



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 654 del 2006, proposto da:
Casa di Cura Privata Polispecialistica Dott Pederzoli Spa, rappresentata e difesa
dagli avv.ti Giovanni Sala e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo studio
del secondo in Venezia - Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa
dagli avv.ti Ezio Zanon ed Enrico Specchio, domiciliata in Venezia, Cannaregio,
23;

U.L.S.S. n. 22 di Bussolengo, non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione della giunta regionale del Veneto n. 3791 del 6 dicembre 2005
avente ad oggetto: “assegnazione alle Aziende Sanitarie del Veneto delle Risorse
finanziarie per l’anno 2005 ai fini dell’erogazione dei livelli essenziali di assistenza
art. 41, l.r. 5/2001, DGR 84/CR del 9 agosto 2005”, nella parte in cui non ha
previsto nell’ambito della tabella 16 “quota finanziamento a funzione” il

finanziamento a funzione dell'attività di angiologia (PTCA) svolta dalla Casa di Cura Dott. Pederzoli;

- della nota dell'8 febbraio 2006 prot. 9053 del direttore generale della U.L.S.S. n. 22 della Regione Veneto con la quale si comunica alla Casa di Cura Dott. Pederzoli l'avvenuto recupero in via di compensazione dell'importo di € 274.648,00, già corrisposto alla Casa di Cura nel 2005, quale corrispettivo remunerato a funzione dell'attività di angiologia (PTCA);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2014 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente Casa di cura polispecialistica Dott.Pederzoli è presidio ospedaliero dell'Ulss n. 22 di Bussolengo, ed è accreditata con il servizio sanitario regionale.

Il sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie erogate per il servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 8 sexies comma 4 del Dlgs. 30 dicembre 1992, n. 502, avviene di norma in base a tariffe predefinite per ciascun tipo di prestazione.

Per talune prestazioni assistenziali individuate dalla Regione sulla base di quelle indicate al comma 2 del medesimo articolo, la remunerazione avviene invece a funzione, in misura fissa, prescindendo dai volumi di attività svolta.

La ricorrente per l'attività di angiologia negli anni 2003 e 2004 ha fruito del sistema di finanziamento a funzione.

Per l'anno 2005 l'Azienda Ulss n. 22 ha anticipato per quote mensili le somme corrispondenti al finanziamento a funzione dell'attività di angiologia erogato nell'anno precedente, prima ancora di una determinazione della Regione sul punto.

La Regione con deliberazione della Giunta n. 3791 del 6 dicembre 2005, recante l'assegnazione alle aziende sanitarie delle risorse finanziarie per l'anno 2005 ai fini dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nella considerazione che il settore dell'angiologia non meritasse più l'applicazione del metodo di finanziamento a funzione, ne ha previsto la remuneratività a prestazione.

L'Ulss n. 22 con nota del Direttore generale prot. n. 9053 dell'8 febbraio 2006, ha disposto il recupero, tramite compensazione, delle somme che aveva già liquidato per dodicesimi facendo riferimento al finanziamento a funzione che è stato soppresso per l'anno 2005 relativamente all'attività di angiologia (il finanziamento a funzione è stato infatti previsto per le attività del Suem, di pronto soccorso, del servizio trasporto urgenza neonatale, di terapia intensiva, dei trapianti, di neurochirurgia, dei percorsi formativi universitari e della riabilitazione di terzo livello: cfr. le tavole 10 e 12 dell'allegato A della deliberazione n. 3791 del 6 dicembre 2005).

Con il ricorso in epigrafe la nota del Direttore generale prot. n. 9053 dell'8 febbraio 2006 e la deliberazione di Giunta n. 3791 del 6 dicembre 2005 sono impugnate per le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, del principio della legittima aspettativa e carenza di motivazione perché le prestazioni attinenti all'attività di angiologia, già finanziate a funzione negli anni precedenti, sono state regolarmente svolte anche nel 2005, e quindi non può essere frustrata la legittima

aspettativa circa la remunerazione a funzione formatasi in capo alla ricorrente anche in forza dell'avvenuto pagamento delle anticipazioni da parte dell'Ulss n. 22; II) violazione dell'art. 2041 c.c. per l'indebito arricchimento dell'Amministrazione relativamente alle prestazioni effettuate a favore del servizio sanitario.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione eccependo il difetto di giurisdizione relativamente alla domanda restitutoria fondata sull'azione di arricchimento senza causa, e concludendo per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 654 del 12 aprile 2006, è stata respinta la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza del 19 febbraio 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è in parte infondato e in parte inammissibile per difetto di giurisdizione.

Come chiarito dalla Regione nelle proprie difese, la ricorrente non può vantare un legittimo affidamento circa le modalità di finanziamento dell'attività di angiologia.

Infatti va precisato che il finanziamento a funzione costituisce una modalità eccezionale e derogatoria dell'ordinario sistema di remunerazione a prestazione, che è volto a garantire lo svolgimento di servizi relativi ad attività caratterizzate da aleatorietà circa il numero di casi trattati, non prevedibili o programmabili, o in situazioni temporanee e contingenti caratterizzate da momentanei deficit organizzativi che non rendano possibile stabilire in via ordinaria un congruo parametro retributivo delle prestazioni erogate (per le conseguenze derivanti da riassetti organizzativi, da interventi legislativi o nuove soluzioni tecnologiche e sanitarie), o per incentivare l'applicazione di determinate metodiche o servizi il cui costo di impianto può risultare diseconomico rispetto al regime delle prestazioni correnti.

L'eccezionalità e il carattere derogatorio dal sistema di remunerazione a prestazione, risulta chiaramente dalla circostanza che, benché il sistema di finanziamento a funzione sia stato introdotto con deliberazione della Giunta

regionale n. 4081 del 22 dicembre 2000, e che l'attività di angiologia sia stata ricompresa fin dall'inizio, non tutte le strutture sono state ammesse al finanziamento a funzione relativamente all'attività di angiologia.

Dal 2000 al 2002 l'attività di angiologia è infatti stata ammessa al finanziamento a funzione solo per le strutture pubbliche e non per quelle private, e comunque per nessuna struttura compresa nell'ambito dell'Ulss n. 22.

Solo nel 2003 e nel 2004 la ricorrente è stata ammessa a questa modalità di finanziamento.

Nel 2005, tenuto conto della quantità e qualità delle prestazioni erogate dai servizi sanitari e della diffusione sul territorio regionale, la Regione ha escluso in via generale per tutte le strutture del territorio regionale la finanziabilità a funzione, passando al sistema di pagamento a corrispettivo a tariffa variabile in relazione al volume dei casi dimessi.

E' quindi evidente che la ricorrente poteva vantare un'aspettativa di mero fatto circa il riconoscimento di tale modalità di finanziamento anche per l'anno 2005, non essendo configurabile in capo alla Regione alcun obbligo in proposito.

La Regione infatti si è limitata a non confermare anche per il 2005 un beneficio che era stato eccezionalmente ammesso nelle due annualità precedenti.

Neppure le somme corrisposte dall'Ulss n. 22 possono fondare la sussistenza di una legittima aspettativa, in quanto, costituendo delle mere anticipazioni di cassa, non sono idonee a comportare alcun riconoscimento in merito alla modalità di finanziamento a funzione la cui determinazione è rimessa esclusivamente alla Regione.

Inoltre va ancora evidenziato che la Regione nelle proprie difese, non contraddetta dalla parte ricorrente sul punto, ha dedotto che nella fattispecie non è neppure ravvisabile un difetto di preventiva informazione, dato che la determinazione di sopprimere la modalità di finanziamento a funzione per l'attività di angiologia era

stata resa nota alle strutture private, tramite le loro associazioni rappresentative, già dal mese di marzo 2005, quando sono state avviati gli incontri di programmazione e negoziazione delle modalità di finanziamento.

In tale contesto pertanto, nel quale le prestazioni effettivamente erogate e contabilizzate nel 2005 sono comunque oggetto di remunerazione secondo le modalità ordinarie del finanziamento a prestazione, la ricorrente non può vantare alcun affidamento incolpevole, e la censura di violazione dell'aspettativa legittima deve pertanto essere respinta.

Parimenti deve essere respinta la censura di difetto di motivazione, in quanto la deliberazione impugnata, avendo contenuto generale, non era tenuta a dare una puntuale e dettagliata motivazione in ordine alle scelte effettuate ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Anche la censura di difetto di motivazione deve pertanto essere respinta.

Il secondo motivo, con il quale la ricorrente, al fine di ottenere il riconoscimento delle somme corrispondenti al finanziamento a funzione, chiede l'accertamento dell'arricchimento senza causa di cui si sarebbe giovato il sistema sanitario, è inammissibile per difetto di giurisdizione.

Infatti, in disparte la considerazione che le prestazioni effettivamente erogate sono soggette a remunerazione secondo le modalità ordinarie del finanziamento a prestazione, una tale pretesa si fonda unicamente sulle anticipazioni di cassa effettuate in via di fatto, senza l'intermediazione di alcun atto provvedimentale, dall'Ulss n. 22.

La domanda si sostanzia pertanto nella richiesta di accertamento dell'effettiva debenza o meno di corrispettivi maturati in favore del concessionario, ma non coinvolge alcuna verifica dell'azione autoritativa dell'Amministrazione, dato che in merito l'Ulss è priva di alcun potere discrezionale.

E' vero, come afferma la ricorrente, che la controversia si inquadra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo perché si versa nell'ambito di un pubblico servizio.

Va tuttavia ricordato che la sentenza della Corte Costituzionale 6 luglio 2004, n. 204, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del Dlgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 33, come modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, laddove prevedeva una giurisdizione esclusiva estensivamente riferita a tutte le controversie in tema dei pubblici servizi anziché alle sole controversie "relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi....", e il principio è stato recepito dall'art. 133, comma 1, lett. c) cod. proc. amm..

Nel caso di specie la domanda proposta ha ad oggetto una pretesa patrimoniale che prescinde dall'esercizio di poteri autoritativi, non riguarda provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, e per tale ragione esula dalla cognizione del giudice amministrativo e spetta al giudice ordinario (cfr. Cass. Sez. Un. 26 gennaio 2011, nn. 1771, 1772 e 1773; id. 20 giugno 2012, n. 10149; con riferimento alle concessioni di beni cfr. Cass. Sez. Un. 5 marzo 2008, n. 5912).

In definitiva il ricorso deve in parte essere respinto, ed in parte deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

Le peculiarità e la novità delle questioni oggetto della controversia giustificano tuttavia l'integrale compensazione delle spese tra e parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo respinge, ed in parte lo dichiara inammissibile nel senso precisato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)