

SANITA': Strutture sanitarie accreditate - Budget - Individuazione - Criterio - Processo amministrativo - Domanda di fissazione di udienza - Motivi aggiunti impropri - Necessità.

Tar Sicilia - Catania, Sez. IV, 14 marzo 2022, n. 730

“[...] la determinazione del criterio di ripartizione dei fondi per gli enti accreditati con il servizio sanitario è espressione di ampia discrezionalità tecnico-amministrativa da parte della p.a. da esercitarsi entro i soli limiti della ragionevolezza e delle previsioni di legge; ne consegue che ogni criterio enucleato dall'Assessorato regionale, ove non irragionevole, e in linea con le previsioni normative in vigore, è da ritenersi legittimo [...]”.

FATTO

1.- Con ricorso ritualmente notificato e depositato, parte ricorrente, s.r.l. operante nel settore dell'assistenza socio-sanitaria, impugna:

- la nota del Commissario Straordinario dell'AUSL 8 di Siracusa dell'8.5.2008 n. 23296, con cui viene ridotto il budget in precedenza concordato, per l'anno 2007, con riferimento alle prestazioni ambulatoriali di neurologia (da euro 154.696,23 ad euro 127.284,06);
- il D.A. della Sanità n. 912 del 21.04.2008, nelle parti in cui autorizza e determina le modalità della riduzione del budget di struttura già concordato per il 2007.

Nel ricorso, affidato a 6 motivi di diritto (violazione del contratto sottoscritto in relazione al budget 2007, violazione degli artt. 1175 e 1366 c.c. e dell'art. 97 Cost., eccesso di potere per contraddittorietà ed ingiustizia manifesta, violazione dell'art. 3 D.A. 2594/07 del 22.11.2007 e violazione art. 8 l.r. 10/91), vengono dedotte le seguenti censure:

- a) con la nota impugnata, l'AUSL 8 di SR avrebbe unilateralmente rideterminato il contenuto del contratto già perfezionatosi con la nota del 31.12.2007, in assenza di eventi modificativi dell'aggregato provinciale rispetto a quest'ultima data;
- b) le previsioni dell'art. 4 del D.A. n. 2594/07 del 22.11.2007, con le quali – nel ribadire il divieto di liquidazione delle somme eccedenti rispetto al budget – veniva consentito alle strutture, ove avessero richieste di attività assistenziali extra-budget, di fornirle con tariffe sociali corrispondenti agli importi tariffari abbattuti del 60%, sarebbero vanificate dalla successiva rideterminazione in contestazione;
- c) l'inapplicabilità dell'art. 3 del D.A. n. 2594/07 del 22.11.2007 (il quale prescrive che, nel caso in cui l'aggregato di spesa dedicato alle strutture di specialistica convenzionata non fosse risultato

capiente a contenere l'importo dei nuovi budget, l'Assessorato avrebbe provveduto a ridurre la somma eccedente proporzionalmente tra gli aggregati provinciali, dando disposizioni alle aziende di operare le relative decurtazioni prioritariamente in diminuzione sulle percentuali di riconoscibilità delle prestazioni eccessivamente superiori ai budget assegnati nel 2005), essendo l'intesa contrattuale già perfezionata tra le parti; la norma, ove applicabile, sarebbe stata comunque disattesa dall'AUSL, dato che le decurtazioni sarebbero state operate senza alcun raffronto al budget 2005;

d) la violazione dell'art. 8 l.r. 10/91, per mancata comunicazione di avvio del procedimento finalizzato alla riduzione del budget.

2.- Con ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente impugna:

- la nota del Commissario Straordinario dell'AUSL 8 di Siracusa del 30.10.2008 n. 47552 di determinazione del budget 2008 per la prestazione specialistica di neurologia, sia in riferimento all'insufficiente importo ivi quantificato che nella parte in cui, nel comunicare che non saranno remunerate eventuali prestazioni rese extra budget, si richiede, nello schema del contratto concluso, che la struttura si obblighi ad applicare la tariffa sociale ai sensi dell'art. 4 D.A. n. 2594 del 22.11.2007;
- l'art. 4 del D.A. n. 2594/07, in quanto ritenuto applicabile anche all'anno 2008;
- la circolare dell'Assessorato della Sanità n. 4450 del 5.9.2008, applicativa del cit. art. 4 D.A. n. 2594/07.

Nel reiterare le censure di cui al ricorso introduttivo, anche per le loro refluenze sul budget 2008 per illegittimità derivata, il ricorrente deduce, in sostanza, che:

- a) sarebbe mancata l'approvazione di un programma preventivo concordato tra l'Amministrazione e le strutture sanitarie (art. 8 quinquies d.lgs. 502/92), rispetto al quale stabilire le prestazioni eccedenti, essendo la determinazione del budget operata dalla prima in via unilaterale successivamente all'erogazione di buona parte delle prestazioni;
- b) sarebbe illegittimo imporre di fornire le eventuali prestazioni rese in extra budget con abbattimenti del 60% della tariffa sociale, senza la relativa copertura, conculcando così la libera iniziativa imprenditoriale;
- c) l'art. 4 del D.A. 2594/07 non sarebbe applicabile all'anno 2008 (ma solo all'anno 2007, sulla base del tenore letterale della disposizione);
- d) l'art. 3 del D.A. 08.08.2008 sarebbe stato violato, in quanto questo prevedeva, nella fase attuativa, rispetto alle somme residue, il criterio della riconferma del budget 2007 ove non superiore ad euro 200.000, come nella fattispecie in esame.

3.- Si costituivano l'Assessorato della Sanità – il quale formulava una eccezione di incompetenza di questo Tribunale in favore del TAR Palermo, in ragione dell'impugnazione dei provvedimenti assessoriali – e l'AUSL 8 di Siracusa, che concludeva per il rigetto del ricorso.

4. Con ordinanza presidenziale n. 22/2022 è stata rilevata “la sussistenza di una possibile causa di perenzione del ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto budget 2008, diverso quindi da quello oggetto del ricorso introduttivo (2007) e ciò in ragione dell'autonomia caratterizzante il ricorso per motivi aggiunti “improprio” rispetto al ricorso introduttivo e della necessità quindi della presentazione di un'istanza di fissazione d'udienza specificamente riferibile agli atti impugnati con il singolo ricorso per motivi aggiunti”.

4.- Con memoria del 17.02.2022, l'Assessorato della Sanità chiedeva l'estromissione dal giudizio previa dichiarazione di difetto di legittimazione passiva, atteso che gli atti impugnati promanano dall'AUSL che li ha adottati nell'ambito della propria autonomia gestionale ed imprenditoriale ai sensi del D.LGS. n.502/92 e s.m.i. e della l.r. n.5/09.

Parte ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, ritenendo non necessaria l'autonoma domanda di fissazione dell'udienza e comunque invocando un precedente asseritamente favorevole (v. Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 2021, n. 7493) per evitare la declaratoria di perenzione.

5.- All'udienza del 24.02.2022, in vista del quale le parti si scambiavano memorie, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.- Preliminarmente vanno vagliate la richiesta di estromissione dal giudizio e l'eccezione di incompetenza territoriale formulate dall'Amministrazione regionale.

Tra i provvedimenti gravati, vi sono atti emanati dall'Assessorato della Sanità, in relazione ai quali consegue la legittimazione passiva dell'ente regionale ed il suo coinvolgimento nell'odierno giudizio.

Quanto all'eccezione di incompetenza in favore del T.a.r. Palermo, proposta con riferimento ai motivi aggiunti, questa è tardiva perché contenuta nell'atto di costituzione in giudizio depositato in data 23/2/2009 e quindi oltre il termine di legge applicabile *ratione temporis* (v. art. 32 l. n. 1034/1971), che è di 45 giorni dalla notifica dei motivi aggiunti avvenuta in data 2/1/2009. Per ragioni di economia processuale (tenuto anche conto del fatto che come si dirà dopo detti motivi aggiunti sono perenti), non si ravvisa quindi motivo alcuno per trasmettere il ricorso al T.a.r. Palermo.

Può quindi passarsi all'esame del ricorso introduttivo.

2.- I motivi del ricorso introduttivo possono essere esaminati congiuntamente, oltre che per ragioni logiche e di connessione, perché fondati tutti sul medesimo presupposto della asserita errata ed illegittima quantificazione del budget di struttura assegnato alla ricorrente per l'anno 2007, ridotto rispetto a quello inizialmente attribuito e ciò in ragione della rideterminazione degli aggregati di spesa per effetto del d.a. 912/2008.

Va, in primo luogo, ricordato che la giurisprudenza pacificamente attribuisce alla funzione programmatoria regionale carattere autoritativo, vincolante e d'imprescindibilità, atteso che la fissazione dei limiti di spesa rappresenta per le Regioni l'adempimento di un preciso e ineludibile obbligo, dettato da insopprimibili esigenze di equilibrio finanziario e di razionalizzazione della spesa pubblica, in modo da assicurare l'esigenza che i vari soggetti operanti nel sistema sanitario possano svolgere la loro attività in coerenza e nell'ambito di una programmazione finanziaria rigorosa (Consiglio di Stato, sez. V, 27 maggio 2008, n. 4076; sez. III, n. 1582/2014).

Tali principi trovano applicazione anche nella Regione Siciliana impegnata fin dall'anno 2007 nell'attuazione del piano di rientro della spesa sanitaria (C.G.A. 15 febbraio 2021, n. 110).

In relazione ai profili di censura con i quali parte ricorrente afferma l'iniquità e irragionevolezza dei criteri di calcolo per la determinazione del budget 2007, va pertanto osservato, in linea generale, che la determinazione del criterio di ripartizione dei fondi per gli enti accreditati con il servizio sanitario è espressione di ampia discrezionalità tecnico-amministrativa da parte della p.a. da esercitarsi entro i soli limiti della ragionevolezza e delle previsioni di legge; ne consegue che ogni criterio enucleato dall'Assessorato regionale, ove non irragionevole, e in linea con le previsioni normative in vigore, è da ritenersi legittimo.

Come è di tutta evidenza, la quantificazione del budget è stata effettuata nel pieno rispetto delle superiori prescrizioni in materia adottate dalla Regione sia con atti di rango legislativo che amministrativo, nessuna delle quali attribuisce, contrariamente a quanto preteso dalla ricorrente, immediata e diretta rilevanza alle modificazioni strutturali degli operatori o al loro fatturato, rispetto al budget stabilito o da stabilire, essendo tese alla tutela dell'interesse pubblico al contenimento della spesa sanitaria, compatibilmente ovviamente alle primarie esigenze degli assistiti, da ritenersi prevalente rispetto all'interesse economico-imprenditoriale degli operatori privati.

Ed infatti "la ratio della fissazione dei tetti massimi e dei relativi meccanismi di controllo è principalmente quella del contenimento della spesa pubblica e di garantire la continuità nella erogazione delle prestazioni ai cittadini ed una sana competizione tra le strutture accreditate. In tale quadro, non può certamente imputarsi all'Azienda Sanitaria la pretesa violazione del principio

dell'affidamento e della buona fede ex art. 1375 c.c. e la violazione dell'art. 28 della Costituzione” (Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza 7 luglio 2020, n. 547).

Sul punto si è espressa con coerenza, logicità, ragionevolezza ed esaustività, la AUSL intimata con la memoria del 21.01.2022.

Non hanno pregio giuridico nemmeno le censure relative rispettivamente alla mancata comunicazione di avvio del procedimento e alla violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale, atteso che il gravato provvedimento è stato adottato nell'ambito della fase di negoziazione che inevitabilmente coinvolge la partecipazione del soggetto interessato.

Parimenti infondata è la censura con cui si contesta la violazione del principio di irretroattività nella determinazione del budget e della lamentata tardività. Secondo quanto, peraltro, affermato dalla giurisprudenza amministrativa «la retroattività dell'atto di determinazione della spesa non priva gli interessati di punti di riferimento regolatori per lo svolgimento della loro attività e, d'altro lato, il ritardo nella sua adozione non è tale da comportare, di per sé, alcuna decadenza nell'esercizio della funzione amministrativa de qua. Difatti, è evidente che, in un sistema nel quale, in ragione della tempistica oggettivamente complessa, è fisiologica la sopravvenienza della determinazione del limite di budget (la quale rappresenta, comunque, l'adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo, che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per remunerare le prestazioni sanitarie) soltanto dopo l'inizio dell'erogazione del servizio, le strutture accreditate possono aver riguardo - fino a quando non risulti adottato un provvedimento definitivo - all'entità delle somme contemplate per le prestazioni dell'anno precedente, detratta, ovviamente, la quota di riduzione della spesa sanitaria sancita dalle norme finanziarie dell'anno in corso» (T.A.R. Napoli, sez. I, 07/01/2019, n.65; sulla stessa questione T.A.R. Cagliari, sez. I, 03/03/2017, n.159). Ne consegue che le esigenze di bilancio proprie della gestione finanziaria pubblica del servizio sanitario nazionale sono da ritenere prevalenti anche sulla tardività della negoziazione e dell'assegnazione del budget.

3.- Quanto al ricorso per motivi aggiunti, il Collegio ritiene che esso sia perento in quanto non assistito da tempestiva domanda di fissazione dell'udienza, per come evidenziato nell'ordinanza presidenziale n. 22/2022.

Osserva preliminarmente il Collegio, in punto di fatto, che:

- il ricorso introduttivo (depositato in data 25/7/2008) riguarda il budget 2007, mentre quello per motivi aggiunti (depositato in data 19/1/2009) riguarda il budget per l'anno 2008;
- l'unica domanda di fissazione d'udienza (quale atto di impulso necessario al fine di evitare la perenzione) è stata depositata in data 25/7/2008, unitamente al ricorso introduttivo;

- nessuna domanda di fissazione d'udienza è stata proposta con riferimento al ricorso per motivi aggiunti, entro il termine biennale previsto dalla disciplina applicabile *ratione temporis* di cui all'art. 23, co. 1, l. n. 1034/1971.

Orbene, come già detto dal Collegio, nei precedenti resi dalla sezione in materia (v. sentenza n. 199/2022), i “motivi aggiunti impropri”, in quanto danno origine ad un nuovo ricorso che l'interessato, sulla base di una scelta personale, potrebbe anche proporre in via autonoma, sono soggetti alla stessa disciplina prevista per il ricorso (principio elaborato dalla giurisprudenza e recepito poi dall'art. 43 c.p.a.) e quindi richiedono la presentazione della domanda di fissazione d'udienza e il versamento del contributo unificato (v. art. 13, c. 6 bis, ult. parte, d.lgs. n. 115/2002). D'altra parte, con riferimento ai rilievi contenuti nelle memorie depositate a seguito dell'ordinanza presidenziale ex art. 73 c.p.a., osserva altresì il Collegio quanto segue (richiamando testualmente i condivisibili principi espressi dal T.a.r. Campania – Salerno, sez. II, n. 1597/2021):

- “in linea di principio, l'istituto della perenzione del giudizio ha una doppia anima, quella privatistica, legata alla constatazione di una tacita rinuncia agli atti del giudizio, e quella pubblicistica, la cui ratio è individuabile nell'esigenza di definizione delle controversie che vedano coinvolta la pubblica amministrazione nell'esercizio di poteri amministrativi; quindi, l'estinzione del giudizio per perenzione, risponde ad un superiore interesse pubblico alla definizione delle situazioni giuridiche inerenti l'esercizio del potere amministrativo entro termini ragionevoli; in definitiva, è funzionale alla rapida definizione del giudizio, in ossequio al principio costituzionale di ragionevole durata del processo (Consiglio di Stato sez. IV, 14/04/2020, n.2411). Più nel dettaglio, ai sensi degli artt. 71 e 81 c.p.a. la presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza, entro il primo anno di pendenza del ricorso, è indispensabile per evitare la perenzione e non può essere surrogata da altro atto di procedura (Consiglio di Stato sez. IV, 06/06/2017, n. 2715)”; principi sovrapponibili al caso di specie, pur soggetto a perenzione biennale;

- “nel processo amministrativo, i motivi aggiunti impropri costituiscono una modalità alternativa rispetto alla proposizione di un nuovo ricorso, integrano una domanda impugnatoria autonoma e indipendente rispetto al ricorso introduttivo, e, quindi, instaurano un nuovo rapporto processuale; contengono precisamente una domanda nuova ed, unicamente per fini di concentrazione e economia processuale, sono proposti in un giudizio già instaurato, ben potendo però essere proposti con nuovo e separato ricorso (T.A.R. Milano, sez. II, 06/05/2020, n.739)”;

- “alla luce della peculiare autonomia de qua, deve ineludibilmente distinguersi tra la perenzione del ricorso originario e quella del ricorso per motivi aggiunti (Consiglio di Stato sez. IV, 07/08/2017, n.3945); con la conseguenza per cui la perenzione del ricorso principale non si riverbera

automaticamente sui motivi aggiunti c.d. impropri, non costituendo gli stessi il mero svolgimento interno del rapporto processuale sul quale s'innestano (Consiglio di Stato sez. IV, 22/09/2014, n.4768)”; e specularmente – osserva questo Collegio - la “non perenzione” del ricorso principale (come nel caso di specie) non si riverbera automaticamente (e favorevolmente) sulla ormai cristallizzata perenzione dei motivi aggiunti impropri;

Orbene, il Collegio non ignora il precedente invocato dalla parte ricorrente nella memoria depositata ai sensi dell’art. 73 c.p.a. (Cons. Stato n. 7493/2021 che ha riformato proprio la citata sentenza del T.a.r. di Salerno), ma osserva che in quella fattispecie gli atti facevano pur sempre parte di una stessa sequenza procedimentale (ricorso introduttivo relativo al rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di un programma costruttivo residenziale e motivi aggiunti relativi alla domanda di annullamento in autotutela del provvedimento recante il diniego della proroga del titolo edilizio e la sua decadenza), mentre nel caso di specie invece siamo di fronte a procedimenti del tutto autonomi e distinti.

Invero, come si è ampiamente dedotto sopra, di anno in anno il budget è oggetto di nuova contrattazione e contrattualizzazione e si basa su nuovi decreti assessoriali che determinano l’aggregato e le regole per la sua distribuzione (riferiti a singoli e totalmente diversi esercizi finanziari e finalizzati alla corretta allocazione delle risorse pubbliche in materia di S.S.R.), il che evidentemente non può bastare a rendere gli atti impugnati con il ricorso introduttivo (budget 2007) e quelli impugnati con il ricorso per motivi aggiunti (budget 2008), come appartenenti alla stessa sequenza procedimentale, nemmeno tenendo conto del mero occasionale incidente fattuale per cui il calcolo del budget dell’anno successivo di solito parte da una base di calcolo che fa riferimento al budget dell’anno precedente (normalmente ridotto in ragione della contrazione delle risorse disponibili nell’ambito del nuovo esercizio finanziario e nell’ottica del necessario contenimento della spesa pubblica).

In altre parole, ad avviso del Collegio, la mera occasionale connessione oggettiva e soggettiva dei motivi aggiunti impropri (relativi al budget 2008), i.e. del ricorso autonomo proposto per la via dei motivi aggiunti, con il ricorso introduttivo (relativo al budget 2007) non può bastare a legittimare la scelta del difensore di proporli nello stesso giudizio senza nemmeno farli assistere da una autonoma domanda di fissazione dell’udienza.

Invero, a seguire questa impostazione, si finirebbe per attribuire all’avvocato il potere che spetta solo ed esclusivamente al giudice (e che la granitica giurisprudenza afferma essere ampiamente discrezionale) di accogliere o non accogliere l’istanza di riunione dei ricorsi connessi (per non dire

altresì che così si corre anche facilmente il rischio che vengano eluse le norme in materia di pagamento del contributo unificato, come è avvenuto anche nel caso di specie).

Pertanto, in ossequio ai generali principi immanenti al processo, i motivi aggiunti non possono che essere dichiarati perenti, difettando agli atti, l'autonomo deposito, nel termine di legge, dell'istanza di fissazione dell'udienza, riferita specificamente, appunto, agli atti relativi al budget 2008.

La piena rispondenza delle suesposte considerazioni a consolidati principi generalissimi del processo amministrativo e finanche civile (v. art. 39 c.p.a.), esclude in radice qualsiasi possibilità di riconoscimento – d'ufficio - dell'errore scusabile (comunque non richiesto).

4.- Conclusivamente, il ricorso introduttivo è infondato e va rigettato e quello per motivi aggiunti va dichiarato perento.

5.- La complessità delle questioni trattate e la peculiarità della vicenda giustificano la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- rigetta il ricorso introduttivo;
- dichiara perento il ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Giuseppa Leggio, Consigliere

Pierluigi Buonomo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Pierluigi Buonomo

IL PRESIDENTE

Federica Cabrini

IL SEGRETARIO