

N. 00423/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00065/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Nel giudizio introdotto con il ricorso 65/14, proposto dall'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. ti Venturino, Gasparri e Balsamo, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Trento, via degli Orti 15;

contro

la Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. ti Pedrazzoli e Biasetti, con domicilio eletto presso l'Avvocatura provinciale in Trento - piazza Dante 15;

l'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. S. Dal Ri, con domicilio eletto presso il suo studio in Trento, via Degasperì 79;

nei confronti di

La Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. ti von Guggenberg, Beikircher, Fadanelli, Ambach e Fronza, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Trento, via Paradisi 15/4

per l'annullamento

della deliberazione 20 dicembre 2013, n. 2703, della giunta provinciale di Trento;

- di ogni altro atto comunque connesso, coordinato e consequenziale a quello impugnato;

nonché per la condanna

della Provincia autonoma di Trento ovvero dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento al rimborso, in favore della ricorrente di tutti gli esborsi ingiustamente stanziati per effetto del provvedimento oggetto di impugnativa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2014 il cons. avv. A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. La deliberazione 20 dicembre 2013, n. 2703, della giunta provinciale di Trento, ha approvato le direttive “per l'assistenza sanitaria ed assistenziale a rilievo sanitario nelle Residenze Sanitarie Assistenziali [r.s.a.] pubbliche e private a sede territoriale ed ospedaliera del Servizio Sanitario Provinciale per l'anno 2014 e relativo finanziamento”, a carico prevalente del fondo sanitario provinciale, ex art. 15 della l.p. 23 luglio 2010, n. 16.

1.2.1. L'allegato 1, I parte, punto 2), della deliberazione individua i destinatari delle prestazioni, sanitarie e assistenziali a rilievo sanitario, erogate nell'ambito delle r.s.a.: e, cioè, gli “assistiti del Servizio Sanitario Provinciale (SSP), residenti in Provincia di Trento, non autosufficienti e non assistibili a domicilio”.

1.2.2. Così, prosegue lo stesso punto 2, “la spesa per gli assistiti residenti in comuni extra-provinciali ospitati nelle stesse RSA provinciali, non può essere addebitata al Fondo sanitario provinciale, ma deve essere posta a carico alle Aziende Sanitarie di residenza degli utenti”.

Inoltre, “l'acquisizione della residenza anagrafica in un comune della Provincia di Trento in data successiva o contestuale alla richiesta di valutazione della non autosufficienza alla Unità Multidisciplinare (UVM) dei Distretti del SSP, non può in alcun caso costituire titolo per beneficiare delle predette prestazioni con oneri a carico del Fondo sanitario”; né costituisce “titolo per beneficiare delle prestazioni con oneri a carico del fondo sanitario provinciale l'eventuale acquisizione (da parte di un residente fuori provincia) della residenza presso la struttura ospitante in data successiva alla data di ingresso in struttura”.

1.2.3. In sintesi, dunque, secondo le previsioni qui esaminate, la Provincia autonoma di Trento si fa carico della spesa – e assegna quindi le relative risorse all'Azienda Sanitaria di Trento – per i ricoverati presso le r.s.u. provinciali, se questi avevano la residenza anagrafica nel territorio trentino, prima che fosse avviata la relativa procedura di ricovero; altrimenti, la Provincia ritiene

obbligate a sostenere la relativa spesa le aziende sanitarie territorialmente competenti sull'ultima residenza del ricoverato.

1.3. Queste regole – le quali confermano quelle, analoghe, già reiteratamente approvate dalla giunta negli anni precedenti - trovano applicazione anche ai ricoverati in r.s.u. trentine, provenienti dal territorio della provincia di Bolzano: per questi l'Azienda sanitaria dell'Alto Adige per conseguenza provvede direttamente al pagamento delle fatture emesse dalle r.s.a. sulla base del tariffario prestabilito.

1.4.1. La stessa Azienda sanitaria di Bolzano impugna ora, con il ricorso in esame, le disposizioni citate, anzitutto sotto il profilo della violazione dell'art. 12 del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e dell'art. 34 legge 23 dicembre 1994, n. 724.

1.4.2. Nella censura si ricorda anzitutto come, ex art. 12 cit., il Fondo sanitario nazionale, annualmente stabilito dalla legge finanziaria, è ripartito, sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, tra i quali la popolazione residente nel territorio regionale, “sancendo”, afferma la ricorrente, “un principio di ordine generale secondo il quale la residenza anagrafica determina il finanziamento delle prestazioni sanitarie erogate nella circoscrizione territoriale di competenza”, oltre a costituire “il requisito per poter accedere ai servizi sanitari e assistenziali”.

1.4.3. Lo stesso principio, per cui gli stanziamenti finanziari a carico del fondo sanitario si basano sul numero dei residenti anagrafici, varrebbe poi anche per le Province autonome di Trento e Bolzano, sebbene il sistema di finanziamento segua modalità proprie.

1.4.4. Invero, giusta art. 34, III comma, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, “le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ... e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci”; e l'art. 11, IX comma, prevede che “I contributi per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale e le altre somme ad essi connesse, sono attribuiti alle regioni in relazione al domicilio fiscale posseduto al 1 gennaio di ciascun anno dall'iscritto al Servizio sanitario nazionale”.

1.4.5. Ciò significa, secondo l'Azienda, che le due Province finanziano il rispettivo Servizio sanitario tramite le entrate fiscali provenienti dai propri residenti: per cui l'impugnata deliberazione della giunta provinciale di Trento, prevedendo l'addebito all'Azienda sanitaria altoatesina delle spese sanitarie per gli utenti accolti nelle residenze sanitarie assistenziali nel territorio trentino, lederebbe il principio per cui l'Azienda sanitaria trentina deve farsi carico delle spese per tutti gli utenti residenti nel proprio territorio.

1.4.6. La decisione della Provincia autonoma di Trento sarebbe ancor più arbitraria, se si considera che, tra le due Province, non opera nemmeno il meccanismo della compensazione, basato sulla mobilità interregionale, e previsto dall'art. 12 del d. lgs. 502/1992.

1.4.7. D'altro canto, non vi sarebbe dubbio, secondo la stessa Azienda ricorrente, circa il fatto che tutti i ricoverati nelle residenze trentine acquistano costì la residenza.

Invero, il d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, stabilisce che per persone residenti nel Comune si intendono quelle aventi costì la propria dimora abituale, per cui continuano ad appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti altrove per una causa temporanea e di durata limitata (art. 3).

In particolare, i pazienti ricoverati in istituti di cura o riabilitazione non devono chiedere la variazione anagrafica, se il ricovero non supera i due anni (art. 8, lett. b); devono invece farlo, e in caso di omissione si provvede d'ufficio, se il ricovero è ultrabiennale, per il combinato disposto degli artt. 8, lett. b), 13 e 15.

1.4.8. Così, continua la ricorrente, in caso di trasferimento di un soggetto presso una struttura sanitaria, ubicata in una Regione – ovvero in una Provincia autonoma - diversa da quella d'originaria appartenenza, della spesa non si dovrà fare più carico l'Azienda sanitaria, d'iscrizione anagrafica del soggetto fino al momento dell'ingresso nella struttura, ma quella, competente per il luogo dove il ricoverato è assistito e ha acquisito la residenza anagrafica, secondo le citate disposizioni in materia di stato civile.

2.1. Nel secondo motivo d'impugnazione (eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e ingiustizia manifesta, difetto di motivazione, contraddittorietà e disparità di trattamento) si ribadisce intanto come - ex art. 34 l. 724/94 - la Provincia di Trento sia, in generale, finanziata dagli introiti fiscali dei propri residenti, inclusi quelli che hanno trasferito, volontariamente o meno, la residenza anagrafica dalla Provincia di Bolzano, determinando per quest'ultima una corrispondente e contestuale riduzione delle entrate derivanti dalla fiscalità generale.

2.2. Ciò comporterebbe, secondo il ricorso, “un doppio canale di entrate economiche, dovuto da un lato dalla fiscalità generale del cittadino residente in Provincia e dall'altra dal rimborso della retta sanitaria da parte dell'Azienda Sanitaria di della Provincia di Bolzano, non più di residenza, ma soltanto di origine o provenienza del paziente”; e ciò provocherebbe un significativo danno economico all'Azienda sanitaria di Bolzano la quale, a fronte di quel doppio introito, subirebbe un doppio ammanco, del tutto ingiusto e irragionevole.

2.3. Ancora, il provvedimento impugnato non conterrebbe alcuna giustificazione circa le ragioni che hanno indotto la Provincia di Trento ad assumere le determinazioni esaminate: queste non contengono riferimenti normativi o motivazioni, né si evincono comunque le ragioni di tale scelta.

2.4. L'atto sarebbe inoltre contraddittorio nelle sue stesse premesse.

Esso, infatti, definisce i destinatari delle prestazioni erogate nell'ambito delle residenze sanitarie assistenziali come "residenti" in Provincia di Trento, stabilendo, insieme, che le spese per i pazienti, residenti in comuni extra-provinciali, ospitati nelle stesse r.s.a. provinciali, non possono essere addebitate al Fondo sanitario provinciale: previsione in sé congrua e corretta, che contrasterebbe però con quanto di seguito previsto, e prima esposto, sui soggetti che acquisiscono la residenza anagrafica in Trentino dopo la valutazione della non autosufficienza.

2.5. Inoltre, la previsione dell'addebito delle spese sanitarie a carico del Fondo sanitario, per i soli residenti in Provincia di Trento ancor prima dell'entrata nelle strutture sanitarie, creerebbe “una palese discriminazione tra cittadini e disparità di trattamento, dato che cittadini parimenti residenti nella stessa Provincia vengono trattati in modo diverso”.

3.1. Per quanto infine riguarda la domanda per la condanna della Provincia autonoma di Trento, ovvero dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento, al rimborso, in favore della ricorrente, di tutti gli importi stanziati per effetto del provvedimento oggetto di impugnativa, il ricorso espone come, al primo gennaio 2014, fossero ospiti delle r.s.a. trentine 63 persone provenienti dalla provincia di Bolzano, di cui 39 con attuale residenza anagrafica nel Comune trentino dove è ubicata la struttura di accoglienza.

3.2. Il costo della retta sanitaria a carico della ricorrente, e non dovuto, ammonterebbe a circa centomila euro mensili: importo approssimativo ma di gravità significativa.

4. Si sono costituiti in giudizio sia la Provincia autonoma che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento, da un canto, concludendo per la reiezione, sia la Provincia autonoma di Bolzano, che ha chiesto invece l'accoglimento delle domande.

5.1. Il ricorso è infondato.

5.2. Invero, questo Collegio ritiene di condividere l'orientamento giurisprudenziale formatosi, in materia, con riferimento alla categoria, intuitivamente prossima, dei malati psichici: per individuare l'Azienda sanitaria, obbligata a sostenere le spese per l'assistenza sanitaria, e assistenziale a rilievo sanitario, dei degenti presso residenze sanitarie assistenziali si deve fare riferimento al momento del ricovero – ovvero al momento precedente in cui è stato avviato il procedimento di verifica sulle condizioni di salute del soggetto, e concluso con il ricovero - e dunque alla residenza che l'utente aveva a quell'epoca, “rimanendo irrilevante la circostanza che questi abbia, in seguito al ricovero, acquisito la residenza nel luogo in cui è situata la struttura dove vive stabilmente in regime di degenza ospedaliera” (così C.d.S., V, 15 ottobre 2003, n. 6300; conf. id. III, 15 febbraio 2013, n. 930; id., V, 25 febbraio 1997, n. 187; T.A.R. Toscana, II, 22 giugno 2010 n. 2027; T.A.R. Piemonte, II, 29 aprile 2010, n. 2101; T.A.R. Lombardia Brescia, 20 aprile 2006, n. 404).

5.3. Una diversa interpretazione – osservano le condivisibili pronunce appena richiamate - condurrebbe all'irragionevole conclusione (che non pare neppure coerente con l'articolazione territoriale del Servizio sanitario nazionale), di porre tali spese a carico delle sole Aziende sanitarie, nel cui territorio si trovano tali strutture residenziali assistite.

Pertanto, la negligenza di quegli Enti che non fossero premurati di costituirle (se pubbliche), o d'individuare e convenzionarle (se private), sul proprio territorio, finirebbe per costituire per gli stessi Enti un duplice vantaggio, sia con riguardo a tale attività preparatoria iniziale, sia agli oneri successivi relativi ai soggetti da ricoverare, costretti a trasferirsi altrove.

5.4.1. Va poi respinta la tesi, per cui bisognerebbe considerare la residenza acquisita dal degente nel luogo dove è situata la struttura ospitante.

5.4.2. Anzitutto, la citata previsione di cui al combinato disposto degli artt. 8 e 15 del d.P.R. 223/89, per cui la degenza oltre i due anni comporta *ex lege* il trasferimento della residenza del malato dove ha sede la struttura sanitaria, di per sé opera soltanto sul piano amministrativo dell'organizzazione delle anagrafi comunali, senza per questo determinare l'individuazione dell'Azienda obbligata al pagamento delle spese.

5.4.3. È poi vero che il Servizio sanitario provinciale è finanziato anzitutto con i contributi, per le prestazioni rese dallo stesso Servizio, versati da ciascun iscritto, in relazione al domicilio fiscale da questi posseduto al 1 gennaio di ciascun anno: e le persone fisiche, residenti nel territorio dello Stato, hanno il domicilio fiscale nel Comune nella cui anagrafe sono iscritte (così l'art. 58, I comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600).

5.4.4. Ora, ciò comporta che, di norma, sarà l'Azienda sanitaria territorialmente competente su quello stesso domicilio fiscale a farsi carico delle spese sanitarie riconducibili al medesimo iscritto: ma nulla esclude che tale regola, la quale non è espressa in alcuna disposizione positiva, ma viene desunta da elementari principi di ragionevolezza e buona amministrazione (associare i vantaggi e

gli svantaggi derivanti da una determinata posizione) possa trovare deroga nei casi in cui sempre principi di buona amministrazione lo impongano.

5.4.5. È appunto questo che accade nel caso, dove la scissione tra la residenza attuale, e il pagamento delle prestazioni, si giustifica per le ragioni prima ricordate.

A queste, poi, si può utilmente aggiungere quanto rilevato nelle difese dell'Amministrazione resistente: e, cioè, che accollando alla Provincia autonoma di Trento la spesa per l'assistenza degli utenti altoatesini, a seguito del trasferimento della loro residenza anagrafica in Trentino, la Provincia di Bolzano, “pur essendo stata finanziata dagli stessi attraverso il pagamento delle imposte per tutto il loro precedente periodo di vita, si troverebbe a non dover sostenere alcun onere per gli stessi utenti, proprio nel momento in cui sono ricoverati in strutture residenziali”

5.4.6. In ogni caso, e sebbene riferibile ad un diverso contesto, è poi ancora opportuno ricordare quanto sostenuto dalla citata giurisprudenza, per cui “l'art. 12 del d.lgs. 502/92, nel prevedere, con riguardo ai criteri di divisione del fondo sanitario nazionale, che la quota capitaria di finanziamento da assicurare alle regioni viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici, anche con riferimento alla popolazione residente, non esclude che all'interno di quest'ultima possano essere ricompresi quei soggetti che, pur avendo trasferito la residenza anagrafica in altre regioni a seguito di un lungo ricovero ospedaliero, debbano essere ancora ritenuti residenti nel luogo in cui vivevano al momento del ricovero con riguardo alle prestazioni economiche cui è tenuta la U.S.L. che li ha avviati alle cure” (così, in motivazione C.d.S., V, n. 6300/03 cit.).

5.5.1. Tanto stabilito, si possono facilmente rigettare le ulteriori censure.

5.5.2. Anzitutto, il provvedimento impugnato non presenta contenuto discrezionale, e costituisce invece un atto generale inerente la finanza provinciale: sicché non richiedeva alcuna puntuale motivazione.

Esso, inoltre, non contiene alcun profilo contraddittorio, attribuendo invece un coerente e condivisibile significato alla nozione di residenza, rilevante per la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alle spese di ricovero.

5.5.3. È poi vero, infine che, per gli utenti trasferitisi dal territorio altoatesino a quello trentino, si realizza per un doppio canale di entrate economiche a favore della Provincia autonoma di Trento.

Tuttavia, per le considerazioni in precedenza espresse, ciò non può condurre a trasferire su Trento la spesa assistenziale per tali utenti, quanto semmai a prevedere un meccanismo di compensazione interprovinciale e regionale – auspicabilmente consensuale – della quota di finanziamento del sistema sanitario provinciale, riconducibile a quegli stessi utenti che continuano a gravare sul bilancio della Provincia in cui più non risiedono.

6. Il ricorso va in conclusione respinto.

Peraltro, l'evidente novità della questione impone la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo rigetta.

Spese compensate

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio addì 9 ottobre 2014 con l'intervento dei signori magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Angelo Gabbricci, Consigliere, Estensore

Alma Chiettini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/11/2014

IL SEGRETARIO

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