

**REPUBBLICA ITALIANA N. 152/04 REG. DEC.  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO N. 8895 REG. RIC.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta ANNO 2002  
ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello numero di registro generale **8895/02**, proposto dal **Comune di Canepina** in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso, per delega resa a margine dell'atto di appello dall'avv.to Maria Luisa Acciari ed elettivamente domiciliato in Roma, via Dora 1 presso lo studio del prof. Vincenzo Cerulli Irelli;

**contro**

**l'Azienda Sanitaria Locale delle Zone senese, Alta Val D'Elsa, Val Di Chiana, Amiata Senese, USL n. 7** in persona del suo legale rappresentante p.t. rappresentata e difesa dagli avv.ti Roberto Ciociola e Franco Gaetano Scoca ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Via Flaminia 79;

**per la riforma**

**delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sez. II n. 1333/01 del 23 agosto 2001 e n. 1585/02 del 22 luglio 2002,**

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata.

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese.

Visti gli atti tutti della causa.

Designato relatore, alla pubblica udienza del 17 ottobre 2003, il Consigliere Francesco D'OTTAVI ed uditi, altresì, gli avvocati Acciari, Ciociola e Scoca.

\*\*\* \*\*

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

**FATTO**

**L'appellante Comune, rappresenta che con ricorso notificato in data 6 aprile 1998 l'Azienda Sanitaria USL n.7 di Siena ha adito il Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana al fine di sentire accertare il proprio diritto alla corresponsione da parte del Comune di Grotte di Castro delle rette di ospitalità relative all'assistenza prestata nel corso dell'anno 1997 ad ex degenti dell'Ospedale Psichiatrico San Nicolò di Siena.**

In accoglimento di tale azione il Tribunale ha dapprima accertato la sussistenza del diritto dell'Azienda a vedersi corrispondere le somme dal Comune di Canepina (sentenza parziale 31 maggio 2001-23 agosto 2001, n.1333) e, quindi, a seguito di ulteriori adempimenti istruttori, ha quantificato in lire 41.998.490 la somma dovuta a tale titolo dal Comune di Grotte di Castro con la successiva sentenza 19 dicembre 2001 - 22 luglio 2002 n.1585.

Con il presente ricorso in appello il Comune di Canepina, che aveva fatto espressa riserva di impugnazione avverso la menzionata sentenza parziale n.1333/2002, impugna entrambe le sentenze suindicate in quanto ingiuste ed illegittime per le seguenti considerazioni:

Difetto di Giurisdizione. Secondo l'appellante Comune la presente controversia è stata instaurata in data antecedente al 1° luglio 1998 e correlativamente nei suoi confronti trova applicazione la disciplina di cui all'art.45, comma 17 secondo periodo, del d. lgs. n.80/1998, secondo il quale "resta ferma la giurisdizione prevista dalle norme attualmente in vigore per i giudizi pendenti alla data del 30 giugno 1998"; in altri termini, non è destinato a trovare applicazione il principio di derivazione giurisprudenziale che, in ossequio a condivisibili ragioni di economia processuale, interpreta l'art.5

c.p.c. nel senso che il giudice originariamente privo di giurisdizione può comunque conoscere della causa, qualora abbia acquisito successivamente la giurisdizione, in quanto nel caso di specie il giudice munito di giurisdizione deve essere individuato sulla base dell'esclusivo criterio della "legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda" (art.5 cpc), senza che abbiano rilievo i mutamenti successivi stante la disciplina speciale di cui al suindicato art.45, comma 17, d. lgs. n.80/1998.

Ciò premesso, avuto riguardo al momento (aprile 1998) in cui è stata proposta l'azione non v'è dubbio che la presente controversia appartenga alla giurisdizione del giudice ordinario, nella specie viene in rilievo, infatti, l'asserito diritto dell'Azienda Sanitaria di Siena a vedersi restituire dal Comune di Canepina le spese, afferenti alla cd. quota socio/assistenziale, sostenute nel corso dell'anno 1997 per l'assistenza prestata ad alcuni ex degenti dell'Ospedale Psichiatrico San Niccolò di Siena, tutti originari di quel comune, pretesa che certamente rientrava nell'esclusiva giurisdizione dell'a.g.o.

2) Difetto di legittimazione passiva: Violazione e/o falsa applicazione art.30 L.27 dicembre 1983 n.730; Violazione e/o falsa applicazione artt.1, 25 e 51 L.23 dicembre 1978 n.833, Violazione e/o falsa applicazione D.P.C.M. 8 agosto 1985.

L'Azienda Sanitaria di Siena ha più volte precisato nei suoi scritti difensivi che le somme richieste al Comune di Canepina afferiscono ad attività di assistenza socio assistenziale prestata nel corso del 1997, unitamente a quella sanitaria, nei confronti di quattro ex degenti dell'Ospedale psichiatrico San Niccolò di Siena dopo la chiusura (il 31 dicembre 1996) di quella struttura manicomiale, e, ancora, la stessa difesa ha sottolineato che, nei confronti di soggetti affetti da disturbi psichici, attività di cura e di assistenza siano inestricabilmente connesse, ne è contestato che l'Azienda Sanitaria di Siena abbia erogato contestualmente attività di carattere sanitario ed attività socio-assistenziali. Ne consegue, secondo l'appellante Comune, che in tale contesto il soggetto tenuto a rifondere alla Azienda Sanitaria di Siena i relativi oneri deve essere individuato in base all'art.30 della legge n.730/1983 e del D.P.C.M. 8 agosto 1985, che anche con riferimento allo specifico ordinamento regionale toscano (in quanto espressamente richiamate dall'art.37 della legge regionale 3 ottobre 1997 n.72), pongono esclusivamente in capo al SSN gli oneri inerenti alle attività di rilievo sanitario.

3) Violazione e/o falsa applicazione art.72, 74 e 75 L.17 luglio 1980 n.6972. Violazione e/o falsa applicazione artt. 19, 51 e ss. L. n.833/1978; Violazione e/o falsa applicazione art.12 D. Lgs. 30 dicembre 1992 n.502; Violazione e/o falsa applicazione art.61 LRT n.72/1997.

La sentenza impugnata ha riconosciuto la legittimazione passiva del Comune di Canepina in ragione delle norme sul cd "domicilio di soccorso" di cui agli artt.72 e ss. della legge n.6972/1980 in quanto gli assistiti avrebbero avuto la loro residenza in tale comune al momento del loro internamento nella casa manicomiale senese, al riguardo l'appellante rileva come la disciplina invocata da parte ricorrente non sia più vigente a seguito della riforma sanitaria scaturita dalla legge n.833/1978 che ha esteso a tutta la popolazione il diritto all'assistenza sanitaria (art.19 legge n.833/1978), disciplinando al successivo art.51 i criteri per il reperimento dei relativi finanziamenti; nè tale impostazione è mutata con le successive leggi di riforma degli anni '90 (id est: lgs. 30 dicembre 1992 n.502 e d. lgs. 19 giugno 1999 n.229) che hanno disciplinato i criteri per il finanziamento del fondo sanitario nazionale (art.12 d. lgs. n.502/1992).

Inoltre va ribadito come l'Azienda Sanitaria di Siena pretenda di porre in capo al Comune di Canepina oneri relativi ad attività di rilievo sanitario gravanti esclusivamente sul S.S.N.

L'appellante conclude per l'accoglimento del gravame con ogni consequenziale statuizione di legge.

Si è costituita anche in questo grado del giudizio la resistente Amministrazione che, con analitica memoria deduce l'infondatezza dell'impugnazione concludendo per la reiezione dell'appello con vittoria di spese.

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2003 il ricorso veniva trattenuto in decisione su conforme istanza degli avvocati delle parti.

\*\*\* \*\*

## **DIRITTO**

Come riportato nella narrativa che precede con l'appello in esame viene impugnata la sentenza n.1333/01 del 23 agosto 2001 con cui il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, seconda sezione ha accolto il ricorso proposto dall'Azienda Sanitaria Locale delle Zone senese, Alta Val D'Elsa, Val di Chiana, Amiata Senese e per l'effetto ha condannato l'appellante Comune di Canepina al pagamento in favore della predetta Azienda di £.41.998.490, per spese di ospedalità.

Come pure considerato in precedenza il ricorrente reitera in questa sede - sia pur rimodulandole avverso il contenuto motivazionale dell'impugnata decisione - le argomentazioni difensive già prospettate dinanzi al Tribunale (e da questi disattese), argomentazioni secondo cui l'originario ricorso doveva essere respinto per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e comunque, per palese infondatezza - per i profili considerati - del ricorso medesimo.

Preliminarmente rileva il Collegio che debba essere disatteso il difetto di giurisdizione prospettato dall'appellante Comune in quanto la controversia in esame, attinente alla quantificazione e attribuibilità di "spese di ospedalità, di soccorso e di assistenza" è sempre stata riconosciuta di esclusiva competenza giurisdizionale del Giudice Amministrativo (cfr. art.29 n.7 t.u. 26 giugno 1924 richiamato dall'art.7 della legge n.1034/71); peraltro anche indipendentemente da tale richiamo si deve considerare come attualmente la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo vada pacificamente riconosciuta ai sensi della disposizione di cui all'art.3, lett. e), del D.lgs n.80/09, come modificato dalla legge n.205/2000 che, come è noto, stabilisce la giurisdizione esclusiva di tale Giudice per tutte le controversie riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento di pubblici servizi, "ivi comprese quelle rese nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale ...; ne consegue che la controversia in esame, certamente afferente all'espletamento di un servizio pubblico, rientri anche sotto tale riferimento nell'esclusiva giurisdizione del Giudice Amministrativo.

Nel merito l'appellante Comune rileva l'illegittimità dell'impugnata decisione sotto il duplice profilo delle carenze di legittimazione passiva dell'ente medesimo, in quanto le prestazioni di cui è causa sono di esclusiva attribuibilità del Servizio Sanitario Nazionale con esclusione di qualsiasi rimborso da parte del Comune e, dall'altro, perché comunque nella fattispecie l'appellante Comune non potrebbe ritenersi soggettivamente obbligato al rimborso delle spese in quanto gli ex degenti non erano residenti nel territorio comunale.

Le censure sono fondate.

**Per quanto concerne la prima serie di doglianze ritiene il Collegio di dover disattendere quanto deciso dal primo Giudice circa l'attribuibilità degli oneri in questione agli enti locali, sulla base del contenuto della disposizione di cui all'art.30 della L. n.730/83 come al riguardo esplicitata dal successivo D.P.C.M. 8 agosto 1985; in proposito il Tribunale ha ritenuto che la patologia inerente alla grave insufficienza mentale stabilizzata ed irreversibile, necessitasse solo di meri interventi farmacologici destinati a contenere isolati episodi propri dell'infermità e che tali prestazioni fossero prive quindi di rilievo sanitario correttamente inteso.**

La Sezione anche rifacendosi a specifici precedenti in proposito (cfr. C.S., Sez. V, n.3377/03), ritiene inesatta e suscettibile di riforma tale interpretazione.

**Al riguardo osserva il Collegio che le delicate problematiche connesse alla controversia in esame riguardano la definizione e qualificazione dell'infermità in relazione alla rilevanza o meno che rispetto ad essa assumono le cure sanitarie rispetto al più semplice e contenuto concetto di assistenza, nel senso che la prevalenza delle prime rende logico, necessario e per così dire conseguente il diretto coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale e delle sue strutture (anche sotto il profilo delle corresponsioni dei relativi oneri economici), mentre la rilevanza delle seconde fa riportare sui comuni il relativo costo economico.**

**In tale ambito ritiene il Collegio che sia il contesto normativo primario che quello concernente la successiva esplicitazione ministeriale, attribuiscono rilievi sanitari agli interventi con carattere di 'cure' delle patologie in atto ma non dispongono (al contrario di quanto ritenuto dal primo Giudice), che devono intendersi tali solo i trattamenti che lasciano prevedere la guarigione o la riabilitazione del malato; e in proposito appare del tutto assorbente - come già osservato dalla Sezione nel richiamato precedente - proprio il contenuto delle D.P.C.M. del 2001, nella parte in**

**cui considera di prevalente carattere sanitario tutti i trattamenti (e quindi anche quelli farmacologici) finalizzati al contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie conferite o acquisite.**

In tale contesto deve convenirsi che le varie forme di assistenza di cui necessitano i soggetti affetti da infermità mentale quali quelli oggetto del presente contenzioso, non possono farsi rientrare tra le prestazioni 'sociali a rilevanza sanitaria che il predetto D.P.C.M. del 2001 definisce 'attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno con problemi di disabilità o emarginazione condizionanti lo stato di salute, trattandosi a tutti gli effetti di vere e proprie cure la cui costante somministrazione da un lato è necessaria per contenere i disturbi dell'infermità in atto e dall'altro può rivelarsi pericolosa per i pazienti, per cui deve essere costantemente controllata da specifico personale sanitario adatto a valutarne la posologia e le modalità di applicazione.

Conclusivamente pertanto l'appello deve essere accolto e per l'effetto va annullata la sentenza impugnata e riconosciuto l'obbligo dell'appellata azienda sanitaria a corrispondere le somme dovute per il pagamento delle rette di degenza in contestazione.

Sussistono tuttavia validi motivi per disporre la compensazione delle spese.

\*\*\* \*\*

**P.Q.M.**

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza respinge il ricorso di primo grado.**

Compensa tra le parti le spese di ambo i gradi di giudizio.

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

\*\*\* \*\*

Così deciso in Roma, il 17 ottobre 2003, dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato, riunita in Camera di consiglio con l'intervento dei Signori Magistrati:

Alfonso Quaranta Presidente

Paolo Buonvino Consigliere

Goffredo Zaccardi Consigliere

Francesco D'Ottavi Consigliere estensore

Gerardo Mastrandrea Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

f.to Francesco D'Ottavi f.to Alfonso Quaranta

IL SEGRETARIO

f.to Francesco Cutrupi

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 20 Gennaio 2004**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

***L DIRIGENTE***

***f.to Antonio Natale***