



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 165 del 2013, proposto da: Associazione nazionale istituzioni sanitarie ambulatoriali private - A.N.I.S.A.P. per il Veneto, Associazione italiana ospedalità privata - A.I.O.P. per il Veneto, Confindustria Veneto - Comparto Sanita', Centro medico di fisioterapia Srl, Casa di cura santa Maria Maddalena Spa, Uni-X medica Srl, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Domenichelli, Federica Sgualdino e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia - Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

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

per l'annullamento

della delibera della Giunta Regionale n. 2201 del 6 novembre 2012, pubblicata nel BUR del 27 novembre 2012, avente ad oggetto "disciplina per la regolarizzazione dei mutamenti inerenti la titolarità dell'accreditamento istituzionale rilasciato a

strutture sanitarie private ai sensi della L.R. 22/08", nonchè dello schema di accordo contrattuale - approvato con delibera della Giunta Regionale 1765/2012 - come dalla stessa integrato e modificato.

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 10 luglio 2013 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

Con il ricorso in epigrafe l'Associazione nazionale istituzioni sanitarie ambulatoriali private "Anisap" sezione per il Veneto, l'Associazione italiana ospedalità privata "Aiop", sede per il Veneto, Confindustria Veneto - comparto sanità, il Centro medico di fisioterapia Srl, la Casa di cura Santa Maria Maddalena Spa e Uni-x Medica Srl, impugnano la deliberazione della Giunta regionale n. 2201 del 6 novembre 2012, con la quale la Regione ha modificato la precedente deliberazione n. 1765 del 28 agosto 2012, avente ad oggetto la disciplina dei rapporti con i soggetti accreditati dal servizio sanitario regionale.

Per una migliore comprensione dei termini della controversia, va premesso che, una volta entrata a regime, l'erogazione di prestazioni sanitarie da parte dei privati con oneri a carico del servizio sanitario pubblico, secondo quanto previsto dal Dlgs. 23 dicembre 1992, n. 502, e della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, si articola in tre livelli, perché presuppone il conseguimento di un'apposita autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, dell'accreditamento istituzionale rilasciato dalla Regione dopo la verifica del possesso di ulteriori requisiti di

qualificazione, ed infine della stipula, tra il privato e l'azienda sanitaria, di un accordo contrattuale nel quale vengono indicati quantità e tipologie di prestazioni da erogare e le modalità delle verifiche e dei controlli.

La Regione Veneto con deliberazione della Giunta n. 1765 del 28 agosto 2012, ha adottato, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, lo schema tipo di accordo contrattuale per regolare i rapporti con i soggetti accreditati con il sistema sanitario regionale, che erogano prestazioni specialistiche di tipo ambulatoriale.

L'art. 5 della delibera prevede che l'accreditamento, al pari dell'autorizzazione all'esercizio, non sia cedibile a terzi in mancanza di un'apposita autorizzazione regionale, concedibile previa acquisizione del parere favorevole dell'azienda sanitaria.

La lett. b) del medesimo articolo dispone inoltre che “ogni mutamento incidente su caratteristiche soggettive (ad es. cessione ramo d'azienda, fusione, scorporo, subentro di altro titolare, ecc.) ed oggettive (ad es. spostamento sede operativa) dell'erogatore, deve essere tempestivamente comunicato alla Regione e all'Azienda Ulss competente territorialmente. L'Azienda Ulss si riserva di risolvere o meno il presente accordo contrattuale, fornendo all'erogatore decisione motivata. La Regione opererà le verifiche di propria competenza”.

Con successiva deliberazione della Giunta regionale n. 2201 del 6 novembre 2012, tale ultima previsione è stata modificata nel senso di subordinare l'attuazione di ogni mutamento incidente su caratteristiche soggettive (ad es. cessione ramo d'azienda, fusione, scorporo, subentro di altro titolare, ecc) ed oggettive (ad es. spostamento sede operativa), alla previa acquisizione di parere favorevole del Direttore Generale dell'azienda sanitaria, con la sola esclusione delle modifiche relative alla persona del legale rappresentante e alla denominazione societaria.

I ricorrenti impugnano quest'ultima deliberazione, con la quale talune fattispecie prima assoggettate ad un controllo eventuale e successivo sono state assoggettate ad un controllo preventivo, lamentando che le modifiche introdotte introducono un aggravamento del procedimento inutile e gravoso, per le seguenti censure:

I) violazione del principio di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione, che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di ordinamento civile, violazione del principio di libertà di iniziativa di cui all'art. 41 Cost., dell'art. 11 della Convenzione EDU, nonché carenza di un presupposto legislativo legittimante, sviamento, illogicità intrinseca e contraddittorietà rispetto agli obiettivi di semplificazione enunciati nelle premesse della deliberazione;

II) violazione e falsa applicazione dell'art. 17 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, per la mancata consultazione delle associazioni di categoria interessate, coinvolte invece in fase di predisposizione della deliberazione n. 1765 del 2012, modificata dalla deliberazione n. 2201 del 2012, senza previa acquisizione di alcun apporto procedimentale.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto eccependo l'inammissibilità del ricorso per la mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati, e chiedendone la reiezione nel merito.

Alla pubblica udienza del 10 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati è infondata e deve essere respinta, in quanto la deliberazione regionale introduce una previsione procedimentale di tipo normativo, che ha carattere generale, rispetto alla quale non è pertanto configurabile la sussistenza di soggetti titolari di una posizione di vantaggio che verrebbe in qualche modo compromessa in caso di suo annullamento.

2. Nel merito il ricorso è infondato e deve essere respinto.

La deliberazione n. 1765 del 28 agosto 2012 dispone che “l’accreditamento, al pari dell’autorizzazione all’esercizio, non è cedibile a terzi in mancanza di un atto regionale che ne autorizzi il trasferimento, previa acquisizione del parere favorevole dell’azienda; la cessione del contratto a terzi non autorizzata, non produce effetti nei confronti dell’azienda, l’erogatore subentrato deve stipulare un nuovo contratto agli stessi patti e condizioni previsti nel presente accordo contrattuale” e che “ogni mutamento incidente su caratteristiche soggettive (ad es. cessione ramo d’azienda, fusione, scorporo, subentro di altro titolare, ecc) ed oggettive (ad es. spostamento sede operativa) dell’erogatore, deve essere tempestivamente comunicato alla Regione e all’Azienda Ulss competente territorialmente. L’Azienda Ulss si riserva di risolvere o meno il presente accordo contrattuale, fornendo all’erogatore decisione motivata. La Regione opererà le verifiche di propria competenza”.

La deliberazione n. 2201 del 6 novembre 2012, ha modificato quest’ultima previsione disponendo che “ogni mutamento incidente su caratteristiche soggettive attuato previa acquisizione di parere favorevole del Direttore Generale dell’Aulss, (ad es. cessione ramo d’azienda, fusione, scorporo, subentro di altro titolare, ecc) ed oggettive (ad es. spostamento sede operativa) dell’erogatore, dev’essere tempestivamente comunicato alla Regione e all’Azienda Ulss competente territorialmente” ad eccezione delle sole modificazioni della persona del legale rappresentante e della denominazione societaria.

2.1 Con il primo motivo i ricorrenti lamentano che in tal modo la Regione si sarebbe ingerita in un ambito normativo, quello dell’ordinamento civile e dell’assetto organizzativo dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie, sul quale non ha competenza ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione, che riserva tale materia allo Stato, violando in tal modo il principio di libertà di iniziativa di cui all’art. 41 Cost., e l’art. 11 della Convenzione EDU.

Tale prospettazione non può essere condivisa.

Contrariamente a quanto dedotto, la Regione non ha dettato regole aventi ad oggetto la disciplina di profili privatistici, interferenti con l'autonomia privata dei soggetti che erogano prestazioni sanitarie con oneri a carico del servizio sanitario, ma, nell'ottica di disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri, ha definito le condizioni, i presupposti e le modalità di controllo circa il possesso, in capo a tali soggetti, dei requisiti soggettivi ed oggettivi normativamente previsti a tutela degli interessi pubblici coinvolti.

La dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. è pertanto infondata.

2.2 Con ulteriori censure enunciate nell'ambito del primo motivo, i ricorrenti lamentano che in tal modo è stata introdotta una forma di controllo preventivo esteso ad ogni mutamento incidente su caratteristiche soggettive del soggetto erogatore dei servizi sanitari in assenza di una necessaria previsione normativa di rango primario, in violazione del principio della riserva di legge relativa e di legalità dell'azione amministrativa.

Anche tali censure sono infondate.

Infatti va premesso che i rapporti di autorizzazione e di accreditamento hanno carattere personale, e non sono pertanto suscettibili di essere trasferiti ex se mediante negozi privatistici, in applicazione dell'art 2558 c.c. (cfr. Consiglio di Stato, Sez IV, 28 maggio 2002, n. 2940; Tar Campania, Napoli, Sez I, 27 ottobre 2006, n. 9180).

Possono essere oggetto di cessione, ai sensi dell'art. 1406 c.c., solo a condizione che l'altra parte vi consenta (cfr. Tar Puglia, Bari, 17 febbraio 2009, n. 3246).

Orbene, la disciplina introdotta con la deliberazione n. 2201 del 6 novembre 2012, sotto tale profilo, risulta quindi aver corretto delle imprecisioni e delle contraddittorietà presenti nella precedente deliberazione n. 1765 del 28 agosto

2012, che escludeva dalla necessità di acquisire preventivamente un'apposita autorizzazione anche per attuare delle modifiche potenzialmente idonee a comportare il subentro nell'autorizzazione e nell'accreditamento di soggetti diversi da quelli originari per i quali era stato accertato il possesso dei requisiti richiesti, quali la cessione del ramo d'azienda, la fusione, lo scorporo, o il subentro di altro titolare.

Infatti la deliberazione impugnata, nell'estendere il controllo preventivo anche a mutamenti di questo tipo, risulta essersi limitata ad assicurare che le prestazioni sanitarie con oneri a carico del servizio sanitario siano erogate da soggetti in possesso dei requisiti soggettivi normativamente previsti a tutela degli interessi pubblici coinvolti, mediante l'accertamento della loro permanenza in caso di mutamenti soggettivi.

Va peraltro osservato che in tal modo la Regione non risulta aver violato i principi della riserva di legge relativa e di legalità sostanziale, perché nel caso di specie risulta disciplinato l'esercizio di poteri che, anche se non espressamente contemplati dalla legge, devono ritenersi impliciti nella previsione del Dlgs. n. 502 del 1992 e delle legge regionale n. 22 del 2002 che attribuiscono alla Regione l'accertamento del possesso di specifici requisiti soggettivi necessari per l'autorizzazione, l'accreditamento e la stipula dei contratti.

Una volta ammesso un iniziale regime autorizzatorio e di accreditamento (quest'ultimo riconducibile alle concessioni di un servizio pubblico), va riconosciuta, evidenziandosi un identico interesse pubblico, la configurabilità di un analogo potere in caso di modifiche idonee a far venir meno le caratteristiche soggettive accertate in principio come sussistenti.

Quanto esposto comporta anche la reiezione della doglianza con la quale i ricorrenti lamentano la frustrazione degli obiettivi di semplificazione enunciati nelle premesse della stessa deliberazione impugnata, in quanto l'esistenza di

controlli di tipo preventivo anziché successivo ed eventuale in questa materia, deve ritenersi implicata dal tipo di rapporti cui dà luogo l'accreditamento istituzionale, nonché dalla natura giuridica e dal regime normativo cui sottostà quest'ultimo.

Pertanto le censure di cui al primo motivo devono essere respinte.

3. Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano la mancata acquisizione dell'apporto procedimentale dei rappresentanti delle categorie interessate, che invece era avvenuto in occasione della deliberazione modificata.

La doglianza non può essere accolta, perché, come sopra ricordato, la deliberazione regionale introduce una previsione procedimentale di tipo normativo, che ha carattere generale, per la quale, ai sensi dell'art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non trovano applicazione le disposizioni sulla partecipazione procedimentale, e la consultazione delle categorie non è prescritta neppure dalla legge regionale 16 agosto 2002, n. 22.

Ne consegue che l'aver coinvolto le categorie interessate nella fase di stesura della sola deliberazione n. 1765 del 28 agosto 2012, e non nella fase di stesura della successiva deliberazione n. 2201 del 6 novembre 2012, con la quale sono state apportate correzioni alla prima, non comporta l'illegittimità di quest'ultima.

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

La peculiarità e la parziale novità delle questioni della controversia, giustificano l'integrale compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2013

IL SEGRETARIO

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