

SENTENZA N. 161

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015, depositato in cancelleria il 19 marzo 2015 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;
uditi l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015 e depositato il successivo 19 marzo (reg. ric. n. 45 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti) per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

L'art. 8 della legge della regione Abruzzo n. 1 del 2015, prevede che «[1]e strutture di cui all'articolo 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2009) come modificata dalla legge regionale n. 3 del 12 gennaio 2012 e quelle che fino all'anno 2014 hanno erogato prestazioni socio sanitarie in esecuzione di “Progetti Obiettivo” approvati ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono continuare ad erogare le stesse prestazioni fino al 31.12.2015 in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi».

La difesa dello Stato evidenzia che la disposizione impugnata dispone a favore delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, una proroga, sino al 31 dicembre 2015, dell'accREDITAMENTO provvisorio necessario per erogare le prestazioni di competenza, in esecuzione di “Progetti Obiettivo”.

Simile previsione contrasterebbe con l'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, secondo

cui, ove non intervenga l'accreditamento definitivo della struttura, l'erogazione delle prestazioni deve cessare entro il 31 ottobre 2014. Ritiene infatti il ricorrente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, tale termine costituirebbe principio fondamentale nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», che le Regioni sono tenute a rispettare, con la conseguenza che ne risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.– Con memoria depositata il 23 aprile 2015, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In particolare, la resistente osserva che la disposizione censurata, lungi dal disporre una proroga per le procedure di accreditamento provvisorio, risponde alla necessità contingente di offrire una soluzione legislativa che consenta di garantire assistenza a categorie di pazienti per i quali l'attuale sistema di offerta pubblica e privata residenziale non offre soluzioni idonee.

La difesa regionale ricorda che una precedente analoga disposizione regionale – l'art. 35 della legge della Regione Abruzzo 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2009), quale modificato dall'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, recante: “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2009”, e altre disposizioni di adeguamento normativo) – è stata ritenuta non illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 260 del 2012.

La resistente non omette di osservare che, a differenza della legge oggi impugnata, in quel caso la proroga dell'accreditamento provvisorio rientrava nel limite temporale previsto dal citato art. 1, comma 796, lettera t) della legge n. 296 del 2006, invocato dal ricorrente come parametro interposto; tuttavia, la Regione reputa che tale differenza non sia decisiva, posto che nella motivazione della richiamata sentenza n. 260 del 2012, la Corte ha precisato che devono farsi salve quelle disposizioni generali di proroga che costituiscono un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione, in presenza di casi eccezionali che differenzino la situazione presa in esame da quella generale alla quale soltanto il legislatore statale poteva fare riferimento nello stabilire il termine finale di adeguamento.

Proprio tale caso eccezionale si verificherebbe nella specie, in considerazione della natura speciale delle prestazioni esecutive di “Progetti Obiettivo”, ai quali si riferisce la proroga prevista dalla disposizione impugnata e per le quali, come la Corte costituzionale avrebbe già riconosciuto con la citata sentenza n. 260 del 2012, lo stesso Stato ha espresso una valutazione di priorità e di indispensabilità, tali da giustificare un autonomo ed eccezionale procedimento di erogazione di fondi e di controllo e valutazione dei risultati raggiunti.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 13-16 marzo 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Il ricorrente osserva che la disposizione impugnata proroga sino al 31 dicembre 2015 la possibilità, per le strutture sanitarie non ospedaliere e non ambulatoriali in regime di accreditamento provvisorio, di erogare prestazioni in esecuzione di «Progetti Obiettivo», individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro della salute, per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, come tali ammessi a finanziamento utilizzando le quote a tal fine vincolate del Fondo sanitario nazionale, ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). La proroga contenuta nella disposizione regionale impugnata violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti dall'art. 1, comma 796, lettera t),

della legge n. 296 del 2006, secondo cui l'accreditamento provvisorio delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014.

2.– La questione non è fondata.

2.1.– La disposizione regionale censurata detta una norma che attiene alla materia dell'accreditamento delle strutture sanitarie, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 132 del 2013, n. 292 e n. 260 del 2012), alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In relazione allo specifico ambito dell'accreditamento delle strutture sanitarie, la giurisprudenza costituzionale si è già espressa nel senso di ritenere che il termine finale previsto dalla legislazione statale, all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, costituisce principio fondamentale della materia che le Regioni sono tenute a rispettare (ex multis, sentenze n. 292 e n. 260 del 2012). Questa stessa giurisprudenza, però, ha altresì sempre ribadito che il rispetto del principio fondamentale menzionato non esclude che possano essere fatte salve quelle situazioni eccezionali che si verificano in ambito regionale, non prevedibili da parte del legislatore statale nella determinazione del termine finale valevole come regola generale in tutto il territorio nazionale, dotate di caratteristiche tali da giustificare una legittima e ragionevole deroga in determinate regioni e per particolari strutture.

2.2.– Tale situazione eccezionale, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte consente di superare il termine generale disposto dal legislatore statale, è ravvisabile nel caso di specie.

L'impugnato art. 8 della legge regionale n. 1 del 2015, infatti, limita la proroga alle sole strutture, non ospedaliere e non ambulatoriali, provvisoriamente accreditate, che erogano prestazioni inserite in «Progetti Obiettivo», per le quali lo Stato – ai sensi degli artt. 34 e 34-bis della legge n. 662 del 1996 – ha espresso una valutazione di priorità e indispensabilità, in accordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Nella specie, si tratta di prestazioni concernenti essenzialmente le cure palliative e l'assistenza domiciliare specialistica a ciò necessaria.

Del resto, le prestazioni inserite nei «Progetti Obiettivo» sono sottoposte a un regime speciale, dettato dal legislatore statale con le disposizioni appena richiamate, che ha disegnato allo scopo uno specifico procedimento di erogazione di fondi e di controllo dei risultati raggiunti.

Le peculiari caratteristiche delle prestazioni legate ai «Progetti Obiettivo» giustificano dunque, alla luce del principio di ragionevolezza, la proroga prevista dal legislatore regionale, purché essa non si estenda indefinitamente nel tempo.

Anche sotto questo profilo la disposizione impugnata rispetta le condizioni di temporaneità stabilite dalla giurisprudenza di questa Corte, posto che il legislatore ha prorogato di un solo anno e due mesi il termine fissato dal legislatore statale. Né è irrilevante che il legislatore abbia ribadito che la proroga si possa applicare alle sole unità in possesso dei requisiti strutturali e organizzativi, stabiliti a garanzia del rispetto di livelli essenziali di qualità e sicurezza nell'erogazione della prestazione fornita.

La congiunta presenza di tali caratteristiche – eccezionale imprescindibilità delle prestazioni da garantire, concordata anche con lo Stato, nonché ragionevole delimitazione temporale della proroga, rispetto alla scadenza del termine generale e osservanza dei requisiti strutturali e organizzativi – consente di escludere che la disposizione regionale impugnata mascheri una inammissibile sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione (sentenza n. 292 del 2012). Essa configura, invece, un'ipotesi di legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie, disposta dal legislatore regionale nel rispetto delle condizioni precisate dalla giurisprudenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, 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 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA