



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 la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 743 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Fenascop Federazione Nazionale Strutture Psicosocioterapeutiche e da , Coread Coordinamento Regionale Enti Accreditati per Le Dipendenze Liguria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi dall'avvocato Emilio Robotti con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Castagnoli, Marina Crovetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A.Li.Sa. - Azienda Ligure Sanitaria della Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vittoria Luciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, viale Gian Galeazzo n. 16;

nei confronti

A.S.L. 3 Genovese non costituito in giudizio;

per l'annullamento

CON IL RICORSO INTRODUTTIVO

della deliberazione 702/2018 della giunta della regione Liguria;

della deliberazione 225/2018 del commissario straordinario di ALISA;

delle deliberazioni di ALISA 43/2017 e 73/2018 in quanto confermate dalla deliberazione 225/2018;

CON IL PRIMO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI

della deliberazione 181/2019 di ALISA

CON IL SECONDO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI

della deliberazione 358/2019 di ALISA

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

visti i documenti depositati

visti i ricorsi depositati contenenti motivi aggiunti di impugnazione

visti gli atti e le memorie depositati;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2020 il dott. Paolo Peruggia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Fenascop e Coread riferiscono di essere la prima un referente nazionale per le strutture comunitarie psichiatriche extraospedaliere, mentre COREAD coordina gli enti accreditati presso la regione Liguria per le dipendenze, e in tale qualità si ritennero lesi dalla deliberazione 702/2018 della giunta della regione Liguria, dalla deliberazione 225/2018 del commissario straordinario di ALISA e dalle deliberazioni di ALISA 43/2017 e 73/2018 in quanto confermate dalla deliberazione 225/2018, per cui notificarono e depositarono il ricorso introduttivo fondato su censure in fatto e diritto. Il ricorso era corredato da documenti.

La regione Liguria e A.li.sa si sono costituite in causa con distinti atti, entrambe chiedendo respingersi la domanda.

Con atto depositato il 15.7.2019 è stata impugnata anche la deliberazione 181/2019 di A.li.sa. e con l'atto depositato il 20.1.2020 è stato chiesto l'annullamento anche della determinazione 358/2019 sempre di A.li.sa.

Le parti hanno poi depositati ulteriori documenti e le memorie conclusionali: tutti i soggetti costituiti hanno chiesto decidersi la causa, omettendo la discussione orale.

1 La presente lite rappresenta la prosecuzione del contendere occorso avanti a questo tar e al consiglio di Stato incentrato sulla legittimità della regressione tariffaria applicata dalla regione Liguria sulle prestazioni socio sanitarie, nonché sulle modalità di attuazione prescelte dalle parti pubbliche per addivenire al risparmio di spesa senza giungere ad un'eccessiva penalizzazione dell'offerta assistenziale.

2 Con una prima sentenza (355-2018) questo tribunale amministrativo annullò gli originari atti adottati dalla giunta regionale e da A.li.sa con cui erano stati appunto introdotti i criteri per applicare la regressione tariffaria, osservando che la modificazione così apportata al regime negoziale in corso tra la regione e i soggetti privati erogatori di servizi socio assistenziali non era stata preceduta dalla necessaria predeterminazione dei criteri che l'organo politico-amministrativo avrebbe dovuto fissare per orientare l'attività dell'ente strumentale A.li.sa.

Il consiglio di Stato (sent. 863/2019) si è pronunciato sull'appello interposto da A.li.sa non condividendo in diritto la tesi su cui il tar aveva fondato la decisione, e non di meno confermando con diversa motivazione la pronuncia di primo grado. Il giudice d'appello non ha convenuto sull'equiparazione istituita dal tar tra la funzione consultiva e la predeterminazione dei criteri operativi che la regione Liguria avrebbe dovuto impartire ad A.li.sa; oltre a ciò il giudice di secondo grado si è fatto carico dell'esame delle censure che erano state assorbite da questo tribunale amministrativo, e nel corso di tale cognizione – di cui si dirà in prosieguo - ha ritenuto sussistente il vizio di difetto di istruttoria dedotto con il ricorso

introduttivo, confermando con ciò, seppur con differente motivazione, la pronuncia di annullamento degli atti gravati.

E' poi stata depositata la sentenza 685 del 2019 con cui questo tribunale amministrativo ha operato un approfondito esame delle numerose determinazioni adottate, giungendo a dichiarare improcedibili e inammissibili tali atti, rilevando che si tratta di una situazione in continuo mutamento, nel senso che la pubblicazione di un atto nella materia viene seguito dalle complesse impugnazioni che inducono le amministrazioni pubbliche a rimodulare il provvedimento così da assicurare lo svolgimento della funzione.

Nel caso in esame non si possono ravvisare queste circostanze, posto che l'attività amministrativa è proseguita dopo l'adozione delle determinazioni gravate, ma in essa non si riscontrano profili tali da far ritenere definitivamente eliso l'oggetto del generale contendere.

3 La presente controversia va pertanto inquadrata nell'ambito dell'ormai pluriennale contrasto tra la regione Liguria e i numerosi soggetti con essa convenzionati, che si occupano soprattutto dell'assistenza sociale, quali sono quelle dei settori delle dipendenze o delle patologie psichiatriche che non necessitano dell'intervento ospedaliero. Il contrasto deriva dalla volontà dell'amministrazione pubblica di contrarre le spese nel settore, senza con ciò far venire meno la ragione del suo intervento nel settore a favore di coloro che necessitano di cure e assistenza.

Per contemperare tali esigenze la regione ha adottato la metodologia della regressione tariffaria, che consiste genericamente nel richiamo ai principi sostenuti dalla cosiddetta scuola economica marginalista, che verso la fine del diciannovesimo secolo pose in discussione alcuni capisaldi dell'economia classica.

Per quel che interessa in questa sede, si nota che la regione ha adottato molti degli atti di cui si sono occupati questo giudice e il consiglio di Stato sul presupposto che non è uguale l'onere necessario a fornire ad ogni paziente il medesimo servizio

socioassistenziale, posto che dopo un certo numero di prestazioni effettuate l'importo investito per coprire i costi fissi viene ammortizzato, dal che la minor spesa per effettuare i successivi interventi, quelli detti appunto marginali.

La sentenza del consiglio di Stato sopra citata (863/2019) si è mossa nel solco di questa prospettazione, come si ricava seguendo lo sviluppo della pronuncia, che come già osservato, ha dato conto anche delle censure proposte nei giudizi riuniti RG 368-357/2017 e che erano state assorbite in primo grado; le decisioni del giudice d'appello a tale riguardo appaiono ora meritevoli di menzione, in quanto configurano i principi più accreditati in argomento, che il collegio potrà seguire anche per la definizione della presente lite.

4 Il consiglio di Stato ha assegnato un minor valore a talune delle censure proposte in primo grado dai soggetti ricorrenti, osservando ad esempio l'inesattezza delle doglianze dedotte nella parte in cui esse attribuivano una natura necessitata alla riduzione dell'intervento pubblico per i pazienti psichiatrici dopo una determinata età o all'esito di molti anni di trattamento; la pronuncia ha infatti richiamato le regole che prescrivono che tale effetto economico possa derivare solo da un accurato esame medico a cura di sanitari indipendenti, sì che in tali casi la riduzione tariffaria si configura solo come eventuale.

Oltre a ciò la diminuzione dell'intervento pubblico va configurata all'interno di una previsione di spesa (budget) che viene fissata in anticipo dopo aver consultato i fornitori privati della prestazione, e la conclusione delle attività amministrative può legittimamente mirare alla riduzione delle previsioni o della spesa effettiva rispetto a quella storica, anche per far sì che nuovi soggetti privati entrino nel settore, aumentandone il tasso di concorrenza.

E così, oltre alla riduzione dei costi, la sentenza del consiglio di Stato ha condivisibilmente individuato un altro obiettivo delle determinazioni anche qui gravate consistenti nell'incremento delle potenzialità complessive del servizio sanitario allargato all'apporto privato.

Il vizio ravvisato che ha comportato la conferma del dispositivo della sentenza

355/2018 riguarda la fase istruttoria che ha condotto all'adozione degli atti impugnati in quel giudizio, che hanno un contenuto apparentabile a quelli di che si tratta in questa lite; a tale proposito il consiglio di Stato non ha condiviso la fase istruttoria che portò all'adozione del provvedimento gravato nella lite originaria, in quanto non era stata predeterminata la percentuale della previsione di spesa annua, che ove superata, avrebbe comportato l'effetto di ammettere le riduzioni tariffarie.

5 Come già rilevato il collegio conviene sui principi ora enunciati, per cui essi possono essere presi a fondamento della presente decisione.

In merito alla fase istruttoria si nota che il motivo tre del ricorso introduttivo, il numero tre del primo ricorso per motivi aggiunti e il numero quattro del secondo ricorso per motivi aggiunti hanno appunto dedotto il vizio di difetto dell'istruttoria sotto distinti profili: il collegio ritiene di apprezzare quello derivabile dalla impossibilità di attribuire una data certa al documento depositato da A.li.sa il 29.6.2020, che risulterebbe redatto nel novembre 2019, e che appare senza sottoscrizione alcuna benché intestato al soggetto pubblico.

Si osserva che la allegazione è assai complessa e contiene numerose deduzioni circa la contabilità dei servizi offerti ai soggetti bisognosi e affidati in parte alle strutture private quali i ricorrenti, ma tale documento non può indurre il collegio a licenziare la CTU che più di una parte in causa ha chiesto disporsi prima di decidere la lite.

Non è neppure possibile ordinare ad A.li.sa di autenticare la produzione, posto che in questa lite sono impugnati anche atti successivi al novembre 2019 (atto A.li.sa 4.12.2019, n. 358), dal che si riproporrebbe la problematica relativa alla pregressa acquisizione degli elementi tecnici da parte della giunta regionale rispetto al momento della sua decisione. Ne discenderebbe la permanenza dei dubbi avanzati dai ricorrenti circa la natura essenzialmente politica circa gli impegni di spesa dell'ente regionale, che viene in pratica sospettato di decidere senza apprezzare adeguatamente gli elementi tecnici che devono invece essere acquisiti prima di determinarsi.

Il vizio di difetto dell'istruttoria è pertanto appurato, esso è dirimente del presente decidere, sì che gli atti impugnati vanno annullati, demandandosi alla p.a. una nuova valutazione in argomento capace di tener conto di tutti i profili necessari per decidere.

6 I ricorsi vanno pertanto accolti, dovendosi invece eccezionalmente compensare le spese di lite, attesa l'oggettiva complessità della materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda),
Accoglie i ricorsi nei limiti di cui alla motivazione, annulla gli atti impugnati compensando le spese tra tutte le parti.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Paolo Peruggia, Consigliere, Estensore

Angelo Vitali, Consigliere

L'ESTENSORE
Paolo Peruggia

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO