



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 54 del 03/04/2008

ORDINANZA 8 gennaio 2008, n. 77

Procedimento CBH Bari/ASL BA.

TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI BARI
SEZIONE II CIVILE

Il Tribunale di Bari, in composizione monocratica, ha emesso la seguente

ORDINANZA

nella causa civile iscritta al n. 8661/07 R.G. tra la CBH CITTA' DI BARI HOSPITAL S.p.A. e la A.S.L. Puglia 1, alias A.S.L. BA.

PREMESSO

Con atto notificato il 19.7.07 la CBH CITTA' DI BARI HOSPITAL S.p.A. ha convenuto in giudizio la A.S.L. Puglia 1, alias A.S.L. BA. per ivi sentirla condannare al pagamento della somma di euro 2.933.264,09 oltre accessori di legge e rivalutazione monetaria come da allegate fatture relative a prestazioni di cura erogate, in regime di accreditamento, nell'ambito territoriale della ex ASL BA/4 nell'anno 2001 e nei mesi da gennaio a maggio 2002.

Ha esposto l'attricea fondamento della domanda che:

- in data 8 marzo 1995 il Consiglio Regionale della Puglia con deliberazione n. 995 (all. 2 della produzione attrice) approvava «dall'1/1/1995 le tariffe delle prestazioni di assistenza ospedaliera», sulla base della delibera di Giunta Regionale n. 728 del 6 marzo 1995; fra le altre previsioni il Consiglio deliberava «che l'eventuale applicazione di protesi comporta un abbattimento del relativo D.R.G. del 30% e il costo della protesi viene rimborsato con una riduzione pari almeno al 35% del prezzo di listino al 31/12/1994 e con presentazione di relativa fattura quietanzata»;
- in data 29 settembre 1998 il Consiglio Regionale della Puglia con deliberazione n. 346 ad integrazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 995/95 (oltre che di quella n. 16/95), sulla base della delibera di Giunta Regionale n. 6984 del 16 settembre 1997 («modalità fatturazione endoprotesi») deliberava «di autorizzare le aziende, gli Enti, le strutture di cui agli artt. 26, 44 lett. a), 41 e 42 (IRCCS) privati e pubblici della l.n. 833/78 a fatturare, in caso di applicazione di protesi, con una delle seguenti modalità: a) con le tariffe corrispondenti al raggruppamento omogeneo di diagnosi (DRG) comprensivo del costo della protesi; b) con le tariffe corrispondenti al raggruppamento omogeneo di diagnosi (DRG) ridotte del 20% e rimborso del costo della protesi ridotto del 25% del prezzo di listino dell'anno precedente»¹;

- con determinazione dirigenziale n. 171 del 22 marzo 2001, il Dirigente responsabile di settore stabiliva che, «in caso di applicazione di protesi, gli Enti e le strutture interessate che optano per la II- modalità di rimborso tra quelle indicate in premessa devono fatturare con le tariffe corrispondenti al raggruppamento omogeneo di diagnosi (DRG) ridotte del 20% e rimborso del costo sostenuto per l'acquisto delle protesi con riduzione del 25% del costo medesimo risultante dalla fattura»; in tal modo il Dirigente, pur affermando di dovere precisare l'interpretazione autentica della delibera di Consiglio regionale n. 346 del 1998, in realtà ne modificava il contenuto e la portata e del tutto illegittimamente determinava nuove modalità di pagamento (il riferimento non era più al listino dell'anno precedente, ma alla fattura);

- la predetta delibera dirigenziale, unitamente alla nota prot. n 345701 della A.S.L. BA/42 ed ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, a seguito di ricorso presentato dalla C.B.H. S.p.a veniva annullata dal Tribunale Amministrativo per la Puglia, con sentenza del 17 luglio 2002, n. 3370 (all. 8 della produzione attrice); Il Tribunale, fra l'altro, negava che la delibera dirigenziale fosse di interpretazione, essendo «piuttosto riconducibile nell'area nozionale del provvedimento di riforma», e ritenendo pertanto sussistente un vizio di incompetenza relativa, «risultando adottato da un organo amministrativo che non aveva la potestà per provvedere»;

- poco prima della decisione del Tar Puglia, la Regione Puglia emanava la L.R. n. 7 del 21 maggio 2002 con la quale, all'art. 21, stabiliva:

«1. La deliberazione di Consiglio regionale n. 346 del 29 settembre 1998, in relazione alla prescrizione della presentazione della fattura contenuta nella deliberazione di Consiglio regionale n. 995 dell'8 marzo 1995, deve essere interpretata nel senso che l'applicazione di endoprotesi è regolata ai fini del

1 Siffatta autorizzazione riguardava anche la società odierna attrice, la quale impiantava numerose endoprotesi per le quali veniva rimborsata dalla A.S.L. BA/4 in base ai criteri indicati nella predetta delibera del Consiglio Regionale n. 346 del 29 settembre 1998.

2 Ossia la nota con la quale la A.S.L. BA/4, aveva invitato la C.B.H. s.p.a. a contabilizzare le prestazioni erogate secondo quanto disposto dalla determinazione dirigenziale n. 171 del 2001 (all. 6 della produzione attrice).

rimborso dei relativi costi con una delle seguenti modalità:

a) con la tariffa corrispondente al raggruppamento omogeneo di diagnosi (DRG), come tale comprensiva del costo della protesi;

b) con la tariffa corrispondente al raggruppamento omogeneo di diagnosi (DRG) ridotta del 20 per cento, maggiorata in misura pari al rimborso del costo sostenuto per l'acquisto della endoprotesi. Detto rimborso è ammesso nella misura del minor importo tra quello del prezzo di listino depositato presso le competenti istituzioni riferito all'anno precedente, decurtato del 25 per cento, e quello risultante dalle fatture emesse dal fornitore, al netto delle note di credito ed eventuali altri abbuoni, sconti e benefici, di qualsiasi altra natura direttamente e/o indirettamente correlati a dette fatture.

2. Ai fini di cui al comma 1 l'Azienda USL, al momento del riconoscimento dei rimborsi, esercita i dovuti controlli anche di natura fiscale. Le strutture transitoriamente accreditate sono tenute, ai sensi dell'articolo 8 octies del d. l.vo. 502/1992 e successive modificazioni, ad adempiere al prescritto debito informativo. A decorrere dal 1° gennaio 2001 le suddette modalità sono applicate con riferimento alle

tariffe di cui all'articolo 20, comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2000, n. 28»;

avverso la sentenza n. 3370/2002 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, la Regione Puglia proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato il quale, attesa la sopravvenuta adozione della L.R. n. 7/2002, con sentenza n. 2383 del 2003, riteneva assorbita la questione posta dalla società attrice in ordine alla determinazione dirigenziale n. 171/2001 e dichiarava pertanto improcedibile il ricorso introduttivo della C.B.H. s.p.a.; lo stesso Consiglio di Stato comunque in motivazione stabiliva che «l'applicazione del nuovo sistema dovrà essere effettuato dalle Aziende sanitarie e se la somma liquidata dovesse essere conforme alle richieste della Società verrebbe meno la materia del contendere; se invece ciò non dovesse avvenire vi potrà essere un ulteriore ricorso della Società, con conseguente rilevanza in tale giudizio dell'eventuale questione di costituzionalità della disposizione legislativa regionale».

- la legge n. 7 del 2002 e in particolare l'art. 21, lungi dall'essere una legge interpretativa, fissa una modalità di rimborso nuova e differente rispetto a quella stabilita dalla deliberazione del Consiglio Regionale della Puglia n. 346 del 1998, sicché la stessa legge.

- non può che trovare applicazione soltanto alle situazioni esauritesi dopo la sua entrata in vigore.

Costituendosi in giudizio la convenuta ha contestato la fondatezza della domanda sulla scorta di quanto previsto dalla citata L.n. 7/02 la quale, fornendo un'interpretazione autentica della deliberazione del Consiglio Regionale n. 346/98, aveva risolto il contrasto sorto in sede di interpretazione della detta deliberazione.

All'udienza del 18.12.07 l'attrice ha chiesto emettere ingiunzione di pagamento ex art. 186 ter c.p.c. sulla scorta di un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 21 L.R. Puglia 7/02 (nel senso di ritenere che la stessa sia applicabile solo alle prestazioni erogate successivamente alla sua entrata in vigore) ed in subordine ha sollevato questione di costituzionalità della suddetta norma

OSSERVA

Deve in primo luogo rilevarsi che la richiesta formulata dall'attrice di accoglimento della richiesta formulata ex art.186 ter c.p.c..c. in base ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 21 L.R. Puglia 7/02 non può trovare accoglimento atteso che l'invocato principio ermeneutica trova applicazione soltanto laddove la norma sia suscettibile di diverse interpretazioni, tra le quali scegliere quella più aderente al dettato costituzionale, laddove nel caso di specie la disposizione in esame stabilisce in maniera chiara ed inequivoca che la disciplina di cui alla norma in esame si applica anche ai rapporti sorti anteriormente all'entrata in vigore della legge che la contiene.

Per quanto attiene alla questione di costituzionalità sollevata in ordine all'art. 21 della Legge regionale Puglia 21 maggio 2002, n. 7, essa, ad avviso del Giudicante è rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza della questione, ai fini della decisione sulla richiesta di pronuncia dell'ordinanza ex art. 186-ter c.p.c., essa è più che evidente considerato che ove non trovasse applicazione il cit. art.21 sussisterebbero i presupposti per l'emissione del provvedimento richiesto tenuto conto che:

- il credito azionato risulterebbe provato sulla scorta delle fatture allegate e della mancata contestazione da parte della convenuta in ordine all'esecuzione delle prestazioni nelle medesime indicate;
- la rilevante entità della somma dovuta concreta il pericolo del ritardo, essendo una somma necessaria per assicurare lo svolgimento e lo sviluppo dell'attività di imprese delle CBH s.p.a.
- assicurare lo svolgimento e lo sviluppo dell'attività di impresa della CBH s.p.a.

Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, essa deve essere esclusa con riferimento agli art. 101, 102 e 104 Cost. atteso che se è vero, che la L.R. n. 7 del 2002 è intervenuta nel corso del giudizio intentato dalla CBH nei confronti della ASL BA/4, dinanzi al giudice amministrativo, giudizio che il Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibile proprio a seguito della emanazione della suddetta legge, deve tuttavia rilevarsi in diritto che "La funzione giurisdizionale invero non può dirsi violata per il solo fatto tocchi la potestà di giudicare, quando, come nella specie, si muove sul piano generale ed astratto delle fonti e costruisce il modello normativo, cui la decisione giudiziale deve riferirsi (sentenze n. 397 del 1994, n. 402 del 1993) ed in linea di fatto che nel caso in questione, "il legislatore ha agito sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa presupposto della potestas iudicandi senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio" sicchè, "la dedotta interferenza sul potere giurisdizionale non appare -tanto più non sussistendo giurisprudenza consolidata in materia-lesiva della divisione dei poteri, e dunque non risultano violati, sotto questo profilo, gli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione" (Corte Cost. sent. 432/77) La questione di costituzionalità non appare, invece, manifestamente infondata in relazione agli art. 3 e 41 Cost..

Deve in primo luogo rilevarsi che non può condividersi la tesi difensiva della convenuta secondo la quale la norma in questione sarebbe una norma di interpretazione autentica della delibera n. 346/98, sicché essa ben potrebbe applicarsi a situazioni esauritesi prima della sua entrata in vigore.

Il raffronto fra i vari testi normativi sopra riportati evidenzia, infatti, in maniera manifesta che l'art. 21 in oggetto, lungi dal fornire una «interpretazione autentica» della citata delibera del Consiglio Regionale n. 346/98, viene a dettare una norma con cui si modifica quanto contenuto e disposto nella stessa delibera n. 346 del 1998.

Invero l'art. 21 della L.R. n. 7/2002, nonostante il nomen attribuito, è una disposizione che introduce, in via retroattiva a partire dal 1° gennaio 2001, un nuovo (e differente rispetto al passato) metodo di rimborso delle protesi fino ad allora costantemente ed univocamente applicato secondo il dettame della deliberazione 346/1998, senza che fossero sorti dubbi interpretativi di sorta. Infatti il «carattere interpretativo deve peraltro desumersi non già dalla qualificazione che tali leggi danno di se stesse, quanto invece dalla struttura della loro fattispecie normativa, in relazione cioè ad "un rapporto fra norme - e non fra disposizioni - tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario" (sentenza n. 424 del 1993, analogamente n. 39 del 1993, n. 155 del 1990 e n. 233 del 1998)» (così Corte cost. 23 novembre 1994, n. 397)

Nello stesso senso si è espressa la Corte di Cassazione: «una legge autodichiarantesi interpretativa assume realmente tale carattere, con la connessa efficacia retroattiva, soltanto se fornisce una interpretazione già in precedenza possibile della legge interpretata, indicando, tra tutte le interpretazioni astrattamente ricavabili da essa, quella conforme alla "voluntas legis"» (Cass. civ. 3 aprile 1990 n. 2704) Orbene, nel caso di specie il tenore chiaro ed inequivocabile del testo della delibera del Consiglio Regionale n. 346/98 esclude che la stessa potesse lasciare spazio a più soluzioni interpretative.

Escluso dunque il carattere interpretativo della disposizione in esame, deve ulteriormente osservarsi che se è vero che «il divieto di legge retroattiva è costituzionalmente prescritto soltanto per la legge penale», è anche vero che «il legislatore ordinario ben può emanare norme retroattive, purché adeguatamente giustificate sul piano della ragionevolezza e non in contrasto con singoli valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, non potendosi escludere norme retroattive anche quando incidenti

su diritti di natura economica» (Corte cost. 23 dicembre 1997, n. 432) In altre parole, la possibilità di adottare norme aventi efficacia retroattiva trova un limite nella loro «adeguata e ragionevole giustificazione, tale da evitare che la disposizione retroattiva possa "trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti" o possa contrastare "con altri principi o valori costituzionali specificamente protetti" (sent. nn. 6 del 1994; 822 del 1988; 349 del 1985)

Nel caso di specie, vi è stata una evidente violazione dei principi della ragionevolezza e dell'affidamento nonché di quello della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.), in quanto, da un lato, è pacifico, perché non contestato, che fino alla determina dirigenziale n. 171 del 2001 ed alla L.R. n. 7 del 2002, non era sorta alcuna questione o alcun dubbio circa l'interpretazione della deliberazione del Consiglio Regionale n. 346 del 1998, sicché non era assolutamente prevedibile la soluzione innovativa, adottata dal legislatore regionale rispetto a quella derivante dalla normativa precedente e dalla prassi e, dall'altro, la società attrice nell'esercizio della propria attività d'impresa aveva fatto affidamento nell'eseguire le proprie prestazioni sul comportamento uniforme e non dubbio dell'amministrazione tenuto sulla base della deliberazione del Consiglio Regionale n. 346 del 1998.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve rimettersi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della Legge Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7, nella parte in cui estende, retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2001, la superficie 2002, per violazione degli artt. 3 e 41, Cost., e conseguentemente sospendersi il processo ex art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87. P.Q.M. Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, proposta dalla CBH CITTA' DI BARI HOSPITAL S.p.A. dell'art. 21 della Legge Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7, nella parte in cui estende, retroattivamente a partire- dal 10 gennaio 2001, la sua efficacia a ossia prima del 21 maggio 2002, per violazione degli artt. 3 e 41, Cost.

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Puglia.

Bari 7.1.08

IL GIUDICE

Dott. Nicola Magaletti

PARTE SECONDA
