

**SANITA': Sanità pubblica - Strutture sanitarie private - Anticipazioni - Conguaglio finale – Possibilità - Affidamento - Nozione.**

**Cons. Stato, Sez. III, 4 agosto 2021, n. 5758**

*“[...] In diritto civile la nozione di affidamento – secondo autorevole dottrina - ha riguardo a “fenomeni distinti”, accomunati dalla necessità di risolvere il conflitto ingenerato dalla divergenza fra realtà e apparenza; essa, nell’età contemporanea, tende ad essere ricondotta al dovere di solidarietà cui devono essere improntate le relazioni intersoggettive. [...].*

*Si tratta di una regola che viene declinata anzitutto in materia di acquisti a non domino, non solo per via contrattuale; è tuttavia nella materia contrattuale che l’affidamento viene elevato dalle norme a criterio interpretativo della dichiarazione negoziale: e, dunque, del contenuto dell’obbligo.*

*L’istituto, e le regole che ne discendono, hanno pertanto la funzione di adeguare, sul piano delle regole di validità, l’assetto d’interessi all’apparenza creata da fatti, comportamenti e dichiarazioni: in modo da conformare le vicende relative alla circolazione dei beni all’impronta solidaristica.*

*Di qui la peculiarità della nozione in ambito di diritto civile, e la sua non automatica esportabilità nel settore del diritto amministrativo.*

*In diritto amministrativo la nozione ha un fondamento analogo, ma un ambito più circoscritto.*

*Il fondamento analogo è dato dal fatto che il destinatario del provvedimento favorevole ripone un affidamento sulla validità ed efficacia dello stesso (sempre che tale affidamento sia autorizzato dal regime del provvedimento): il problema della divergenza fra realtà ed apparenza si pone allorchè tale provvedimento, e i relativi effetti ampliativi, vengano rimossi (in autotutela, o a seguito di ricorso giurisdizionale).*

*Con due importanti precisazioni: la prima è che il procedimento amministrativo non è un’attività relazionale a forma libera; la pretesa di ritenere non iure la condotta dell’amministrazione passa inevitabilmente per l’accertamento dell’illegittimità dei suoi atti.*

*La seconda è che la valutazione dell’ordinamento sul grado di affidamento configurabile a seguito di un provvedimento favorevole è già contenuta nel regime di stabilità del provvedimento medesimo.*

*Il concetto di buona fede e quello di affidamento hanno riguardo a due distinte nozioni: peraltro connesse, in quanto già in diritto civile è la buona fede che qualifica come incolpevole l’affidamento meritevole di tutela (la stessa teorica civilistica dell’affidamento esige infatti una diligenza nell’affidarsi all’altrui comportamento).*

*Il beneficiario del provvedimento favorevole sa già che, a certe condizioni (anche temporali), lo stesso può essere rimosso: tanto che in materia di provvedimenti amministrativi la tutela dell'affidamento in ambito comunitario (veicolata attraverso l'art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990 nel nostro ordinamento) è costruita sul piano degli effetti giuridici dell'autotutela: i margini della tutela dell'affidamento riposto sulla stabilità del provvedimento sono definiti dal legislatore, attraverso la disciplina dei limiti di natura temporale all'esercizio del potere di autotutela.*

*Nel caso di specie viene invocato il principio in relazione ad una fattispecie che sul piano strutturale si colloca ad una soglia ancora più arretrata: i provvedimenti di corresponsione di anticipazioni che avrebbero prodotto l'affidamento sono per loro stessa natura provvisori e precari, id est adottati salvo conguaglio.*

*Dal che deriva l'impossibilità di dedurre che i successivi provvedimenti di conguaglio siano illegittimi per violazione del canone di buona fede imposto all'amministrazione nell'esercizio dei propri poteri (ancorché sopravvenuti ad anomala distanza di tempo) [...]"*

#### FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 2604/2020, pubblicata il 28 dicembre 2020, il T.A.R. Lombardia, sede di Milano, ha rigettato il ricorso, ed i connessi motivi aggiunti, proposti dalla Fondazione Salvatore Maugeri Clinica del Lavoro e della Riabilitazione (d'ora in avanti anche solo "Fondazione"), e dagli Istituti Clinici Scientifici Maugeri Società per azioni Benefit (d'ora in avanti anche solo "Istituti"), per l'annullamento delle deliberazioni della Giunta regionale della Lombardia 21 gennaio 2019, n. XI/1153, avente ad oggetto "Determinazioni in ordine all'applicazione della d.G.R. IX/350 del 28 luglio 2010", e 18 marzo 2019, n. XI/1403, avente ad oggetto "Maggiorazioni tariffarie a favore degli IRCCS di diritto pubblico e privato e delle strutture di ricovero e cura - Poli universitari - annualità 2012-2017", nonché dei relativi atti preparatori e conseguenti.

Con ricorso in appello notificato il 12 febbraio 2021, e depositato il 22 febbraio 2021, le parti ricorrenti in primo grado hanno impugnato l'indicata sentenza.

Si è costituita in giudizio, pe resistere al ricorso, la Regione Lombardia.

Con ordinanza n. 1585/2021, pubblicata il 26 marzo 2021, la Sezione, "Ritenuto che, impregiudicata ogni valutazione in merito al profilo del fumus boni juris, l'importo della somma che le parti appellanti dovrebbero corrispondere in esecuzione della sentenza impugnata è tale da produrre per le stesse un pregiudizio dotato degli attributi della gravità ed irreparabilità, in quanto un simile esborso potrebbe vanificare, proprio in ragione dell'entità dello stesso e delle conseguenze sulle strutture considerate, gli effetti di un eventuale accoglimento nel merito del

*gravame*”, ha accolto la domanda di sospensione cautelare degli effetti della sentenza gravata, proposta dalle appellanti, dietro prestazione di idonea garanzia.

Il 23 aprile 2021 le appellanti, in adempimento della citata ordinanza, hanno prodotto fideiussione a prima richiesta 23 aprile 2021, n. 9000561, rilasciata da Banca Sistema a favore della Regione Lombardia, nonché pec in data 23 aprile 2021, indirizzata al difensore della Regione Lombardia, di trasmissione dell’originale della fideiussione, con le ricevute di accettazione e consegna della medesima pec.

Il ricorso in appello è stato definitivamente trattenuto in decisione all’udienza dell’8 luglio 2021, svoltasi ai sensi dell’art. 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e dell’art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, attraverso collegamento in videoconferenza secondo le modalità indicate dalla circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.

2. La Fondazione e gli Istituti (questi ultimi succeduti dal 2016 alla prima) hanno svolto nella Regione Lombardia attività sanitarie e di ricerca quali Istituti privati di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).

I provvedimenti regionali impugnati in primo grado hanno ad oggetto la corresponsione delle maggiorazioni tariffarie riconosciute agli IRCCS (e alle strutture di ricovero convenzionate con le facoltà di medicina come sedi didattiche per i corsi di medicina e chirurgia) ai sensi dell’art. 27-*bis* della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33, recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità*, e in particolare hanno stabilito:

- 1) la sottrazione (in luogo della redistribuzione) dal complessivo finanziamento di tali maggiorazioni delle somme destinate agli operatori esclusi dalla procedura di assegnazione (DGR n. 1153/2019);
- 2) gli importi definitivi delle maggiorazioni suddette, spettanti per gli anni dal 2012 al 2017, con contestuale recupero delle differenze rispetto alle (maggiori) somme erogate per tale causale a titolo di acconto (DGR n. 1403/2019);
- 3) la sottrazione (in luogo della redistribuzione) dal complessivo finanziamento, e la destinazione a finalità diverse, dei risparmi di spesa ottenuti mediante recupero delle anticipazioni corrisposte in eccesso rispetto ai saldi finali (DGR n. 1403/2019);
- 4) l’accoglimento delle domande di *“sanatoria delle richieste di maggiorazione tariffaria presentate tardivamente nel periodo 2012-2017, ampliando così la platea dei beneficiari e diminuendo, conseguentemente (dato l’ammontare fisso del fondo complessivo), il valore delle singole quote attribuibili a ciascuno di essi”* (DGR n. 1403/2019).

3. Il T.A.R. ha ritenuto i provvedimenti impugnati in primo grado esenti dai vizi denunciati dalle ricorrenti, muovendo dall'esame della disciplina della corresponsione delle maggiorazioni tariffarie portata dal citato art. 27-bis della richiamata legge regionale lombarda n. 33/2009: *“Il settimo comma dell’art. 27-bis precisa poi che la Giunta regionale, nel rispetto dell’equilibrio economico finanziario di sistema, determina il finanziamento annuale delle maggiorazioni. Ciò significa che alla Regione, ed in particolare alla Giunta, è lasciato un ampio potere discrezionale riguardo all’entità del finanziamento complessivo il quale, quindi, costituisce la prima variabile per la determinazione concreta degli importi da erogare ai singoli operatori. Tali importi, infatti, non necessariamente corrispondono alla percentuale di maggiorazione in astratto a ciascuno riconosciuta posto che, se il fondo di bilancio risulta incapiante, ogni singolo operatore dovrà subire un abbattimento di modo che, nel complesso, venga rispettato il vincolo dello stanziamento totale. Va ora osservato che la Giunta regionale, con deliberazione n. IX 350 del 28 luglio 2010, ha fissato il criterio per il calcolo della maggiorazione da attribuire ai singoli operatori. In estrema sintesi, il criterio può essere descritto come segue: a) vengono individuati quattro indicatori corrispondenti a quelli stabiliti dall’art. 27-bis, comma 3, della legge regionale n. 33 del 2009 (impact factor standardizzato; numero pazienti in trails clinici; impact factor per mille euro di fatturato; numero ricercatori/posti letto); b) ad ogni indicatore può essere attribuito un punteggio che va da uno a tre a seconda che il loro valore superi o meno tre soglie di una predeterminata scala percentile (se il valore è inferiore al 25 per cento, viene attribuito un punto; se il valore è compreso fra il 25 per cento ed il 75 per cento, vengono attribuiti due punti; se il valore è uguale o superiore al 75 per cento vengono attribuiti tre punti); c) la somma dei punteggi conseguiti determina l’iscrizione ad una fascia cui corrisponde una percentuale di maggiorazione. E’ importante osservare, quanto al punto sub b), che nella delibera n. 350 del 2011, ai fini della determinazione delle soglie, oltre alle percentuali, sono indicati anche i valori assoluti. Ciò è stato possibile in quanto la stessa delibera aveva stabilito che il valore totale sul quale si sarebbero dovute poi applicare le suddette percentuali era costituito dalla somma dei dati trasmessi dagli operatori al Ministero della salute nel mese di aprile dell’anno 2010 in allegato alle richieste di finanziamento della ricerca corrente. Questo criterio è stato parzialmente modificato dalla delibera di Giunta regionale n. IX 1185 del 20 dicembre 2013, con la quale si è stabilito che il valore complessivo cui applicare le percentuali funzionali alla determinazione delle soglie non dovesse essere più costituito, in maniera stabile, dalla somma dei dati relativi all’anno 2010, ma dalla somma dei dati annualmente comunicati dagli operatori alla Regione in allegato alle richieste di riconoscimento della maggiorazione tariffaria. E’ evidente che, seguendo questo criterio, il valore*

*assoluto delle soglie sarebbe mutato di anno in anno posto che le percentuali di calcolo si sarebbero dovute applicate a somme totali sempre diverse. Ciò precisato, si può ora notare come il criterio di calcolo presenti diverse variabili che si aggiungono a quella segnalata in precedenza (dovuta alla facoltà della Giunta di determinare annualmente l'importo dello stanziamento di bilancio). L'importo da riconoscere ai singoli operatori sarebbe infatti potuto variare annualmente a seconda: a) dell'entità dello stanziamento complessivo determinato discrezionalmente dalla Regione; b) dal livello raggiunto dai ogni operatore riguardo ai suindicati indicatori, c) dal livello raggiunto dal totale degli operatori riguardo ai medesimi suindicati indicatori, posto che tale livello influisce, come visto, sulla determinazione del valore assoluto delle soglie. Risulta evidente, in tale quadro, come esclusivamente il parametro sub b) rientri nella sfera di conoscibilità dei singoli operatori; ciò ha come conseguenza che per gli stessi era praticamente impossibile effettuare previsioni circa l'effettivo ammontare delle maggiorazioni annuali loro spettanti. Risulta però altrettanto evidente che il criterio cristallizzato a seguito della approvazione della D.G.R. n. 1185 del 2013 non permette l'effettuazione di valutazioni discrezionali riguardo alle somme da riconoscere a titolo di maggiorazione tariffaria ai singoli operatori, con la conseguenza che la Regione, una volta acquisiti i dati comunicatili dagli operatori stessi, avrebbe dovuto determinare gli importi spettanti a ciascuno seguendo un percorso strettamente vincolato in quanto agganciato a rigidi parametri matematici”.*

Il primo giudice ha pure osservato che *“la Regione Lombardia, solo per l'anno 2011, ha provveduto a determinare tempestivamente ed in maniera definitiva l'importo delle maggiorazioni tariffarie da riconoscere agli IRCCS. Per gli anni successivi, la Regione, con la succitata deliberazione n 1185 del 2013, ha invece stabilito di riconoscere agli stessi operatori un acconto pari all'85 per cento di quanto riconosciuto per l'anno 2011, salvo conguaglio da determinare successivamente applicando i criteri di calcolo sopra illustrati”.*

4. Preliminare e propedeutico allo scrutinio dei singoli motivi di appello, anche in ragione del contenuto delle difese delle parti nel presente giudizio, è l'esame dell'istituto di cui si controverte.

Il T.A.R., nella sentenza impugnata, ha affermato che le maggiorazioni tariffarie, *“semplificando in maniera estrema, possono dirsi finalizzate a compensare l'attività di ricerca in ambito clinico svolta dagli stessi IRCCS (o l'attività di carattere didattico e di formazione universitaria per le strutture utilizzate anche come sedi didattiche di corsi di laurea di medicina e chirurgia)”.*

La memoria degli appellanti depositata per l'udienza pubblica, richiamandosi alla giurisprudenza di questa Sezione, e nel tentativo di contestare la qualificazione come “sovvenzione” delle maggiorazioni tariffarie oggetto della disciplina regionale lombarda contenuta nella sentenza n.

7608/2019, deduce che *“La sentenza 7 novembre 2019, n. 7608, aveva respinto tali contestazioni, osservando che ai fini dell’accesso alle maggiorazioni tariffarie – in quanto componente addizionale della remunerazione – la Regione era legittimata a introdurre requisiti ulteriori: determinante, pertanto, nel ragionamento del collegio era che si trattasse di una componente della remunerazione in aggiunta alla tariffa ordinaria e in questo contesto l’utilizzo del termine ‘sovvenzione’ aveva solo un valore descrittivo”*.

In realtà la sentenza n. 7608/2019, come pure la sentenza n. 7612/2019, non autorizzano una simile conclusione, che rimane una deduzione della difesa appellante attribuita ad un *“ragionamento del collegio”*.

In ogni caso, quand’anche la natura sia non di mera sovvenzione ma di componente aggiuntiva della remunerazione, tale opzione qualificatoria, come si vedrà, non ridonda sulla fondatezza delle censure formulate (e non accolte dal TAR), dal momento che la rispondenza al parametro normativo dei provvedimenti impugnati in primo grado va scrutinata, sulla base dei vizi dedotti, con riferimento ad elementi che possono prescindere.

Sulle disciplina delle maggiorazioni tariffarie in Lombardia è recentemente intervenuta la sentenza di questa Sezione n. 3708/2021 (come pure le sentenze nn. 3706, 3711, e 3694 dello stesso anno), che ha annullato per difetto di motivazione la D.G.R. n. XI/2014, del 31 luglio 2019, con la quale la Regione ha provveduto alla ridefinizione, a decorrere dall’esercizio 2019, delle attività da finanziarsi con l’istituto delle *“funzioni non soggette a tariffa”* (o funzioni non tariffate o FnT) espungendo la *“Didattica Universitaria”* dalle predette FnT, *“stante la presenza di uno specifico canale di finanziamento costituito dalle c.d. maggiorazioni tariffarie ex art. 27 bis L.R. n. 33/2009 e s.m.i.”*

Queste sentenze affrontano tuttavia un diverso problema: la compresenza, come canali di finanziamento, delle *“funzioni non tariffabili”* e delle *“maggiorazioni tariffarie”*, e gli effetti della espunzione della didattica universitaria dal novero delle funzioni non tariffabili.

Le questioni dedotte nel presente giudizio attengono alla medesima disciplina, ma ad una vicenda procedimentale e provvedimentale di esercizio del relativo potere del tutto peculiare.

Come accertato anche dal primo giudice, l’amministrazione regionale ha provveduto a calcolare i saldi definitivi delle maggiorazioni tariffarie con ritardi effettivamente anomali, tali da comportare, tra l’altro, un notevole incremento dell’importo del credito da recuperare (con effetti pertanto pregiudizievoli sia per la stessa amministrazione, che per le strutture interessate).

Le odierne appellanti, sul presupposto della perentorietà del termine annuale dei conguagli, deducono una violazione dell’affidamento riposto sulle anticipazioni corrisposte (proprio in ragione

dell'anomalo turno di tempo trascorso prima della richiesta restitutoria), per farne discendere conseguenze sul terreno della validità degli atti impugnati.

Il ricostruito sillogismo giuridico è articolato attraverso i motivi di gravame che investono ciascuna delle premesse logiche dello stesso, negate dalla sentenza impugnata.

In una prospettiva emergente dagli ultimi scritti difensivi gli argomenti interagiscono reciprocamente: l'obbligo di comportarsi secondo buona fede gravante sull'amministrazione viene invocato come criterio ermeneutico che imporrebbe di ritenere l'indicazione normativa del calcolo annuale delle maggiorazioni tariffarie quale termine finale per il valido esercizio del potere di cui si discute.

5. Con il primo motivo di appello si deduce *“Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto il primo motivo di ricorso delle odierne appellanti”*.

Il mezzo contesta la sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto insussistenti i vizi dedotti in primo grado in relazione al descritto *modus procedendi* regionale, perché, in tesi, contrario alla disciplina (dell'esercizio del potere) recata dal citato art. 27-bis l.r. n. 22/2009, nella parte in cui stabilisce che le maggiorazioni tariffarie debbano essere determinate annualmente dalla Giunta regionale.

Il T.A.R. ha infatti in proposito ritenuto che *“la previsione legislativa non ha inteso porre un limite temporale al procedimento di determinazione delle maggiorazioni tariffarie. La previsione secondo cui le maggiorazioni si determinano annualmente ha la semplice funzione di individuare l'arco temporale di efficacia delle maggiorazioni stesse: in base a questa previsione, quindi, per ogni anno va calcolata la percentuale di maggiorazione tariffaria che spetta ad ogni singolo operatore, senza che sia stato introdotto alcun particolare termine di conclusione del relativo procedimento”*; e che comunque, anche accedendo all'esegesi della norma che ne fa derivare la fissazione di un termine di conclusione del relativo procedimento, tale termine non avrebbe comunque, per pacifica giurisprudenza, natura perentoria.

6. Il motivo di appello in esame, contestando tali affermazioni, investe il *quando*, più che l'*an* della determinazione dei saldi annuali delle maggiorazioni tariffarie.

Sostengono le appellanti che le maggiorazioni si sarebbero dovute liquidare entro il relativo anno di competenza, pena la consumazione del relativo potere.

Ad avviso del Collegio il mezzo è infondato.

Nessuna delle argomentazioni dedotte dalle appellanti supera la riportata affermazione del primo giudice, secondo la quale la norma primaria di riferimento ha un contenuto e una funzione relativi alla dimensione temporale del calcolo degli importi dovuti a titoli di maggiorazione tariffaria, ma

non anche alla disciplina della validità dei relativi provvedimenti in relazione alla loro data di adozione.

Osserva nondimeno il Collegio che tale affermazione è sicuramente condivisibile nella parte in cui rigetta le censure proposte in primo grado sul presupposto dell'asserita violazione di regole di validità.

Tuttavia, proprio la circostanza che il legislatore regionale ha inteso scansionare su base annuale il meccanismo di calcolo in questione non può ritenersi priva di significato (normativo), in quanto evidenzia una chiara *ratio* che, sia pure senza tradursi nella fissazione di termini (e comunque di termini perentori), non può ritenersi causale, in quanto – nel contesto della disciplina dell'istituto, e dunque anche in relazione alla natura dello stesso nel complesso ambito del finanziamento del sistema sanitario - si fa carico di individuare un preciso riferimento a garanzia degli interessi delle parti del rapporto: in primo luogo l'interesse dell'amministrazione (e della collettività di cui essa è ente esponenziale) ad una efficiente ed efficace gestione delle relative risorse (evidentemente pregiudicata dall'anticipazione, per un lungo arco temporale, di ingenti somme non dovute); e, parallelamente, l'interesse delle strutture sanitarie ad una seria programmazione delle risorse e delle attività cui le stesse si riferiscono.

La deviazione, non altrimenti giustificata, dall'indicazione temporale normativamente assunta come punto di riferimento congiunto della tutela degli interessi delle parti del rapporto può evidentemente rilevare - sussistendone ogni altro presupposto - sul piano (pluridisciplinare) delle regole di responsabilità: ma non consente di ritenere fondate le argomentazioni riproposte a supporto del mezzo in esame, nella parte in cui deducono l'invalidità dei provvedimenti impugnati in primo grado.

7. Nell'ultima memoria le appellanti invocano un parametro normativo (art. 1, comma 2-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241) sopravvenuto rispetto all'adozione dei provvedimenti impugnati in primo grado.

Tale disposizione – aggiunta dall'art. 12, comma 1, lett. 0a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 - stabilisce che “*I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*”.

Le appellanti inferiscono la rilevanza della violazione di un simile canone anche sul piano delle regole di validità degli atti, richiamando in proposito sia – sul versante civilistico- alcune pronunce della Corte di Cassazione; sia la sentenza della Corte giustizia UE 14 marzo 2013, in causa C-545/11, “sulla rilevanza primaria dell'affidamento”.

In disparte la possibilità o meno di ritenere applicabile *ratione temporis* tale disposizione alla fattispecie dedotta, anche in relazione alla sua intraneità o meno rispetto all'originaria censura, e trascurando altresì la questione della innovatività o meno della stessa (con riferimento alla possibilità di ricavarne il precetto normativo dalla più ampia disposizione di cui al primo comma del citato art. 1 della legge n. 241/1990), ciò che appare dirimente è che il richiamo alle nozioni di buona fede e di affidamento nel caso di specie non appare idoneo a mutare i termini della questione per come sin qui delineati.

8. In diritto civile la nozione di affidamento – secondo autorevole dottrina - ha riguardo a “fenomeni distinti”, accomunati dalla necessità di risolvere il conflitto ingenerato dalla divergenza fra realtà e apparenza; essa, nell'età contemporanea, tende ad essere ricondotta al dovere di solidarietà cui devono essere improntate le relazioni intersoggettive.

La stessa giurisprudenza citata dalle appellanti ricollega (le ragioni de) la rilevanza della c.d. buona fede oggettiva, e le regole che ne discendono, alla figura dell'abuso del diritto, vale a dire alla deviazione funzionale dallo scopo per il quale il diritto è stato attribuito: “*il principio della buona fede oggettiva, intesa come reciproca lealtà di condotta delle parti, deve accompagnare il contratto in tutte le sue fasi, da quella della formazione a quelle della interpretazione e della esecuzione (confr. Cass. civ. 11 giugno 2008, n. 15476; Cass. civ. 18 settembre 2009, n. 20106), comportando, quale ineludibile corollario, il divieto, per ciascun contraente, di esercitare verso l'altro i diritti che gli derivano dalla legge o dal contratto per realizzare uno scopo diverso da quello cui questi diritti sono preordinati (confr. Cass. civ. 16 ottobre 2003, n. 15482) nonchè, il dovere di agire, anche nella fase della patologia del rapporto, in modo da preservare, per quanto possibile, gli interessi della controparte, e quindi, primo tra tutti, l'interesse alla conservazione del vincolo*” (Corte di cassazione, sez. III, sentenza n. 13208/2010).

Si tratta di una regola che viene declinata anzitutto in materia di acquisti *a non domino*, non solo per via contrattuale; è tuttavia nella materia contrattuale che l'affidamento viene elevato dalle norme a criterio interpretativo della dichiarazione negoziale: e, dunque, del contenuto dell'obbligo.

L'istituto, e le regole che ne discendono, hanno pertanto la funzione di adeguare, sul piano delle regole di validità, l'assetto d'interessi all'apparenza creata da fatti, comportamenti e dichiarazioni: in modo da conformare le vicende relative alla circolazione dei beni all'impronta solidaristica.

Di qui la peculiarità della nozione in ambito di diritto civile, e la sua non automatica esportabilità nel settore del diritto amministrativo.

9. In diritto amministrativo la nozione ha un fondamento analogo, ma un ambito più circoscritto.

Il fondamento analogo è dato dal fatto che il destinatario del provvedimento favorevole ripone un affidamento sulla validità ed efficacia dello stesso (sempre che tale affidamento sia autorizzato dal regime del provvedimento): il problema della divergenza fra realtà ed apparenza si pone allorchè tale provvedimento, e i relativi effetti ampliativi, vengano rimossi (in autotutela, o a seguito di ricorso giurisdizionale).

Con due importanti precisazioni: la prima è che il procedimento amministrativo non è un'attività relazionale a forma libera; la pretesa di ritenere *non iure* la condotta dell'amministrazione passa inevitabilmente per l'accertamento dell'illegittimità dei suoi atti.

La seconda è che la valutazione dell'ordinamento sul grado di affidamento configurabile a seguito di un provvedimento favorevole è già contenuta nel regime di stabilità del provvedimento medesimo.

Il concetto di buona fede e quello di affidamento hanno riguardo a due distinte nozioni: peraltro connesse, in quanto già in diritto civile è la buona fede che qualifica come incolpevole l'affidamento meritevole di tutela (la stessa teorica civilistica dell'affidamento esige infatti una diligenza nell'affidarsi all'altrui comportamento).

Il beneficiario del provvedimento favorevole sa già che, a certe condizioni (anche temporali), lo stesso può essere rimosso: tanto che in materia di provvedimenti amministrativi la tutela dell'affidamento in ambito comunitario (veicolata attraverso l'art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990 nel nostro ordinamento) è costruita sul piano degli effetti giuridici dell'autotutela: i margini della tutela dell'affidamento riposto sulla stabilità del provvedimento sono definiti dal legislatore, attraverso la disciplina dei limiti di natura temporale all'esercizio del potere di autotutela.

Nel caso di specie viene invocato il principio in relazione ad una fattispecie che sul piano strutturale si colloca ad una soglia ancora più arretrata: i provvedimenti di corresponsione di anticipazioni che avrebbero prodotto l'affidamento sono per loro stessa natura provvisori e precari, *id est* adottati salvo conguaglio.

Dal che deriva l'impossibilità di dedurre che i successivi provvedimenti di conguaglio siano illegittimi per violazione del canone di buona fede imposto all'amministrazione nell'esercizio dei propri poteri (ancorché sopravvenuti ad anomala distanza di tempo).

Una simile tesi non sarebbe fondata neppure ove il termine per il conguaglio annuale fosse un termine perentorio, dal momento che il regime di (in)stabilità del provvedimento di anticipazione non autorizza comunque l'affermazione della stabilizzazione degli effetti dello stesso per effetto del mero decorso del tempo, stante la necessità strutturale della verifica della rispondenza di tale

anticipazione al saldo effettivo (verifica che, in tesi, avrebbe potuto essere anche di importo superiore, e dunque tale da legittimare una corrispondente pretesa delle appellanti).

Le pur rigorose argomentazioni poste a fondamento della memoria conclusionale delle appellanti sul punto non hanno pertanto l'effetto di consentire di inferire dalla disciplina – come novellata – del procedimento amministrativo la rilevanza sul piano delle regole di validità degli atti del pur cospicuo ed anomalo ritardo procedimentale esaminato, in una fattispecie quale quella in esame.

10. Le considerazioni che precedono valgono anche a respingere gli argomenti di censura collegati alla pretesa delle appellanti di considerare perentorio il termine per la conclusione del procedimento di determinazione dei saldi annuali effettivi.

La conferma positiva alla tesi giurisprudenziale della non perentorietà del termine finale, condivisibilmente sostenuta dal primo giudice nella sentenza impugnata, è ora espressa *per tabulas* dal comma 8-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990 [inserito dall'art. 12, comma 1, lett. a), n. 2), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120]. Tale disposizione prevede una disciplina della inefficacia del provvedimento tardivo per specifiche fattispecie (fra le quali non rientra – né testualmente, né in via interpretativa - quella dedotta): il che conferma, *per differentiam*, che al di fuori di tale ambito disciplinare la violazione del termine per l'adozione del provvedimento finale non comporta invalidità od inefficacia dello stesso.

11. Le considerazioni che precedono conducono alla delibazione di infondatezza anche del secondo motivo di gravame, con cui le appellanti deducono “*Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto il secondo motivo di ricorso delle odierne appellanti*”.

Il mezzo deduce la violazione del principio di affidamento e il vizio di carenza di motivazione.

Dalle superiori conclusioni consegue infatti che l'affidamento ingenerato dalle anticipazioni rileva solo se legittimo: *id est*, se le anticipazioni erano effettivamente dovute.

Tanto più, come correttamente rilevato dal primo giudice, alla luce della corrispondenza intercorsa con la ASL di Pavia (argomento rilevante peraltro solo *ad adiuvandum*, rispetto alla impossibilità di configurare un affidamento legittimo sugli importi delle anticipazioni annuali).

Né sussiste - in conseguenza del ragionamento fin qui sviluppato - la dedotta carenza di motivazione in relazione al fatto che “*la previsione di una disponibilità ad accettare una restituzione rateale degli importi, anche in considerazione della loro entità assoluta, non poteva certamente integrare gli estremi della necessaria motivazione*”.

12. Il terzo motivo di appello, con cui si deduce “*Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto il terzo motivo di ricorso delle odierne appellanti*”, riguarda il merito della

revisione, e in particolare i criteri utilizzati per la corresponsione della maggiorazioni tariffarie in relazione alla fascia di complessità di ciascuna struttura.

Si deduce, in sostanza, che l'amministrazione non avrebbe potuto rideterminare tale fattore, ma solo determinare – in base ad esso - i compensi in base ai dati elaborati annualmente dalla Regione.

Il TAR ha in realtà negato il presupposto della censura: *“Il Collegio deve infine rilevare che è destituita di fondamento la censura secondo cui la Regione, nella determinazione definitiva delle maggiorazioni tariffarie, avrebbe modificato le soglie di calcolo, violando in tal modo le previsioni contenute nella DGR n. 380 del 2010 e nella DGR n. 1185 del 2013. Si è già visto infatti che, in applicazione di tali delibere, le soglie vengono determinate sulla base di una scala percentile e che, quindi, il loro valore assoluto muta di anno in anno a seconda del diverso valore su cui si applicano le percentuali preventivamente determinate: la Regione, con la delibera impugnata, non ha quindi modificato alcunché ma si è limitata ad applicare questo criterio”*.

Deducono in contrario le appellanti che *“In realtà la deliberazione regionale 20 dicembre 2013, n. 1185 cit. richiamata dal Tar (l'altra deliberazione regionale invocata, la deliberazione 28 luglio 2010, n. 350, cristallizzava invece le maggiorazioni alla situazione corrispondente alle dichiarazioni presentate dagli operatori per la ricerca corrente per l'anno 2010) prevedeva che si dovesse fare riferimento alle risultanze annuali degli operatori, ma senza contemplare alcuna modifica alle c.d. soglie che definivano le classi di punteggio ai fini della determinazione della “fascia di complessità” per ciascun operatore. La lettura della deliberazione regionale (prodotta come ns. doc.to n. 4 nel giudizio di primo grado) consente agevolmente di riconoscere l'errore in cui è caduto il Tar. Nella deliberazione 18 marzo 2019, n. XI/1403, la Giunta regionale aveva invece rideterminato anche tali soglie, per le annualità pregresse. Inoltre rimane ferma la circostanza che la Regione, con decreto 11 luglio 2013 cit., aveva assunto un provvedimento formale di riconoscimento della ‘classe’ di merito di Fondazione Maugeri e rispetto agli anni in questione non era intervenuta alcuna modifica di tale decreto, con la conseguenza che di esso avrebbe dovuto ancora farsi applicazione”*.

13. Il mezzo è infondato.

Esso non supera infatti l'argomentato rilievo del primo giudice, secondo cui la Regione si è limitata ad applicare le soglie come determinate dal provvedimento di natura generale invocato dalle appellanti, avuto riguardo alle peculiarità di tale meccanismo applicativo, basato su di una scala percentile e non già su di un valore assoluto stabile (ed immutabile) negli anni.

Le modifiche apportate dalla deliberazione n. 1185/2013 alla deliberazione n. 350/2010, con effetti a partire dalle assegnazioni relative al 2012, concernono un unico profilo: quello per cui gli

indicatori da assumere a base di calcolo sarebbero dovuti essere quelli riferiti all'anno di presentazione della domanda, e non all'annualità 2010.

Tale scelta, peraltro, conferma – come condivisibilmente affermato dalla difesa regionale – la variabilità di tali indicatori, con conseguente irragionevolezza del precedente criterio di calcolo, ancorato ad un valore indifferente ai dati reali.

Essa nondimeno produce la conseguenza che la combinazione del duplice effetto riveniente dalla variazione annuale degli indicatori e dall'attribuzione dei punteggi su scala percentile comporta una modifica dei valori assoluti di riferimento: senza, tuttavia, che ciò autorizzi l'affermazione della modifica delle soglie, o dell'attribuzione della fascia di complessità.

13.1. Conseguentemente è infondato – per le medesime ragioni – anche il settimo motivo di appello, relativo all'implicito rigetto (come del resto riconosciuto a pag. 30 del ricorso in appello) del primo dei motivi aggiunti proposti in primo grado, formulato sul presupposto – non riscontrato - della fondatezza delle censure proposte con il terzo motivo di appello.

13.2. Ad identiche conclusioni deve giungersi con riguardo all'ottavo motivo di appello, relativo all'implicito rigetto (come del resto riconosciuto a pag. 32 del ricorso in appello) del secondo dei motivi aggiunti proposti in primo grado, formulato sul presupposto – non riscontrato - della fondatezza delle censure proposte con i primi tre motivi del ricorso in appello.

13.3. La riproposizione dei primi tre motivi di appello in relazione al mancato accoglimento dei primi due motivi aggiunti di primo grado, chiesta dalle appellanti, non consente infatti di giungere a diverse conclusioni: i corrispondenti motivi (aggiunti) di primo grado erano infatti esplicativi, in base alla documentazione conosciuta solo in un secondo momento, delle censure proposte con il ricorso introduttivo, da cui mutuavano la prospettazione argomentativa.

La documentazione invocata esplicita il ragionamento della parte ricorrente, ma tale ragionamento non ha, per le motivazioni fin qui indicate, il significato e le conseguenze che ad esso si vorrebbe attribuire in punto di revisione delle soglie (settimo motivo di appello) e di violazione del termine di conclusione del procedimento, del principio di tutela dell'affidamento, nonché di difetto di motivazione e di pretesa contraddittorietà con precedenti provvedimenti (ottavo motivo di appello).

13.4. Con specifico riguardo all'ottavo motivo di appello, il gravame deduce che dall'accesso era emerso che *“che per ciascun operatore erano assolutamente imprevedibili i dati necessari per determinare la quota di maggiorazioni di propria spettanza (e ciò a maggior ragione se si fosse ammessa la variabilità delle ‘soglie’, come poi ritenuto dal Tar); tale quota dipendeva infatti da una serie di variabili non conoscibili e del tutto aleatorie”*.

Da tale rilievo le appellanti fanno discendere le conclusioni per cui “*a maggior ragione il termine annuale per la determinazione delle maggiorazioni di spettanza di ciascun operatore avrebbe dovuto ritenersi perentorio, perché altrimenti gli operatori sarebbero stati esposti a rischi di esposizione non fronteggiabili; (iii) che a maggior ragione, in questo contesto, avrebbe dovuto riconoscersi in capo alle ricorrenti una posizione di legittimo affidamento, non rispettata e non considerata dalla Regione nelle deliberazioni impugnate; (iv) che a maggior ragione per ciascuna annualità avrebbe dovuto essere riconosciuto carattere vincolante il decreto regionale di assegnazione di fascia, ove non fosse stato modificato prima di tale annualità*”.

Ancora una volta la prospettazione di parte appellante tralascia di considerare che altro è la legittimità – intesa come conformità al parametro normativo - del conguaglio, ed altro sono gli effetti – combinati - di un conguaglio (legittimo) eseguito tardivamente e di un criterio di calcolo ancorato ad indicatori che, come riconosce la stessa difesa regionale, sono complessi e variabili (con le conseguenti implicazioni in punto di difficoltà di ricostruzione *ex post*: il che avrebbe dovuto costituire motivo ulteriore per procedere al conguaglio in termini notevolmente inferiori a quelli in concreto riscontrati).

Tuttavia, oltre a non legittimare alcun affidamento sulla spettanza del *quantum perceptum*, siffatto *modus operandi* non può neppure ridondare in termini di (conseguente ed invocata) qualificazione come perentorio di un termine privo di tale attributo normativo, e di ulteriormente conseguente (con un doppio salto logico) ritorno ad una assegnazione di fascia – superata dal criterio nel frattempo intervenuto - non rispondente alla realtà fattuale e a quella giuridica.

Le appellanti pretendono in tal modo di capovolgere a proprio vantaggio la situazione, tentando di giovare del ritardo dell'amministrazione, trattenendo sostanzialmente quanto percepito in parte *sine titulo* (o comunque *extra titulum*), mediante l'applicazione di una originaria base di calcolo ormai estranea *ratione temporis* alla fattispecie (e, come detto, irragionevole), recuperata per *fictio* quale pretesa conseguenza della retroazione della disciplina del procedimento ad un più favorevole (per le appellanti) provvedimento classificatorio.

Una simile pretesa è, all'evidenza, sfornita di fondamento normativo sia sul piano formale che su quello sostanziale: configurando un tentativo di compensazione che può evidentemente conseguire non già alla riferita forzatura dei parametri procedurali che ne faccia derivare una forma di interversione tale da condurre all'accertamento della spettanza, sulla base del regime di validità degli atti, di quanto ormai percepito (mutando il titolo della detenzione delle relative somme da anticipazione sul dovuto, a ristoro per il ritardo nella liquidazione), bensì - sussistendone ogni altra

condizione (anche in punto di cooperazione del danneggiato, *ex art. 1227*, commi 1 e 2 cod. civ.) - sul piano risarcitorio.

14. Con il quarto motivo di gravame le appellanti deducono “*Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto il quarto motivo di ricorso delle odierne appellanti*”.

Il mezzo concerne la presunta violazione dell’art. 7 delle legge n. 241 del 1990, esclusa dal T.A.R. sia in ragione della natura dei provvedimenti in questione (conclusivi di procedimenti già avviati con le istanze di assegnazione delle maggiorazioni), sia per effetto della sanatoria *ex art. 21-octies*, cpv., l. n. 241/1990.

Le appellanti contestano entrambe le affermazioni surriportate.

Ad avviso del Collegio appare dirimente (ed assorbente rispetto alla seconda) la fondatezza della prima argomentazione utilizzata dal T.A.R.

La contraria affermazione contenuta nel motivo di appello in esame ha infatti come presupposto la perentorietà del termine per il conguaglio: e da essa fa discendere l’affermazione per cui il recupero atterrebbe ad un nuovo e diverso procedimento di cui si sarebbe dovuto dare avviso.

Essa sollecita poi un’interpretazione del citato art. 7 che abbia riguardo ai tratti sostanziali e non a quelli formali della fattispecie.

Ritiene il Collegio che entrambi gli argomenti siano da respingere: si è già chiarito che, al di là della già segnalata anomalia del dato temporale, e delle possibili conseguenze sul piano rimediabile, proprio l’applicazione dei principi di buona fede e di affidamento imponevano di considerare che a fronte di somme ricevute a titolo di anticipazione, per una causale ben precisa, i percipienti fossero perfettamente a conoscenza dell’esistenza del procedimento nel cui ambito tale erogazione era avvenuta, e che aveva come inevitabile conseguenza normativa il successivo conguaglio finale (senza che il decorso del tempo potesse legittimamente fondare la convinzione di una estinzione - per rinuncia - del procedimento medesimo).

Un’interpretazione “sostanzialista”, quale quella auspicata dalla parte appellante potrebbe darsi solo con riguardo a fattispecie implicanti, quale possibile esito conforme al paradigma normativo, la stabilizzazione degli effetti dell’assetto d’interessi disegnato al termine dell’annualità di riferimento della singola anticipazione.

Ma poiché, come si è già osservato, il carattere non perentorio del relativo termine di conclusione del procedimento impedisce di configurare in buona fede una rinuncia dell’amministrazione alla pretesa alla verifica della effettiva spettanza di quanto erogato, ne consegue l’inevitabile consapevolezza – e la sussistenza delle corrispondenti situazioni giuridiche soggettive – della perdurante pendenza del procedimento, pur nell’anomalia del dato temporale.

Il tutto, giova ricordarlo, al di là della concreta ed effettiva verifica della reale portata invalidante di una ipotetica omissione della comunicazione di avvio con riguardo a procedimenti aventi ad oggetto l'applicazione di un meccanismo contabile.

15. Con il quinto motivo di gravame le appellanti deducono *“Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto il quinto motivo di ricorso delle odierne appellanti”*.

Il mezzo lamenta la violazione del principio di retroattività degli atti amministrativi, in una duplice prospettiva: con riguardo alla sanatoria di domande di maggiorazione presentate tardivamente, e alla riassegnazione al bilancio regionale (in luogo della riassegnazione agli aventi titolo) degli importi assegnati a Istituti sprovvisti di requisiti.

Il motivo è infondato.

Appare infatti dirimente il rilievo che le descritte peculiarità (della disciplina) del procedimento amministrativo in questione escludono che nella fattispecie sia stato violato il principio di irretroattività degli atti amministrativi.

Come condivisibilmente affermato dal T.A.R., *“diventa agevole rilevare come, in realtà, gli atti impugnati non abbiano introdotto disposizioni retroattive, posto che tali possono considerarsi solo quelle che incidano su posizioni consolidate dei destinatari dell'azione amministrativa. Con gli atti impugnati, l'Amministrazione è semplicemente intervenuta nel corso del procedimento specificando i criteri di ripartizione delle somme stanziare e disponendo la sanatoria delle domande presentate tardivamente senza incidere su alcuna posizione consolidata, creatasi solo a seguito dell'emanazione del provvedimento finale di determinazione delle maggiorazioni tariffarie spettanti ai singoli operatori”*.

L'amministrazione regionale, in altre parole, ha determinato i saldi finali tenendo conto delle sopravvenienze (posto che, come in precedenza accennato, l'attività in questione si inserisce in un sistema complesso di finanziamento della sistema sanitario), ma non deviando rispetto ai parametri relativi a tali determinazione.

L'effetto lamentato dalle appellanti (che peraltro nel motivo in esame non deducono l'illegittimità della sanatoria delle domande tardive, ma soltanto il computo delle stesse in fase di liquidazione delle maggiorazioni: che però è una conseguenza inevitabile dell'ammissione di tali domande), che non configura il denunciato vizio di legittimità, è semmai, ancora una volta, almeno in parte conseguenza del ritardo nella determinazione dei conguagli annuali.

15.1. Il rigetto del quinto motivo comporta altresì la reiezione del nono motivo del ricorso in appello, rubricato *“Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto,*

*dichiarandolo inammissibile per tardività, il terzo motivo aggiunto delle odierne appellanti (= nono motivo di ricorso)”.*

Il primo giudice ha dichiarato irricevibile per tardività il terzo dei motivi aggiunti di primo grado, logicamente afferente il quinto motivo del ricorso introduttivo, con il quale si sosteneva l'irragionevolezza del provvedimento impugnato in quanto *“la Regione, invece di applicare l'abbattimento funzionale al rispetto degli stanziamenti di bilancio dopo aver disposto le esclusioni, avrebbe dovuto procedere in modo contrario. Le interessate deducono l'irragionevolezza del criterio seguito dalla Regione in quanto procedendo in tal modo verrebbero sottratte alle maggiorazioni tariffarie somme già ad esse destinate”.*

Il T.A.R. ha in proposito accolto l'eccezione *“di inammissibilità della censura che deduce l'irragionevolezza del modo di procedere appena descritto, sollevata dall'Amministrazione resistente. Essendo, come detto, tale modalità meramente applicativa del criterio introdotto dalle delibere impugnate, la censura prospettante l'irragionevolezza si sarebbe dovuta dedurre già nel ricorso introduttivo con il quale è stato censurato tale criterio (nel ricorso introduttivo si è invece dedotta esclusivamente la violazione del principio di irretroattività dei provvedimenti amministrativi)”.*

Le appellanti sostengono, in contrario, che solo a seguito di accesso agli atti *“le ricorrenti avevano potuto avere contezza del modo di procedere dell'amministrazione, che non solo aveva escluso dalle assegnazioni gli importi riconosciuti in astratto ad altri operatori, ma aveva proceduto all'esclusione per carenza dei requisiti solo in un secondo tempo, mentre la verifica dei requisiti dovrebbe avere sempre carattere preliminare. Di conseguenza la portata stessa della decisione di non procedere alla redistribuzione degli importi fra gli aventi titolo aveva effetti ben più gravosi e qualitativamente diversi rispetto a quanto percepibile inizialmente. Inoltre solo in sede di accesso agli atti era emerso che le richieste degli operatori erano risultate sistematicamente superiori rispetto al fondo complessivo posto a disposizione dalla Regione e che, proprio per tale ragione, l'importo spettante a ciascuno di essi veniva fatto oggetto di abbattimento”.*

Ad avviso del Collegio il mezzo è infondato perché pretende di ricollegare la conoscenza della lesività del provvedimento alla misura dei suoi concreti esiti fattuali, rispetto ad un effetto giuridico già noto o comunque conoscibile.

Il motivo in esame deduce unicamente che l'accesso avrebbe dato prova del “sistematico” ricorso da parte della Regione al descritto modo di procedere: ma ciò appare tautologico, a fronte della conformità di tale, criticata modalità ad una scelta provvedimentoale non censurata con il ricorso introduttivo.

In ogni caso il T.A.R., oltre a dichiararla irricevibile, ha ritenuto la censura stessa infondata nel merito, osservando “– una volta stabilito che le risorse risparmiate a seguito delle esclusioni dovessero destinarsi a finalità diverse e non, quindi, alle maggiorazioni tariffarie – non si poteva far altro che determinare gli abbattimenti funzionali al rispetto degli stanziamenti prima di aver disposto le esclusioni: è infatti evidente che, operando in senso contrario (come vorrebbero le ricorrenti), le risorse non assegnate agli esclusi sarebbero state attribuite agli altri operatori e, quindi, ancora utilizzate per finanziare le maggiorazioni tariffarie”.

Ad avviso del Collegio il terzo motivo aggiunto di primo grado è comunque infondato anche nel merito, dal momento che la scelta regionale non appare irragionevole se si considera che l’opposta soluzione avrebbe comportato la destinazione al finanziamento delle maggiorazioni tariffarie di risorse in realtà ulteriori rispetto al parametro costituito dalle strutture effettivamente beneficiarie.

Né vale in contrario sostenere il depauperamento dell’originario stanziamento: posto che esso costituisce un fondo di previsione che inevitabilmente si adatta alle vicende delle richieste pervenute.

Ma soprattutto, appare insuperato l’argomento della difesa regionale secondo cui “Non vi è alcun obbligo di attribuire tutte le risorse accantonate nel fondo di previsione e, conseguentemente, una volta che tutti gli operatori, che partecipano alla distribuzione, ottengono la quota di maggiorazione relativa e proporzionata alla qualità delle proprie performance, non v’è ragione che debbano ottenere una ulteriore quota di finanziamento a causa dell’esclusione di un concorrente”.

16. Con il sesto motivo di gravame le appellanti deducono “Illegittimità della sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto, dichiarandolo infondato, il sesto motivo di ricorso”.

Viene invocata la prescrizione quinquennale *ex art.* 2948 cod. civ. (per le annualità 2012 e 2103).

Il mezzo è infondato.

La fattispecie in esame sarebbe è semmai soggetta, in ossequio ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, al termine decennale per la ripetizione d’indebito [così, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. II, sentenza n. 97/2021: “È consolidato in giurisprudenza (*ex multis*, *Cons. Stato*, *Sez. IV*: 13 aprile 2017, n. 1714; 3 novembre 2015, nn. 5011, 5010 e 5009; 24 aprile 1993, n. 294; nonché *Corte Conti*, sez. giur. Veneto, 19 novembre 2009, n. 782) il principio, per cui il diritto alla ripetizione indebiti da parte della Pubblica Amministrazione, a norma dell’art. 2946 c.c., è soggetto a prescrizione ordinaria decennale, il cui termine decorre dal giorno in cui le somme sono state materialmente erogate. L’azione di ripetizione di indebito rinvia come è noto, il proprio fondamento nell’inesistenza dell’obbligazione adempiuta da una parte, o perché il vincolo

*obbligatorio non è mai sorto, ovvero perché è venuto meno successivamente, a seguito ad esempio di annullamento. Da qui, l'indirizzo ermeneutico anzidetto, per cui, "nel caso di erogazione da parte della Pubblica amministrazione di somme non dovute ai suoi dipendenti, il suo diritto alla ripetizione dell'indebitato ex art. 2946 c.c. è soggetto a prescrizione ordinaria decennale, decorrente dal giorno in cui le somme sono state materialmente erogate" (ex aliis, Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5010). L'esclusa applicabilità, all'azione di che trattasi, della prescrizione quinquennale ex art. 2948 c.c. è, in particolare, fondata sulla preclusa sussumibilità della fattispecie "fra le ipotesi espressamente contemplate in quest'ultima norma" (Cons. Stato, Sez. VI, 20 settembre 2012, n. 4989)].*

Anche nel caso di specie non si versa in nessuna delle ipotesi contemplate dall'art. 2948 cod. civ.; in particolare, non in quella di cui al n. 4) (*"tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi"*).

La giurisprudenza della Corte di Cassazione (da ultimo, con l'ordinanza n. 30546/2017) ha infatti chiarito che *"la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 2948 c.c., n. 4), per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad un anno o in termini più brevi si riferisce alle obbligazioni periodiche o di durata, caratterizzate dalla pluralità e dalla periodicità delle prestazioni, aventi un titolo unico ma ripetute nel tempo, ma non è applicabile alle obbligazioni nelle quali la periodicità si riferisce esclusivamente alla presentazione di rendiconti e non anche al pagamento dei debiti accertati e liquidati nei rendiconti medesimi (...)"*.

La struttura della fattispecie dedotta nel presente giudizio, per come normativamente disciplinata nei termini sopra richiamati, afferisce indubbiamente alla seconda delle tipologie indicate, in quanto implica una rendicontazione annuale sulla base di indicatori che in modo variabile contribuiscono ad accertare il dovuto.

17. Il ricorso in appello è pertanto infondato e come tale deve essere rigettato.

Sussistono le condizioni di legge, avuto riguardo alla peculiarità della fattispecie, per disporre la compensazione fra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore