

BVGer C-430/2016 vom 29. Februar 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-02-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-430_2016

FR: TAF C-430/2016 du 29 février 2016

IT: TAF C-430/2016 del 29 febbraio 2016

Regeste

Autorizzazione dei fornitori di prestazioni

Erwägungen

E. 1.1

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino (in seguito, Gran Consiglio del Cantone Ticino) ha modificato, il 15 dicembre 2015, la legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal; RL/TI 6.4.6.1; le nuove norme della legge sono state pubblicate nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino [FU] n. 101-102 del 22 dicembre 2015). Le modifiche concernono gli art. 63a cpv. 1 lett. d, 63b, 63c cpv. 3 e cpv. 5 e 6, 63d cpv. 1 lett. a, 66a cpv. 1 e 2, 66b lett. c, 66c cpv. 1, 66e bis e 84a (doc. TAF 1, doc. 1).

E. 1.2

Con decreto legislativo del 15 dicembre 2015 (pure pubblicato nel FU n. 101-102 del 22 dicembre 2015), il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha altresì adottato l'elenco degli istituti autorizzati ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie comprensivo dei mandati ai sensi dell'art. 39 cpv. 1 LAMal e degli art. 63 e segg. LCAMal (istituti somatico-acuti, istituti di riabilitazione, istituti di psichiatria) ed ai sensi dell'art. 39 cpv. 3 LAMal (istituti per anziani, istituti per le cure palliative specialistiche in casa per anziani, cure acute e transitorie in casa per anziani, strutture acute di minore intensità, istituti per invalidi [v. art. 1 e 2 del decreto legislativo; doc. TAF 1, doc. 1]).

E. 2

Il 20 gennaio 2016, la A._____ ha inoltrato un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale contro il decreto legislativo del Gran Consiglio del Cantone Ticino del 15 dicembre 2015 concernente l'elenco degli ospedali, mediante il quale ha chiesto, in via principale, l'assegnazione dei mandati di prestazione elencati al punto I D. a) 3.1 e 3.2 del gravame (ricorso pag. 6 e 9). Subordinatamente, ha postulato il rinvio degli atti di causa all'autorità inferiore affinché la stessa pronunci una nuova decisione per quanto attiene alla Clinica medesima. La ricorrente ha pure chiesto la concessione dell'effetto sospensivo al ricorso e formulato due istanze di misure cautelari (doc. TAF 1).

E. 3.1

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 31 e segg. LTAF) rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 133 I 185 consid. 2 e relativi riferimenti).

E. 3.2

Riservate le eccezioni - non realizzate nel caso di specie - di cui all'art. 32 LTAF, questo Tribunale giudica, in virtù dell'art. 31 LTAF, i ricorsi contro le decisioni, ai sensi dell'art. 5 PA. Sono considerate autorità inferiori quelle di cui all'art. 33 LTAF. In particolare, giusta l'art. 33 lett. i LTAF, un ricorso davanti a questo Tribunale è ammissibile contro le decisioni delle autorità cantonali, in quanto una legge federale preveda che le loro decisioni sono impugnabili mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. La procedura di ricorso è disciplinata dalla LTAF e dalla PA, per rinvio dell'art. 53 cpv. 2 LAMal, fatte salve le eccezioni enunciate alle lettere a) ad e) di questo capoverso.

E. 3.3

L'art. 90a cpv. 2 LAMal (RS 832.10) prevede che il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni del governo cantonale secondo l'art. 53 LAMal. In virtù dell'art. 53 cpv. 1 LAMal, contro le decisioni del governo cantonale concernenti, fra l'altro, l'elenco degli ospedali e delle case di cura, ai sensi dell'art. 39 LAMal, può essere interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale (DTAF 2012/9 consid. 1.2).

E. 3.4

La pianificazione ospedaliera è compito del Cantone (art. 39 cpv. 1 lett. e LAMal; DTAF 2012/9 consid. 1.2.1). Questo Tribunale ha stabilito che l'art. 39 LAMal non prescrive ai Cantoni quale autorità è competente per effettuare la pianificazione ospedaliera e per adottare l'elenco degli ospedali (DTAF 2012/9 consid. 1.2.3.2). Qualora il diritto cantonale designa quale autorità competente non il governo cantonale, ma un'altra autorità cantonale od intercantonale, queste decisioni rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 53 LAMal, anche se quest'ultimo articolo menziona soltanto le decisioni del governo cantonale (DTF 141 V 361 nonché relativi riferimenti; DTAF 2012/9 consid. 1.2.3.3 e 1.2.3.4; sentenza del TAF C-4168/2014 del 23 ottobre 2014 consid. 1.3, pubblicata sul sito internet di questo Tribunale).

E. 3.5

In virtù segnatamente dell'art. 63c cpv. 1 e 2 LCAMal, il Cantone riporta nell'elenco degli ospedali e delle case di cura, ai sensi dell'art. 39 cpv. 1 lett. e) e cpv. 3 LAMal, gli istituti cantonali ed extracantonali necessari ad assicurare l'offerta intesa a coprire il fabbisogno di cure ed attribuisce un mandato di prestazioni agli istituti che figurano sull'elenco. Secondo gli art. 64 e 65 LCAMal, il Consiglio di Stato elabora la pianificazione in collaborazione con la Commissione della pianificazione sanitaria e trasmette con un messaggio la pianificazione al Gran Consiglio. Il Gran Consiglio, sulla base di un rapporto commissionale, approva o respinge o modifica la pianificazione ospedaliera (art. 65 LCAMal).

E. 3.6

Questo Tribunale ha altresì stabilito che, mediante l'elenco degli ospedali, è attribuito un mandato di prestazioni individuale ad ogni ospedale che figura sull'elenco (art. 39 cpv. 1 lett. e LAMal nonché art. 58e cpv. 2 e 3 OAMal [RS 832.102]). Sono i mandati di prestazione conferiti nell'elenco degli ospedali che determinano il carattere di decisione. L'elenco ospedaliero è un istituto giuridico sui generis, che consiste in una serie di decisioni individuali (DTAF 2012/9 consid. 3.2.5 e 3.2.6).

E. 3.7

Il decreto legislativo del 15 dicembre 2015 concernente l'elenco degli ospedali è stato adottato dal Gran Consiglio del Cantone Ticino in applicazione dell'art. 39 cpv. 1 e cpv. 3 LAMal in relazione con gli art. 63 e segg. LCAMal. Questo Tribunale è pertanto competente ad esaminare il presente ricorso contro l'elenco ospedaliero (art. 53 cpv. 1 LAMal in combinazione con l'art. 90a cpv. 2 LAMal).

E. 3.8

Secondo costante prassi di questo Tribunale, oggetto del ricorso interposto da un fornitore di prestazioni non può essere l'elenco ospedaliero in quanto tale (DTAF 2014/4 consid. 3.1), ma è la sola decisione che disciplina il rapporto giuridico concernente l'ospedale medesimo. Le altre decisioni di un elenco di ospedali che non sono state impugnate crescono in giudicato (DTAF 2012/9 consid. 3.3). Per conseguenza, un ospedale non ha alcun interesse degno di protezione a far radiare un'altra clinica dall'elenco di ospedali o ad ottenere la riduzione del mandato di prestazioni di quest'ultima. Non ha altresì alcun diritto di ricorrere contro una decisione positiva riguardante un altro fornitore di prestazioni (DTAF 2012/9 consid. 4.3.2).

E. 3.9.1

Un fornitore di prestazioni ai sensi dell'art. 39 LAMal che ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, ha di principio un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione concernente i mandati di prestazione che lo concernono di cui all'elenco degli istituti autorizzati ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Per conseguenza, esso è di principio legittimato ad interporre un ricorso contro una siffatta decisione (art. 48 PA).

E. 3.9.2

Altra questione è quella di sapere se il decreto legislativo del Gran Consiglio del 15 dicembre 2015 concernente l'elenco ospedaliero - non ancora pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino e di cui non è ancora stata fissata la data dell'entrata in vigore - sia sin d'ora suscettibile d'impugnazione dinanzi a questo Tribunale (cfr. considerando 4 del presente giudizio).

E. 4.1

In merito all'ammissibilità del ricorso, giova rammentare che il Tribunale amministrativo federale giudica, in virtù dell'art. 31 LTAF, i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA.

E. 4.1.1

Giusta l'art. 5 cpv. 1 PA, sono decisioni i provvedimenti adottati dalle autorità in singoli casi, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti la costituzione, la modifica o l'annullamento di diritti o di obblighi (lett. a), l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi (lett. b) e il rigetto o la dichiarazione di inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, all'annullamento o all'accertamento di diritti ed obblighi (lett. c). Sono decisioni anche quelle in materia d'esecuzione, le decisioni incidentali, le decisioni su opposizione, le decisioni su ricorso, le decisioni in sede di revisione e l'interpretazione (art. 5 cpv. 2 PA). Presupposto per un giudizio di merito in un procedimento di ricorso dinanzi a questo Tribunale è dunque l'esistenza di una decisione secondo l'art. 5 cpv. 1 PA rispettivamente di un altro provvedimento ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 PA (DTF 130 V 388 consid. 2.3).

E. 4.1.2

Peraltro, e contrariamente a quanto previsto per il Tribunale federale (art. 82 lett. b e 87 cpv. 1 LTF; sentenza del TF 2C_796/2011 del 10 luglio 2012 consid. 1, non pubblicato in DTF 138 II 398, concernente il controllo astratto della modifica del 17 marzo 2011 della LCAMal), un controllo astratto delle norme da parte del Tribunale amministrativo federale, nel senso dell'esame della conformità di una norma di diritto indipendentemente dall'applicazione in un caso concreto attraverso una decisione, è escluso (DTAF 2013/51 consid. 3.1).

E. 4.2

Nel decreto legislativo in esame del 15 dicembre 2015, il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha adottato l'elenco degli istituti comprensivo dei mandati conformemente all'art. 39 cpv. 1 e agli art. 63 segg. LCAMal nonché all'art. 39 cpv. 3 LAMal (art. 1 e 2 del decreto legislativo).

E. 4.2.1

Va innanzitutto rilevato che gli art. 63 segg. LCAMal, richiamati nel decreto legislativo impugnato, definiscono i criteri della pianificazione ospedaliera. I mandati di prestazione sono altresì stati attribuiti agli istituti sulla base dei principi della pianificazione fondati anche sugli articoli della LCAMal modificati dal Gran Consiglio con la novella legislativa del 15 dicembre 2015. Le nuove norme della LCAMal sono state pubblicate nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino il 22 dicembre 2015. Il termine di referendum è scaduto il 5 febbraio 2016 (doc. TAF 1, doc. 1). A prescindere dal fatto che non appare che sia riuscito un referendum contro tale modifica di legge, essa ad oggi non è comunque ancora pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino (BU) e dunque non produce (ancora) effetti giuridici. Tuttavia, la promulgazione di tale modifica della LCAMal è premessa imprescindibile affinché il decreto legislativo impugnato ne possa a sua volta produrre. In altri termini, fintanto che la modifica della LCAMal su cui si fonda il decreto legislativo impugnato non sarà promulgata rispettivamente messa in vigore, il decreto legislativo impugnato non può comunque produrre effetti giuridici, perché fondato su norme non ancora in vigore, indipendentemente dal contenuto del decreto legislativo medesimo. Pertanto, il ricorso presentato dalla ricorrente contro il decreto legislativo impugnato è prematuro.

E. 4.2.2

Quanto al decreto legislativo impugnato, va dapprima richiamato il suo art. 11. Nello stesso, il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha previsto di procedere ad una sua pubblicazione - dopo quella sul Foglio ufficiale del 22 dicembre 2015 - sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi non appena il suddetto decreto legislativo sarà cresciuto in giudicato, anche solo parzialmente. Il Consiglio di Stato ne determina poi l'entrata in vigore; esso può fissare un'entrata in vigore differenziata (v. il già menzionato art. 11 del decreto legislativo). Ora, l'art. 3 cpv. 1 della legge sulle pubblicazioni ufficiali del 22 settembre 2014 (LPU; RL/TI 1.7.3.1) precisa che il Bollettino ufficiale delle leggi è l'organo di pubblicazione cronologica degli atti normativi del Cantone Ticino. Secondo il capoverso 2 della medesima norma, nel Bollettino ufficiale delle leggi sono pubblicati, fra gli altri, i decreti legislativi. In virtù dell'art. 8 LPU, la pubblicazione ordinaria degli atti normativi viene effettuata nel Bollettino ufficiale delle leggi. Peraltro, giusta l'art. 11 LPU, la versione determinante degli atti normativi cantonali è quella pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi. Per produrre

effetti giuridici, gli atti normativi del Cantone, fra i quali figurano appunto i decreti legislativi, devono dunque essere pubblicati sul Bollettino ufficiale delle leggi. Gli atti normativi entrano in vigore di principio proprio con la loro pubblicazione sul Bollettino ufficiale delle leggi (cfr. Messaggio no. 6908 dell'11 febbraio 2014 concernente la legge sulle pubblicazioni ufficiali ad art. 3, 8 ed 11 pag. 4, 5 e 6). Certo, il decreto legislativo sull'elenco degli istituti autorizzati a esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie non è considerato un atto normativo di carattere generale ed astratto (v. pure Messaggio n. 6945 del 26 maggio 2014 concernente l'aggiornamento della pianificazione ospedaliera [del Cantone Ticino] pag. 10), come lo sono per esempio le leggi (la procedura legislativa termina infatti con la decisione di promulgazione [cfr., fra le tante, DTF 133 I 286 consid. 1; 135 I 43 consid. 1.1]), e non necessita pertanto di principio di una promulgazione. Tuttavia, conto tenuto dell'art. 11 del decreto legislativo del Gran Consiglio qui impugnato rispettivamente degli art. 8 e segg. LPU, il decreto legislativo medesimo potrà esplicare effetti giuridici solo a decorrere dal momento in cui è pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, fermo restando che il Consiglio di Stato ne dovrà determinare l'entrata in vigore, che potrà essere anche differenziata. Ora, ad oggi la pubblicazione sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi non è ancora intervenuta, con la conseguenza che anche per questo motivo il decreto legislativo in questione non è ad oggi giuridicamente rilevante e non esplica (ancora) effetti giuridici. Pure per questo motivo il ricorso in esame è prematuro.

E. 4.2.3

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un invio prematuro di un ricorso, come nella fattispecie, non pregiudica in genere l'ammissibilità del gravame, ma comporta di regola unicamente la sospensione della causa (DTF 136 I 17 consid. 1.2; sentenza del TF 1C_184/2010 del 7 aprile 2011 consid. 1.3). Il Tribunale federale deroga tuttavia da questa regola in presenza di circostanze particolari, segnatamente allorquando la promulgazione della legge è incerta, rispettivamente non potrà intervenire in tempi molto brevi, e il ricorso è accompagnato da una domanda di misure provvisoriale (cfr. sentenza del TF 1C_285/2015 del 10 giugno 2014 consid. 2 e relativi riferimenti; v. pure le sentenze del TF 1C_483/2010 del 2 novembre 2010 consid. 1, 2P.312/2006 del 4 dicembre 2006, 2P.306/2006 del 4 dicembre 2006 e 2P.52/2005 del 4 febbraio 2005 consid. 4).

E. 4.2.3.1

Nel caso di specie, si è manifestamente in presenza di circostanze particolari. In effetti, secondo l'art. 6 del decreto legislativo impugnato, il Consiglio di Stato può aggiornare il decreto legislativo medesimo nei limiti dell'art. 66 cpv. 3 LCAMal. Questo articolo può essere interpretato solo nel senso che prima della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, dunque prima che produca effetti giuridici, il Consiglio di Stato può aggiornare il decreto legislativo medesimo (nel senso di una modifica di minore entità [senza che la portata della nozione di modifica di minore entità in relazione al contenuto del decreto medesimo sia chiara]), una modifica successiva alla pubblicazione sul BU, rispettivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo impugnato, non necessitando infatti di alcuna particolare precisazione nel decreto legislativo impugnato essendo comunque già prevista dalla legge (art. 66 cpv. 3 LCAMal in vigore, non toccato altresì dalla modifica della LCAMal del 15 dicembre 2015). In altri termini, con l'art. 6 del decreto legislativo è conferita al Consiglio di Stato la facoltà di aggiornare il decreto legislativo impugnato ancora prima della sua pubblicazione sul BU, con la conseguenza che

non è dato sapere ad oggi quale sarà il contenuto definitivo del decreto legislativo in questione una volta effettuata la sua pubblicazione - determinante - nel BU. È chiaro che se un tale aggiornamento dovesse intervenire, facoltà che il Gran Consiglio ha conferito al Consiglio di Stato e di cui lo stesso può fare uso, un fornitore di prestazioni insoddisfatto di un siffatto aggiornamento potrà comunque legittimamente deporre un ricorso contro il decreto legislativo impugnato, aggiornato, nei 30 giorni dalla sua pubblicazione sul BU. Inoltre, e indipendentemente da un eventuale aggiornamento o meno del decreto legislativo impugnato, nella misura in cui il Gran Consiglio ha comunque previsto nel decreto legislativo stesso (art. 11) una "seconda", peraltro determinante, pubblicazione del decreto legislativo in questione nel BU, è pertanto giocoforza fare decorrere solo da tale data il termine - unico - di 30 giorni per inoltrare ricorso dinanzi a questo Tribunale. Ora, la certezza giuridica sarebbe chiaramente e seriamente compromessa dal fatto che contro un decreto legislativo possa essere fatto ricorso nel termine di 30 giorni da due date diverse, ossia dapprima dalla data di una prima pubblicazione nel FU e poi successivamente da quella della seconda pubblicazione nel BU, non senza dimenticare che questo Tribunale entrando nel merito su ricorsi depositati nei 30 giorni dalla prima pubblicazione sul FU, potrebbe essere portato nel caso concreto anche a rendere decisioni su domande di misure provvisoriale sulla base di una versione non (ancora) vincolante e definitiva del decreto legislativo impugnato, ciò che non può seriamente entrare in considerazione.

E. 4.2.3.2

Per sovrabbondanza, può altresì essere ancora rilevato che - per quanto indicato in un altro gravame sottoposto a questo Tribunale contro il decreto legislativo qui impugnato (causa C-444/2016, evasa il 16 febbraio 2016 con decisione d'inammissibilità del ricorso) - contro la modifica del 15 dicembre 2015 della LCAMal è stato interposto un ricorso dinanzi al Tribunale federale. A tal proposito, giova rammentare che la pubblicazione della modifica della LCAMal sul BU costituisce il momento determinante da cui comincia a decorrere il termine di 30 giorni stabilito dall'art. 101 LTF per presentare ricorso dinanzi al Tribunale federale (v. pure art. 141 cpv. 1 della legge sull'esercizio dei diritti pubblici del 7 ottobre 1998 [LEDP; RL/TI 1.3.1.1]; sentenze del TF 1C_184/2010 del 7 aprile 2011 consid. 1.3, 1C_483/2010 del 2 novembre 2010 consid. 1 e 2P.306/2006 del 4 dicembre 2006; DTF 133 I 286 consid. 1 e 135 I 43 consid. 1.1), con tutte le conseguenze che ciò comporta per la trattazione del caso dinanzi al Tribunale federale. Inoltre, nell'ambito di tale ricorso il Tribunale federale può effettuare un controllo astratto delle nuove norme della LCAMal e quindi, ove fossero date le premesse, anche annullare una o più norme della LCAMal. Per tutta la durata della procedura dinanzi al Tribunale federale e fino alla sentenza della nostra massima istanza giudiziaria concernente la modifica della LCAMal - che potrebbe anche incidere sul contenuto del decreto legislativo impugnato, nel senso di un eventuale adattamento dello stesso alla sentenza medesima - un ricorso dinanzi al TAF contro l'elenco degli istituti autorizzati a esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie dovrebbe essere sospeso per un periodo indeterminato, un'altra causa potendo incidere sull'esito della stessa.

E. 4.2.4

In conclusione, ritenute le circostanze particolari del caso di specie, in particolare il fatto che il decreto legislativo impugnato non produce ancora effetti giuridici (non è ancora giuridicamente rilevante) rispettivamente che esso può ancora essere aggiornato rispettivamente modificato, non si giustifica di entrare nel merito del ricorso, prematuro,

presentato dalla ricorrente, fermo restando che non si può ritenere una crescita in giudicato del decreto legislativo impugnato allo scadere del termine di 30 giorni dalla prima pubblicazione dello stesso sul Foglio ufficiale del 22 dicembre 2015. Al momento in cui sarà pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, la ricorrente disporrà di un termine di 30 giorni per presentare ricorso contro l'elenco degli istituti autorizzati a esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, ossia dal momento in cui produrrà effetti giuridici, ricorso che potrà essere limitato all'oggetto allora impugnato, con motivazione che terrà conto di tutti gli elementi conosciuti in quel momento.

E. 5

Il giudice dell'istruzione decide quale giudice unico la non entrata nel merito d'impugnazioni manifestamente inammissibili (art. 23 cpv. 1 lett. b LTAF).

E. 6

Visto l'esito del ricorso, le domande di effetto sospensivo rispettivamente di misure cautelari sono divenute senza oggetto (cfr. sentenze del TF 2C_462/2007 dell'11 settembre 2007 consid. 2.3 e 6P. 111/2003 del 15 ottobre 2003 consid. 4).

E. 7

Per eccezione, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA nonché art. 6 lett. b del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]; v. pure sentenza del TF 2P.306/2006 del 4 dicembre 2006) e, visto altresì anche l'esito della procedura, non si giustifica l'attribuzione di spese ripetibili (art. 64 PA in combinazione con l'art. 7 cpv. 1, 2, 3 e 4 TS-TAF).

E. 8

Il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale contro le decisioni in materia di assicurazione malattie, pronunciate dal Tribunale amministrativo federale in virtù dell'art. 33 lett. i LTAF in combinazione con gli art. 53 cpv. 1 e 90a cpv. 2 LAMal, è inammissibile, giusta l'art. 83 lett. r LTF. Pertanto, il presente giudizio è definitivo. (dispositivo alla pagina seguente)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.