giunta Provinciale e legale rappresentante *pro tempore*, per la carica domiciliato in Bolzano, Palazzo 1, piazza Silvius Magnago n. 1, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 4, e 12, comma 2, della legge provinciale 23 ottobre 2014, n. 10, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 43 del 28 ottobre 2014, recante «Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura», giusta delibera del Consiglio dei ministri del giorno 24 dicembre 2014.

La legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10/2014, recante «Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura» presenta evidenti profili di incostituzionalità ed eccede quindi dalle competenze statutarie, con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 8, comma 4, e 12, che qui si impugnano ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i motivi di seguito specificati.

1) Sull'articolo 8, comma 4, della legge provinciale n. 10 del 2014.

L'articolo 8, comma 4 della legge provinciale n. 10 del 2014 - che modifica l'articolo 44, comma 4, della legge provinciale n. 13/97 - introduce vincoli e contingentamenti all'apertura di nuovi esercizi commerciali, tali da determinare una drastica riduzione della possibilità di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive, ponendosi in contrasto con l'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. Salva-Italia), convertito in legge n. 214/2011.

Tale disposizione, secondo cui «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali», è espressione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) e, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 38/2013 (punto 2.3 del Considerato in diritto) è «norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente».

Difatti, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto di autonomia (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), la competenza primaria della Provincia in tema di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico



e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio, va esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

In particolare, la disposizione censurata consente il commercio al dettaglio soltanto in zone appositamente individuate con regolamento di esecuzione della Giunta provinciale, nonché con un piano di attuazione che ne recherà l'apposita disciplina (*cf.*: commi 1, 2 e 3, art. 44, l.p. 13/1997, come modificato dalla disposizione in discorso).

In dette zone «può essere destinato ad attività di prestazione di servizi e/o di commercio al dettaglio complessivamente il 25 per cento della cubatura ammissibile della zona, rispettivamente il 40 per cento nei comuni con più di 30.000 abitanti. Il piano di attuazione può prevedere una percentuale inferiore o una concentrazione della quota disponibile su singoli lotti».

In sede di prima applicazione di dette percentuali, «visto l'elevato grado di utilizzo per le attività diverse dal commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi esistenti», la norma prescrive che almeno il 90% sia riservato alle attività di prestazione di servizi.

Tale percentuale è soggetta a verifica e a eventuale modifica entro 12 mesi dall'entrata in vigore della nuova norma. In esito a detta verifica, il limite del 90% previsto per le attività di prestazione di servizi può essere abbassato sino al 75%.

La destinazione ad attività di prestazione di servizi e/o commercio al dettaglio del 25% della cubatura ammissibile della zona (del 40% nei comuni con più di 30.000 abitanti) appare discriminatoria e sproporzionata, nella misura in cui solo il 10 per cento (di questo 25 per cento) è riservato all'attività di commercio al dettaglio, in considerazione dell'elevato grado di utilizzo per le attività diverse dal commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi esistenti.

La ripartizione della cubatura complessiva ammissibile per zona tra attività di commercio al dettaglio e servizi operata dalla disposizione impugnata non appare giustificata da alcuno degli interessi generali indicati dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge c.d. Salva-Italia, né da esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano, nonché di salvaguardia del territorio montano e di contenimento del consumo di suolo, a differenza di quanto indicato tra i fini dell'art. 44, comma 4, della legge provinciale n. 13/1997.

La circostanza per cui vi sia «un elevato grado di utilizzo per attività diverse dal commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi esistenti» discende da un assetto normativo volto a restringere l'attività di commercio al dettaglio nel territorio della Provincia, come dimostrato dalla disciplina introdotta con l'art. 5 della legge provinciale n. 7/2012, dichiarato illegittimo costituzionalmente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 38/2013.

La disposizione censurata, inoltre, prevede che «nella determinazione della quota disponibile per il commercio al dettaglio si tiene conto anche delle attività già esistenti in base al previgente art. 44-ter, comma 3» e che le disposizioni dell'art. 44, comma 4, l.p. 13/97 si applicano anche alle strutture di vendita che, alla data di entrata in vigore della legge, sono già state autorizzate o hanno legittimamente iniziato la propria attività, «qualora intendano destinare la propria superficie di vendita a merci diverse da quelle ammesse nelle zone produttive ai sensi dell'art. 44-ter, comma 3, come definite dalla delibera della Giunta provinciale n. 1895 del 9 dicembre 2012».

L'applicazione dei limiti di cubatura ammissibile alle strutture di vendita già esistenti che intendano vendere merci diverse, appare restringere ulteriormente la possibilità di ingresso nel mercato di cui trattasi, in contrasto con l'articolo 31, comma 2, del decreto legge n. 201/2011.

Inoltre, la disposizione introduce un consistente vincolo al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, in quanto opera una sorta di «congelamento» delle attività in corso, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che trovano un limite alla possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato.

La disposizione censurata, infine, ammette nelle zone per insediamenti produttivi il commercio al dettaglio senza limitazioni di superficie per le merci che, per volume e ingombro, per difficoltà connesse alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta ed il fabbisogno nelle zone residenziali (*cf.*: comma 5, art. 44, l.p. 13/1997).

La disposizione sostanzialmente riproduce l'articolo 5, comma 2, della legge provinciale n. 7/2012, dichiarato illegittimo con sentenza n. 38/2013, già reiterato dalla Provincia con l.p. n. 3/2013 e, di nuovo, oggetto di impugnativa da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.



2) *Sull'art. 12, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2014.*

L'articolo 12, comma 2 - nel sostituire il comma 1 dell'articolo 14 della legge provinciale 21 ottobre 1996, n. 21 e successive modifiche - dispone, tra l'altro, che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce «qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16» («Tutela del paesaggio»). Poiché gli articoli 8 e 9 della l.p. 16/1970 disciplinano l'autorizzazione paesaggistica, per effetto della disposizione impugnata la decisione dell'autorità forestale sostituisce anche l'autorizzazione paesaggistica, ove richiesta.

Dal tenore letterale della norma si evince, quindi, che tale disposizione si applica anche a ipotesi diverse da quelle di esclusione dell'autorizzazione paesaggistica previste dall'art. 149, decreto legislativo n. 42/2004 e in particolare, ai terreni boschivi protetti da vincolo paesaggistico.

Pertanto, la norma contrasta con l'art. 117, comma 2 lettera s), della Costituzione, e con l'art. 142, comma 1, lettera g), decreto legislativo n. 42/2004 - che sottopone a vincolo paesaggistico i territori coperti da foreste e da boschi, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 - nonché con l'art. 146, decreto legislativo n. 42/2004, che prevede l'autorizzazione paesaggistica per i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

Le disposizioni nazionali appena richiamate vincolano anche la Provincia autonoma di Bolzano che, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto di autonomia (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), ha competenza primaria in tema di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio. Tale competenza, infatti, va esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Tra queste ultime, devono essere ricompresi l'art. 142, comma 1, lettera g) e l'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, si tratta di norme volte a stabilire standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, sussistendo esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica (Corte costituzionale, sentenze n. 164 del 2009, n. 101 del 2010 e n. 164 del 2012; sul punto anche la sentenza n. 238 del 2013, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale n. 27/2012 della Valle d'Aosta, che ampliavano il numero degli interventi per i quali non era richiesta l'autorizzazione paesaggistica, in quanto tali interventi non rientravano nella tipologia stabilita dal legislatore statale con l'art. 149 del Codice).

In quest'ultima pronuncia la Corte costituzionale ha ribadito «che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere... di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono al legislatore di queste ultime»).

Donde la illegittimità costituzionale anche dell'art. 12 della legge provinciale impugnata.

Da quanto sin qui argomentato e dedotto affiora la patente incostituzionalità delle norme denunciate, onde

P. Q. M.

Si conclude affinché gli articoli 8, comma 4, e 12, comma 2, della legge provinciale 23 ottobre 2014, n. 10, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 43 del 28 ottobre 2014, recante «Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura», siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del giorno 24 dicembre 2014 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.

Roma, 24 dicembre 2014

L'Avvocato dello Stato: GIULIO BACOSI

15C00010



N. 260

Ordinanza del 28 ottobre 2014 del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di V.G.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Istituto introdotto con la legge 28 aprile 2014, n. 67 - Preclusione dell'ammissione all'istituto degli imputati di processi in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge - Assenza di una disciplina transitoria analoga a quella prevista per l'applicazione della disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili (art. 15-bis, comma 1, della legge n. 67 del 2014) - Ingiustificata disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Contrasto con il principio di retroattività della *lex mitior* sancito dall'art. 7 della CEDU.

- Codice di procedura penale, art. 464-bis, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge 28 aprile 2014, n. 67.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

(SEZIONE QUINTA PENALE)

Il giudice Alessandra Salvadori, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro V. G. n. Torino 29.3.1962 dom.to ex art. 161 c.p.p. c/o avv. Nizza in Torino c.so Vittorio Emanuele II n. 76 - difeso di fiducia da avv. Nizza Vittorio del foro di Torino, imputato "del reato di cui all'art. 483 c.p. perché in occasione dell'assemblea straordinaria totalitaria della società C. T. Srl in qualità di amministratore dichiarava falsamente innanzi al notaio Mariatti Giorgio, di modo che ne veniva redatto verbale destinato a provare i fatti ivi descritti, essere presente o validamente rappresentato l'intero capitale sociale, mentre al contrario il socio di maggioranza P. O. né era presente all'assemblea né aveva rilasciato mandato ad essere rappresentato. In Chieri 26.7.2010".

V. G. è stato rinviato a giudizio davanti al Tribunale di Torino con decreto del PM in data 23.1.2013.

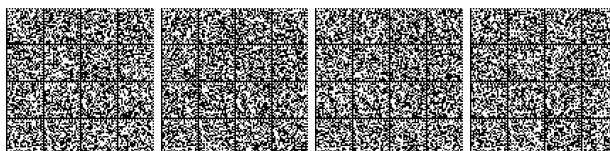
Alla prima udienza davanti al Tribunale, tenutasi il 16.5.2014, previa dichiarazione di contumacia del V. e costituzione della parte civile O. P. con l'avv. Carlo Mussa, veniva aperto il dibattimento ed il giudice ammetteva le prove richieste dalle parti.

Alla successiva udienza del 26.5.2014 l'imputato personalmente formulava richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, il difensore, chiedeva un rinvio finalizzato a formalizzare una proposta risarcitoria e, per superare la preclusione processuale determinata dall'intervenuta apertura del dibattimento, sollecitava l'applicazione dell'art. 175 c.p.p.

All'udienza del 18.9.2014 la difesa depositava documentazione a supporto della richiesta di sospensione con messa alla prova ed insisteva per l'accoglimento della stessa prospettando - nell'ipotesi in cui il giudice non avesse ritenuto possibile superare la preclusione processuale in via interpretativa - "questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 legge 28.4.2014 n. 67 nella parte in cui non prevede l'applicabilità della messa alla prova anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della nuova legge" per contrasto con gli artt. 3, 117 e 24 della Costituzione, diffusamente illustrata nella memoria scritta che depositava.

Il difensore dubita della legittimità costituzionale della disciplina intertemporale relativa alla sospensione con messa alla prova applicabile ai processi in corso pendenti in primo grado al momento dell'entrata in vigore della legge 67/2014.

La questione, nei termini meglio di seguito specificati, è rilevante ai fini della presente decisione e non è manifestamente infondata.



Rilevanza

Dal capo di imputazione, dagli atti contenuti nel fascicolo del dibattimento, dalla costituzione di parte civile e dalla documentazione prodotta dalla difesa a sostegno della richiesta di sospensione con messa alla prova emerge la ricorrenza nel caso di specie di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi che consentirebbero l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova.

Ed invero.

La fattispecie di cui all'art. 483 c.p. è punita con la reclusione fino a due anni e, quindi, con pena massima inferiore ai limiti di cui all'art. 168-bis co. 1 c.p. (pena edittale detentiva, sola, congiunta o alternativa, non superiore nel massimo a quattro anni).

Sono assenti le condizioni ostative previste dall'art. 168-bis commi 4 e 5 c.p., non avendo l'imputato mai fruito prima della messa alla prova e non ricorrendo alcuno dei casi previsti dagli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 c.p.

Il caso concreto, sulla base di quanto contestato e degli atti presenti nel fascicolo, appare di modesta gravità in quanto relativo ad una dichiarazione resa in occasione di un'assemblea straordinaria della società di cui l'imputato era amministratore, nonché esclusivo proprietario delle quote sociali fiduciariamente intestate alla p.o.

L'imputato ha formulato un'offerta risarcitoria ed ha presentato richiesta di elaborazione all'UEPE del programma con dichiarazione di disponibilità a sottoporsi alle prescrizioni imposte e svolgere un lavoro di pubblica utilità.

Tutto quanto premesso, unitamente all'epoca del fatto e alla personalità dell'istante, desumibile dai non gravi precedenti penali, riconducibili perlopiù se non esclusivamente allo svolgimento di un'attività imprenditoriale ormai cessata, fa ritenere che il V. si sia aperto ad una rivalutazione critica sul suo passato e che, pertanto, si atterrà al programma astenendosi in futuro dal commettere ulteriori reati.

Non ricorrono, allo stato, le condizioni per la pronuncia di una sentenza ex art. 129 c.p.p.

L'unico ostacolo all'ammissione dell'imputato è rappresentata, dunque, dalla preclusione processuale stabilita dall'art. 464-bis co. 2 c.p.p.

Come già accennato, la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova è stata formulata dall'imputato successivamente alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado e, pertanto, oltre il termine stabilito dalla legge.

Per la esatta comprensione del caso concreto va tenuto conto che la dichiarazione di apertura del dibattimento era, alla data del 17.5.2014, allorché è entrata in vigore la legge 67/2014, già intervenuta, e che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova è stata formulata dall'imputato alla prima udienza successiva all'introduzione del nuovo istituto.

Evidente, pertanto, la decisiva rilevanza nel caso di specie dello sbarramento processuale di cui all'art. 464-bis co. 2 c.p.p. poiché la possibilità dell'imputato di conseguire, previo esito positivo della messa alla prova, la dichiarazione di estinzione del reato per cui si procede è direttamente collegata al superamento di tale preclusione.

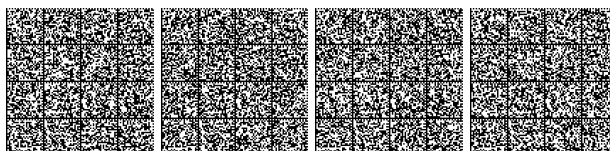
In relazione a tale profilo si osserva.

Assenza di disciplina transitoria

La legge 28.4.2014 n. 67, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale n. 100 del 2.5.2014 ed in vigore dal 17.5.2014 (che prevede al capo I deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma della disciplina del sistema sanzionatorio; al capo II disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova; al capo III disposizioni in materia di sospensione del procedimento nei confronti di irreperibili) non conteneva alcuna disciplina transitoria.

Con legge 11 agosto 2014, n. 118 nel capo III della legge 28 aprile 2014, n. 67 è stato aggiunto l'art. 15-bis concernente norme transitorie per l'applicazione della sola disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili che così recita «Art. 15-bis (*Norme transitorie*). — 1. Le disposizioni di cui al presente capo si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a condizione che nei medesimi procedimenti non sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado.

2. In deroga a quanto previsto dal comma 1, le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge quando l'imputato è stato dichiarato contumace e non è stato emesso il decreto di irreperibilità».



Ad oggi, non è stata prevista alcuna disciplina transitoria con riferimento alla sospensione del procedimento con messa alla prova.

L'assenza di una disciplina transitoria per la sospensione del procedimento con messa alla prova comporta la mancanza di una normativa specifica diretta a regolare i procedimenti per i quali, prima dell'entrata in vigore della legge, siano già maturate le preclusioni processuali di cui all'art. 464-*bis* c.p.p.

Tale lacuna differenzia l'intervento in esame da riforme analoghe intervenute in passato (si pensi all'art. 30 co. 2 del d.lgs. 28.7.1989 n. 272 relative alla messa alla prova degli imputati minorenni; all'art. 64 del d.lgs. 28.8.2000 n. 274 sulla competenza del Giudice di Pace; all'art. 4-*ter* del d.l. 7.4.2000 n. 82 in tema di giudizio abbreviato; nonché alla legge 12.6.2003 n. 134 in tema di patteggiamento allargato, in relazione alla quale la Corte costituzionale, con sentenza n. 445 del 22.11.2006, nel dichiarare manifestamente infondata la questione sollevata in ordine al contrasto della disciplina transitoria con i principi di uguaglianza e ragionevole durata del processo, ha rilevato come la richiesta di patteggiamento debba ritenersi una modalità di esercizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.), nonché dalla disciplina prevista dalla già citata legge 11 agosto 2014 n. 118 per l'istituto - contestualmente introdotto - della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili.

Impossibilità di superare la preclusione in via interpretativa

Come già rilevato, la legge 67/2014 per la sospensione del procedimento con messa alla prova - ha fissato all'art. 464-*bis*, comma 2 c.p.p. precisi termini processuali: "La richiesta può essere proposta, oralmente o per iscritto, fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli articoli 421 e 422 o fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo e nel procedimento di citazione diretta a giudizio. Se è stato notificato il decreto di giudizio immediato, la richiesta è formulata entro il termine e con le forme stabiliti dall'art. 458, comma 1. Nel procedimento per decreto, la richiesta è presentata con l'atto di opposizione".

Sulla base della norma appena citata il discrimine risulta delimitato in modo unitario per tutti i procedimenti e processi (già pendenti o successivi al momento dell'entrata in vigore della nuova legge) e coincidente, per la fase dibattimentale, con la dichiarazione di apertura del dibattimento.

Il già citato disposto dell'art. 464-*bis*, comma 2, c.p.p., è assolutamente preciso nel fissare i limiti entro in quali è possibile formulare la richiesta di messa alla prova - la dichiarazione di apertura del dibattimento per il caso che ci occupa - e, conseguentemente, non consente il superamento di dette preclusioni in via interpretativa mediante una diretta applicazione del generale principio di cui all'art. 2 c.p.

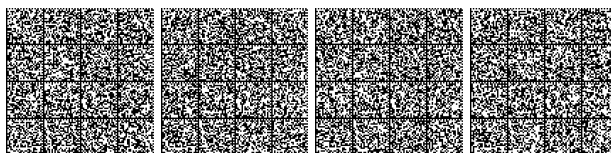
Altrettanto palese la volontà del legislatore - ribadita nel non aver predisposto per le norme di cui al capo II della legge 67/2014 una norma transitoria, neppure contestualmente alla previsione di una normativa transitoria relativa alla disciplina di cui al capo III - di non voler differenziare la disciplina tra processi pendenti e processi nuovi.

A fronte di ciò, l'interprete che volesse superare la preclusione si troverebbe non tanto ad adeguare in via interpretativa una disciplina lacunosa o suscettibile di plurime esegesi, bensì ad eludere un univoco dettato normativo attraverso la costruzione di una diversa disciplina che non trova agganci testuali o sistematici.

Tale conclusione, che esclude la possibilità di una diretta applicazione del nuovo istituto anche ai processi che abbiano superato le fasi processuale stabilite dall'art. 464-*bis* c.p.p., risulta avvalorata anche dai primi arresti giurisprudenziali.

Sul punto, merita specifica menzione l'ordinanza del 21.5.2014 del Tribunale di Torino con la quale è stato ritenuto consentito l'esercizio del diritto alla prima occasione utile successiva all'entrata in vigore della legge 67/2014, anche nel caso di avvenuta apertura del dibattimento, attraverso l'applicazione dell'art. 175 c.p.p. Questo il passo di specifico interesse: "essendo stato superato il termine per formulare la domanda - previsto a pena di decadenza - la posizione soggettiva delle imputate non può che essere garantita mediante l'istituto processuale della restituzione nel termine, ex art. 175 c.p.p., posto che il rispetto del termine non è stato possibile per causa di forza maggiore (il c.d. *factum principis*) e considerato che le imputate hanno richiesto di esercitare il diritto alla prima occasione utile per loro".

Evidente come nell'ordinanza citata (nella quale la scelta compiuta dal legislatore di stabilire una preclusione processuale, senza prevedere alcun regime transitorio, viene qualificata quale causa di forza maggiore che limita il diritto al trattamento di favore delle imputate) l'applicabilità della nuova e più favorevole normativa non discenda da un diretto ricorso al principio generale di cui all'art. 2 c.p., ma consegua alla diversa soluzione - che implicitamente, ma chiaramente, esclude proprio tale possibilità - del ricorso all'istituto della rimessione in termini.



Un simile approccio ermeneutico - sebbene apprezzabile per le finalità perseguite - non convince. In tal modo, infatti, il giudice di merito finisce con il sostituirsi al Giudice delle leggi, introducendo in via giurisprudenziale “un regime transitorio” non voluto dal legislatore che operi da correttivo alle scelte normative della cui costituzionalità dubita.

Si rileva, poi, che l'impossibilità di concedere la messa alla prova ai processi in corso in forza di una diretta applicazione dell'art. 2 c.p. e/o dell'art. 7 della C.E.D.U. discende anche dai generali principi applicabili in tale materia.

La Corte costituzionale con sentenza n. 43 del 2012, infatti, richiamando anche la precedente sentenza n. 236 del 2012, ha affermato che “la sentenza della Corte EDU del 17 settembre 2009 nel caso Scoppola, non ha escluso la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio di retroattività della *lex mitior* possa subire deroghe o limitazioni, sottolineando come «il riconoscimento da parte della Corte Europea del principio di retroattività *in mitius* - che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, c.p., e aveva trovato fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte - non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione»”.

Nel caso di specie, quindi, si deve prendere atto del fatto che il legislatore ha imposto, in modo chiaro ed espresso, un limite alla richiesta di messa alla prova, che non risulta superabile in via interpretativa: occorrerà, quindi, secondo i dettami della Corte, verificare se detto limite sia o meno ragionevole o meglio, se sia ragionevole l'assenza di una disciplina transitoria che consenta di accedere alla messa alla prova nei procedimenti pendenti, per i quali, al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, non era intervenuta sentenza di primo grado.

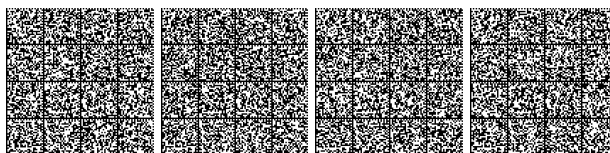
Tali argomentazioni risultano confermate anche dalla recente sentenza della Corte di Cassazione del 31.7.2014, pronunciata nel procedimento n. 25267/14 RG, che ha affermato conclusivamente il seguente principio di diritto: “La sospensione del procedimento con messa alla prova, di cui agli artt. 3 e 4 della legge n. 67 del 28 aprile 2014, non può essere richiesta dall'imputato nel giudizio di cassazione, né invocandone l'applicazione in detto giudizio, né sollecitando l'annullamento con rinvio al giudice di merito. Infatti il beneficio dell'estinzione del reato, connesso all'esito positivo della prova, presuppone lo svolgimento di un *iter* procedurale, alternativo alla celebrazione del giudizio, introdotto da nuove disposizioni normative, per le quali, in mancanza di una specifica disciplina transitoria, vige il principio *'tempus regit actum'*. Né alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2011, è configurabile alcuna lesione del principio di retroattività della *lex mitior*, che di per sé imponga l'applicazione dell'istituto a prescindere dalla assenza di una disciplina transitoria”.

In particolare, il S.C., richiamando dapprima la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2011, nella parte in cui ammette deroghe al principio di retroattività della legge favorevole, se sorrette da valide giustificazioni, ha affermato che: “a ben vedere il principio di retroattività della *lex mitior* presuppone una omogeneità tra i contesti fattuali o normativi in cui operano le disposizioni che si succedono nel tempo, posto che ... il principio di uguaglianza, così come ne costituisce un fondamento, può rappresentare anche il limite dell'applicabilità retroattiva della legge penale più favorevole. In altri termini, a differenza di quello di irretroattività della legge penale sfavorevole, il principio di retroattività della legge favorevole non può essere senza eccezioni e l'eccezione può trovare ragionevole fondamento nella diversità dei contesti processuali”.

Di specifico interesse sono i passi nei quali la Corte di Cassazione esclude che la soluzione interpretativa adottata esponga la disciplina legislativa a dubbi di illegittimità costituzionale. Nel sostenere tali principi, infatti, la Corte lascia intendere che la mancata fruibilità del nuovo istituto sarebbe ragionevole soltanto in relazione ai procedimenti per i quali sia già stata pronunciata sentenza di primo grado: “quando il processo è ormai giunto davanti al Giudice dell'impugnazione (perché vi è stata una decisione che ha definito il primo grado di giudizio), non vi è spazio sistematico alcuno per dare ingresso ad una procedura che [...] è strutturalmente alternativa ad ogni tipo di giudizio su una determinata impugnazione”; ed ancora: “le considerazioni che precedono evidenziano come i contesti processuali del processo che non sia giunto a sentenza in primo grado e di quelli che si trovano in fase di impugnazione siano assolutamente, strutturalmente e dal punto di vista sistematico, del tutto differenti e non permettano, pertanto, di dare applicazione retroattiva alla nuova disciplina, a ciò potendosi giungere solo con esplicita, specifica ed articolata scelta sistematica del legislatore, con una eventuale disciplina transitoria”.

Alla luce di tutto quanto esposto, quindi, non si può ritenere direttamente applicabile la disciplina della messa alla prova nei procedimenti in corso per i quali sia già intervenuta la dichiarazione di apertura del dibattimento.

Tuttavia, anche in relazione alle citate motivazioni della S.C., l'assenza di una disciplina transitoria che consenta di accedere alla messa alla prova nei procedimenti pendenti, per i quali non sia intervenuta sentenza di primo grado, non appare immune da dubbi di ragionevolezza.



Non manifesta infondatezza

Il nuovo istituto della sospensione con messa alla prova cumula connotazioni di carattere processuale e sostanziale: si tratta di una causa di estinzione del reato e, al contempo, di un modulo di definizione alternativa del processo.

Tale natura ‘mista’ rende ancor più inappagante la soluzione preclusiva dell’accesso all’istituto da parte di tutti gli imputati che (pur presentando i requisiti soggettivi e oggettivi per l’ammissione) si siano trovati, al momento della entrata in vigore della nuova disciplina, in una fase processuale più avanzata rispetto alla scadenze fissate dall’art. 464-bis c.p.p.

Come già rilevato, la disciplina ricavabile dall’assenza nella legge 11 agosto 2014, n. 118 di norme transitorie relative alla sospensione con messa alla prova analoghe a quelle stabilite per la sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili (“1. Le disposizioni di cui al presente capo si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a condizione che nei medesimi procedimenti non sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado”) e dalla previsione all’art. 464-bis c.p.p. di rigide preclusioni processuali, in difetto di qualsiasi deroga che sancisca la non operatività delle stesse in relazione ai processi in corso alla data di entrata in vigore della legge 67/2014, esclude che gli imputati in processi pendenti in primo grado, nei quali sia già stata effettuata la dichiarazione di apertura del dibattimento, possano accedere al nuovo procedimento speciale e così conseguire la dichiarazione di estinzione del reato.

Ciò impone una verifica di ragionevolezza ai sensi dell’art. 3 Cost. del differente trattamento di soggetti che - versando nelle medesime condizioni sostanziali - si trovino al momento dell’entrata in vigore della nuova legge in diversi fasi del processo di primo grado. Infatti, il legislatore, individuando un discrimine unico valido tanto per i processi nuovi quanto per i processi già in corso, ha disciplinato in modo identico situazioni nettamente difformi, consentendo unicamente agli imputati dei primi di aver accesso al nuovo, più favorevole, istituto.

Tale soluzione pare contrastare altresì con il principio di rango costituzionale - attraverso il parametro interposto di cui all’art. 117 Cost., sancito dall’art. 7 C.E.D.U., (cfr. sentenza della Corte EDU 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia resa dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo) - della retroattività della *lex mitior*. Infatti, il “momento” prescelto dal legislatore, mentre risulta pienamente coerente e razionale per tutti i processi nuovi, non è, quantomeno rispetto ai processi pendenti in primo grado, nei quali le preclusioni siano già maturate al momento dell’entrata in vigore della nuova legge, espressivo di interessi di rilevanza almeno pari a quelli sottesi dalla regola della retroattività della *lex mitior*. La deroga al summenzionato principio nel caso in esame non appare, diversamente dalle ipotesi di processi che già si trovino in fase di impugnazione, sorretta da una sufficiente ragione giustificativa.

Tale discriminazione - conseguente al trattamento identico riservato a situazioni radicalmente difformi - non fondata su una giustificazione razionale relativa al bilanciamento di configgenti interessi di pari rango, appare tale da implicare anche una violazione dell’art. 24 Cost., in quanto si risolve in una lesione del pieno esercizio del diritto di difesa (nel quale va inclusa anche la facoltà di richiedere l’accesso a riti alternativi) e dell’art. 111 Cost. poiché pregiudica il diritto ad essere sottoposto ad un giusto processo (inteso come diritto ad una scelta del rito pienamente consapevole, assunta in base alla previsione ed alla ponderazione di rischi connessi alla possibilità di previamente valutare le opzioni offerte e ad una ordinata, corretta e fisiologica successione di atti processuali).

Sussistono, quindi, i presupposti per rimettere alla Corte costituzionale il giudizio sulla legittimità dell’art. 464-bis c.p.p., affinché stabilisca se la disciplina intertemporale vigente per la sospensione del procedimento con messa alla prova, in assenza di una disciplina transitoria analoga a quella di cui all’art. 15-bis co. 1 della legge 11 agosto 2014, n. 118, determini in danno dell’imputato di un processo pendente in primo grado, nel quale la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell’entrata in vigore della legge 67/2014, una discriminazione priva di giustificazione razionale ed una conseguente violazione del diritto di applicazione della *lex mitior*, nonché del diritto di difendersi e di essere sottoposto ad un giusto processo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e segg. legge 11 marzo 1953 n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, come esplicitato in motivazione, la eccezione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione, dell’art. 464-bis c.p.p. nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, analoga a quella di cui all’art. 15-bis co. 1 della legge 11 agosto 2014, n. 118, preclude l’ammissione all’istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell’entrata in vigore della legge 67/2014.



Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, 14 ottobre 2014

Il Giudice: SALVADORI

La minuta della presente ordinanza è stata redatta con la collaborazione dei colleghi in tirocinio Marco Picco e Tiziana Proietti.

Depositata in udienza 28/10/2014.

14C00370

N. 261

*Ordinanza del 13 novembre 2014 della Corte d'appello di Milano
nel procedimento civile promosso dal Consiglio Notarile di Milano contro M.F.*

Professioni - Notaio - Divieto di riabilitazione in caso di condanna per falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, nonché per ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri pubblici dipendenti - Lesione del principio della finalità di reinserimento del condannato nella vita sociale.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 159, comma 3, come sostituito dall'art. 47 del decreto legislativo 1° agosto 2006, art. 249.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

(PRIMA SEZIONE CIVILE)

Nelle persone dei Magistrati

Dott. Amedeo Santosuosso Presidente

Dott. Alberto Massimo Vigorelli Consigliere

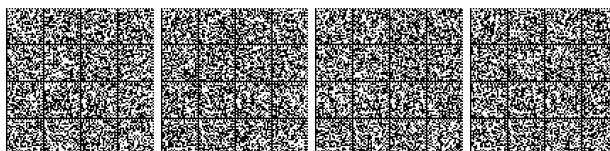
Dott.ssa Elisa Fazzini Consigliere rel. est.

Ha pronunciato la seguente ordinanza visto il ricorso tra Consiglio Notarile di Milano, elettivamente domiciliato in Milano, via Guastalla, 15, presso lo studio dell'avvocato Remo Danovi, che lo rappresenta e difende giusto mandato a margine del ricorso, ricorrente contro F.M. elettivamente domiciliato in Milano, via Poma, 7 presso lo studio dell'avvocato Barbara Randazzo, che lo rappresenta e difende giusta procura in calce all'atto di costituzione, resistente.

FATTO

Con ricorso depositato in data 14 maggio 2014 il Consiglio notarile di Milano agiva davanti alla Corte d'Appello di Milano nei confronti di M.F., esponendo quanto segue.

Il notaio M., a seguito di una condanna penale per il delitto di peculato (art. 314 c.p.) e per quello di appropriazione indebita (art. 646 c.p.), era stato destituito dall'esercizio della funzione notarile con sentenza n. 53/1998, emessa dal Tribunale di Milano in data 15 giugno 1998, successivamente confermata dalla sentenza n. 3353/2003, emessa dalla Corte di Appello competente in data 10 dicembre 2003. Il notaio aveva scontato la condanna in parte in carcere e in parte agli arresti domiciliari, con affidamento, poi, in prova ai servizi sociali. In data 19 ottobre 2006 la pena era stata dichiarata estinta a seguito dell'esito favorevole del periodo di prova.



In data 31 gennaio 2014, il notaio M. presentava al Consiglio notarile di Milano un'istanza volta alla riabilitazione all'esercizio delle funzioni notarili, ex art. 159 l. notarile. Il Consiglio, dopo avere sentito il notaio istante alla riunione consiliare dell'11 marzo 2014, con provvedimento del 27 marzo 2014 rigettava la domanda di riabilitazione professionale, ritenendola non meritevole di accoglimento, stante la gravità e la risonanza pubblica dei fatti commessi dal notaio e, comunque, a causa della preclusione contenuta nella legge notarile per quel tipo di reato.

Successivamente, in data 18 aprile 2014, il notaio M. presentava un'ulteriore istanza al Consiglio notarile, con la quale chiedeva di sottoporre la delibera di rigetto alla Corte di appello competente perché provvedesse alla omologa, ex art. 159 comma 2 l. notarile. Sosteneva, infatti, che tale controllo giurisdizionale dovesse sussistere sia nel caso di accoglimento sia nel caso di rigetto dell'istanza di riabilitazione.

A fronte di tale ulteriore istanza, il Consiglio notarile proponeva ricorso davanti alla Corte d'Appello di Milano, chiedendo, in via principale, di "accertare e dichiarare l'improponibilità, l'inammissibilità e la infondatezza della domanda di riabilitazione proposta dal dott. M.", in quanto il giudizio di omologazione, nella prospettiva del Consiglio notarile, poteva riguardare solo le delibere di accoglimento delle istanze di riabilitazione. In via subordinata, in caso di ritenuta ammissibilità del ricorso, chiedeva che, "previa occorrendo l'adozione di un provvedimento formale di omologazione, ex art. 159 comma 2 l. not.", altresì, fosse confermata, "in ogni caso, la legittimità e la fondatezza della delibera di rigetto" del 27 marzo 2014, in quanto il requisito della buona condotta, di cui costituiva componente essenziale l'assenza di condanne penali, rappresentava un requisito indispensabile dell'esercizio della professione notarile, sia al momento di nomina, sia nell'ipotesi, come quella di specie, di nuova iscrizione. A fondamento del proprio ricorso, il Consiglio dell'ordine dei Notai di Milano riteneva, inoltre, che il provvedimento di rigetto del 27 marzo 2014 era pienamente coerente con il fatto che il legislatore, al comma 3 dell'art. 159 della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 47 del d.lgs. 249 del 2006, aveva espressamente precluso la possibilità di richiedere la riabilitazione ai notai responsabili di reati particolarmente gravi ed evidentemente incompatibili con l'esercizio professionale, tra i quali il peculato e l'appropriazione indebita. Inoltre, secondo il ricorrente, nel caso specifico, il rigetto era tanto più giustificato se si teneva conto della peculiarità del caso concreto, evidenziata anche nella delibera del 27 marzo 2014, caratterizzata dal fatto che i comportamenti tenuti dal notaio erano stati particolarmente gravi e avevano avuto un'ampia risonanza pubblica, tanto da minare alla radice il prestigio e il decoro dell'intera categoria professionale.

A seguito della notifica del ricorso e del provvedimento di fissazione di udienza, il notaio F. M. si costituiva in giudizio e chiedeva *a)* che fosse rifiutata l'omologazione della predetta delibera, in quanto illegittima e infondata, e *b)* che fosse pronunciata la sua riabilitazione ovvero che fossero rimessi gli atti al Consiglio notarile per una nuova deliberazione sull'istanza di riabilitazione, "previa per quanto occorra, rimessione alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 legge n. 87 del 1953, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, terzo comma, della medesima legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 47 del d.lgs. 249 del 2006, nella parte in cui non consente la riabilitazione del notaio che sia stato condannato per i reati ivi indicati, indipendentemente dalle circostanze concrete, dal tempo trascorso e dalla condotta del notaio, anche dopo che questi abbia conseguito la piena riabilitazione sul terreno penale, con la cessazione degli effetti della condanna e di ogni altro effetto penale della stessa a seguito dell'esito positivo, accertato e dichiarato dal competente tribunale di sorveglianza, del periodo di prova in affidamento ai servizi sociali, ai sensi dell'art. 47, comma 12, della legge n. 354 del 1974 sull'ordinamento penitenziario — in riferimento agli artt. 3, 27 terzo comma, 36 e 38 della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1 Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato e applicato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo". A fondamento delle proprie domande, il resistente affermava, in via preliminare, che non sussisteva alcuna preclusione in ordine alla omologazione da parte della Corte di appello adita di un provvedimento di rigetto della istanza di riabilitazione e, nel merito, che tale omologa doveva essere rifiutata stante la illogicità e la contraddittorietà della motivazione della delibera che, da una parte, aveva evidenziato che l'art. 159, comma 3, l. not. fosse idoneo ad escludere, in ogni caso, la riabilitazione professionale del notaio destituito in conseguenza dei reati ivi indicati (senza possibilità per il Consiglio notarile di esercitare alcun potere discrezionale in ordine al merito dell'istanza volto a valutare autonomamente l'esistenza dei presupposti per la riabilitazione professionale) e, dall'altra parte, aveva dichiarato che tale norma non comportava una preclusione automatica e di diritto alla riabilitazione all'esercizio della professione di notaio, bensì un requisito di compatibilità. Il notaio M. evidenziava, infine, l'illegittimità del provvedimento di diniego per omessa valutazione della sussistenza delle condizioni per ottenere la riabilitazione all'esercizio della professione notarile, non avendo esso tenuto conto degli elementi relativi alla fase successiva alla sua destituzione e motivando il diniego esclusivamente sugli elementi che avevano già fondato, a suo tempo, la destituzione.



Il Pubblico Ministero, in data 3 settembre 2014, dava il proprio parere, chiedendo che fosse dichiarato il non luogo a provvedere sulla omologazione richiesta dal Consiglio notarile in ordine alla sua delibera del 27 marzo 2014, in quanto l'omologazione poteva essere prevista, ex art. 159 comma 2 l. not., unicamente per i provvedimenti che dispongono la riabilitazione all'esercizio delle funzioni e non anche per quelli di rigetto; in subordine, rilevata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale eccepita dal M. nella istanza del 18 aprile 2014, che fosse dichiarata inammissibile l'istanza proposta del notaio di sottoporre a procedimento di omologazione la richiamata delibera di rigetto; in estremo subordine, che fosse omologata la delibera del 27 marzo 2014 del Consiglio Notarile di Milano.

La Corte, all'udienza del 15 ottobre 2014, sentiti in camera di consiglio i difensori delle parti, si riservava di provvedere.

MOTIVI DELLA DECISIONE

In via preliminare, questo Collegio ritiene che non esista alcuna preclusione per la Corte d'appello di esercitare il proprio controllo formale di omologa nei confronti non solo dei provvedimenti di accoglimento ma anche di quelli di rigetto della istanza di riabilitazione.

A fondamento di tale decisione, si evidenzia che una diversa interpretazione della disposizione di cui all'art. 159, comma 2, l. not., volta a ritenere necessaria la omologa solo in caso di accoglimento della domanda di riabilitazione, comporterebbe una violazione dell'art. 3 della Costituzione, dato che, così facendo, verrebbero a essere pregiudicati i diritti del singolo notaio, il quale, a fronte di una delibera di diniego della riabilitazione, non avrebbe diritto ad alcun controllo formale da parte della Corte di appello in relazione a provvedimenti che, oltre a incidere su profili pubblicistici della professione notarile, sono idonei a incidere anche su diritti soggettivi fondamentali, costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla funzione rieducativa a cui deve tendere la pena, ex art. 27, comma 3, della Costituzione, e il diritto al lavoro, ex art. 4 della Costituzione.

Peraltro, la presente interpretazione è possibile e necessaria anche sotto un diverso profilo, anch'esso connesso all'art. 3 della Costituzione. Se è vero, infatti, che la *ratio* dell'omologa nel caso di un provvedimento di riammissione sta nell'interesse pubblicistico all'integrità professionale degli esercenti la professione di notaio, è anche vero che un controllo sui provvedimenti di non riabilitazione è comunque necessario. L'integrità professionale posta alla base dei poteri del Consiglio notarile può essere, infatti, violata in entrambi i sensi, sia nel caso di provvedimenti di riabilitazioni riconosciute non correttamente, sia nel caso di provvedimenti di diniego della richiesta di riabilitazione adottati in violazione di legge, e quindi idonei a ledere quei diritti, costituzionalmente garantiti, della persona del notaio sopra evidenziati.

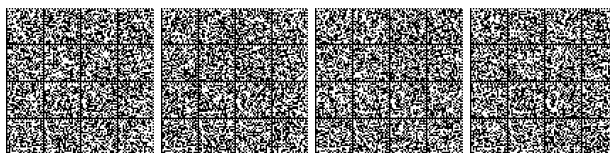
Sempre in via preliminare, questo Collegio ritiene, invece, inammissibile la domanda proposta dal Consiglio notarile e volta "ad accertare e dichiarare l'improponibilità, l'inammissibilità e la infondatezza della domanda di riabilitazione proposta dal notaio, dott. M., non essendo configurabile un interesse ad agire, ex art. 100 c.p.c., nell'ipotesi, come quello di specie, in cui la domanda mira proprio a fare dichiarare la improponibilità, l'inammissibilità ovvero la infondatezza della medesima domanda.

Ciò premesso in ordine all'ammissibilità dell'omologa anche per i provvedimenti di rigetto da parte della Corte, per quanto concerne il merito, è necessario procedere a un controllo formale della delibera adottata dal Consiglio notarile di Milano in data 27 marzo 2014, alla luce della disposizione di cui all'art. 159 l. not., che costituisce un passaggio obbligato, in quanto trattasi di norma che disciplina specificamente il procedimento di omologa. La norma prevede quanto segue:

Il notaio che sia stato destituito può domandare di essere riabilitato all'esercizio professionale con deliberazione del consiglio notarile del distretto al cui ruolo era iscritto quando fu destituito nei seguenti casi:

- a) se ha ottenuto la riabilitazione ai sensi della legge penale, quando è stato condannato per uno dei reati indicati nell'articolo 5, primo comma, numero 3°;
- b) se, negli altri casi, sono decorsi almeno tre anni dalla destituzione o dalla espiazione della pena.

La deliberazione del consiglio è soggetta ad omologazione da parte della Corte d'appello del distretto nel quale ha sede il consiglio notarile. La corte provvede in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero ed il notaio interessato.



Non può in ogni caso essere riabilitato all'esercizio professionale il notaio che sia stato condannato per falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia.

La domanda di riabilitazione professionale avanzata dal notaio M. trova, nel caso di specie, un ostacolo normativo che è da ritenere invalicabile proprio nella previsione di cui all'art. 159, comma 3, l. not., considerato che il resistente ha subito una condanna definitiva per i delitti di peculato e di appropriazione indebita, relativamente ai quali il legislatore ha escluso la riabilitazione.

La norma di cui al terzo comma *de qua*, infatti, non sembra lasciare alcun dubbio in ordine al fatto che, nell'ipotesi di condanna per taluni delitti tassativamente previsti dalla legge, non possa sussistere alcuna valutazione discrezionale, che tenga conto della inclinazione a delinquere del colpevole, del suo ravvedimento e dell'eventuale riabilitazione che ha estinto tutti gli effetti penali della condanna, né da parte del Consiglio notarile chiamato a decidere né da parte della Corte d'appello, chiamata a esercitare il proprio controllo formale, ai fini dell'omologa. Ciò in quanto il legislatore ha disposto, *a priori* e in termini generali, che in quelle ipotesi, il notaio non possa essere riabilitato all'esercizio della professione.

Alla luce di tale univoca disposizione normativa, questa Corte ritiene necessario rimettere alla Corte Costituzionale la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, l. not. per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 27, comma 3, della Costituzione, secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, così come sollevata dallo stesso resistente.

È, infatti, evidente, nel caso di specie, la rilevanza della questione ai fini del decidere, dato che il controllo formale che spetta alla Corte non può prescindere dall'applicazione di tale norma, la quale, atteso il suo carattere tassativo, comporta l'esclusione della riabilitazione del notaio, senza lasciare spazio a una diversa interpretazione costituzionalmente orientata e compatibile con le disposizioni di cui agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione.

La questione, inoltre, non appare manifestamente infondata, dato che l'art. 159, comma 3, l. not. sembra porsi in contrasto con le finalità della rieducazione, del recupero morale e sociale del condannato e del suo reinserimento nella vita civile (cui s'ispira l'art. 27, terzo comma, ultima parte, della Costituzione), precludendo ogni potere di apprezzamento da parte dell'ordine professionale di appartenenza, in relazione anche al comportamento tenuto dal condannato successivamente all'applicazione della pena e, in particolare, alla sua inclinazione a delinquere, al suo ravvedimento e alla sua eventuale riabilitazione che ha estinto tutti gli effetti penali della condanna. Inoltre, tale norma sembra porsi in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, apparendo irragionevole che il Consiglio notarile debba escludere la riabilitazione alla professione, senza alcun margine di discrezionalità che gli consenta di applicare il principio generale di graduazione della sanzione alla gravità del reato e di valutare l'eventuale compatibilità tra condanna e l'esercizio della professione notarile, tenendo anche conto dell'eventuale sentenza di riabilitazione.

Si osserva, peraltro, che la Corte Costituzionale, chiamata, in un caso analogo, a valutare la legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (secondo il quale "sono esclusi dalla partecipazione ai concorsi — per l'assunzione del personale dell'amministrazione civile del ministero dell'interno — coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione ovvero abbiano riportato condanna a pena detentiva per reati non colposi o siano stati sottoposti a misure di prevenzione"), lo ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui non prevedeva il potere di valutazione, da parte dell'Amministrazione interessata, ai fini dell'ammissione al concorso, della riabilitazione ottenuta dal candidato. A fondamento della propria decisione la Corte ha così motivato: "ai sensi dell'art. 178 cod. pen., la riabilitazione estingue le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga altrimenti. Non essendo l'esclusione dalla partecipazione al pubblico concorso un effetto penale della condanna, la riabilitazione non comporta di per sé, automaticamente, il venir meno dell'esclusione stessa, quando sia prevista dalla legge. È peraltro irragionevole (art. 3 Cost.) e contrastante con le finalità di reinserimento del condannato nella vita sociale, cui s'ispira anche l'art. 27, terzo comma, ultima parte, della Costituzione, considerare irrilevante l'intervenuta riabilitazione, precludendo all'Amministrazione la valutazione di tale evenienza, in tutti i suoi elementi, con riferimento particolare alla qualifica ed alle mansioni da espletare in base al concorso. Sì che proprio con riguardo all'esclusione dal concorso stesso la lamentata carenza di ogni potere di apprezzamento alla p.a. e, in particolare dell'intervenuta riabilitazione, si pongono in contrasto col perseguimento della finalità della rieducazione, del recupero morale e sociale del condannato e del suo reinserimento nella vita civile" (Corte Cost. 408/1993).

In definitiva, questa Corte si trova, anche nel caso di specie, nell'alternativa tra applicare il rigido automatismo previsto dall'art. 159 l. not., con conseguente violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, oppure valutare discrezionalmente il comportamento del notaio, con conseguente violazione di una norma di legge, l'art. 159 in questione, in mancanza di alcun appiglio normativo che consenta un'interpretazione che tenga conto della condotta del notaio tra il momento della condanna e quello della richiesta riabilitazione.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 47 del d.lgs. n. 249 del 2006, nella parte in cui non consente, in ogni caso, la riabilitazione del notaio dopo la condanna per uno dei reati indicati dalla stessa disposizione, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione;

Rimette la questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale;

Sospende il presente giudizio fino alla comunicazione della decisione della Corte costituzionale;

Dispone la trasmissione di copia integrale del fascicolo d'ufficio e della presente ordinanza, in copia autentica, alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 15 ottobre 2014.

Il Presidente: SANTOSUOSSO

14C00371

N. 262

Ordinanza del 28 febbraio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Ospedale Israelitico - Ospedale provinciale specializzato geriatrico contro Commissario ad acta per il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ed altri.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

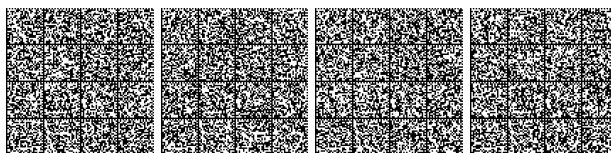
(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 997 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Ospedale Israelitico Ospedale Provinciale Specializzato Geriatrico, rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Recchia e Associati in Roma, corso Trieste, 88;

Contro:

- il Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;



- la Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n.27;

- la ASL RM/D, in persona del Direttore Generale p. t., rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Ferrara, con domicilio eletto presso la sede dell'Azienda medesima, in Roma, via Casal Bernocchi 73;

Nei confronti di Provincia Italiana Congregazione Figli Immacolata Concezione Idi, n.c.;

Quanto al ricorso introduttivo,

- del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. U00349/2012, avente ad oggetto: "Legge n. 135/12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - applicazione art. 15 comma 14 - Assistenza ospedaliera anno 2012"

- del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 428/2012, conosciuto per tramite della nota della Regione prot. n. 114 del 9.1.2013, avente ad oggetto: "Definizione budget provvisori I trimestre 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni con onere a carico del SSR, Ospedali Classificati, IRRCS privati e Policlinici Universitari non statali"; nonché ove occorra del Decreto n. 88/2012; nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; e di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

E per l'annullamento, altresì, quanto ai motivi aggiunti,

- del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100/2013, avente ad oggetto: "Definizione budget 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN"; nonché del DCA n. 183 del 9.4.2013 avente ad oggetto approvazione dello schema tipo di contratto/accordo per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del SSN, nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

- nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Regione Lazio e della ASL RM/D;

Viste le memorie difensive delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il cons. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

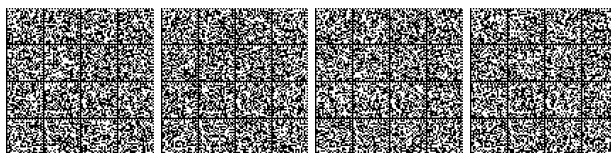
FATTO E DIRITTO

La struttura ricorrente è un ospedale classificato, con sede in Roma. Fa presente che svolge, in regime di accreditamento con il servizio sanitario nazionale, attività ospedaliera in senso stretto.

Con il proposto gravame impugna i decreti del Commissario ad acta della Regione Lazio, in epigrafe indicati, tra i quali prioritariamente (per il rilievo fondamentale che esso assume nell'economia decisionale della controversia) quello (DCA 349 del 22.11.2012) che ha rideterminato il budget già assegnato per il 2012 al suddetto nosocomio, disponendone le seguenti riduzioni:

- 6,8519% per le prestazioni ospedaliere di cui al DPCA U 088/2012 e s.m.i.

Con i motivi aggiunti viene altresì impugnato, in particolare, oltre agli altri atti indicati in epigrafe, il decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100 del 9.4.2013, avente ad oggetto la definizione del budget 2013 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN (con riduzione, in applicazione della legge n. 135/2012, nella misura dello 0,50%, del budget già stabilito per il 2012).



I suddetti decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n.95/2012, convertito con legge n.135/2012, il quale dispone che "A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinqües* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014".

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

- 1) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento;
- 2) Medesime censure di cui sopra, sotto ulteriore profilo;
- 3) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost.. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinqües* del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;
- 4) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4 comma 12 e dell'art. 8-*quinqües* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;
- 5) illegittimità derivata del decreto n. 428 del 2012. Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e presupposti.

Con i motivi aggiunti depositati il 28.6.2013 vengono quindi formulate le seguenti ulteriori censure:

- 6) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97. Violazione dell'art. 4 comma 12 del D.Lgs. n. 502/1992, dell'art. 8-*quinqües* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;
- 7) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento;
- 8) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost.. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90, Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinqües* del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;
- Violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4 comma 12 e dell'art. 8 quinqües del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;
- 9) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost., dell'art. 41 Cost. sul diritto all'impresa, dell'art. 8 comma 5 del D.Lgs. n. 502/92, dell'art. 2 comma 9 della L. n. 549/95. Eccesso di potere per sviamento, illogicità e difetto di istruttoria;
- 10) Violazione dell'art. 9 del DL n. 203/2005. Eccesso di potere per disparità di trattamento e difetto dei presupposti; in subordine, incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 9 predetto.

Si sono costituite in giudizio le intime amministrazioni, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19.11.2013 il ricorso e i motivi aggiunti sono stati assunti in decisione.

Oggetto della presente controversia sono i decreti del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio, in epigrafe indicati, che hanno rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie private (ed ospedali classificati, come quello ricorrente) in regime di accreditamento con il servizio sanitario e stabilito i budget 2013 per le medesime strutture.

Come sopra esposto i gravati decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n.95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che "A tutti i singoli contratti e a tutti i

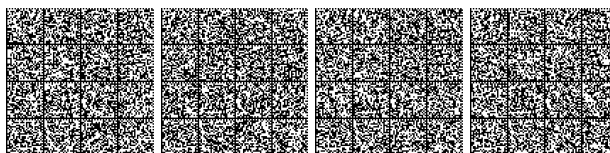


singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014".

Costituisce problematica, sollevata dall'istante nei propri atti d'impugnativa, che il Collegio reputa prioritaria (anche ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del sopra citato art. 15 comma 14, che si intendono sollevare con la presente ordinanza), quella per cui tale disposizione di legge non si applicherebbe agli ospedali classificati, in quanto equiparati a quelli pubblici, anche dopo la riforma sanitaria, ex art. 4 comma 12 del D.Lgs. n. 502/1992.

Tale opzione interpretativa non è condivisa dal Collegio, alla stregua del tenore letterale e del senso logico dell'art. 15 comma 14 del DL n. 95/2012. Tale norma si riferisce espressamente, invero, a tutti i contratti ed accordi per acquisto di prestazioni sanitarie "da soggetti privati accreditati". Ora, non v'è dubbio che gli ospedali classificati siano nondimeno soggetti privati, retti da regole privatistiche e gestiti secondo principi di economia, se non lucrativi. È pacifico tra l'altro, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (*cf.* sez. un. 02/04/2007 n. 8088), che gli enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, non sono da includersi, secondo l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, tra dette amministrazioni, che ai sensi dell'art. 1 di detto testo normativo comprendono le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. La classificazione, invero, degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non vale ad attribuire ad essi natura di ente ospedaliero o di ente pubblico, ma ne comporta l'equiparazione agli ospedali pubblici solo per effetti determinati e limitati, quali, attualmente, l'inserimento nell'ambito della programmazione sanitaria e il riconoscimento delle medesime tariffe. Per il resto, resta ferma l'autonomia amministrativa e finanziaria dei detti ospedali e la loro natura di soggetti privati. È stato anche affermato, al riguardo (v. Cass. Sez. Lav., sent. n. 12039 del 19-12-1990) che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, i quali esercitano professionalmente attività ospedaliera, assumono la qualità di imprenditore, nonostante il fine spirituale o comunque altruistico perseguito, ove la loro prestazione sia oggettivamente organizzata in modo che essa sia resa previo compenso adeguato al costo del servizio - dato che il requisito dello scopo di lucro assume rilievo meramente oggettivo ed è collegato alle modalità dello svolgimento dell'attività - con la conseguente applicabilità nei confronti di tali enti dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in ordine ai lavoratori da essi illegittimamente licenziati. Inoltre, proprio per l'Ospedale in questa sede ricorrente, si è affermato che, poiché con l. n. 101 del 1989 gli enti e le istituzioni ebraiche sono stati riconosciuti come enti di natura squisitamente privatistica, si è pertanto realizzato un mutamento radicale nell'ordinamento di tale tipo di enti che ha portato all'esclusione della loro natura pubblica (Corte Conti n. 51/2005). Ed ancora, si è precisato (Cass. Sez. Lav., sent. n. 3623 del 28-03-1995) come debba escludersi, nei confronti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, nella disciplina della legge 12 febbraio 1968 n. 132, non modificata in materia dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, la qualifica di enti ospedalieri cioè di enti pubblici non economici, in mancanza di un'espressa qualificazione in tal senso resa con Decreto del Presidente della Repubblica, mentre resta a tal fine irrilevante la circostanza che l'ente ecclesiastico abbia ottenuto la classificazione del proprio ospedale fra quelli soggetti alla programmazione ospedaliera (art. 1, sesto comma, in relazione agli artt. 20 e segg. della legge 132 del 1968). Si applica quindi nei loro confronti, ad avviso di questo Collegio, l'art. 15 comma 14 del DL di cui trattasi n. 95/2012. D'altra parte, si tratta pur sempre di soggetti destinatari di accreditamento istituzionale, ai sensi dell'art. 8-*quater* del D.Lgs. n. 502/92 e di tetto di spesa prestabilito e delimitato a carico del SSN. Quanto all'affermazione poi per cui tali ospedali riconosciuti sarebbero consustanziali al sistema sanitario nazionale come gli stessi ospedali pubblici, si tratta di assunto da rettificare alla stregua della più recente giurisprudenza amministrativa che ben chiaramente ha avuto modo di precisare come, particolarmente dopo l'entrata in vigore del DL n. 112/2008, le strutture private "equiparate" alle pubbliche (come appunto gli ospedali classificati) sono soggette a tetto di spesa invalicabile oltre il quale non hanno alcun diritto a remunerazione pubblica. Nè esse hanno diritto a ripiano di eventuali disavanzi finanziari da parte ed a carico delle Regioni e del SSN (v. Consiglio di Stato, sez. III, 06/02/2013, n. 697). Da ultimo, può soggiungersi che sempre sul piano letterale l'applicabilità agli ospedali classificati della normativa (emergenziale) ex art. 15 comma 14 più volte citato, appare confermata anche tenendo conto dell'estensione della riduzione, secondo l'espressa dicitura della legge, non solo ai contratti, ma agli stessi "accordi" (conferenti, questi ultimi, ex art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/92, proprio, tra le altre, alle strutture private "equiparate").

Premesso quanto sopra, rileva il Collegio che appare non manifestamente infondato, anche alla stregua di quanto al riguardo in parte dedotto dalla stessa struttura ricorrente, il dubbio di costituzionalità in ordine alla disciplina normativa che ha giustificato l'adozione dei contestati decreti, per contrasto con gli art. 117, comma 3, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con gli artt. 41, 3, 97, 32 della Costituzione.



Relativamente alla detta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione deve essere invero evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 (ed anni successivi) che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto, essa risulta in palese contrasto con il richiamato art. 117, comma 3.

Ed invero il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte Costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e secondo cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva tuttavia che la suddetta disposizione, proprio perché individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli "lineari" senza alternative) i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei compatti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali), risulta non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma. Pertanto, la questione di costituzionalità, sotto tale aspetto, non è manifestamente infondata.

Pure non manifestamente infondata è la prospettata violazione dell'art. 97 Cost., oltre che dell'art. 3 della Cost., e dei principi individuati dalla Corte Costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

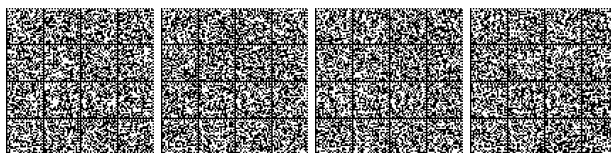
In particolare, tenendo anche conto di quanto prospettato dall'Istituto ricorrente, va sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25 Cost., di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonché il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso (limitatamente al 2012) sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati; per la corretta esecuzione dei quali hanno d'altra parte allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature. Ora al riguardo non ignora il Collegio che viene anche ritenuta legittima, secondo la giurisprudenza amministrativa (*cf.* CdS, Ad. Pl. n. 4/2012), l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria. Ma ciò si è ritenuto che possa ammettersi soltanto in presenza di tetti di spesa degli anni precedenti ai quali gli interessati si siano potuti rapportare tenendo contemporaneamente conto di ulteriori limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno. Oltre tale limite, invero, non vi è più tutela dell'affidamento e questo appare essersi appunto invertito nella specie per l'anno 2012 in quanto i tagli di budget sono stati per tale anno imposti, con parziale decorrenza retroattiva dall'1.1.2012, dalla disposizione legislativa in questione, a budget già approvati e senza alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione.

Risulta poi non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio di libertà dell'attività economica privata.

Ugualmente non manifestamente infondata, nel suddetto contesto, è la violazione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto le contestate riduzioni dei budget, giustificate unicamente da motivi di ordine economico-finanziario e che fanno seguito ad altre precedenti riduzioni, possono determinare una compromissione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art. 32, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 309/1999,



secondo la quale” le esigenze della finanza pubblica non possono assumere nel bilanciamento del legislatore un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”.

La rilevanza e la pregiudizialità delle sollevate questioni di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell’art. 134 della Costituzione, dell’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e dell’art. 79 c.p.a.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 15, comma 14, del DL n. 15 del 6 luglio 2012, convertito in Legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, per contrasto con gli artt. 117 comma 3, 3, 97, 41 e 32 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l’intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Il Presidente: RIGGIO

L’Estensore: LUNDINI

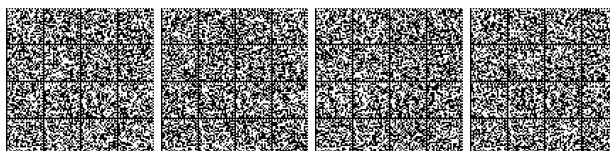
14C00373

N. 263

Ordinanza del 28 febbraio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Istituto Figlie di San Camillo - Ospedale Madre Giuseppina Vannini contro Commissario ad acta per il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ed altri.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell’esercizio 2012, per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell’importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l’anno 2011, dello 0,5 per cento per l’anno 2012, dell’1 per cento per l’anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall’anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l’imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 993 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da: «Istituto Figlie di San Camillo» Ospedale «Madre Giuseppina Vannini», con sede in Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Recchia e Associati, in Roma, corso Trieste n. 88;

Contro il Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi n. 12; la Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27; la ASL RM/C, in persona del Direttore Generale p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Barbara Bentivoglio, Gabriella Mazzoli e Maria Cristina Tandoi, con domicilio eletto presso gli stessi, in Roma, via Primo Camera n. 1;

Nei confronti di Provincia Italiana della Congregazione dei Figli dell'Immacolata Concezione - IDI, n.c.;

Per l'annullamento, quanto al ricorso introduttivo, del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. U00349/2012, avente ad oggetto: «Legge n. 135/12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - applicazione art. 15, comma 14, - Assistenza ospedaliera anno 2012»; del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 428/2012, conosciuto per tramite della nota della Regione prot. n. 114 del 9.1.2013, avente ad oggetto: «Definizione budget provvisori I trimestre 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni con onere a carico del SSR, Ospedali Classificati, IRRCS privati e Policlinici Universitari non statali»; nonché ove occorra del Decreto n. 88/2012 e del decreto n. 115/2012; nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso; e per l'annullamento, altresì, quanto ai motivi aggiunti; del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100/2013, avente ad oggetto: «Definizione budget 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN»; nonché del DCA n. 183 del 9.4.2013 avente ad oggetto approvazione dello schema tipo di contratto/accordo per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del SSN, nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Regione Lazio e della Asl Rm/C;

Viste le memorie difensive delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il cons. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

L'Istituto ricorrente, che gestisce l'ospedale classificato «Madre Giuseppina Vannini», con sede in Roma, fa presente che svolge, mediante detta struttura, in regime di accreditamento con il servizio sanitario nazionale, attività ospedaliera e specifici programmi assistenziali definiti «funzioni», tra cui la rete dell'emergenza. Con il proposto gravame impugna i decreti del Commissario ad acta della Regione Lazio, in epigrafe indicati, tra i quali prioritariamente (per il rilievo fondamentale che esso assume nell'economia decisionale della controversia) quello (DCA 349 del 22.11.2012) che ha rideterminato il budget e i finanziamenti già assegnati per il 2012 al suddetto nosocomio, disponendone le seguenti riduzioni:

6,8519% per le prestazioni ospedaliere di cui al DPCA U 088/2012 e s.m.i.;



identica percentuale del 6,8519% per il finanziamento delle funzioni assistenziali e delle funzioni di didattica e di ricerca connesse alle attività assistenziali di cui al DPCA 115/2012.

Con i motivi aggiunti viene altresì impugnato, in particolare, oltre agli altri atti indicati in epigrafe, il decreto del Commissario ad acta Regione Lazio n. 100 del 9.4.2013, avente ad oggetto la definizione, del budget 2013 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN (con riduzione, in applicazione della legge n. 135/2012, nella misura dello 0,50%, del budget già stabilito per il 2012).

I suddetti decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il quale dispone che «A tutti singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento. Violazione del principio di retroattività degli atti amministrativi;

2) medesime censure di cui sopra, sotto ulteriore profilo;

3) violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32, comma 8, della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1, comma 32, della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2, comma 8, della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria; per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

4) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4, comma 12, e dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere per disparità di trattamento e per contraddittorietà;

5) illegittimità derivata del decreto n. 428 del 2012. Violazione dell'art. 15, comma 14, della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e presupposti. Con i motivi aggiunti depositati il 28.6.2013 vengono quindi formulate le seguenti ulteriori censure;

6) violazione del principio di imparzialità ex art. 97. Violazione dell'art. 4, comma 12, del decreto legislativo n. 502/1992, dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

7) violazione dell'art. 15, comma 14, della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento;

8) violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost.. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32, comma 8, della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1, comma 32, della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2, comma 8, della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4, comma 12, e dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere per disparità di trattamento e per contraddittorietà;

9) violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost., dell'art. 41 Cost. sul diritto all'impresa, dell'art. 8, comma 5, del decreto legislativo n. 502/92, dell'art. 2, comma 9, della L. n. 549/95. Eccesso di potere per sviamento, illogicità e difetto di motivazione;

10) violazione degli articoli 3, 31, 32 e 97 Cost.. Violazione dell'art. 8-*quinquies* e dell'art. 8-*sexies* del decreto legislativo n. 502/1992, dell'art. 2, comma 5, del DM 15.12.1994, dell'art. 3, comma 2, del DM del 30.6.97, la cui efficacia è richiamata dal DM del 12.9.2006. Eccesso di potere per sviamento, difetto di presupposti, illogicità, contraddittorietà. Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost.;

11) incostituzionalità dell'art. 8-*quinquies* e *sexies* del decreto legislativo n. 502/92 per violazione dell'art. 41 Cost. e dell'art. 97 Cost.;

12) violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria;



13) violazione dell'art. 9 del DL n. 203/2005. Eccesso di potere per disparità di trattamento e difetto dei presupposti; in subordine, incostituzionalità, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost, dell'art. 9 predetto.

Si sono costituite in giudizio le intime amministrazioni, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19.11.2013 il ricorso e i motivi aggiunti sono stati assunti in decisione.

Oggetto della presente controversia sono i decreti del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio, in epigrafe indicati, che hanno rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie private (ed ospedali classificati, come quello ricorrente) in regime di accreditamento con il servizio sanitario e stabilito i budget 2013 per le medesime strutture.

Come sopra esposto i gravati decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni, sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica, ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

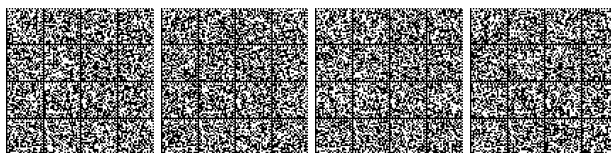
Costituisce problematica, sollevata dall'istante nei propri atti d'impugnativa, che il Collegio reputa prioritaria (anche ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del sopra citato art. 15, comma 14, che si intendono sollevare con la presente ordinanza), quella per cui tale disposizione di legge non si applicherebbe agli ospedali classificati, in quanto equiparati a quelli pubblici, anche dopo la riforma sanitaria, ex art. 4, comma 12, del decreto legislativo n. 502/1992.

Tale opzione interpretativa non è condivisa dal Collegio, alla stregua del tenore letterale e del senso logico dell'art. 15 comma 14 del DL n. 95/2012. Tale norma si riferisce espressamente, invero, a tutti i contratti ed accordi per acquisto di prestazioni sanitarie «da soggetti privati accreditati». Ora, non v'è dubbio che gli ospedali classificati siano nondimeno soggetti privati, retti da regole privatistiche e gestiti secondo principi di economia, se non lucrativi. È pacifico, tra l'altro, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (*cf.* sez. 02/04/2007 n. 8088), che gli enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, non sono da includersi, secondo l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tra dette amministrazioni, che ai sensi dell'art. 1 di detto testo normativo comprendono le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

La classificazione, invero, degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non vale ad attribuire ad essi natura di ente ospedaliero o di ente pubblico, ma ne comporta l'equiparazione agli ospedali pubblici solo per effetti determinati e limitati, quali, attualmente, l'inserimento nell'ambito della programmazione sanitaria e il riconoscimento delle medesime tariffe.

Per il resto, resta ferma l'autonomia amministrativa e finanziaria dei detti ospedali e la loro natura di soggetti privati. È stato anche affermato, al riguardo (v. Cass. Sez. Lav., sent. n. 12039 del 19-12-1990) che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, quali esercitano professionalmente attività ospedaliera, assumono la qualità di imprenditore, nonostante il fine spirituale o comunque altruistico perseguito, ove la loro prestazione sia oggettivamente organizzata in modo che essa sia resa previo compenso adeguato al costo del servizio - dato che il requisito dello scopo di lucro assume rilievo meramente oggettivo ed è collegato alle modalità dello svolgimento dell'attività - con la conseguente applicabilità nei confronti di tali enti dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in ordine ai lavoratori da essi illegittimamente licenziati.

Ed ancora, si è precisato (Cass. Sez. Lav., cent. n. 3623 del 28-03-1995) come debba escludersi, nei confronti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, nella disciplina della legge 12 febbraio 1968 n. 132, non modificata in materia dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, la qualifica di enti ospedalieri cioè di enti pubblici non economici, in mancanza di un'espressa qualificazione in tal senso resa con Decreto del Presidente della Repubblica, mentre resta a tal fine irrilevante la circostanza che l'ente ecclesiastico abbia ottenuto la classificazione del proprio ospedale fra quelli soggetti alla programmazione ospedaliera (art. 1, sesto comma, in relazione agli articoli 20 e segg. della legge 132 del 1968).



Si applica quindi nei loro confronti, ad avviso di questo Collegio, l'art. 15, comma 14, del DL di cui trattasi n. 95/2012.

D'altra parte, si tratta pur sempre di soggetti destinatari di accreditamento istituzionale, ai sensi dell'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502/92 e di tetto di spesa prestabilito e delimitato a carico del SSN.

Quanto all'affermazione poi per cui tali ospedali riconosciuti sarebbero consustanziali al sistema sanitario nazionale come gli stessi ospedali pubblici, si tratta di assunto da rettificare alla stregua della più recente giurisprudenza amministrativa che ben chiaramente ha avuto modo di precisare come, particolarmente dopo l'entrata, in vigore del DL n. 112/2008, le strutture private «equiparate» alle pubbliche (come appunto gli ospedali classificati) sono soggette a tetto di spesa invalicabile oltre il quale non hanno alcun diritto remunerazione pubblica. Né esse hanno diritto a ripiano di eventuali disavanzi finanziari da parte ed a carico delle Regioni e del SSN (v. Consiglio di Stato, sez. III, 06/02/2013, n. 697).

Da ultimo, può soggiungersi che sempre sul piano letterale l'applicabilità agli ospedali classificati della normativa (emergenziale) ex art. 15, comma 14, più volte citato, appare confermata anche tenendo conto dell'estensione della riduzione, secondo l'espressa dicitura della legge, non solo ai contratti, ma agli stessi «accordi» (conferenti, questi ultimi, ex art. 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/92, proprio, tra le altre, alle strutture private «equiparate»).

Premesso quanto sopra, rileva il Collegio che appare non manifestamente infondato, anche alla stregua di quanto al riguardo in parte dedotto dalla stessa struttura ricorrente, il dubbio di costituzionalità in ordine alla disciplina normativa che ha giustificato l'adozione dei contestati decreti, per contrasto con gli articoli 117, comma 3, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con gli articoli 3, 41, 97 e 32 della Costituzione.

Relativamente alla detta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione deve essere invero evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 (ed anni successivi) che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto, essa risulta in palese contratto con il richiamato articoli 17, comma 3.

Ed invero il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e secondo cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva tuttavia che la suddetta disposizione, proprio perché individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli «lineari» senza alternative) i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei compatti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali), risulta non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma. Pertanto, la questione di costituzionalità, sotto tale aspetto, non è manifestamente infondata.

Pure non manifestamente infondata è la prospettata violazione dell'art. 97 Cost., oltre che dell'art. 3, della Cost., e dei principi individuati dalla Corte costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

In particolare, tenendo anche conto di quanto prospettato dall'Istituto ricorrente, va sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25 Cost., di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonché il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso (limitatamente al 2012) sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad



erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali hanno d'altra parte allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature.

Ora al riguardo non ignora il Collegio che viene anche ritenuta legittima, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. CdS, Ad. Pl. n. 4/2012), l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria.

Ma ciò si è ritenuto che possa ammettersi soltanto in presenza di tetti di spesa degli anni precedenti ai quali gli interessati si siano potuti rapportare tenendo contemporaneamente conto di ulteriori limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno.

Oltre tale limite, invero, non vi è più tutela dell'affidamento e questo appare essersi appunto inverato nella specie per l'anno 2012 in quanto i tagli di budget sono stati per tale anno imposti, con parziale decorrenza retroattiva dall'1.1.2012, dalla disposizione legislativa in questione, a budget già approvati e senza alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione.

Risulta poi non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio di libertà dell'attività economica privata.

Ugualmente non manifestamente infondata, nel suddetto contesto, è la violazione dell'art. 32 della Costituzione, quanto le contestate riduzioni dei budget, giustificate unicamente da motivi di ordine economico-finanziario e che fanno seguito ad altre precedenti riduzioni, possono determinare una compromissione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art. 32, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 309/1999, secondo la quale «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere nel bilanciamento del legislatore un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

La rilevanza e la pregiudizialità delle sollevate questioni di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e dell'art. 79 c.p.a.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 15 del 6 luglio 2012, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, per contrasto con gli articoli 117 comma 3, 3, 97, 41 e 32 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente;

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore;

Giulia Ferrari, Consigliere.

Il Presidente: RIGGIO

L'Estensore: LUNDINI



N. 264

Ordinanza del 28 febbraio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da ARIS Associazione religiosa Istituti socio sanitari - Regione Lazio contro Commissario ad acta per il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ed altri.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 999 del 2013, proposto da:

A.R.I.S., Associazione Religiosa Istituti Socio Sanitari - Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Recchia e Associati in Roma, corso Trieste, 88;

Contro:

il Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27;

Nei confronti di:

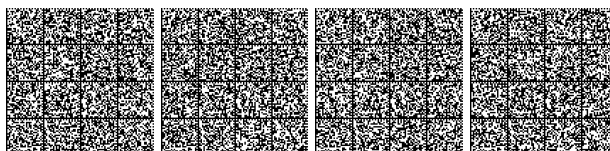
Casa di Cura Villa Sacra Famiglia, in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

l'Azienda Policlinico Umberto I di Roma, in persona del rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Paola Baglio, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'Azienda, in Roma, viale del Policlinico, 155;

Per l'annullamento:

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. U00349/2012, avente ad oggetto: «Legge n. 135/12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini — applicazione art. 15 comma 14 — Assistenza ospedaliera anno 2012»

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 428/2012, conosciuto per tramite della nota della Regione prot. n. 114 del 9.1.2013, avente ad oggetto: «Definizione budget provvisori I trimestre 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni con onere a carico del SSR, Ospedali Classificati, IRRCS privati e Policlinici Universitari non statali»; nonché ove occorra del Decreto n. 88/2012 e del decreto n. 115/2012; nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Regione Lazio e del Policlinico Umberto I di Roma;

Viste le memorie difensive delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il cons. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

L'Associazione ricorrente, Associazione Religiosa Istituti Socio Sanitari — Regione Lazio, prospetta di avere la rappresentanza processuale degli aderenti operativi nella Regione Lazio, che esercitano attività ospedaliera.

Con il proposto gravame impugna i decreti del Commissario ad acta della Regione Lazio, in epigrafe indicati, tra i quali prioritariamente (per il rilievo fondamentale che esso assume nell'economia decisionale della controversia) quello (DCA 349 del 22.11.2012) che ha rideterminato il budget e i finanziamenti già assegnati per il 2012 alle strutture rappresentate dalla ricorrente, disponendone le seguenti riduzioni:

6,8519% per le prestazioni ospedaliere di cui al DPCA U 088/2012 e s.m.i.;

identica percentuale del 6,8519% per il finanziamento delle funzioni assistenziali e delle funzioni di didattica e di ricerca connesse alle attività assistenziali di cui al DPCA 115/2012.

Il suddetto decreto è stato adottato in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il quale dispone che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità trattamento. Violazione del principio di retroattività degli atti amministrativi;

2) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento, sotto ulteriore profilo;

3) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost.. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

4) Illegittimità derivata del decreto n. 428 del 2012. Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e presupposti.

Si sono costituite in giudizio le intime amministrazioni, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19.11.2013 il ricorso è stato assunto in decisione.

Oggetto della presente controversia è il decreto del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio, in epigrafe indicato, che ha rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie private (ed ospedali classificati, come quelli rappresentati dalla ricorrente associazione) in regime di accreditamento con il servizio sanitario.

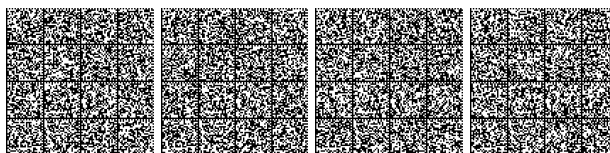


Come sopra esposto i gravati decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Costituisce problematica che il Collegio reputa prioritaria (anche ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del sopra citato art. 15 comma 14, che si intendono sollevare con la presente ordinanza), quella relativa all'applicabilità o meno di tale disposizione di legge agli ospedali classificati, equiparati a quelli pubblici, anche dopo la riforma sanitaria, ex art. 4 comma 12 del d.lgs. n. 502/1992.

L'opzione interpretativa secondo cui la disposizione di legge suddetta non si applicherebbe ai detti ospedali non è quella del Collegio, dato il tenore letterale e del senso logico dell'art. 15 comma 14 del DL n. 95/2012. Tale norma si riferisce espressamente, invero, a tutti i contratti ed accordi per acquisto di prestazioni sanitarie «da soggetti privati accreditati». Ora, non v'è dubbio che gli ospedali classificati siano nondimeno soggetti privati, retti da regole privatistiche e gestiti secondo principi di economia, se non lucrativi. È pacifico tra l'altro, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (*cf.* sez. un. 02/04/2007 n. 8088), che gli enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, non sono da includersi, secondo l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, tra dette amministrazioni, che ai sensi dell'art. 1 di detto testo normativa comprendono le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. La classificazione, invero, degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non vale ad attribuire ad essi natura di ente ospedaliero o di ente pubblico, ma ne comporta l'equiparazione agli ospedali pubblici solo per effetti determinati e limitati, quali, attualmente, l'inserimento nell'ambito della programmazione sanitaria e il riconoscimento delle medesime tariffe. Per il resto, resta ferma l'autonomia amministrativa e finanziaria dei detti ospedali e la loro natura di soggetti privati. È stato anche affermato, al riguardo (v. Cass. Sez. Lav., sent. n. 12039 del 19-12-1990) che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, i quali esercitano professionalmente attività ospedaliera, assumono la qualità di imprenditore, nonostante il fine spirituale o comunque altruistico perseguito, ove la loro prestazione sia oggettivamente organizzata in modo che essa sia resa previa compenso adeguato al costo del servizio dato che il requisito dello scopo di lucro assume rilievo meramente oggettivo ed è collegato alle modalità dello svolgimento dell'attività — con la conseguente applicabilità nei confronti di tali enti dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in ordine ai lavoratori da essi illegittimamente licenziati. Ed ancora, si è precisato (Cass. Sez. Lav., sent. n. 3623 del 28-03-1995) come debba escludersi, nei confronti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, nella disciplina della legge 12 febbraio 1968 n. 132, non modificata in materia dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, la qualifica di enti ospedalieri cioè di enti pubblici non economici, in mancanza di un'espressa qualificazione in tal senso resa con Decreto del Presidente della Repubblica, mentre resta a tal fine irrilevante la circostanza che l'ente ecclesiastico abbia ottenuto la classificazione del proprio ospedale fra quelli soggetti alla programmazione ospedaliera (art. 1, sesto comma, in relazione agli artt. 20 e segg. della legge 132 del 1968). Si applica quindi nei loro confronti, ad avviso di questo Collegio, l'art. 15 comma 14 del DL di cui trattasi n. 95/2012. D'altra parte, si tratta pur sempre di soggetti destinatari di accreditamento istituzionale, ai sensi dell'art. 8-*quater* del D.Lgs. n. 502/92 e di tetto di spesa prestabilito e delimitato a carico del SSN. Quanto all'affermazione poi (che si ritrova talora nella giurisprudenza meno recente) per cui tali ospedali riconosciuti sarebbero consustanziali al sistema sanitario nazionale come gli stessi ospedali pubblici, si tratta di assunto da rettificare alla stregua della più recente giurisprudenza amministrativa che ben chiaramente ha avuto modo di precisare come, particolarmente dopo l'entrata in vigore del DL n. 112/2008, le strutture private «equiparate» alle pubbliche (come appunto gli ospedali classificati) sono soggette a tetto di spesa invalicabile oltre il quale non hanno alcun diritto a remunerazione pubblica. Né esse hanno diritto a ripiano di eventuali disavanzi finanziari da parte ed a carico delle Regioni e del SSN (v. Consiglio di Stato, sez. III, 06/02/2013, n. 697). Da ultimo, può soggiungersi che sempre sul piano letterale l'applicabilità, agli ospedali classificati della normativa (emergenziale) ex art. 15 comma 14 più volte citato, appare confermata anche tenendo conto dell'estensione della riduzione, secondo l'espressa dicitura della legge, non solo ai contratti, ma agli stessi «accordi» (conferenti, questi ultimi, ex art 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/92, proprio, tra le altre, alle strutture private «equiparate»).

Premesso quanto sopra, rileva il Collegio che appare non manifestamente infondato, anche alla stregua di quanto al riguardo in parte dedotto dalla ricorrente, il dubbio di costituzionalità in ordine alla disciplina normativa che ha giustificato l'adozione del contestato decreto, per contrasto con gli art. 117, comma 3, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con gli artt. 41, 3, 97 e 32 della Costituzione.



Relativamente alla detta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione deve essere invero evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 (ed anni successivi) che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto, essa risulta in palese contrasto con il richiamato art. 117, comma 3.

Ed invero il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e secondo cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva tuttavia che la suddetta disposizione, proprio perchè individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli «lineari» senza alternative) i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei compatti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali), risulta non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma. Pertanto, la questione di costituzionalità, sotto tale aspetto, non è manifestamente infondata.

Pure non manifestamente infondata è la prospettata violazione dell'art. 97 Cost., oltre che dell'art. 3 della Cost., e dei principi individuati dalla Corte costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

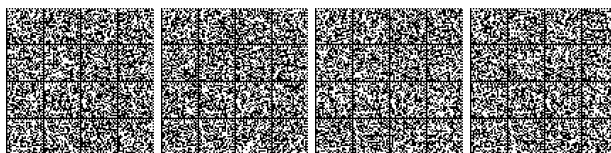
In particolare, tenendo anche conto di quanto prospettato dalla ricorrente, va sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25 Cost., di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonchè il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso (limitatamente al 2012) sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti precedentemente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali hanno d'altra parte allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature. Ora al riguardo non ignora il Collegio che viene anche ritenuta legittima, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. CdS, Ad. Pl. n. 4/2012), l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria. Ma ciò si è ritenuto che possa ammettersi soltanto in presenza di tetti di spesa degli anni precedenti ai quali gli interessati si siano potuti rapportare tenendo contemporaneamente conto di ulteriori limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno. Oltre tale limite, invero, non vi è più tutela dell'affidamento e questo appare essersi appurato invero nella specie per l'anno 2012 in quanto i tagli di budget sono stati per tale anno imposti, con parziale decorrenza retroattiva dall'1.1.2012, dalla disposizione legislativa in questione, a budget già approvati e senza alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione.

Risulta poi non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati precedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio di libertà dell'attività economica privata.

Ugualmente non manifestamente infondata, nel suddetto contesto, è la violazione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto le contestate riduzioni dei budget, giustificate unicamente da motivi di ordine economico-finanziario e che fanno seguito ad altre precedenti riduzioni, possono determinare una compromissione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art. 32, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 309/1999, secondo la quale «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere nel bilanciamento del legislatore un peso



talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

La rilevanza e la pregiudizialità delle sollevate questioni di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e dell'art. 79 c.p.a.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 15 del 6 luglio 2012, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, per contrasto con gli artt. 117 comma 3, 3, 97, 41 e 32 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Il Presidente: RIGGIO

L'Estensore: LUNDINI

14C00375

N. 265

Ordinanza del 28 febbraio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Casa generalizia dell'Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli, Ospedale San Giovanni Calibita - Fatebenefratelli contro Commissario ad acta per il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ed altri.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 996 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Casa Generalizia Ordine dell'Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli, Ospedale San Giovanni Calibita - Fatebenefratelli, rappresentata e difesa dall'avv. Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Recchia e Associati in Roma, corso Trieste, 88;

Contro:

il Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27;

la ASL RM/A, in persona del Direttore Generale p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Gianluca Nervegna, con domicilio eletto presso lo stesso, in Roma, via Ariosto n. 3/9 (sede dell'Avvocatura dell'Azienda);

Nei confronti di:

Provincia Italiana Congregazione Figli Immacolata Concezione — Idi, non costituita;

Quanto al ricorso introduttivo:

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. U00349/2012, avente ad oggetto: «Legge n. 135/12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - applicazione art. 15 comma 14 - Assistenza ospedaliera anno 2012»

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 428/2012, conosciuto per tramite della nota della Regione prot. n. 114 del 9 gennaio 2013, avente ad oggetto: «Definizione budget provvisori I trimestre 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni con onere a carico del SSR, Ospedali Classificati, IRRCs privati e Policlinici Universitari non statali»; nonché ove occorra del Decreto n. 88/2012 e del decreto n. 115/2012; nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia e delle finanze; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

e per l'annullamento, altresì,

quanto ai motivi aggiunti,

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100/2013, avente ad oggetto: «Definizione budget 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN»; nonché del DCA n. 183 del 9 aprile 2013 avente ad oggetto approvazione dello schema tipo di contratto/accordo per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del SSN, nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia e delle finanze;

nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso ivi comprese la DGR n. 602/2004, la DGR n. 813/2008, la DGR n. 509/2010, la DGR n. 51/2012;

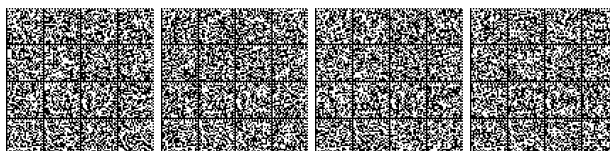
Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Regione Lazio e della Asl Rm/A;

Viste le memorie difensive delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il cons. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



FATTO E DIRITTO

L'Istituto ricorrente, che gestisce l'ospedale classificato «San Giovanni Calibita - Fatebenefratelli», con sede in Roma, fa presente di svolgere, mediante detta struttura, in regime di accreditamento con il servizio sanitario nazionale, attività ospedaliera e specifici programmi assistenziali definiti «funzioni», tra cui la rete dell'emergenza.

Con il proposto gravame impugna i decreti del Commissario ad acta della Regione Lazio, in epigrafe indicati, tra i quali prioritariamente (per il rilievo fondamentale che esso assume nell'economia decisionale della controversia) quello (DCA 349 del 22 novembre 2012) che ha rideterminato il budget e i finanziamenti già assegnati per il 2012 al suddetto nosocomio, disponendone le seguenti riduzioni:

6,8519% per le prestazioni ospedaliere di cui al DPCA U 088/2012 e s.m.i.;

identica percentuale del 6,8519% per il finanziamento delle funzioni assistenziali e delle funzioni di didattica e di ricerca connesse alle attività assistenziali di cui al DPCA 115/2012.

Con i motivi aggiunti viene altresì impugnato, in particolare, oltre agli altri atti indicati in epigrafe, il decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100 del 9 aprile 2013, avente ad oggetto la definizione del budget 2013 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN (con riduzione, in applicazione della legge n. 135/2012, nella misura dello 0,50%, del budget già stabilito per il 2012).

I suddetti decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il quale dispone che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità trattamento. Violazione del principio di retroattività degli atti amministrativi;

2) Medesime censure di cui sopra, sotto ulteriore profilo;

3) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost., Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90 Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23 dicembre 1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

4) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4 comma 12 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30 giugno 1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

5) illegittimità derivata del decreto n. 428 del 2012. Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e presupposti.

Con i motivi aggiunti depositati il 28 giugno 2013 e il 26 luglio 2013 vengono quindi formulate le seguenti ulteriori censure:

6) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97. Violazione dell'art. 4 comma 12 del D.Lgs. n. 502/1992, dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30 giugno 1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

7) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento;

8) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23 dicembre 1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

Violazione del principio di imparzialità ex art 97 Cost., dell'art. 4 comma 12 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30 giugno 1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

9) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost., dell'art. 41 Cost. sul diritto all'impresa, dell'art. 8 comma 5 del D.Lgs. n. 502/92, dell'art. 2 comma 9 della L. n. 549/95. Eccesso di potere per sviamento, illogicità e difetto di motivazione;

10) Violazione degli artt. 3, 31, 32 e 97 Cost. Violazione dell'art. 8-*quinquies* e dell'art. 8-*sexies* del D.Lgs. n. 502/1992, dell'art. 2 comma 5 del DM 15 dicembre 1994, dell'art. 3 comma 2 del DM del 30 giugno 1997, la cui efficacia è richiamata dal DM del 12 settembre 2006. Eccesso di potere per sviamento, difetto di presupposti, illogicità, contraddittorietà. Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost.;



11) Incostituzionalità dell'art. 8-*quinquies* e *sexies* del D.Lgs. n. 502/92 per violazione dell'art. 41 Cost. e dell'art. 97 Cost.;

12) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria;

13) Violazione dell'art. 9 del D.L. n. 203/2005. Eccesso di potere per disparità di trattamento e difetto dei presupposti; in subordine, incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 9 predetto;

14) Violazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione ex art. 97 Cost. Violazione del D.Lgs. n. 231/2002 e della Direttiva Comunitaria 2000/35/CE. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento.

Si sono costituite in giudizio le intimate amministrazioni, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

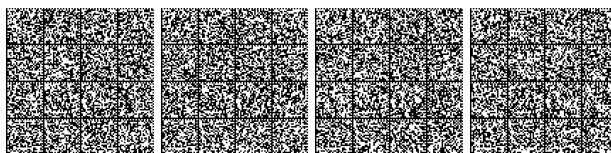
Alla pubblica udienza del 19 novembre 2013 il ricorso e i motivi aggiunti sono stati assunti in decisione.

Oggetto della presente controversia sono i decreti del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio, in epigrafe indicati, che hanno rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie private (ed ospedali classificati, come quello ricorrente) in regime di accreditamento con il servizio sanitario e stabilito i budget 2013 per le medesime strutture.

Come sopra, esposto i gravati decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Costituisce problematica, sollevata dall'istante nei propri atti d'impugnativa, che Collegio reputa prioritaria (anche ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del sopra citato art. 15 comma 14, che si intendono sollevare con la presente ordinanza), quella per cui tale disposizione di legge non si applicherebbe agli ospedali classificati, in quanto equiparati a quelli pubblici, anche dopo la riforma sanitaria, ex art. 4 comma 12 del D.Lgs. n. 502/1992.

Tale opzione interpretativa non è condivisa dal Collegio, alla stregua del tenore letterale e del senso logico dell'art. 15 comma 14 del DL n. 95/2012. Tale norma si riferisce espressamente, invero, a tutti i contratti ed accordi per acquisto di prestazioni sanitarie «da soggetti privati accreditati». Ora, non v'è dubbio che gli ospedali classificati siano nondimeno soggetti privati, retti da regole privatistiche e gestiti secondo principi di economia, se non lucrativi. È pacifico tra l'altro, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (*cf.* sez. un. 2 aprile 2007 n. 8088), che gli enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, non sono da includersi, secondo l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, tra dette amministrazioni, che ai sensi dell'art. 1 di detto testo normativo comprendono le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. La classificazione, invero, degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non vale ad attribuire ad essi natura di ente ospedaliero o di ente pubblico, ma ne comporta l'equiparazione agli ospedali pubblici solo per effetti determinati e limitati, quali, attualmente, l'inserimento nell'ambito della programmazione sanitaria e il riconoscimento delle medesime tariffe. Per il resto, resta ferma l'autonomia amministrativa e finanziaria dei detti ospedali e la loro natura di soggetti privati. È stato anche affermato, al riguardo (v. Cass. Sez. Lav., sent. n. 12039 del 19 dicembre 1990) che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, i quali esercitano professionalmente attività ospedaliera, assumono la qualità di imprenditore, nonostante il fine spirituale o comunque altruistico perseguito, ove la loro prestazione sia oggettivamente organizzata in modo che essa sia resa previo compenso adeguato al costo del servizio - dato che il requisito dello scopo di lucro assume rilievo meramente oggettivo ed è collegato alle modalità dello svolgimento dell'attività - con la conseguente applicabilità nei confronti di tali enti dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in ordine ai lavoratori da essi illegittimamente licenziati. Ed ancora, si è precisato (Cass. Sez. Lav., sent. n. 3623 del 28 marzo 1995) come debba escludersi, nei confronti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, nella disciplina della legge 12 febbraio 1968 n. 132, non modificata in materia dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, la qualifica di enti ospedalieri cioè di enti pubblici non economici, in mancanza di un'espressa qualificazione in tal senso resa con Decreto del Presidente della Repubblica, mentre resta a tal fine irrilevante la circostanza che l'ente ecclesiastico abbia ottenuto la classificazione del proprio ospedale fra quelli soggetti alla programmazione ospedaliera (art. 1, sesto comma, in relazione agli artt. 20 e segg. della legge 132 del 1968). Si applica quindi nei loro confronti, ad avviso di questo Collegio, l'art. 15 comma 14 del DL di cui trattasi n. 95/2012. D'altra parte, si tratta pur sempre di soggetti destinatari di accreditamento istituzionale, ai sensi dell'art. 8-*quater* del D.Lgs. n. 502/92 e di tetto di spesa prestabilito e delimitato a carico del SSN. Quanto all'affermazione poi per cui tali ospedali riconosciuti sarebbero consustanziali al sistema sanitario nazionale come gli stessi ospedali pubblici, si tratta di assunto da rettificare alla stregua della più recente giurisprudenza amministrativa che ben chiaramente ha avuto modo di precisare come, particolarmente dopo l'entrata in vigore del DL n. 112/2008, le strutture private «equiparate» alle pubbliche (come appunto gli ospedali classificati) sono soggette a tetto di spesa invalicabile oltre il quale non hanno alcun diritto a remunerazione pubblica. Né esse hanno diritto a ripiano di



eventuali disavanzi finanziari da parte ed a carico delle Regioni e del SSN (v. Consiglio di Stato, sez. III, 6 febbraio 2013, n. 697). Da ultimo, può soggiungersi che sempre sul piano letterale l'applicabilità agli ospedali classificati della normativa (emergenziale) ex art. 15 comma 14 più volte citato, appare confermata anche tenendo conto dell'estensione della riduzione, secondo l'espressa dicitura della legge, non solo ai contratti, ma agli stessi «accordi» (conferenti, questi ultimi, ex art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/92, proprio, tra le altre, alle strutture private «equiparate»).

Premesso quanto sopra, rileva il Collegio che appare non manifestamente infondato, anche alla stregua di quanto al riguardo in parte dedotto dalla stessa struttura ricorrente, il dubbio di costituzionalità in ordine alla disciplina normativa che ha giustificato l'adozione dei contestati decreti, per contrasto con gli art. 117, comma 3, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con gli artt. 41, 3, 97 e 32 della Costituzione.

Relativamente alla detta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione deve essere invero evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 (ed anni successivi) che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto, essa risulta in palese contrasto con il richiamato art. 117, comma 3.

Ed invero il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte Costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e secondo cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva tuttavia che la suddetta disposizione, proprio perché individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli «lineari» senza alternative) i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei compatti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali), risulta non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma. Pertanto, la questione di costituzionalità, sotto tale aspetto, non è manifestamente infondata.

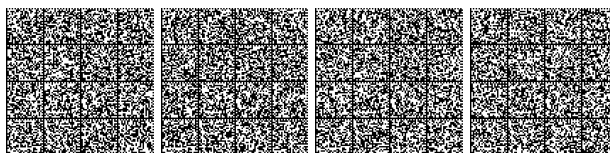
Pure non manifestamente infondata è la prospettata violazione dell'art. 97 Cost., oltre che dell'art. 3 della Cost., e dei principi individuati dalla Corte Costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

In particolare, tenendo anche conto di quanto prospettato dall'Istituto ricorrente, va sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25 Cost., di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonché il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso (limitatamente al 2012) sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali hanno d'altra parte allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature. Ora al riguardo non ignora il Collegio che viene anche ritenuta legittima, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. CdS, Ad. Pl. n. 4/2012), l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria. Ma ciò si è ritenuto che possa ammettersi soltanto in presenza di tetti di spesa degli anni precedenti ai quali gli interessati si siano potuti rapportare tenendo contemporaneamente conto di ulteriori limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno. Oltre tale limite, invero, non vi è più tutela dell'affidamento e questo appare essersi appunto inverato nella specie per l'anno 2012 in quanto i tagli di budget sono stati per tale anno imposti, con parziale decorrenza retroattiva dal 1° gennaio 2012, dalla disposizione legislativa in questione, a budget già approvati e senza alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione.

Risulta poi non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio di libertà dell'attività economica privata.



Ugualmente non manifestamente infondata, nel suddetto contesto, è la violazione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto le contestate riduzioni dei budget, giustificate unicamente da motivi di ordine economico-finanziario e che fanno seguito ad altre precedenti riduzioni, possono determinare una compromissione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art. 32, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 309/1999, secondo la quale «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere nel bilanciamento del legislatore un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

La rilevanza e la pregiudizialità delle sollevate questioni di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e dell'art. 79 c.p.a.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 15 del 6 luglio 2012, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, per contrasto con gli artt. 117 comma 3, 3, 97, 41 e 32 della Costituzione, Secondo quanto specificato in motivazione.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Il Presidente: RIGGIO

L'Estensore: LUNDINI

14C00376

N. 266

Ordinanza del 28 febbraio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Provincia religiosa di San Pietro, Ordine ospedaliero di San Giovanni di Dio - Fatebenefratelli - Ospedale Villa San Pietro contro Commissario ad acta per il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ed altri.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Incidenza sul principio di tutela della salute - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 32, 41, 97 e 117, comma terzo.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 994 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Provincia Religiosa di San Pietro, Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio - Fatebenefratelli Ospedale Villa San Pietro, rappresentata e difesa dall'avv. Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso Studio Legale Recchia e Associati in Roma, corso Trieste, 88;

Contro:

il Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27;

la ASL RM/E, in persona del Direttore Generale p.t., n. c.;

Nei confronti di:

Provincia Italiana Congregazione Figli Immacolata Concezione - Idi, non costituita;

Per l'annullamento quanto al ricorso introduttivo:

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. U00349/2012, avente ad oggetto: "Legge n. 135/12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - applicazione art. 15 comma 14 - Assistenza ospedaliera anno 2012"

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 428/2012, conosciuto per tramite della nota della Regione prot. n. 114 del 9.1.2013, avente ad oggetto: "Definizione budget provvisori I trimestre 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni con onere a carico del SSR. Ospedali Classificati, IRRCS privati e Policlinici Universitari non statali"; nonché ove occorra del Decreto n. 88/2012 e del decreto n. 115/2012; nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

E per l'annullamento, altresì, quanto ai motivi aggiunti:

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100/2013, avente ad oggetto: "Definizione budget 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN"; nonché del DCA n. 183 del 9.4.2013 avente ad oggetto approvazione dello schema tipo di contratto/accordo per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del SSN, nonché dell'eventuale provvedimento di validazione dei suddetti decreti ad opera del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario Delegato al Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il cons. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

La Provincia Religiosa ricorrente, che gestisce l'ospedale classificato Villa San Pietro, con sede in Roma, fa presente di svolgere, mediante detta struttura, in regime di accreditamento con il servizio sanitario nazionale, attività ospedaliera e specifici programmi assistenziali definiti "funzioni", tra cui la rete dell'emergenza.

Con il proposto gravame impugna i decreti del Commissario ad acta della Regione Lazio, in epigrafe indicati, tra i quali prioritariamente (per il rilievo fondamentale che esso assume nell'economia decisionale della controversia) quello (DCA 349 del 22.11.2012) che ha rideterminato il budget e i finanziamenti già assegnati per il 2012 al suddetto nosocomio, disponendone le seguenti riduzioni:

6,8519% per le prestazioni ospedaliere di cui al DPCA U 088/2012 e s.m.i.;



identica percentuale del 6,8519% per il finanziamento delle funzioni assistenziali e delle funzioni di didattica e di ricerca connesse alle attività assistenziali di cui al DPCA 115/2012.

Con i motivi aggiunti viene altresì impugnato, in particolare, oltre agli altri atti indicati in epigrafe, il decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100 del 9.4.2013, avente ad oggetto la definizione del budget 2013 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN (con riduzione, in applicazione della legge n. 135/2012, nella misura dello 0,50%, del budget già stabilito per il 2012).

I suddetti decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n.135/2012, il quale dispone che "A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014".

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento. Violazione del principio di retroattività degli atti amministrativi;

2) Medesime censure di cui sopra, sotto ulteriore profilo;

3) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost.. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

4) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4 comma 12 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

5) illegittimità derivata del decreto n. 428 del 2012. Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e presupposti.

Con i motivi aggiunti depositati il 28.6.2013 vengono quindi formulate le seguenti ulteriori censure:

6) Violazione del principio di imparzialità ex art. 97. Violazione dell'art. 4 comma 12 del D.Lgs. n. 502/1992, dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

7) Violazione dell'art. 15 comma 14 della L. n. 135 del 2012. Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, illogicità e disparità di trattamento;

8) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e del diritto alla salute ex art. 32 Cost. Violazione dei principi procedurali di cui alla L. n. 241/90. Violazione dell'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 27.12.1997, dell'art. 1 comma 32 della L. 23.12.1996, n. 662, dell'art. 2 comma 8 della L. n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per sviamento, per contraddittorietà e difetto di motivazione;

Violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost., dell'art. 4 comma 12 e dell'art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione del DM del 30.6.1997. Eccesso di potere disparità di trattamento e per contraddittorietà;

9) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost., dell'art. 41 Cost. sul diritto all'impresa, dell'art. 8 comma 5 del D.Lgs. n. 502/92, dell'art. 2 comma 9 della L. n. 549/95. Eccesso di potere per sviamento, illogicità e difetto di motivazione;

10) Violazione degli artt. 3, 31, 32 e 97 Cost.. Violazione dell'art. 8 *quinquies* e dell'art. 8-*sexies* del D.Lgs. n. 502/1992, dell'art. 2 comma 5 del DM 15.12.1994, dell'art. 3 comma 2 del DM del 30.6.97, la cui efficacia è richiamata dal DM del 12.9.2006. Eccesso di potere per sviamento, difetto di presupposti, illogicità, contraddittorietà. Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di tutela della salute ex art. 32 Cost.;

11) Incostituzionalità dell'art. 8-*quinquies* e *sexies* del D.Lgs. n. 502/92 per violazione dell'art. 41 Cost. e dell'art. 97 Cost.;

12) Violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost., eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria;

13) Violazione dell'art. 9 del DL n. 203/2005. Eccesso di potere per disparità di trattamento e difetto dei presupposti; in subordine, incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 9 predetto.

Si sono costituite in giudizio le intime amministrazioni (eccezion fatta per la *ASL*), contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19.11.2013 il ricorso e i motivi aggiunti sono stati assunti in decisione.



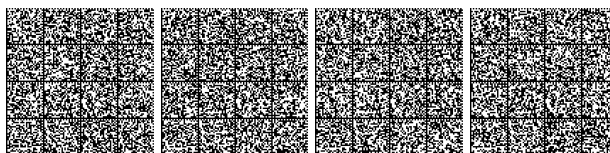
Oggetto della presente controversia sono i decreti del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio, in epigrafe indicati, che hanno rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie private (ed ospedali classificati, come quello ricorrente) in regime di accreditamento con il servizio sanitario e stabilito i budget 2013 per le medesime strutture.

Come sopra esposto i gravati decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che "A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto - in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014".

Costituisce problematica, sollevata dalle istanze nei propri atti d'impugnativa, che il Collegio reputa prioritaria (anche ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del sopra citato art. 15 comma 14, che si intendono sollevare con la presente ordinanza), quella per cui tale disposizione di legge non si applicherebbe agli ospedali classificati, in quanto equiparati a quelli pubblici, anche dopo la riforma sanitaria, ex art. 4 comma 12 del D.Lgs. n. 502/1992.

Tale opzione interpretativa non è condivisa dal Collegio, alla stregua del tenore letterale e del senso logico dell'art. 15 comma 14 del DL n. 95/2012. Tale norma si riferisce espressamente, invero, a tutti i contratti ed accordi per acquisto di prestazioni sanitarie "da soggetti privati accreditati". Ora, non v'è dubbio che gli ospedali classificati siano nondimeno soggetti privati, retti da regole privatistiche e gestiti secondo principi di economia, se non lucrativi. È pacifico tra l'altro, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (*cf.* sez. un 02/04/2007 n. 8088), che gli enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, non sono da includersi, secondo l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, tra dette amministrazioni, che ai sensi dell'art. 1 di detto testo normativo comprendono le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. La classificazione, invero, degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non vale ad attribuire ad essi natura di ente ospedaliero o di ente pubblico, ma ne comporta l'equiparazione agli ospedali pubblici solo per effetti determinati e limitati, quali, attualmente, l'inserimento nell'ambito della programmazione sanitaria e il riconoscimento delle medesime tariffe. Per il resto, resta ferma l'autonomia amministrativa e finanziaria dei detti ospedali e la loro natura di soggetti privati. È stato anche affermato, al riguardo (v. Cass. Sez. Lav., sent. n. 12039 del 19-12-1990), che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, i quali esercitano professionalmente attività ospedaliera, assumono la qualità di imprenditore, nonostante il fine spirituale o comunque altruistico perseguito, ove la loro prestazione sia oggettivamente organizzata in modo che essa sia resa previo compenso adeguato al costo del servizio - dato che il requisito dello scopo di lucro assume rilievo meramente oggettivo ed è collegato alle modalità dello svolgimento dell'attività - con la conseguente applicabilità nei confronti di tali enti dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in ordine ai lavoratori da essi illegittimamente licenziati. Ed ancora, si è precisato (Cass. Sez. Lav., sent. n. 3623 del 28-03-1995) come debba escludersi, nei confronti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, nella disciplina della legge 12 febbraio 1968 n. 132, non modificata in materia dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, la qualifica di enti ospedalieri cioè di enti pubblici non economici, in mancanza di un'espressa qualificazione in tal senso resa con Decreto del Presidente della Repubblica, mentre resta a tal fine irrilevante la circostanza che l'ente ecclesiastico abbia ottenuto la classificazione del proprio ospedale fra quelli soggetti alla programmazione ospedaliera (art. 1, sesto comma, in relazione agli artt. 20 e segg. della legge 132 del 1968). Si applica quindi nei loro confronti, ad avviso di questo Collegio, l'art. 15 comma 14 del DL di cui trattasi n. 95/2012. D'altra parte, si tratta pur sempre di soggetti destinatari di accreditamento istituzionale, ai sensi dell'art. 8-*quater* del D.Lgs. - n. 502/92 e di tetto di spesa prestabilito e delimitato a carico del SSN. Quanto all'affermazione poi per cui tali ospedali riconosciuti sarebbero consustanziali al sistema sanitario nazionale come gli stessi ospedali pubblici, si tratta di assunto da rettificare alla stregua della più recente giurisprudenza amministrativa che ben chiaramente ha avuto modo di precisare come, particolarmente dopo l'entrata in vigore del DL n. 112/2008, le strutture private "equiparate" alle pubbliche (come appunto gli ospedali classificati) sono soggette a tetto di spesa invalicabile oltre il quale non hanno alcun diritto a remunerazione pubblica. Né esse hanno diritto a ripiano di eventuali disavanzi finanziari da parte ed a carico delle Regioni e del SSN (v. Consiglio di Stato, sez. III, 06/02/2013, n. 697). Da ultimo, può soggiungersi che sempre sul piano letterale l'applicabilità agli ospedali classificati della normativa (emergenziale) ex art. 15 comma 14 più volte citato, appare confermata anche tenendo conto dell'estensione della riduzione, secondo l'espressa dicitura della legge, non solo ai contratti, ma agli stessi "accordi" (conferenti, questi ultimi, ex art. 8-*quinquies* del D.Lgs. n. 502/92, proprio, tra le altre, alle strutture private "equiparate").

Premesso quanto sopra, rileva il Collegio che appare non manifestamente infondato, anche alla stregua di quanto al riguardo in parte dedotto dalla stessa struttura ricorrente, il dubbio di costituzionalità in ordine alla disciplina normativa che ha giustificato l'adozione dei contestati decreti, per contrasto con gli art. 117, comma 3, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con gli artt. 3, 41, 97 e 32 della Costituzione.



Relativamente alla detta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione deve essere invero evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 (ed anni successivi) che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto, essa risulta in palese contrasto con il richiamato art. 117, comma 3.

Ed invero il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte Costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e secondo cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in Connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva tuttavia che la suddetta disposizione, proprio perché individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli "lineari" senza alternative) i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei comparti spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali), risulta non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma. Pertanto, la questione di costituzionalità, sotto tale aspetto, non è manifestamente infondata.

Pure non manifestamente infondata è la prospettata violazione dell'art. 97 Cost., oltre che dell'art. 3 della Cost., e dei principi individuati dalla Corte Costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

In particolare, tenendo anche conto di quanto prospettato dall'Istituto ricorrente, va sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25 Cost., di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonché il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso (limitatamente al 2012) sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali hanno d'altra parte allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature. Ora al riguardo non ignora il Collegio che viene anche ritenuta legittima, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. CdS, Ad. Pl. n. 4/2012), l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria. Ma ciò si è ritenuto che possa ammettersi soltanto in presenza di tetti di spesa degli anni precedenti ai quali gli interessati si siano potuti rapportare tenendo contemporaneamente conto di ulteriori limiti imposti dai tagli Stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno. Oltre tale limite, invero, non vi è più tutela dell'affidamento e questo appare essersi appunto inverato nella specie per l'anno 2012 in quanto i tagli di budget sono stati per tale anno imposti, con parziale decorrenza retroattiva dall'1.1.2012, dalla disposizione legislativa in questione, a budget già approvati e senza alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione.

Risulta poi non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio di libertà dell'attività economica privata.

Ugualmente non manifestamente infondata, nel suddetto contesto, è la violazione dell'art.32 della Costituzione, in quanto le contestate riduzioni dei budget, giustificate unicamente da motivi di ordine economico-finanziario e che fanno seguito ad altre precedenti riduzioni, possono determinare una compromissione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art. 32, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 309/1999, secondo la quale "le esigenze della finanza pubblica non possono assumere nel bilanciamento del legislatore un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana".



La rilevanza e la pregiudizialità delle sollevate questioni di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art.134 della Costituzione, dell'art.1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e dell'art. 79 c.p.a.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 15 del 6 luglio 2012, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, per contrasto con gli artt. 117 comma 3, 3, 97, 41 e 32 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione.

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Il Presidente: RIGGIO

L'Estensore: LUNDINI

14C00377

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-005) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 2 0 4 *

€ 4,00

