

**Sentenza n. 337 del 10 ottobre 2008**

**Materia:** Tutela della salute. Rimborso delle spese alle strutture sanitarie accreditate.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale.

**Limiti violati:** articoli 3 e 41 della Costituzione.

**Ricorrente:** Tribunale di Bari

**Oggetto:** articolo 21 della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002 - 2004) .

**Esito:** rigetto del ricorso

**Estensore:** Carla Campana

Il ricorso attiene al metodo di rimborso alle strutture sanitarie che ne abbiano diritto, da parte delle ASL, dei costi relativi all'applicazione di protesi con effetto a decorrere dal 1 gennaio 2001. In particolare ha per oggetto l'articolo 21 della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002 - 2004) in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

La disposizione impugnata reca interpretazione della delibera del Consiglio regionale 29 settembre 1998, n. 346, indicante i criteri di rimborso, da parte delle ASL, delle endoprotesi applicate ai pazienti ad opera dei soggetti accreditati nell'ambito del servizio sanitario. In particolare, la norma stabilisce che, ove non si opti per l'applicazione della tariffa "comprensiva del costo della protesi", il rimborso può avvenire "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 nell'ammontare 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 di note di credito ed eventuali altri abbuoni, sconti e benefici, di qualsiasi altra natura direttamente e/o indirettamente correlati a dette forniture".

A propria volta, la delibera C.R. n. 346 del 1998 riconosceva il diritto al rimborso sulla base "del costo della protesi ridotto del 25% del prezzo di listino dell'anno precedente".

L'effetto retroattivo della disposizione impugnata si produce in quanto la disposizione di legge ha portata di interpretazione autentica della deliberazione del Consiglio regionale 29 settembre 1998, n. 346, in punto di rimborso alle

strutture sanitarie che ne abbiano diritto, da parte delle ASL, dei costi relativi all'applicazione di protesi, con effetto «a decorrere dal 1° gennaio 2001».

Nel giudizio *a quo*, la struttura sanitaria, parte attrice, domanda alla ASL il pagamento della differenza tra quanto corrisposto a titolo di rimborso sulla base della norma impugnata, e quanto viceversa sarebbe spettato, in caso di applicazione del criterio enunciato dalla delibera n. 346 del 1998, in ragione dell'applicazione di protesi per tutto l'anno 2001 e per l'anno 2002, fino all'entrata in vigore della legge impugnata.

Secondo il giudice a quo la retroattività della norma costituirebbe *“una evidente violazione dei principi della ragionevolezza e dell'affidamento nonché di quello della libera iniziativa economica”*, poiché *“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”*. Poiché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata consentirebbe il riconoscimento del diritto vantato e suffragato dalle fatture allegate, il giudice *a quo* impugna la norma oggetto, nella parte in cui estende, retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2001, la sua efficacia a situazioni definite prima della sua entrata in vigore, ossia prima del 21 maggio 2002.

Il giudice *a quo* osserva che, contrariamente a quanto asserito dalla lettera della norma, essa non potrebbe in ogni caso ritenersi interpretativa, rispetto alla predetta delibera del Consiglio regionale.

Quest'ultima, infatti, consentiva di fatturare con *“un rimborso del costo della protesi ridotto del 25% del prezzo di listino dell'anno precedente”*. La disposizione censurata, nel consentire il rinvio al prezzo di listino alla condizione che esso risulti inferiore al prezzo risultante dalle fatture emesse dal fornitore della struttura sanitaria avente diritto al rimborso, avrebbe imposto con efficacia retroattiva un criterio di rimborso meno favorevole, in quanto insensibile all'eventuale sconto sul listino che l'ente sanitario avesse ottenuto dal proprio fornitore.

Nel merito, la Regione rileva come la norma impugnata sia effetto della constatazione che, in moltissimi casi, il prezzo di listino delle protesi risultasse notevolmente superiore al prezzo effettivamente corrisposto per esse dalle strutture sanitarie aventi diritto al rimborso.

Per tale ragione, computare il rimborso delle protesi sulla base del listino finiva spesso per determinare un indebito *“guadagno”* a vantaggio della struttura sanitaria e in danno della ASL, e per snaturare la natura stessa di *“rimborso”* dei costi effettivamente sostenuti propria del credito vantato verso l'ente pubblico.

Stanti tali premesse, la norma impugnata, continua la Regione Puglia, si limiterebbe ad imporre del tutto ragionevolmente, e per un *“brevissimo periodo di retroattività di appena un anno, quattro mesi e ventuno giorni”* *“trasparenza di comportamenti nella documentazione della spesa”*, senza incidere negativamente sul diritto di credito della società attrice, giacché esso non potrebbe avere per oggetto il maggior prezzo risultante dal listino delle protesi,

anziché il minor prezzo effettivamente sostenuto per le stesse, come comprovato dalla fattura quietanziata del fornitore.

La Corte respinge il ricorso, basato, essa ritiene, sull'erroneo convincimento, del giudice *a quo* in ordine al carattere innovativo, con efficacia retroattiva, del criterio di rimborso indicato dalla norma impugnata.

Al contrario, la disposizione censurata ha conferito forza di legge ad una regola applicativa già desumibile dagli atti amministrativi previgenti, ed in particolare dalla delibera del Consiglio regionale n. 346 del 1998, delibera che ha consentito al soggetto accreditato di optare per due differenti criteri di remunerazione della prestazione protesica, ovvero per un corrispettivo pari alla tariffa, "comprensiva del costo della protesi", oppure per un corrispettivo pari alla tariffa, decurtata in percentuale, ma con "rimborso" "del costo della protesi".

In questo secondo caso, che è l'unico a rilevare nel processo *a quo*, è reso evidente dallo stesso senso letterale dei termini impiegati, che il "costo" sopportato dal creditore per l'acquisto della protesi viene in considerazione non già quale componente di profitto della prestazione, ma come voce passiva di cui l'ente pubblico è tenuto ad azzerare il pregiudizio, tramite il "rimborso" di quanto effettivamente versato dal soggetto accreditato al terzo fornitore.

Il rinvio al "prezzo di listino", in tale prospettiva, si limita a rappresentare il costo della protesi secondo ordinari criteri di verosimiglianza, ponendo oltretutto un limite al debito contraibile dalla ASL nei confronti del creditore, affinché quest'ultimo si renda diligente nel contrattarne l'acquisto: esso non vale, invece, ad escludere che nell'ipotesi opposta, ove il creditore abbia ottenuto un prezzo di favore per le protesi, la misura del rimborso sia pari a tale prezzo.

In base a tali premesse, appare chiaro che la norma impugnata si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario: in casi di tale natura, questa Corte ha costantemente escluso che la norma possa ritenersi irragionevole (da ultimo, sentenze n. 162 del 2008, n. 234 del 2007 e n. 274 del 2006), ovvero lesiva dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 172 del 2008), quand'anche assunta nella prospettiva dell'esercizio dell'impresa.