

SANITA': Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 2024, n. 8430, in Guida al Diritto n. 46, 7 dicembre 2024, pag. 114

Spesa sanitaria – Strutture accreditate – Vincoli di razionalizzazione e di programmazione – Inderogabilità – Maggiorazione della quota a funzione – Esclusione.

L'inderogabilità dei vincoli di razionalizzazione e di programmazione sottesi al riconoscimento della remunerazione alle strutture accreditate è tale per cui qualunque maggiorazione della quota a funzione rispetto a quella individuata dal provvedimento di ripartizione, che non sia riassorbibile nello stesso mediante la redistribuzione delle quote individualmente assegnate, "... implicherebbe il manifestarsi di un disavanzo d'esercizio, al quale si dovrebbe far fronte con ulteriore e diversa copertura finanziaria.

Svolgimento del processo

1. Con la sentenza n. 1516/2018, segnata in epigrafe, il T.a.r. per il Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Società C.D.C.V.S. s.r.l. (d'ora in avanti, solo la Società) avverso il decreto n. 42/2011 avente ad oggetto la remunerazione delle prestazioni ospedaliere per acuti dell'anno 2011 delle strutture private erogatrici di prestazioni con onere a carico del servizio sanitario regionale.

1.1 Nel ricorso di primo grado la ricorrente ha esposto di essere struttura sanitaria già accreditata con la Regione Lazio, inserita nell'elenco di quelle da riconvertire in quanto con meno di 90 posti letto, dal decreto n. 25 del 2008 del Commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del Piano di Rientro della Regione Lazio. Ha quindi evidenziato come rispetto alle somme che le sono state erogate negli anni 2009 e 2010, a suo dire conformi a quanto statuito nell'intesa sottoscritta nel 2008, ratificata con decreto del Presidente della Giunta regionale, nel 2011 il budget ha subito l'indebita decurtazione del 3,5 %, al pari di quanto applicabile alla generalità delle strutture, e dunque in dispregio della specialità della relativa situazione e degli impegni assunti. Con lo stesso Provv. n. 42 del 2011, oggetto di gravame, veniva inoltre stabilito che ridotto budget era da intendersi comprensivo anche delle prestazioni erogate fuori regione e ai cittadini stranieri, salvo incremento a consuntivo, con ulteriore penalizzazione della Società. Essa ha dunque dedotto, a sostegno della sua impugnativa, i vizi di difetto di istruttoria e di motivazione, nonché di palese contraddittorietà con le statuizioni precedenti e di illogicità e irragionevolezza della limitazione riferita agli utenti fuori regione o stranieri.

2. Il T.a.r. ha motivato la propria decisione con la mancata evocazione in giudizio di almeno un controinteressato (e conseguente violazione dell'art. 41 c.p.a.): ciò in quanto l'esito favorevole del gravame, con l'aumento del budget che ne conseguirebbe, comporta necessariamente una redistribuzione di quello complessivo a discapito delle altre aziende beneficiarie.

3. La C.D.C.V.S. s.r.l. ha riproposto le censure già avanzate e non esaminate dal T.a.r., ritenendo la sentenza viziata per omessa pronuncia, violazione di corrispondenza tra chiesto e pronunciato,

violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. e difetto di motivazione. In maggior dettaglio, ha ribadito la contrarietà delle decisioni assunte con le intese di riconversione ratificate con i decreti commissariali n. 5/2009 e n. 16/2010, nonché con i decreti commissariali n. 72/2010 e n. 91/2010. Ciò in quanto non andava applicato a tale tipologia di aziende la decurtazione del 3,5 % né dovevano essere incluse nel budget le prestazioni rese ai residenti fuori regione e agli stranieri (punti 1.1. e 1.2 dell'appello, sintetizzati al punto 1.4. ove si quantifica anche in euro 845.530,00 la riduzione del budget subita).

3.1 Solo al punto 1.3 del ricorso in appello ha censurato la ritenuta inammissibilità del ricorso di primo grado, qualificandola come "un macroscopico errore", stante che l'omessa notifica agli altri "erogatori" (di servizi sanitari in regime di accreditamento) sarebbe stata superflua, non avendone contestato il budget, e dunque non incidendo il gravame sulla loro posizione. Ciò a maggior ragione avuto riguardo al secondo motivo di censura, rubricato sub b) nel ricorso di primo grado, che in maniera del tutto autonoma rispetto all'altro si riferisce all'inclusione nel computo, delle prestazioni extraregionali o a stranieri, ovvero una questione in relazione alla quale neppure sarebbe ipotizzabile l'esistenza di un controinteressato.

4. L'avvocatura dello Stato, dopo essersi costituita per conto del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro del settore sanitario della Regione Lazio, ha dichiarato la cessazione dalle funzioni dello stesso, con conseguente cessazione anche di quelle di patrocinio obbligatorio a cura della stessa.

5. La Regione Lazio ha chiesto il rigetto dell'appello e la conferma dell'inammissibilità del ricorso di primo grado. Nel merito, ha sottolineato anche come la Società ha sottoscritto per l'anno 2011 il contratto di budget, in tal modo accettandone la riduzione.

6. L'appellante ha depositato memoria difensiva il giorno 31 luglio 2024 per ribadire la propria prospettazione, sottolineando come ciascun "erogatore" abbia sottoscritto con la p.a. precedente il relativo contratto di budget ai sensi dell'art. 8-quinquies del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, accettandone termini e condizioni, senza che il contenuto di ridetti accordi debba venire ora in discussione.

7. All'udienza del 2 ottobre 2024, tenutasi in modalità da remoto in videoconferenza, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

8. In via preliminare, mette conto evidenziare che il venir meno della gestione commissariale, con conseguente rinuncia al mandato dell'Avvocatura dello Stato, non genera i presupposti per l'operatività dell'istituto dell'interruzione del giudizio. Questo Consiglio, con orientamento pressoché costante, ha affermato che nel giudizio amministrativo il subentro di un ente pubblico ad un altro ente non costituisce, in linea di principio, causa interruttiva del processo, dando luogo piuttosto ad un

fenomeno di successione nel rapporto processuale, atteso che, in situazioni corrispondenti a riassetto di apparati organizzativi necessari della pubblica amministrazione, che vedono coinvolta in via diretta l'attuazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della stessa amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost., viene in rilievo non una successione a titolo universale nel senso proprio del termine, ma una successione nel munus (v., ex plurimis, Cons. Stato, sez. III, n. 6954 del 18 ottobre 2021; id., n. 3756 del 20 luglio 2016; sez. V, 12 maggio 2015, n. 2354).

9. Le censure proposte dalla Società appellante sono infondate. Non può infatti ipotizzarsi una mancata pronuncia nel merito da parte del giudice, laddove una ragione ostativa in rito ne precluda lo scrutinio, secondo la tassonomia di esame delle censure ispirata anche a ragioni di economia procedimentale. Nella specie, correttamente il T.a.r. per il Lazio ha rilevato la mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati.

10. Al riguardo, come anche di recente ha avuto modo di precisare questo Consiglio di Stato, la remunerazione delle prestazioni che la delibera impugnata ha inteso riconoscere alla C.D.C.V.S. s.r.l. non sfugge alla logica del tetto di spesa derivante dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e, più in generale, dalle esigenze di razionalizzazione e di programmazione della spesa sanitaria, espressioni del principio di coordinamento della finanza pubblica, più volte messe in evidenza dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr., Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2024, n. 3544; in precedenza., ex multis, sez. III, 28 ottobre 2022, n. 9309). Per tali ragioni, l'eventuale incremento dell'importo assegnato alla ricorrente è suscettibile di ripercuotersi in riduzione sull'ammontare del budget assegnato o riconosciuto a consuntivo agli altri enti accreditati, con potenziali ricadute anche in punto di necessaria revisione degli accordi con essi sottoscritti, a prescindere dal fatto che essi non siano stati oggetto di specifica impugnativa.

10.1. Con il ricorso di primo grado, infatti, la C.D.C.V.S. s.r.l. mira a una remunerazione maggiore rispetto a quella ad essa riconosciuta per l'anno 2011 e, quindi, ad un miglioramento della sua posizione nell'ambito della distribuzione delle risorse -necessariamente predeterminate- tra le strutture erogatrici, sicché non può negarsi la sussistenza in capo a queste ultime dell'interesse a difendere la posizione di dichiarato vantaggio acquisita in forza del provvedimento impugnato (v. ancora Cons. Stato, sez. III, n. 9309/2022, cit. supra).

10.2. Rivestono, infatti, la posizione di controinteressate in senso formale e sostanziale quelle strutture che sono indicate nella delibera impugnata (nella specie, Allegato "Acuti 2011", parte integrante del provvedimento) e che relativamente alla dedotta titolarità di una posizione di peculiare rilevanza nell'ambito del SSR regionale sarebbero destinate in caso di accoglimento delle censure attoree, almeno potenzialmente, a risentire degli effetti negativi di una eventuale rideterminazione del budget conformemente ai criteri invocati dalla parte appellante, tenuto conto dell'insuperabile

necessità per l'Amministrazione di operare nel rispetto dei limiti di spesa. Quanto detto sia avuto riguardo alla generalizzata decurtazione, che peraltro non può non averli egualmente interessati, sia avuto riguardo all'inclusione delle prestazioni extraregionali o a stranieri, che non necessariamente afferisce solo alla Società appellante e comunque mira a rivederne le spettanze a discapito di quelle altrui.

10.3. L'esigenza di mantenere il finanziamento nei limiti delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio è, peraltro, puntualmente messa in luce nelle premesse del provvedimento impugnato che ribadisce espressamente "che la definizione dei budget rappresenta il livello massimo di spesa a carico del SSR nell'ambito del quale sono considerate riconoscibili e remunerabili esclusivamente le prestazioni erogate ai sensi della normativa di riferimento".

11. Infine, la sottoscrizione da parte della Società appellante dell'accordo per l'anno 2011, come ricordato dalla difesa regionale, benché accompagnata da una sorta di clausola di riserva nel senso di negarne la portata di acquiescenza ai principi ivi statuiti, non può non aver prodotto gli effetti dell'accettazione della remunerazione delle prestazioni erogate, senza poter ora pretendere il sostanziale superamento del limite delle risorse assegnate ai soggetti versanti nella medesima situazione e dei vincoli finanziari ad esso sottesi, per giunta senza neppure coinvolgerli nel contenzioso.

12. L'inderogabilità dei vincoli di razionalizzazione e di programmazione sottesi al riconoscimento della remunerazione alle strutture accreditate è tale per cui qualunque maggiorazione della quota a funzione rispetto a quella individuata dal provvedimento di ripartizione, che non sia riassorbibile nello stesso mediante la redistribuzione delle quote individualmente assegnate, "... implicherebbe il manifestarsi di un disavanzo d'esercizio, al quale si dovrebbe far fronte con ulteriore e diversa copertura finanziaria, con tutto ciò che ne consegue ai sensi dell'art. 1, comma 174 L. n. 311 del 2004, così come modificato dall'art. 2 L. n. 191 del 2009" (Cons. Stato, sez. II n. 11353 del 29 dicembre 2023). Si tratta di principi suscettibili di applicazione anche in caso di remunerazione a prestazione e, a maggior ragione, nel caso di piano di rientro dal disavanzo sanitario, in quanto la logica del "tetto di spesa" accomuna sia i provvedimenti commissariali di attuazione del piano di rientro del disavanzo, sia le delibere di Giunta regionale di remunerazione a consuntivo delle prestazioni, in quanto entrambi finalizzati alla ripartizione di risorse a carico del servizio sanitario e alla razionalizzazione della relativa spesa.

13. In sintesi, l'accoglimento della domanda della ricorrente è, quindi, suscettibile di tradursi in una riduzione delle risorse già assegnate o riconosciute alle altre strutture accreditate. L'omessa notifica ad almeno un controinteressato, che la Società neppure contesta, ritenendone sostanzialmente

superfluo il coinvolgimento, implica inevitabilmente l'inammissibilità del ricorso di primo grado, come correttamente affermato dal giudice di primo grado.

14. Per quanto sopra detto, l'appello va respinto e per l'effetto va confermata la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 5793 del 2020.

14.1 Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la Società C.D.C.V.S. s.r.l. al pagamento delle spese di giudizio che quantifica in euro 4.000/00 (quattromila/00), oltre accessori, se dovuti, da liquidarsi a favore della Regione Lazio.

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

Conclusione

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2024 tenutasi in modalità da remoto con la continuativa e contemporanea presenza dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere