

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA NAPOLI PRIMA SEZIONE Registro Sentenze: 5376/2004
Registro Generale: 6651/2000 nelle persone dei Signori: GIANCARLO CORAGGIO
Presidente LUIGI NAPPI Cons. GUGLIELMO PASSARELLI DI NAPOLI Cons. , relatore ha pronunciato la seguente SENTENZA nella Camera di Consiglio del 18 febbraio 2004 Sul ricorso 6651/2000 proposto da Casa di Cura S. Michele s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Bruno Ricciardelli come da procura a margine del ricorso, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Napoli, via Cervantes n. 64 controlla A.S.L. Caserta 1, in persona del Direttore Generale, suo legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa, giusta mandato in calce all'atto introduttivo del giudizio, dall'avv. Roberto Barresi, congiuntamente o disgiuntamente all'avv. Gennaro Giametta con domicilio eletto in Napoli, alla Riveira di Chiaia, n. 276, presso lo studio dell'avv. Giovanni Corporente, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della nota prot. 12056 del 20/04/2000 con la quale il Direttore Generale dell'A.S.L. Caserta 1 comunica alla ricorrente che è stata riconosciuta non liquidabile alla Casa di Cura medesima, per prestazioni di ricovero erogate nel corso dell'anno 1999, la somma di £ 2.302.866.960 e, a tal uopo, richiede una nota di credito per il medesimo importo, nonché per l'annullamento di ogni altro atto, ancorché interno o non noto, comunque connesso, presupposto o consequenziale, ed in ogni caso per l'accertamento del diritto della ricorrente a non subire ripetizioni di somme liquidate ed a vedersi riconosciute le prestazioni regolarmente eseguite; Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso; Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal ricorrente; Ritenuto in fatto Con il ricorso n. 6651/2000 la ricorrente premetteva di essere una clinica operante in regime di accreditamento provvisorio con la A.S.L. Caserta 1. Con la nota impugnata la A.S.L. riteneva non riconoscibili prestazioni di ricovero erogate nel corso dell'anno 1999, fino all'ammontare di £ 2.302.866.960 e richiedeva una nota di credito per il medesimo importo. Tale nota veniva impugnata per i seguenti motivi: violazione e falsa applicazione del D.L.vo n. 502/92, della l. n. 724/94, del D.P.R. 1/3/94 (Piano Sanitario Nazionale), del D.M. 15/4/94, incompetenza; infatti le AA.SS.LL. non potrebbero esercitare i poteri di controllo esercitati nel caso di specie, la cui titolarità spetta invece alle Regioni; carenza di potere, violazione dell'art. 6 l. n. 724/94; infatti l'ente non può esercitare poteri autoritativi in materia, atteso che tra la A.S.L. e la clinica intercorre un vero e proprio rapporto giuridico di diritto privato; violazione dell'art. 7 l. n. 241/90: non è stata data alla ricorrente la comunicazione dell'avvio del procedimento; violazione e falsa applicazione del D.L.vo n. 502/92; la A.S.L. infatti, al tempo stesso controllore e concorrente dei soggetti privati, con i controlli in esame realizzerebbe una concorrenza sleale alle cliniche accreditate; violazione della circolare dell'Assessore Regionale alla sanità n. 9408 del 25/06/97, atteso che i controlli devono essere effettuati entro il termine di 90 giorni e che tale termine non è stato rispettato nel caso di specie; carenza assoluta di motivazione; violazione dell'art. 18 c. 8 l. Regionale n. 32 del 1994, atteso che il Direttore Generale, a norma di tale articolo, deve adottare i provvedimenti di sua competenza sentito il parere del Direttore Amministrativo e del Direttore Sanitario, pareri che mancano nel caso di specie. Si costituiva l'amministrazione resistente, eccependo in primo luogo l'inammissibilità del ricorso, atteso che il provvedimento impugnato doveva ritenersi meramente confermativo di singole note di contestazione non tempestivamente impugnate dalla ricorrente; chiedendo comunque il rigetto del ricorso, in quanto infondato nel merito; l'istanza cautelare veniva cancellata in seguito a rinuncia della ricorrente. La ricorrente, peraltro, depositava motivi aggiunti, con cui lamentava: la A.S.L. avrebbe, con un unico atto, rilevato le

contestazioni e proceduto alle trattenute senza permettere alla ricorrente alcuna controdeduzione; premesso che la trattenuta è stata effettuata in applicazione della delibera della Giunta Regionale n. 8806/98 (con cui è stato fissato il tetto di spesa per l'anno 1999, individuandolo nel fatturato 1997), e premesso che tale delibera era stata impugnata, la ricorrente osservava come fossero stati contestati i dati di riferimento, in quanto non sicuri né inoppugnabili. Considerato in dirittoll ricorso è parzialmente fondato. Preliminarmente, va rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività dello stesso. L'atto con cui la A.S.L. ritiene non riconoscibili prestazioni di ricovero erogate è certamente un atto paritetico e non autoritativo, atteso che il rapporto tra A.S.L. e clinica è un rapporto di diritto privato, con debiti e crediti. Con il primo motivo di ricorso si sostiene che sarebbero state violate le norme in materia di competenza: ma tale motivo è infondato, atteso che la A.S.L. è certamente competente ad effettuare i controlli in questione, ad e negare, eventualmente le somme pretese dalle cliniche accreditate, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 416 del 28/07/95, e come ritenuto altresì dalla costante giurisprudenza di questa Sezione: "Sul versante delle strutture private accreditate, l'obbligo di legge che astringe le aziende sanitarie non può che tradursi in un limite automatico al diritto di rimborso delle prestazioni eccedenti lo stanziamento. In senso contrario non può addursi un presunto dovere per la struttura accreditata di rendere le prestazioni richieste dagli assistiti. Il legislatore, al fine di rendere inequivoco il vincolo sempre esistito della necessitata programmazione legata anche alle disponibilità economiche, ha infatti affermato che "al di fuori degli accordi di cui all'art. 8 quinquies non sussiste alcun vincolo per le Asl a corrispondere ai soggetti accreditati la remunerazione delle prestazioni erogate" (art. 8 quater del d.l.vo 502/1992, introdotto dal d.l.vo 229/1999). Pertanto, al cittadino richiedente la prestazione sanitaria ben può e deve essere opposto dalla struttura privata il superamento della propria capacità prestazionale, nel cui ambito prefissato legittimamente vige e si spiega il rapporto di accreditamento (Cons. Stato, sez. quinta, 30 aprile 2003, n. 2253 e Tar Campania, sez. prima, 13 gennaio 2003, n. 121, che esplicita anche le uniche possibili situazioni di obbligo esistenti) in un contesto di obblighi di lealtà che mal si conciliano con una posizione di passiva attesa delle determinazioni dell'amministrazione (pronunce del dicembre 2002 succitate e n. 770 dell'11.2.2002, ivi richiamata)" (sent. n. 15481/2003). Infondati risultano altresì il secondo, terzo, sesto e settimo motivo di ricorso: è ben vero che l'ente non può esercitare poteri autoritativi in materia, atteso che tra la A.S.L. e la clinica intercorre un vero e proprio rapporto giuridico di diritto privato; ma questo non significa affatto che la A.S.L. debba accogliere tutte le richieste di pagamento che le vengono presentate, ben potendo negare il pagamento delle somme che ritiene non dovute, così come può fare qualunque debitore. Inoltre, proprio per questo, risultano infondati gli altri motivi di ricorso sopra menzionati: se l'atto in questione è paritetico, non richiede particolare supporto motivazionale, atteso che la contestazione del ricorrente investe non tanto l'atto, quanto il rapporto; né dovevano essere acquisiti i pareri dei Direttori Sanitario ed Amministrativo (la norma si riferisce evidentemente all'attività provvedimentale in senso proprio, atteso che il parere ha ragion d'essere solo se riferito ad un provvedimento vero e proprio, contrassegnato da un potere discrezionale). Altrettanto infondato è il terzo motivo di ricorso, atteso che il procedimento è in realtà iniziato con la richiesta di pagamento da parte della ricorrente, sicché nessun avviso doveva essere inviato a quest'ultima. Anche il quarto motivo appare infondato. Come si legge nella sent. n. 15481 già citata, "Fuori discussione la legittimità -ed anzi la necessità- del controllo che costituisce uno dei capisaldi della riforma del Servizio sanitario nazionale recata dal d.l.vo 502/1992 e pacifica l'attribuzione, da parte sia della normativa

statale che di quella regionale, della funzione alle aa.ss.ll. (Tar Campania, sez. prima, sentenza n. 3459 del 13.6.2002), quanto alla doglianza secondo la quale i controlli non vanno limitati alle strutture accreditate dovendo interessare anche quelle pubbliche, la censura non coglie nel segno in quanto non può trovare ingresso il vizio di difformità di trattamento in un giudizio di accertamento di diritti. La colpevole inerzia -ove esistente- dei controlli nel settore pubblico non può certo costituire il fondamento di diritti inesistenti". Anche il quinto motivo di ricorso appare infondato. Non risultano, infatti, elementi di novità che possano giustificare un mutamento dell'orientamento costantemente espresso da questa Sezione: "Al riguardo la Sezione (Tar Campania, sez. prima, 8.2.2001, n. 559 e 13 giugno 2002, n. 3459) ha avuto modo di precisare come i termini per le contestazioni, quali previsti dalla lettera A) dell'art. 3 dell'accordo (quattro mesi dalla ricezione delle distinte riepilogative) non possono essere ritenuti perentori. Non è concepibile che in via pattizia ci si possa sottrarre ai canoni di buona amministrazione efficiente ed efficace (art. 97 Cost.) e non può consentirsi che termini perentori pattizamente assunti impediscano l'accertamento e la reazione rispetto all'uso improprio di risorse pubbliche; accertamento e reazione che hanno formato oggetto di più previsioni normative di rango primario di cui sono destinatarie direttamente le Aziende sanitarie. I termini sono dunque da considerarsi ordinatori o, in caso contrario, la relativa clausola sarebbe nulla in quanto giustificerebbe un pagamento senza causa (Tar Campania, n. 3459/2002, cit.)" (sent. n. 15481/03, citata). Maggior pregio presenta invece il secondo dei motivi aggiunti (quanto al primo, che in buona sostanza riprende quanto esposto nel terzo motivo di ricorso, si rinvia a quanto già esposto in quella sede). Infatti, è indiscutibile che la delibera della Giunta Regionale n. n. 8806/98 (con cui è stato fissato il tetto di spesa per l'anno 1999, individuandolo nel fatturato 1997), in applicazione della quale è stata effettuata la trattenuta, sia stata annullata da questo Tribunale con sentenza n. 3336/2002; è altresì pacifico che, come già ritenuto nella sent. n. 15481/03 citata, tale sentenza abbia efficacia erga omnes, e cioè anche nei confronti di chi non ha partecipato al giudizio conclusosi con la sent. 3336/02 (in tal senso Consiglio di Stato, parere n. 578 dell'11/7/2001). Come precisato nella sent. 15481/03, "Ritiene ... il Tribunale che non sia possibile allo stato la statuizione sul quantum nel caso dovuto, atteso che la complessità delle verifiche esige l'intermediazione della funzione amministrativa, sia pur priva di ogni discrezionalità. La scelta di limitare la pronuncia all'an debeatur trova il suo fondamento nell'art. 35 del d.l.vo n. 80/1998, come sostituito dall'art. 7 della l. n. 205/2000, secondo cui il giudice amministrativo può stabilire i criteri in base ai quali l'amministrazione pubblica deve proporre a favore dell'avente titolo il pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno ingiusto. E' avviso del Collegio infatti che la previsione esprima un principio generale utilizzabile per tutte le azioni di condanna nel giudizio amministrativo; principio coerente con le speciali relazioni con l'amministrazione, da un canto, e con la struttura del processo amministrativo, dall'altro. In particolare, le caratteristiche di snellezza e di progressività di quest'ultimo consigliano un giudizio cognitorio celere ed un rinvio meramente eventuale allo speciale strumento del giudizio di ottemperanza quale mezzo di "chiusura" per l'effettività del sistema processuale e quindi di un giudicato a formazione progressiva cui mal si attaglia la disciplina codicistica di "cosa giudicata". Questa infatti è ritagliata su una situazione statica, a differenza di quella dinamica legata al continuo divenire dell'azione amministrativa ed al relativo giudizio nel cui ambito l'armamentario a disposizione del giudice amministrativo -quale peraltro rafforzato dalla novella processuale del 2000- consente un processo progressivo che vede le statuizioni del giudice (a partire da quelle cautelari, oggi possibili anche inaudita altera pars) interagire con il potere amministrativo anticipando gli effetti del giudicato anche mediante i poteri del giudice

dell'ottemperanza commisuratamente alla progrediente definizione della fattispecie. E tale peculiarità ben può assumere rilievo anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva come dimostra proprio il caso qui in esame in cui le statuizioni sull'an esigono un riesame insieme generale e articolato che si può immaginare di affidare a soggetti diversi dalla p.a. solo in via di extrema ratio. Per quanto possa occorrere, va aggiunto che la conclusione cui il Tribunale è pervenuto utilizzando lo strumento processuale dell'art. 35 cit. non collide con la previsione dell'art. 278 c.p.c. che lega la pronuncia di una condanna generica alla domanda di parte (a negarsi che qui che sia stata avanzata; il che peraltro non è, ove si valuti l'insieme della domanda attorea e la si reputi ammissibile); infatti, ferma la diversa regola processuale qui applicata, la giurisprudenza non esclude tout court la scissione delle pronunce sull'an e sul quantum operata d'ufficio (Cass. 2904/2000; 736/1987; 3840/1985), il che in sostanza è quanto anche qui operato rinviando ad una successiva fase dello stesso processo la definizione della lite. La differenza rispetto al processo civile sta solo nell'eventualità di tale fase; ma ciò senza in nulla ledere i diritti dell'attore, al contrario avvantaggiato da una soluzione processuale più rapida ove -come dovuto- si provveda a liquidare la posta debitoria in via amministrativa in applicazione dei criteri indicati dal giudice" Il ricorso va dunque accolto, limitatamente alle conseguenze dell'annullamento della delibera della Giunta Regionale n. n. 8806/98 (con cui è stato fissato il tetto di spesa per l'anno 1999. Non rimane, pertanto, che far carico alla regione Campania di procedere a tale quantificazione sulla base degli atti di programmazione finanziaria complessivamente adottati. Ne risulteranno gli elementi per definire le variazioni percentuali secondo i criteri già indicati. Sussistono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese del giudizio. P.Q.M. Il Tribunale Amministrativo della Campania-Napoli (sezione prima) pronunciando sul ricorso summenzionato, così provvede: Accoglie parzialmente il ricorso nr. 6651/2000, e per l'effetto condanna la A.S.L. Caserta 1 proporre a favore della ricorrente, entro il termine di giorni novanta dalla notifica della presente sentenza, il pagamento di una somma tenendo conto dei criteri indicati in motivazione; Rigetta nel resto il ricorso; Compensa interamente tra le parti le spese del giudizio. Ordina all'amministrazione di uniformarsi. Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 18 febbraio 2004. IL PRESIDENTE IL CONSIGLIERE EST.