

N. 04943/2012REG.PROV.COLL.

N. 01679/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1679 del 2012, proposto da:

Casa di Cura privata VILLA SERENA s.r.l.,

in persona del legale rappresentante p.t.,

rappresentata e difesa dall'avv.to Tommaso Marchese ed elettivamente domiciliata presso lo studio del dott. Alfredo Placidi, in Roma, via Cosseria, 2,

contro

la REGIONE ABRUZZO,

in persona del Presidente p.t. della Giunta Regionale,

costituitasi in giudizio, ex lege rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliata presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, 12,

per la revocazione

della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 4144/2011, concernente

AGGIORNAMENTO TARIFFE PER LE PRESTAZIONI DI ASSISTENZA OSPEDALIERA.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 15 giugno 2012, la relazione del Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Tommaso Marchese per la ricorrente e l'avv. Massimo Santoro dello Stato per la Regione Abruzzo;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – Con deliberazioni n. 658 in data 9 luglio 2007 e n. 833 in data 13 agosto 2007 (di integrazione e rettifica della prima) la Giunta regionale della Regione Abruzzo provvedeva all'aggiornamento delle tariffe per le prestazioni di assistenza ospedaliera.

Gli indicati provvedimenti venivano impugnati dall'odierna ricorrente, istituzione sanitaria regolarmente autorizzata all'esercizio della relativa attività e provvisoriamente accreditata dalla Regione Abruzzo, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sede de L'Aquila, che, con sentenza n. 981/2008, lo accoglieva, ritenendo fondati il terzo motivo di ricorso (con il quale veniva dedotto il difetto di istruttoria nel procedimento di adozione dei provvedimenti regionali) ed il quarto e quinto motivo di gravame, con i quali i provvedimenti stessi venivano censurati nella parte in cui avevano disposto la retroattività delle tariffe.

La sentenza veniva impugnata dalla Regione Abruzzo con appello R.G. n. 18/2009, accolto dalla Sezione con decisione n. 4144/11.

Avverso tale decisione l'originaria ricorrente propone ricorso per revocazione, deducendo, quali vizi della decisione revocanda, l'aver il Consiglio di Stato totalmente ignorato le prove da essa prodotte a sostegno dei motivi dedotti per denunciare il difetto di istruttoria, laddove, in particolare, è giunto ad escludere la sussistenza di tale vizio ponendo "a confronto le strutture pubbliche e private come se le prestazioni da queste erogate siano assoggettate allo stesso criterio di valorizzazione tariffaria" (pag. 14 ric.), così ignorando, si sostiene, anche la documentata censura, dedotta sullo specifico tema con il ricorso introduttivo, in virtù della quale la rilevazione dei costi, dalla quale sono scaturite le tariffe impuginate, avrebbe dovuto essere particolarmente accurata, pregnante e specifica, soprattutto in considerazione del carattere marcatamente sfavorevole delle determinazioni assunte nei confronti degli erogatori privati.

Sotto altro profilo, si sostiene che, nello statuire circa la legittimità della retroattività delle tariffe de quibus per inconfigurabilità di un qualche legittimo affidamento in capo all'istituzione sanitaria privata in "carenza del prescritto atto di fissazione delle tariffe", il Collegio della sentenza revocanda avrebbe errato in punto di fatto, per non aver tenuto conto del fatto che, per l'intero triennio 2005-2007, la Regione Abruzzo, in sede di negoziazione del relativo contratto triennale per l'erogazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera, aveva espressamente concordato che si applicasse la tariffa nazionale.

Si è costituita in giudizio, per la Regione Abruzzo, l'Avvocatura Generale dello Stato, che chiede, anche con articolata memoria, la reiezione del ricorso.

Con memoria in data 24 maggio 2012 la ricorrente ha replicato alle deduzioni della difesa erariale.

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 15 giugno 2012.

2. – Il ricorso è inammissibile.

3. - Va, anzitutto, disattesa la richiesta istruttoria della ricorrente, volta all'acquisizione del fascicolo del giudizio di primo grado che ha dato luogo alla sentenza revocanda, risultando la documentazione in atti sufficiente per la rituale e completa disamina della vicenda.

4. - Tanto premesso, va ricordato in linea generale che l'errore di fatto, il quale può dar luogo a revocazione della sentenza ai sensi dell'art. 395 n. 4 Cod. proc. civ. (applicabile al processo amministrativo in virtù della disposizione di cui all'art. 106 c.p.a.), consiste nell'erronea percezione degli atti di causa, che si sostanzia nella supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa oppure nella supposizione dell'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita (Cons. St., IV, 11 aprile 2007, n. 1666).

Resta peraltro estraneo all'ambito della revocazione, configurandosi come errore di diritto, ciò che attiene alle attività valutative del giudice e, in particolare, ciò che si estrinseca nell'affermazione, secondo cui il giudice abbia proceduto ad un'erronea od incompleta valutazione (o addirittura, come dedotto dall'odierna ricorrente in sede di memoria di replica, alla omissione di tale valutazione) delle prove documentali esibite o acquisite d'ufficio su questioni oggetto di discussione tra le parti, traducendosi siffatta doglianza in una censura di errore di giudizio, che, in quanto tale, esorbita dall'ambito della revocazione (cfr., ex plurimis, Cons. St., VI Sez., n. 1069 del 17 agosto 1999 e, da ultimo, n. 3343 del 5 giugno 2006).

Orbene, nel caso di specie, l'asseritamente errato raffronto operato dalla sentenza revocanda tra strutture sanitarie pubbliche e private (laddove, nello statuire circa la sufficienza dell'operata istruttoria, ha rilevato che "il calcolo dei costi è stato effettuato per eccesso a favore delle strutture private, atteso che le strutture pubbliche hanno oneri ragionevolmente maggiori venendo chiamate ad affrontare prestazioni obbligatorie che afferiscono tutte le discipline ospedaliere in termini di degenze, posti letto, rianimazione, pronto soccorso, capillarità della presenza nel territorio, costo del personale, costo dell'apparato amministrativo; in sintesi i maggiori costi si giustificano per la maggiore complessiva rigidità del sistema organizzativo pubblico rispetto a quello che caratterizza le strutture private che, con maggiore elasticità, possono modulare la propria organizzazione interna in termini di efficienza, remuneratività e libertà di iniziativa, concorrenza") può rappresentare, al più, un vizio di ragionamento sui fatti assunti od un inesatto apprezzamento delle risultanze processuali qualificabile come errore di giudizio e non certo come errore di fatto revocatorio; pur, invero, senza prendere in espressa considerazione, come lamentato dalla ricorrente, l'autonoma e specifica sezione del tariffario denominata "F2" applicabile alle strutture private (in quanto sprovviste dei servizi di pronto soccorso, rianimazione e 118), i fatti segnalati dalle parti al Giudice risultano comunque esser stati oggetto di esatta rappresentazione (e poi di discussa valutazione), nella misura in cui la sentenza di appello in questione dà esplicitamente conto del fatto che "l'istruttoria regionale è stata effettuata sulla base di un campione ragionevolmente significativo delle tariffe, prendendo in considerazione ... tutti gli elementi di cui era possibile disporre, utili per la ricostruzione dei costi per le prestazioni ospedaliere" e dunque anche quella diversificata struttura dei costi diretti dei presidi ospedalieri pubblici al netto del Pronto Soccorso, della Rianimazione e del 118 (v. pag. 10 del Documento finale del tavolo tecnico), che si è risolta, secondo il ragionamento sviluppato nella sentenza di cui si tratta, "in un evidente vantaggio per le strutture private".

L'errore di fatto denunciato attiene, dunque, alla interpretazione e valutazione del materiale probatorio come operate dal Consiglio di Stato in sede di appello in contrasto con le pregresse

statuizioni del Giudice di prime cure e pertanto non è certo di natura percettiva, ma, semmai, valutativa, con riguardo alla complessiva documentazione esibita in giudizio.

Non ricorre, perciò, per le testé indicate ragioni, il caso dell'errore revocatorio.

Nemmeno ricorrono, poi, gli estremi dell'errore revocatorio nell'affermazione della sentenza revocanda, secondo cui la ricorrente “non ha in alcun modo confutato la non remuneratività dei costi come fissati dalla Regione, o sotto altro profilo, la erroneità della istruttoria effettuata, fornendo una qualche concretezza alla sua asserzione che i costi delle prestazioni nelle strutture pubbliche devono considerarsi meno vantaggiosi di quelli delle strutture private, né ha sottoposto a censura l' opposto assunto dal quale sono partite le delibere impugnate, che il costo delle tariffe per le strutture pubbliche è di norma maggiore del costo delle tariffe di quelle private, dimostrando, sia pure in via sintomatica, che una piu' penetrante analisi dei costi delle strutture private avrebbe portato ad un risultato più favorevole a queste ultime”.

Infatti, se è vero che la ricorrente ha denunciato sin dal primo grado di giudizio le “pesanti decurtazioni” del tariffario, essa effettivamente non ha poi fornito, come esattamente rilevato dalla sentenza revocanda con statuizione non denunciabile certo in sede revocatoria sotto il profilo della congruità dell'iter logico-giuridico seguito dal Giudice ai fini della attribuzione di rilevanza a determinati dati ed alla relativa produzione documentale, “elementi fondamentali in ordine alla non remuneratività delle tariffe, né ... [ai] costi di produzione sopportati, consentendo quindi di verificare se essi sono superiori o meno a quelli accertati dal gruppo tecnico di lavoro”.

Anche sotto questo profilo viene così solo prospettata una presunta anomalia del procedimento logico di interpretazione del concetto di “irremuneratività” e del materiale probatorio all'uopo ritenuto necessario, atta, semmai, ad integrare gli estremi dell'errore di giudizio; d'altra parte in nessun modo la revocazione può trasformarsi in un ulteriore (terzo) grado di giudizio su di una controversia (C.d.S., sez. IV, 2 novembre 2009, n. 6781; sez. V, 27 marzo 2009, n. 1829; sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5265; da ultimo, sez. V, 11 agosto 2010, n. 5630), a cui mira con tutta evidenza parte ricorrente laddove lamenta, sulla base di una lettura ed interpretazione dei documenti di causa semplicemente difforme da quella posta a base dell'impugnata sentenza, come essa non si sia attenuta “al principio generale ... puntualmente e consolidatamene affermato in materia, secondo cui la determinazione delle singole tariffe deve essere confortata dall'esame di un campione significativo di strutture pubbliche e private”: con ciò, con tutta evidenza, mirando inammissibilmente a ribaltare il giudizio definitivo di appello, di sufficienza della istruttoria de qua, effettuata, secondo la sentenza all'esame, “sulla base di un campione ragionevolmente significativo” di strutture pubbliche, “con evidente vantaggio”, come s'è visto, per le strutture private.

5. – Non sussistono, poi, gli estremi dell'errore di fatto revocatorio nemmeno quanto alla asseritamente errata convinzione del Giudice di appello circa la “carenza del prescritto atto di formazione delle tariffe”, dalla quale il Giudice stesso ha fatto discendere la inconfigurabilità di un legittimo affidamento della ricorrente al protrarsi di tale situazione e dunque la statuizione della legittimità del carattere retroattivo delle contestate tariffe.

Al riguardo occorre rilevare che l'ultimo provvedimento tariffario risale al 2004 (deliberazione del Consiglio Regionale n. 157/1 del 2004) e che l'invocato contratto stipulato nel 2005 tra Regione e casa di cura ricorrente (che fa riferimento alle tariffe per il triennio 2005-2007 risultanti dal tariffario nazionale vigente) da un lato non è certo idoneo a surrogare l'indispensabile atto autoritativo regionale di fissazione delle tariffe (v. art. 8-sexies, comma 5, del D. Lgs. n. 502/1992), dall'altro non è nemmeno idoneo a radicare nella parte privata il dedotto affidamento, facendo

esso espresso riferimento, nelle sue premesse, a tariffe proposte al Consiglio Regionale da parte della Giunta Regionale e mai dal primo approvate (v. anche il punto 16. del dispositivo della deliberazione della Giunta Regionale n. 206/2005, di approvazione dello schema di contratto medesimo).

Sullo stesso principio della insussistenza di affidamento alcuno in capo alla struttura privata è poi fondata l'ulteriore statuizione della legittimità del carattere retroattivo delle controverse tariffe recata dalla sentenza revocanda in relazione ai nuovi DRG (Diagnosis Related Groups); insussistenza che il Giudice ha ritenuto, a differenza di quanto ritiene la ricorrente, non per la carenza del prescritto atto di fissazione delle tariffe, ma per "la esistenza di una tariffazione provvisoria, che doveva essere necessariamente sostituita da una tariffazione definitiva".

6. – Il ricorso per revocazione dev'essere, in definitiva, dichiarato inammissibile.

Le spese, liquidate nella misura indicata in dispositivo, séguono, come di régola, la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo dichiara inammissibile.

Condanna la ricorrente alla rifusione di spese ed onorari di causa in favore dell'intimata, liquidandoli in complessivi euro 6.000,00=.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 15 giugno 2012, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Terza – riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Hadrian Simonetti, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/09/2012

IL SEGRETARIO

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