

Metodo ISEE e obbligo di motivazione: sentenza del CGA Regione Sicilia n. 22 del 29 gennaio 2007

Autore: sentenza

In: Diritto amministrativo

La sentenza del CGA nr. 22/2007, che conferma sul punto TAR Catania, II, 1191/05 ha affermato che il rinvio al metodo ISEE impone che la soglia di esenzione venga determinata accertando ex ante la corrispondente situazione di indigenza, con i poteri (ordinari e tipici) di indagine dell'Amministrazione. Il mancato esercizio di tale attività istruttoria, quale indefettibile presupposto rispetto alla determinazione numerica della soglia reddituale di esenzione, integra pertanto gli estremi dell'eccesso di potere, inficiante di per sé la legittimità di ambedue gli impugnati decreti assessoriali, senza che al riguardo sia ravvisabile alcuna indebita ingerenza da parte del giudicante nell'area insindacabile del merito amministrativo, né, tanto meno, in quella delle scelte politico-istituzionali di pertinenza del Governo regionale.

Ne consegue che, nell'ambito dei servizi sociali o sanitari, quando una pubblica amministrazione, sia essa un Comune o una AUSL, pianifica l'erogazione di prestazioni sociali o sanitarie alla persona, determinando altresì delle soglie di esenzione dal pagamento del rispettivo costo o tariffa, mediante l'utilizzazione del metodo IEE, deve preventivamente determinare le soglie di esenzione con una indagine approfondita e "dedicata" che ne assicuri i presupposti e non è sufficiente indicare una mera soglia "ISEE" di esenzione, che si rivelerebbe, se priva di adeguata istruttoria, come del tutto arbitraria ed immotivata.

La sentenza si segnala, altresì, perché conferma, con la sentenza di primo grado, che i provvedimenti amministrativi generali, pure se sottratti ex art. 2 l. 241/90 all'obbligo di motivazione, **devono essere comunque preceduti da una adeguata istruttoria**, la cui assenza o insufficienza può costituire legittimo motivo di censura, suscettibile di portare all'annullamento giurisdizionale dell'atto di pianificazione. In definitiva, tale principio rende comunque sindacabili gli atti amministrativi generali o di pianificazione quantomeno sotto il profilo dei loro presupposti e quindi implica che, in relazione alla istruttoria, essi debbano pur sempre possedere una motivazione embrionale.

N.

22/07

Reg.Dec.

N.

1007

Reg.Ric.

ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello n. 1007 del 2005 proposto da

ASSESSORATO REGIONALE DELLA SANITÀ,

in persona dell'Assessore pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliato ex lege presso la stessa, in Palermo, via A. De Gasperi, 81;

- APPELLANTE -

c o n t r o

ASSOCIAZIONE CITTADINANZATTIVA SICILIA ONLUS - TRIBUNALE PER I DIRITTI DEL MALATO, in persona del Segretario regionale e legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Cittadino e Lucio Fresta, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Girolamo Rubino, in Palermo, via G. Oberdan, 5;

- APPELLATA -

per l'annullamento

della sentenza n. 1191/05 del 20 luglio 2005, con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione 2[^] di Catania, ha accolto il ricorso n. 5212/04 proposto dall'Associazione Cittadinanzattiva Sicilia ONLUS - Tribunale per i diritti del malato, per l'annullamento:

- con il ricorso principale:

del decreto 18.6.04 dell'Assessore reg.le della Sanità, pubblicato su GURS n. 27 del 25.6.2004, avente per oggetto "Attuazione dell'art. 29 della legge regionale 31.05.2004 n. 9 concernente la regolamentazione dei ticket sanitari" a mezzo del quale è stata introdotta la vigente disciplina della compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte degli assistiti, laddove enuclea i nuovi parametri e criteri di accesso all'esenzione e, particolarmente, laddove fissa in Euro 7.000,00 la soglia massima dell'indicatore ISEE per l'accesso all'esenzione stessa; di ogni altro atto antecedente, conseguente e/o consequenziale a quello impugnato;

- con il ricorso per motivi aggiunti:

del decreto Assessoriale della Sanità 20.12.2004 recante "Modifica del decreto 18.06.2004 relativo all'attuazione dell'art. 29 della legge regionale 31.05.2004 n. 9 concernente la regolamentazione dei ticket sanitari" pubblicato sulla GURS n. 55 del 24.12.2004, nella parte in cui, a parziale modificazione del precedente decreto 18.6.2004, nel confermare l'imposizione di una quota di ticket a carico dei soggetti appartenenti a nuclei familiari con ISEE compreso tra Euro 7.000 ed Euro 9.000 ha esteso la suddetta imposizione anche all'acquisizione dei farmaci "generici" il tutto lasciando invariato il regime già fissato dal decreto 18 aprile 2004 per ciò che concerne il ticket sulle prestazioni specialistiche ambulatoriali.

Visto il ricorso in appello di cui in epigrafe;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Associazione Cittadinanzattiva Sicilia ONLUS - Tribunale per i diritti del malato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza n. 844/05 del 12-14 ottobre 2005, con la quale è stata respinta la domanda incidentale di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 27 aprile 2006 il Consigliere Giorgio Giaccardi e uditi, altresì, l'avv. dello Stato Dell'Aira per l'Assessorato appellante e l'avv. G. Rubino, su delega dell'avv. S. Cittadino, per l'Associazione appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

F A T T O

L'Associazione Cittadinanzattiva Sicilia ONLUS - Tribunale per i Diritti del Malato, articolazione regionale dell'associazione di tutela Cittadinanzattiva ONLUS, ente iscritto nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, istituito ai sensi dell'art. 5 della legge 30.7.1998 n. 281 presso il Ministero delle Attività produttive, nonché presente nel Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti ai sensi del medesimo art. 5 legge 281/88 e nel Consiglio Regionale dei Consumatori ed Utenti, ha impugnato dinanzi al TAR Sicilia, Catania, gli atti in epigrafe indicati esponendo quanto segue.

Con legge regionale n. 9 del 31.5.2004, art. 29, l'Assemblea Siciliana ha demandato all'Assessore alla Sanità il compito di fissare, con proprio decreto, la soglia di esenzione dalla partecipazione degli assistiti al costo della spesa farmaceutica nel territorio regionale, prescrivendo che venga utilizzato a tale scopo l'indicatore ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) già introdotto in ambito nazionale.

Con tale normativa, assumeva la ricorrente, si è profondamente innovato al sistema previgente, fondato essenzialmente sulla legge regionale 26.3.2002 n. 2, art. 9 e ss., che prevedeva essa stessa direttamente un articolato regime di esenzioni totali e parziali dalla quota di partecipazione degli assistiti al costo farmaceutico dei medicinali, comprendente una esenzione totale per limiti di reddito fino a 12.000 euro e parziale per limiti di reddito fino a 36.000 euro.

L'Assessore alla Sanità, con il decreto oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo, ha fissato in euro 7.000 il livello di ISEE al quale collegare la quota di esenzione totale, mentre per tutti i cittadini

aventi valori di indicatore superiore a detto livello si prevede l'obbligo della corresponsione di una quota ticket pari ad euro 2,00 per ogni confezione di farmaco acquistato e 2,00 euro per ogni ricetta cui aggiungere ulteriore quota ticket di importo variabile fino a 36,00 euro. In merito alle ricette, si prevede anche che, qualora queste contengano prestazioni il cui costo è superiore ad euro 36,15, un'ulteriore compartecipazione in ragione del 10% della differenza.

La superiore regolamentazione è uniforme e senza distinzioni per l'età dell'assistito.

Contro tale decreto sono state dedotte le seguenti censure:

- sviamento della causa tipica;
- difetto di istruttoria e dei presupposti; violazione dell'art. 1 l. n. 23.12.1978 n. 833 e dell'art. 1 d.lvo. 29.04.1998 n. 124 (diritto alla piena fruizione del SSN senza distinzione di condizioni individuali e sociali)
- violazione dell'art. 32 cost. e dell'art. 117 comma 2 lett. "m" (incidenza sulla uniformità dei livelli essenziali di assistenza)- travisamento dei fatti;
- violazione dell'art. 7 comma 3° L.R. 29.12.2003 n. 21 come sostituito dall'art. 29 comma 1° della L.R. 31.5.2004 n. 9 - difetto di istruttoria sotto altro profilo - violazione dell'art. 14 comma 2° d.lvo 30.12.1992 n. 502 - violazione dell'art. 11 L.R. n. 10/91;

Con ulteriore decreto del 20.12.2004, adottato a parziale modifica del primo, oggetto a sua volta di ricorso per motivi aggiunti, l'Assessorato alla Sanità ha previsto la quota ticket per famiglie con indicatore ISEE compreso tra euro 7.000 e 9.000; ed ha, al contempo, esteso il regime di "compartecipazione" all'acquisizione di farmaci c.d. "generici", il tutto lasciando invariato il regime per altro già fissato dal precedente decreto del 18 giugno 2004, in ordine alle prestazioni ambulatoriali.

Contro il suddetto decreto, sono stati proposti motivi aggiunti che riproducono le medesime ragioni di diritto già elencate sopra con riferimento al ricorso introduttivo; inoltre, si insiste particolarmente sulla violazione dei principi di economicità sanciti in sanità dall'art. 1 comma 2° del d.lgv. 502/92 ed, in generale, dall'art. 97 della Costituzione, oltre che sullo sviamento della causa tipica.

L'Assessorato Regionale della Sanità si costituiva in giudizio tramite l'Avvocatura di Stato, sostenendo la legittimità del proprio operato e chiedendo il rigetto del ricorso.

Con sentenza n. 1191/05 il Tribunale adito, dopo avere positivamente deliberato in via preliminare la legittimazione attiva della ricorrente, sia in capo all'Associazione nazionale che in capo alla sua articolazione regionale, ha quindi accolto nel merito sia il ricorso introduttivo che i motivi aggiunti, annullando per l'effetto gli atti impugnati.

Ricorre in appello l'Assessorato Regionale Sanità, censurando la sentenza gravata ed assumendo: 1) la

carezza di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente, con conseguente inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti; 2) l'insussistenza dei vizi di violazione di legge ritenuti in sentenza, essendo stato acquisito, su ambedue i decreti impugnati, il parere favorevole della Commissione legislativa di cui all'art. 29, comma 3, L. reg. n. 9/2004 ed essendo stata assicurata la garanzia di partecipazione al procedimento, ex art.14, comma 2, D.lgs. 502/1992; 3) l'insussistenza del vizio di carezza di istruttoria ritenuto in sentenza.

Resiste all'appello l'Associazione ricorrente in prime cure, chiedendone il rigetto e proponendo a sua volta appello incidentale avverso il capo di decisione che ha respinto, ritenendone l'infondatezza, la censura di eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica mossa con il ricorso principale e con i motivi aggiunti.

Ambedue le parti hanno depositato memorie difensive, insistendo nelle rispettive argomentazioni e conclusioni.

Con ordinanza n. 844/05 del 12-14 ottobre 2005 è stata respinta la domanda incidentale di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata.

Con istanza depositata il 14 aprile 2006 l'Associazione appellata ha chiesto a questo Consiglio, ai sensi dell'art. 126, 2° comma D.P.R. 30.5.2002, n. 115, di essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato nel presente giudizio di appello, stante l'inerzia serbata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo a fronte di analoga istanza ad esso presentata.

D I R I T T O

1. Preliminarmente deve dichiararsi l'inammissibilità dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato presentata dall'associazione appellata, ai sensi dell'art. 126, 2° comma, D.P.R. 30.5.2002, n. 115, difettando il presupposto rappresentato da una pronuncia negativa resa dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, solo in presenza della quale è consentito alla parte di rivolgersi direttamente all'organo giudicante presso il quale pende il giudizio.

2. Ancora in via preliminare, deve essere disatteso il primo motivo di appello, con il quale l'Assessorato assume l'inammissibilità dell'originario ricorso per difetto di legittimazione attiva, sul presupposto: a) che non potrebbe aversi riguardo al requisito dell'iscrizione negli elenchi di cui all'art. 5 della L. 281/1998 in capo all'associazione nazionale Cittadinanzattiva ONLUS, essendo questa soggetto ontologicamente e funzionalmente diverso dalla ricorrente associazione Cittadinanzattiva Sicilia ONLUS; b) che unico titolo di legittimazione per l'associazione siciliana sarebbe rinvenibile nell'art. 5 L.R. n. 7/1994, peraltro riferentesi alla sola materia ambientale, e non tale da conferire una legittimazione generalizzata su tutte le materie afferenti alla tutela dei diritti dei consumatori.

L'assunto è privo di fondamento sotto due diversi profili: a) in primo luogo perché Cittadinanzattiva Sicilia ONLUS ha agito in giudizio nella propria qualità di articolazione territoriale di Cittadinanzattiva ONLUS,

titolare di legittimazione ai sensi della L. 281/1998, sulla base di espressa disposizione statutaria (puntualmente richiamata dal giudice di primo grado) che conferisce il potere di sottoscrivere il mandato alle liti al legale rappresentante dell'articolazione regionale; b) in secondo luogo, perché la Legge regionale n. 7/1994 trova applicazione anche in ambiti estranei alla materia stricto sensu ambientale, come si evince dal disposto dell'art. 2, riferentesi, fra l'altro, alla tutela dei cittadini, dei consumatori e degli utenti di servizi pubblici, con conseguente ulteriore titolo di legittimazione in capo all'Associazione ricorrente, ex art. 5 L.R. cit., derivante dal formale riconoscimento di cui la stessa ha fruito con DP n. 39/area 3°/S.G. del 15.2.2005 (in GURS parte prima del 25.2.2005), parimenti richiamato dalla sentenza di primo grado.

3. Nel merito, è fondato (ma non sufficiente a capovolgere l'esito del giudizio di primo grado) il secondo motivo di appello, deducendo l'erroneità del capo di decisione che ha ritenuto ambedue i provvedimenti impugnati (con ricorso introduttivo e con motivi aggiunti) affetti dal vizio di violazione di legge, in ragione sia dell'omessa acquisizione del parere favorevole della Commissione legislativa, richiesto dall'art. 29, comma 3, L.R. n. 9/2004, sia dell'omessa garanzia di partecipazione al procedimento.

Il primo profilo di censura è fondato in punto di fatto, essendo stati prodotti in atti i pareri favorevoli sopra menzionati, di cui erroneamente il TAR ha affermato la mancanza. Né può ritenersi precluso all'amministrazione, a fronte dell'omesso esercizio dei poteri istruttori istituzionalmente spettanti al primo giudice, di integrare in grado di appello le proprie produzioni documentali, al fine di dimostrare l'insussistenza in punto di fatto di un vizio di ordine procedimentale erroneamente addotto a fondamento della valutazione di illegittimità resa sui provvedimenti conclusivamente adottati.

E' invece fondata in linea di diritto la censura relativa al capo di decisione che ha ritenuto sussistente la dedotta violazione delle garanzie partecipative, stante il principio generale di cui all'art. 13 L. 241/1990, in virtù del quale gli atti di normazione secondaria sono tendenzialmente esclusi dall'applicazione delle disposizioni contenute nel capo terzo della legge medesima concernenti l'obbligo di partecipazione endoprocedimentale. Né a diversa conclusione può pervenirsi sulla base della specifica disposizione di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 502/1992, concernente l'obbligo di audizione delle organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini nelle fasi dell'impostazione della programmazione sanitaria e della verifica dei risultati conseguiti, sia in ragione dell'estraneità a tali ambiti materiali della disciplina dettata con i due decreti impugnati (meramente attuativa della norma che impone la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria), sia comunque in carenza di interventi legislativi regionali, specificamente previsti dalla stessa norma statale sopra citata al fine di renderne concreta l'attuazione sul territorio.

4. E' invece infondato il terzo motivo di appello, con il quale l'Assessorato lamenta l'erroneità del capo di sentenza che ha accolto, ritenendone la fondatezza, le doglianze di eccesso di potere per carenza di istruttoria dedotte dall'Associazione ricorrente in prime cure nei confronti di ambedue i provvedimenti fatti oggetto d'impugnativa, rispettivamente, con il ricorso introduttivo e coi motivi aggiunti.

4.1. Un primo profilo sintomatico in tal senso è rinvenibile nella circostanza che l'Amministrazione non ha ritenuto di dare ingresso all'apporto partecipativo formalmente richiesto e sollecitato dall'Associazione appellata: pur in assenza di un obbligo giuridicamente vincolante in tal senso, la mancata presa in considerazione di un qualificato apporto procedimentale, quale quello promanante dall'articolazione periferica di un organismo associativo di tutela dei diritti dei consumatori già riconosciuto a livello nazionale ed in corso di riconoscimento a livello regionale, costituisce di per sé un primo (sebbene non ancora esaustivo) indice rivelatore del carattere incompleto ed unilaterale dell'istruttoria svolta, tale da sacrificare, a fronte dell'interesse al contenimento della spesa sanitaria, la considerazione di altri e non meno rilevanti interessi di indole sociale, tra cui in particolare quello di assicurare adeguate forme di tutela alle fasce di popolazione economicamente più deboli e disagiate.

4.2. In termini più generali, va soprattutto condiviso l'assunto del primo giudice che ravvisa la mancanza di un'adeguata ed approfondita istruttoria in correlazione con la scelta operata dal legislatore regionale (art. 29 L.R. 31.5.2004 n. 9) di ancorare la determinazione delle fasce reddituali beneficianti di esenzione all'utilizzazione, con provvedimento amministrativo di pertinenza dell'Assessore Regionale alla Sanità, del c.d. ISEE, introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109.

Giova premettere, al riguardo, che una volta enunciato in via legislativa il principio di compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria, la previsione, parimenti in via legislativa, di una soglia di esenzione (assoluta o parziale) costituisce ineludibile e coerente attuazione del disposto dell'art. 32 Cost. che individua l'obbligo per la Repubblica di assicurare cure gratuite "agli indigenti", con un rinvio dinamico, pertanto, ad un concetto che necessita di attuazione previo accertamento dei requisiti - economici e sociali - costitutivi di esso.

Ciò posto, come esattamente ritenuto dal TAR, la normativa ISEE, nata essenzialmente al fine di uniformare i criteri di accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie integrate, non è sufficiente da sola a scriminare compiutamente ed esaustivamente la soglia di indigenza, poiché contiene solo un sistema di calcolo della complessiva situazione reddituale rapportata al nucleo familiare, traducendo la situazione di indigenza con indicatori meramente economici ed in particolare utilizzando un sistema di analisi che si fonda su dati omogenei a quelli rilevanti in sede fiscale ed esprime la capacità contributiva individuale (patrimonio mobiliare, immobiliare, reddito, il tutto a partire dall'ultima dichiarazione dei redditi).

La circostanza che il legislatore regionale abbia demandato tale accertamento ad un livello di governo esecutivo, soprattutto al fine di rendere flessibile l'adempimento, consentendo il suo pronto adeguamento al mutare delle variabili condizioni socio economiche del contesto regionale, non esclude peraltro, ed anzi implica a pena di violazione dei principi di cui agli artt. 2, 3 e 32 Cost. nonché dell'art. 1 della legge 833/78, l'esigenza di una previa istruttoria volta ad un accertamento autonomo di quali siano le effettive condizioni di indigenza nel territorio regionale, i cui risultati vengano poi espressi con il metodo ISEE.

Va pertanto confermato il rilievo della sentenza impugnata secondo cui proprio il rinvio al metodo ISEE impone che la soglia di esenzione venga determinata accertando ex ante la corrispondente situazione di

indigenza, con i poteri (ordinari e tipici) di indagine dell'Amministrazione. Il mancato esercizio di tale attività istruttoria, quale indefettibile presupposto rispetto alla determinazione numerica della soglia reddituale di esenzione, integra pertanto gli estremi dell'eccesso di potere, inficiante di per sé la legittimità di ambedue gli impugnati decreti assessoriali, senza che al riguardo sia ravvisabile alcuna indebita ingerenza da parte del giudicante nell'area insindacabile del merito amministrativo, né, tanto meno, in quella delle scelte politico-istituzionali di pertinenza del Governo regionale.

4.3. Sono infondate anche le doglianze dedotte con l'ultimo motivo di appello (sub 3.4) avverso il capo di decisione che ha ravvisato ulteriori e specifici profili di difetto d'istruttoria inficanti il D.A. 22.12.2004, che ha, da una parte, elevato la soglia reddituale di esenzione totale da 7.000 a 9.000 euro annui, ma ha dall'altro assoggettato a contribuzione (ticket) anche l'acquisto dei c.d. farmaci generici, per l'innanzi esclusi da qualsiasi compartecipazione.

Ed infatti, a prescindere da ogni considerazione sulle modalità attuative del rimborso al fornitore della spesa inerente ai diversi tipi di farmaci (su cui incongruamente si sofferma la difesa dell'amministrazione appellante), resta innegabile la circostanza che la scelta amministrativa all'esame si pone in flagrante contraddizione con la pur conclamata duplice finalità di "tutela delle fasce di popolazione più deboli" (per ciò stesso portate a privilegiare l'acquisto di farmaci meno costosi a parità di proprietà terapeutiche), e di "maggiore responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nel sistema" (stante l'inevitabile spostamento di una parte anche consistente della domanda verso farmaci più costosi, con correlativo innalzamento del tetto della spesa sanitaria complessiva).

5. Il rigetto del terzo motivo di appello implica la conferma della sentenza di annullamento di entrambi i provvedimenti impugnati in prime cure, ancorché sotto il solo profilo dell'eccesso di potere, e non anche sotto quello, ad esso concorrente, della violazione di legge.

Stante l'effetto pienamente satisfattivo, anche sul piano conformativo, del giudicato, si prescinde dall'esame del motivo di appello incidentale concernente il rigetto dell'ulteriore censura di sviamento di potere dedotta in prime cure.

Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale respinge l'appello in epigrafe. Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo, il 27 aprile 2006 dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, in camera di consiglio, con l'intervento dei Signori: Riccardo Virgilio, Presidente,

Pier Giorgio Trovato, Giorgio Giaccardi, estensore, Antonino Corsaro, Filippo Salvia, componenti.

F.to: Riccardo Virgilio, Presidente

F.to: Giorgio Giaccardi, Estensore

F.to: Loredana Lopez, Segretario

Depositata in segreteria

il 29 gennaio 2007

<https://www.diritto.it/metodo-isee-e-obbligo-di-motivazione-sentenza-del-cga-regione-sicilia-n-22-del-29-gennaio-2007/>