**ILL.MO PRESIDENTE DELLA**

**REGIONE SICILIANA**

**RICORSO STRAORDINARIO**

Della dottoressa **Elisabetta Miceli** nata a Palermo il 19.09.1977 e residente a Monreale in via Regione Siciliana n. 55 b (cap 90046), c.f. MCL LBT 77P59 G273C, nella qualità di rappresentante legale della struttura **"*Cento Medico Ippocrate di Miceli Elisabetta s.n.c.*"** con sede a Monreale in Via Pietro Novelli n. 18 (cap 90046) - P. Iva 04738710823, rappresentata e difesa, giusto mandato in calce al presente atto, sia unitamente che disgiuntamente, dagli Avv.ti Girolamo Rubino (CF: RBNGLM58P02A089G; pec: girolamorubino@pec.it; fax: 0918040219) e Giuseppe Impiduglia (C.F.: MPDGPP81T10A089A, pec: giuseppeimpiduglia@pec.it, fax: 0918040204), entrambi con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia.

**CONTRO**

- L'**ASP di Palermo**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

- L'**Assessorato Regionale della Salute**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

- L'**Assessorato Regionale della Salute – Dipartimento per la Pianificazione Strategica,** in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

**PER L'ANNULLAMENTO**

- Della Deliberazione del Direttore Generale dell'ASP di Palermo n. 677/24 - pubblicata sul sito aziendale sino al 2.12.24 - avente ad oggetto *"Specialistica Convenzionata Esterna presa atto D.A. n. 643 dell'11 giugno 2024 – Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato – anno 2024 – Approvazione Budget 2024"* (doc. 1);

- Per quanto possa occorrere, del Decreto dell'Assessorato della Salute n. 643/24 (doc. 2), pubblicato in data 21.06.24 (avente ad oggetto *"Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato – anno 2024"*) e degli allegati al citato Decreto, nei limiti dell'interesse della struttura ricorrente e nelle parti che verranno appresso meglio specificate;

- Per quanto possa occorrere, della nota dell'Assessorato Regionale della Salute prot. n. 1478 del 14.01.2025, con la quale è stato disposto che, *"nelle more dell'emanazione del provvedimento assessoriale di determinazione degli aggregati di spesa regionali e*

*provinciali per l'anno 2025 per la specialistica ambulatoriale da privato, al fine di assicurare la continuità assistenziale, le Aziende Sanitarie Provinciali in indirizzo, riconosceranno, provvisoriamente, alle strutture private, a titolo di acconto, il valore delle prestazioni mensilmente fatturate nella misura di un dodicesimo rapportato al budget contrattualizzato nell'anno 2024, in applicazione di quanto statuito con il D.A. n. 643 del 11 giugno 2024 "Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato — anno 2024" e al netto delle eventuali somme assegnate con la sottoscrizione di accordi integrativi, giusto articolo 9 del medesimo decreto"* (doc. 3);

- Della nota dell'ASP di Palermo prot. n. 25668/2025 del 15.01.2025 con la quale è stato disposto che si *"procederà a quantificare, nella misura pari ad 1/12 del budget assegnato per l'anno 2024 alla singola struttura convenzionata, per ogni mese dell'anno 2025 per il quale sarà necessario garantire la contrattualizzazione provvisoria…*" (doc. 4).

- Di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

## FATTO

La società ricorrente è titolare di una struttura odontoiatrica, sita a Monreale (PA).

Tale struttura da anni eroga *"prestazioni ambulatoriali"* per conto del S.S.R. ed è assegnataria di apposito budget.

L'Assessorato Salute – con nota prot. n. 6074 del 06.02.24 – ha disposto che, nella more della *"determinazione degli aggregati di spesa regionali e provinciali per l'anno 2024 per la specialistica ambulatoriale da privato, al fine di assicurare la continuità assistenziale, le Aziende Sanitarie provinciali in indirizzo, riconosceranno, provvisoriamente, a titolo di acconti, il valore delle prestazioni mensilmente fatturate nella misura di un dodicesimo rapportato al budget contrattualizzato nell'anno 2023…"* (doc. 9).

Coerentemente a quanto disposto dall'Assessorato Salute, l'ASP di Palermo ha emesso a favore della struttura ricorrente un apposito ordine d'acquisto (NSO) pari a euro 81.000,13 (doc. 10).

**Facendo affidamento su tale ordine, la struttura ricorrente ha confidato – ovviamente – nel pagamento, per ciascun mese, di "*un dodicesimo*" dell'importo indicato nell'ordine (pari al budget 2023) e ha erogato prestazioni coerenti con tale**

**importo** (doc. 12).

Con Decreto n. 643/24 - avente ad oggetto *"Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato – anno 2024"* – l'Assessorato della Salute ha determinato i criteri di ripartizione dei budget tra le varie strutture.

Successivamente, l'ASP di Palermo – in applicazione dei criteri stabiliti dal suddetto Decreto Assessoriale - ha provveduto a determinare i budget delle varie strutture, con la Deliberazione n. 677/24, avente ad oggetto *"Specialistica Convenzionata Esterna presa atto D.A. n. 643 dell'11 giugno 2024 – Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato – anno 2024 – Approvazione Budget 2024"* (doc.1).

La sopra citata deliberazione del 13.11.2024 (affetta da illegittimità derivata) è stata pubblicata - ai sensi dell'art. 65, co. 2, della l.r. n. 25/1993 – "*per quindici giorni consecutivi, decorrenti dal primo giorno festivo successivo"* a quello della propria adozione, ossia da domenica 17 novembre 2024 a lunedì 2 dicembre 2024.

Successivamente a tale delibera, con pec del dicembre 2024, l'ASP di Palermo ha trasmesso alla struttura ricorrente (ai fini della sottoscrizione) l'apposito contratto. In tale contratto viene indicato - quale budget assegnato alla struttura ricorrente nel 2024 - l'importo di euro 61.596,53, ossia un importo nettamente inferiore a quello (euro 81.000,13) indicato nel suddetto ordine d'acquisto/NSO (doc. 10).

Tale riduzione è stata comunicata quando la struttura ricorrente – facendo affidamento sul suddetto ordine d'acquisto/NSO - aveva già erogato prestazioni per un importo superiore rispetto al budget da ultimo assegnato (doc. 13).

Successivamente, l'Assessorato Regionale della Salute – con nota prot. n. 1478 del 14.01.2025 – ha disposto che, *"nelle more dell'emanazione del provvedimento assessoriale di determinazione degli aggregati di spesa regionali e provinciali per l'anno 2025 per la specialistica ambulatoriale da privato, al fine di assicurare la continuità assistenziale, le Aziende Sanitarie Provinciali in indirizzo, riconosceranno, provvisoriamente, alle strutture private, a titolo di acconto, il valore delle prestazioni mensilmente fatturate nella misura di un dodicesimo rapportato al budget contrattualizzato nell'anno 2024, in applicazione di quanto statuito con il D.A. n. 643 del 11 giugno 2024 "Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per*

*l'assistenza specialistica da privato — anno 2024" e al netto delle eventuali somme assegnate con la sottoscrizione di accordi integrativi, giusto articolo 9 del medesimo decreto"* (doc. 3).

Con successiva nota dell'ASP di Palermo prot. n. 25668/2025 del 15.01.2025 - in applicazione della suddetta direttiva Assessoriale (di cui alla sopra citata nota prot. n. 1478) – è stato disposto che si *"procederà a quantificare, nella misura pari ad 1/12 del budget assegnato per l'anno 2024 alla singola struttura convenzionata, per ogni mese dell'anno 2025 per il quale sarà necessario garantire la contrattualizzazione provvisoria. Le strutture in indirizzo saranno, pertanto, invitate a stipulare i contratti provvisori che permetteranno la regolamentazione dei rapporti con questa ASP con particolare riguardo alle attività di emissione degli ordinativi su piattaforma NSO*" (doc. 4).

La suddetta nota dell'ASP di Palermo prot. n. 25668/2025 del 15.01.2025 e la nota dell'Assessorato Regionale prot. n. 1478 14.01.2025 sono atti meramente consequenziali rispetto alla Deliberazione dell'ASP di Palermo n. 677/24.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi e il *modus operandi* della P.A. risulta contrario ai canoni della correttezza e della buona fede.

Donde il presente ricorso che si affida ai seguenti

**MOTIVI**

**I) VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI CONTRATTAZIONE.**
**VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'AFFIDAMENTO E DELLA IRETROATTIVITÀ.**
**ECCESSO DI POTERE PER INGIUSTIZIA MANIFESTA, IRRAGIONEVOLEZZA, TRAVISAMENTO DEI FATTI,**
**VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI CORRETTEZZA E BUONA FEDE**

La Delibera n. 677/24 è illegittima laddove la P.A. - ad anno praticamente concluso - ha ridotto retroattivamente il budget assegnato alla struttura ricorrente.

Ed invero, alla struttura ricorrente è stato assegnato un budget pari a 61.596,53 a fronte di un budget 2023 pari ad euro 81.000,13, con una riduzione di circa 20.000 euro.

La suddetta decurtazione retroattiva è palesemente illegittima giacché non tiene in alcun conto l'affidamento dell'odierno ricorrente.

Al riguardo, si rileva come l'Assessorato Salute – con nota prot. n. 6073 del 06.02.24 – avesse disposto che, nella more della *"determinazione degli aggregati di spesa regionali e provinciali per l'anno 2024 per la specialistica ambulatoriale da privato, al fine di assicurare la continuità assistenziale, le Aziende Sanitarie provinciali in indirizzo, riconosceranno, provvisoriamente, a titolo di acconti, il valore delle prestazioni mensilmente fatturate nella misura di un dodicesimo rapportato al budget contrattualizzato nell'anno 2023…"* (doc. 9).

Coerentemente a quanto disposto dall'Assessorato Salute, l'ASP di Palermo ha emesso un apposito ordine d'acquisto (NSO) pari a euro 81.000,13, ossia 12/12 del budget assegnato nel 2023 (doc. 10).

**Facendo affidamento su tale ordine, la struttura ricorrente ha confidato – ovviamente – nel pagamento per ciascun mese di "*un dodicesimo*" dell'importo indicato nell'ordine (pari al budget 2023) e ha erogato prestazioni coerenti con tale importo (doc. 13).**

Appare, pertanto, evidente che la riduzione del budget determinata dai provvedimenti impugnati e comunicata solo nel dicembre 2024 (con la trasmissione via pec del contratto da sottoscrivere digitalmente – doc. 11) ha leso il legittimo affidamento venutosi a creare in capo alla struttura ricorrente.

Tale riduzione è, infatti, stata comunicata, lo si ripete, quando la struttura ricorrente aveva già erogato prestazioni per un importo superiore rispetto al budget assegnato (doc. 13). Per la corretta erogazione di tali prestazioni, peraltro, la struttura ricorrente ha allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature, come era tenuta a fare. Al riguardo, appare utile rilevare come, proprio nel 2024, la struttura ricorrente ha provveduto all'assunzione di un *"Assistente di Studio Odontoiatrico"* (doc. 18).

Occorre, altresì, rilevare che - prima della comunicazione del budget (avvenuta, lo si ripete, nel dicembre 2024) - la struttura ricorrente non era in grado, in alcun modo, di prevedere l'importo che alla stessa sarebbe stato assegnato sulla base del D.A. 431/24 e non poteva che fare affidamento su quanto indicato nel suddetto ordine d'acquisto. Al riguardo, si rileva come il D.A. 431/24 preveda dei criteri di assegnazione del budget fondati sulla comparazione (tra le varie strutture) di taluni dati quali *"valore della produzione media del biennio 2022/2023*", *"punteggio struttura*", "*peso struttura"*,

*"punteggio pesato struttura*", ecc. Inoltre, ai sensi del suddetto D.A., il budget assegnato dipende anche dall'ammontare delle risorse necessarie per assegnare il *"budget minimo"* alle strutture che hanno conseguito *"un valore inferiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti"*. Tutti tali dati non erano conoscibili dalla struttura ricorrente che, dunque, lo si ripete, si trovava nell'impossibilità di preventivare - sulla base delle disposizioni del suddetto D.A. n. 643/24 - quale sarebbe stato il proprio budget.

I provvedimenti impugnati, pertanto, nel decurtare il budget (o, comunque, nell'attribuire un budget nettamente inferiore a quello oggetto del suddetto Ordine d'Acquisto - NSO) impediscono, in sostanza, la remunerazione di prestazioni già in concreto erogate, con conseguente violazione del principio della libertà dell'attività economica privata e del principio dell'affidamento.

Ed invero, lo si ripete, l'applicazione della citata decurtazione, è evidentemente in contrasto con il principio di irretroattività e con il principio dell'affidamento.

Si evidenzia, al riguardo, con riferimento a fattispecie similare, che il TAR Sardegna ha annullato un provvedimento della Giunta Regionale Sarda di decurtazione retroattiva dei budget delle strutture convenzionate (TAR Sardegna n. 377/14).

In particolare, con tale sentenza, è stato chiarito che eventuali decurtazioni non possono avere una indiscriminata efficacia retroattiva e ledere l'affidamento delle strutture accreditate giacché, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria (sentenze 2 maggio 2006, n. 8, e 12 aprile 2012, n. 4) *"pur restando fermo il principio della efficacia retroattiva della determinazione con cui venga fissato, in corso d'anno, il livello di spesa per l'acquisizione di prestazioni dalle strutture private accreditate – essa trova un limite costituito dalla tutela dell'affidamento del privato, il quale abbia (al momento in cui venga determinato il tetto di spesa annuale) già svolto le prestazioni cui è tenuto sulla base degli accordi contrattuali conclusi con le singole aziende sanitarie locali...). Fin dalla decisione dell'Adunanza Plenaria, 2 maggio 2006, n. 8, il Consiglio di Stato ha, infatti, ammesso che i tetti di spesa possano essere determinati con effetti retroattivi, ma con la salvaguardia dell'affidamento del privato, che - nelle more della comunicazione del limite di spesa - può avere riguardo alle somme assegnate per l'anno precedente, diminuite del risparmio di spesa imposto dalle leggi finanziarie approvate o in corso di approvazione. La soluzione adottata nella pronuncia*

*del 2006, cit., oltre ad aver avuto l'adesione di una parte della giurisprudenza del giudice d'appello (si veda Cons. St., sez III, 7 marzo 2012, n° 1289), è stata esplicitamente confermata dall'Ad. Plen. n. 4 del 2012, che – dopo una diffusa analisi della disciplina normativa sulla assegnazione del fondo sanitario nazionale – ha concluso condividendo «l'affermazione centrale che sorregge la decisione n. 8/2006 di questa Adunanza Plenaria, secondo cui le strutture private, che erogano prestazioni per il Servizio sanitario nazionale nell'esercizio di una libera scelta, potranno aver riguardo - fino a quando non risulti adottato un provvedimento definitivo - all'entità delle somme contemplate per le prestazioni dei professionisti o delle strutture sanitarie dell'anno precedente, diminuite della riduzione della spesa sanitaria effettuata dalle norme finanziarie relative all'anno in corso"* (TAR Sardegna n. 377/14).

Ed inoltre, con ordinanza n. 20/20, il TAR Sicilia Palermo ha accolto l'istanza cautelare proposta da una struttura convenzionata ritenendo assistita "*da adeguato fumus boni juris la doglianza avente ad oggetto l'illegittimità della riduzione retroattiva del budget e della lesione dell'affidamento"* (la suddetta ordinanza è stata confermata dal CGA con Decreto n. 213/20 e poi con Ordinanza n. 332/20).

Ed ancora, il Consiglio di Stato (n. 747/20) ha insegnato che ***"la ragionevolezza dell'effetto retroattivo va commisurata, non secondariamente, al momento di introduzione delle disposizioni programmatorie, costituendone un presidio di ragionevolezza che esso sia collocato in una fase temporale che consenta alle strutture interessate di adeguare la loro produttività alle regole sopravvenute, eventualmente più restrittive di quelle oggetto di proroga:*** *ebbene, deve ritenersi che le previsioni contestate, proprio perché introdotte con delibera di G.R. del 30 maggio 2016, non siano collidenti con i principi suindicati, residuando alle strutture, nel periodo residuo dell'esercizio 2016, di calibrare la produzione in modo da rispettare i vincoli di spesa sopravvenuti".*

Sul punto, la giurisprudenza ha, altresì, insegnato che "*la tutela dell'affidamento richiede, pertanto, che le decurtazioni imposte* (alle strutture sanitarie - NDR) *al tetto di spesa dell'anno precedente, ove retroattive, siano contenute, salvo congrua istruttoria e adeguata esplicitazione all'esito di una valutazione comparativa, nei limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno"* (Consiglio di Stato sez. III n. 02551/2018 cfr. anche Consiglio di

Stato sez. III n. 6065/2014 e n. 2049/2015 nonché Consiglio di Stato A.P, n. 3 e 4/2012).

Ed infine, il TAR Sicilia Palermo ha rilevato che "*la ragionevolezza dell'effetto retroattivo va commisurata, non secondariamente, al momento di introduzione delle disposizioni programmatorie, costituendone un presidio di ragionevolezza che esso sia collocato in una fase temporale che consenta alle strutture interessate di adeguare la loro produttività alle regole sopravvenute, eventualmente più restrittive di quelle oggetto di proroga"* (TAR Palermo sez. I n. 1024/2021, cfr. anche TAR Lombardia Milano sez. III n. 1203/20 del 26.06.2020).

Ed allora, appare evidente come - applicando alla vicenda per cui è controversia i principi affermati dai suddetti precedenti - debba concludersi per l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, laddove hanno determinato una riduzione retroattiva e in misura non prevedibile dell'importo oggetto del suddetto ordine di acquisto (doc. 10).

Si rileva, peraltro, che, laddove l'ASP di Palermo avesse tempestivamente provveduto alla stipula dei contratti (come fatto da altre ASP), la struttura ricorrente avrebbe potuto rideterminare la propria attività sulla base del nuovo budget e, dunque, non avrebbe erogato, per ulteriori mesi, prestazioni facendo affidamento sul precedente ordine d'acquisto (determinato, lo si ripete, tenendo conto del budget 2023).

Ed invece, l'ASP di Palermo ha concluso il procedimento di determinazione del budget ad anno sostanzialmente concluso, quando la struttura ricorrente aveva già erogato prestazioni nettamente superiori allo stesso (doc. 13).

Ebbene, è evidente come la tardiva conclusione del procedimento di determinazione del budget spettante alla struttura ricorrente si ponga in stridente contrasto con i canoni della correttezza e della buona fede.

**II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART 3 DELLA L.R. 7/2019 E DELL'ART. 3 DELLA L. 241/90.**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 34 E 97 DELLA COSTITUZIONE.**

**ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI, DIFETTO D'ISTRUTTORIA, IRRAGIONEVOLEZZA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE.**

Come chiarito in punto di fatto, con Deliberazione del Direttore Generale dell'ASP di Palermo n. 677/24 - avente ad oggetto *"Specialistica Convenzionata Esterna presa atto*

*D.A. n. 643 dell'11 giugno 2024 – Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato – anno 2024 – Approvazione Budget 2024"* – sono stati determinati i budget delle varie strutture accreditate.

In particolare, nell'allegato 5 alla suddetta Deliberazione, *"sono tabulati per singola struttura i budget definitivi anno 2024, con la specifica della quota calcolata ai sensi di quanto disposto dal D.A. n. 643 dell'11 giugno 2024 per le strutture specialistiche accreditate e contrattualizzate con il SSR"*.

La sopra citata Deliberazione è palesemente illegittima per violazione dell'art. 3 della l. 241/90 giacché non contiene alcun elemento dal quale possa evincersi sulla base di quali dati e importi è stato determinato il budget delle varie strutture.

Al riguardo, si rileva che, ai sensi dell'art. 3 della L. 241/90: "*Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".*

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che "*la funzione della motivazione del provvedimento amministrativo é quella diretta a consentire al destinatario di ricostruire l'iter logico-giuridico in base al quale l'amministrazione è pervenuta all'adozione di tale atto, nonché le ragioni ad esso sottese; e, ciò, allo scopo di verificare la correttezza del potere in concreto esercitato*" (T.A.R., Napoli, sez. III, 13/08/2021, n. 5500).

Ed ancora, la giurisprudenza ha chiarito che "*L'obbligo motivazionale contenuto nell'art. 3, l. n. 241/1990 sancisce un principio di portata generale, al quale sono poste limitatissime eccezioni espressamente rese esplicite dal legislatore ovvero individuate in sede giurisprudenziale. Al di fuori di tali eccezioni, si applica il principio generale per cui il provvedimento deve rendere note le ragioni poste a sua base, nonché l'iter logico seguito dall'Amministrazione, e ciò per evidenti ragioni di trasparenza dell'esercizio del pubblico potere*" (Cfr. T.A.R. Napoli, sez. V, 15/09/2020, n.3824 e tra le altre T.A.R. Napoli, sez. VII, 04/08/2020, n.3500).

Ed infine, il Consiglio di Stato ha insegnato che "*Il difetto di motivazione sussiste tutte le volte in cui non sia dato comprendere in base a quali dati specifici, fattuali e*

*normativi, sia stata operata la scelta della pubblica amministrazione e non sia pertanto possibile ricostruire l'iter logico — giuridico seguito"* (Consiglio di Stato, sez. V, 21.06.2013, n. 3402).

Orbene, tornando al caso di specie, si rileva che la sopra citata delibera dell'ASP Palermo n. 677/24 è illegittima per difetto di motivazione giacché la stessa si limita ad indicare il budget assegnato a ciascuna struttura in asserita esecuzione del D.A. n. 643/24, senza fornire alcun elemento che possa consentire di ricostruire e verificare gli importi attribuiti.

Al riguardo si rileva, a titolo esemplificativo, che la suddetta Delibera dell'ASP di Palermo n. 677/24 non indica per ciascuna struttura *"il valore della produzione media del biennio 2022/2023*", i punteggi ottenuti per ciascun parametro premiale, il *"punteggio struttura*", "*il peso struttura"*, il *"punteggio pesato struttura*". Ed ancora, la suddetta Deliberazione non indica l'ammontare delle risorse necessarie per assegnare il *"budget minimo"* alle strutture che hanno conseguito *"un valore inferiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti"*.

Si rileva che tali dati - fondamentali per la determinazione dei budget - non sono indicati in nessuno dei documenti allegati o richiamati dalla sopra citata Delibera, rendendo impossibile un controllo e una verifica in ordine alla corretta applicazione dei criteri di cui al D.A. n. 643/24 e, dunque, in ordine all'esatta individuazione dei budget assegnati alle varie strutture.

Sul punto, appare utile evidenziare che altre ASP - al fine di motivare e rendere trasparente la determinazione dei budget – hanno allegato alla delibera prospetti dettagliati, dai quali è possibile ricostruire in modo preciso gli importi di partenza considerati e i calcoli in concreto effettuati (doc. 12).

Nulla di ciò è stato fatto dall'Asp di Palermo, con conseguente illegittimità della delibera oggi impugnata.

Per completezza, si evidenzia che, con apposita istanza di accesso, la struttura ricorrente ha chiesto all'ASP di acquisire la documentazione necessaria a ricostruire i dati utilizzati e le operazioni di calcolo effettuate per determinare i vari budget (doc. 5).

Tale istanza risulta, ad oggi, priva di riscontro.

Questa difesa, pertanto, si riserva di impugnare con motivi aggiunti di ricorso, la suddetta deliberazione una volta acquisita la predetta documentazione.

Si rileva, tuttavia, per completezza, come - dai dati reperiti informalmente dal ricorrente - risulti che siano stati commessi dalla P.A. gravi errori nella determinazione dei vari budget.

Al riguardo, a titolo esemplificativo, si evidenzia come sia stato riferito alla ricorrente che *"la produzione media del biennio 2022/2023"* (dato fondamentale per la ripartizione "*del 90% dell'aggregato di branca e provincia"*) è stata calcolata al netto del ticket, laddove il D.A. n. 643/24 - facendo riferimento alla nozione di *"produzione"* - non può che essere inteso nel senso di comprendere tutte le prestazioni rese (ossia prodotte) dalle strutture per il S.S.R., e dunque anche quelle per le quali è stato pagato il ticket (trattandosi pur sempre di prestazione erogate ossia prodotte). Del resto, laddove il D.A. n. 643/24 ha voluto che non si tenesse del conto del ticket, lo ha fatto espressamente, prevedendo, ad esempio, che l'aggregato di spesa va determinato *"al netto del ticket"*.

Non può, pertanto, che applicarsi il noto brocardo *"Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit"*.

Ed ancora, sempre a titolo esemplificativo, si evidenzia come sia stato riferito alla struttura ricorrente che – ai fini della determinazione dell'importo a quest'ultima spettante - l'ASP abbia tenuto conto anche della produzione 2022, nonostante tale dato sia stato falsato dalla tardiva comunicazione del budget assegnato per tale anno.

Al riguardo, si rileva che – ai sensi dell'art. 3 del D.A. n. 643/24 - per le *"Prestazioni ambulatoriali"* il valore dell'aggregato provinciale per branca avrebbe dovuto essere distribuito tra le varie strutture secondo la seguente metodologia:

1) calcolare per ogni struttura di specialistica accreditata e contrattualizzata il valore della produzione media del biennio 2022/2023, avendo cura di verificare le seguenti eccezioni:

− per le strutture che non abbiano registrato alcuna produzione nell'anno 2022 per motivi connessi ad adeguamenti strutturali obbligatori, sospensioni di attività per trasferimento ad altra provincia, eventi e cause di forza maggiore, ovvero, per altra condizione debitamente documentata dall'ASP territorialmente competente, deve essere considerata la sola produzione dell'anno 2023;

− per le strutture che abbiano sospeso la loro attività per un periodo limitato nell'arco temporale considerato – biennio 2022/2023 – per motivi connessi ad adeguamenti

strutturali obbligatori, sospensioni di attività per trasferimento ad altra provincia, contrattualizzazione nel corso dell'anno di riferimento, eventi e cause di forza maggiore, ovvero, per altra condizione certificata dall'ASP territorialmente competente, dovrà essere considerato quale valore medio di produzione la stima in proiezione all'intero anno;

Tali disposizioni consentono di escludere il dato della produzione del 2022 dal calcolo rilevante per la distribuzione delle risorse nel caso in cui la singola struttura specialistica non abbia registrato alcuna produzione, ovvero abbia comunque sospeso la propria attività, per ragioni a lei non imputabili (sostanzialmente riconducibili a cause di forza maggiore).

Il suddetto articolo non può che essere inteso nel senso di escludere il dato della produzione del 2022 anche laddove gli stessi identici eventi di forza maggiore abbiano inciso negativamente su tale produzione.

Ebbene, nel caso di specie, risulta documentalmente che la struttura odierna ricorrente ha ricevuto la comunicazione dell'assegnazione del budget per l'anno 2022 solo nel corso del 2023 (cfr. doc. 14).

Tale enorme ritardo le ha impedito in radice di conoscere tempestivamente le risorse economiche a propria disposizione per l'anno 2022, rendendole impossibile una corretta pianificazione delle attività e degli investimenti e spingendola ad operare in dodicesimi rispetto al budget 2019 (così come indicato dalle direttive dell'ASP di Palermo e dell'Assessorato Regionale della Salute – cfr. Docc. 15 e 16).

La mancata comunicazione tempestiva del budget ha, dunque, generato una grave e oggettiva incertezza che ha precluso alla struttura di operare a pieno regime nel 2022, impedendole di utilizzare tutto il budget a sua disposizione; budget che, altrimenti, sarebbe stato certamente impiegato per intero, come avvenuto l'anno successivo.

Il dato relativo alla produzione relativa al 2022 è, pertanto, irrimediabilmente falsato a causa di un ritardo di contrattualizzazione della struttura imputabile all'amministrazione.

È evidente, in tal senso, che l'impossibilità di conoscere entro termini ragionevoli le risorse assegnate per l'anno 2022 rappresenti certamente una causa di forza maggiore o, quantomeno, un'altra condizione ostativa non imputabile alla struttura, che ha

influenzato significativamente, in senso negativo, la sua capacità produttiva in quell'anno.

Ed allora, appare evidente come la suddetta eccezione prevista dall'art. 3 del D.A. n. 643/24 debba riguardare anche la struttura ricorrente, che nel 2022, pur non avendo interrotto del tutto la propria attività, ha comunque fortemente ridimensionato la stessa, a causa di un oggettivo evento di forza maggiore.

D'altra parte, da un punto di vista sostanziale, una contrazione dell'attività è sovrapponibile, quanto a effetti, a una sospensione parziale della stessa.

Del resto, il suddetto art. 3 del D.A. n. 643/24 risulterebbe palesemente illegittimo – e mercé con il presente atto cautelativamente lo si impugna (unitamente al provvedimento dello stesso applicativo, ossia la Deliberazione dell'ASP di Palermo n. 677/24) - ove inteso nel senso di imporre la valutazione della produzione 2022, anche nei casi in cui la stessa sia stata falsata da circostanze non imputabili alla struttura convenzionata. Ove così intesa, infatti, la suddetta disposizione risulterebbe manifestamente irragionevole nonché fonte di un'evidente disparità di trattamento, nella misura in cui finirebbe per non ricomprendere tra le eccezioni contemplate anche il caso dell'odierna ricorrente, in cui il budget è stato utilizzato solo in parte a causa della contrattualizzazione avvenuta soltanto nell'anno successivo a quello di riferimento, per un ritardo imputabile unicamente all'amministrazione. Siffatta limitazione dell'ambito di applicazione della disposizione penalizzerebbe ingiustamente le strutture (quali quella ricorrente) che, pur avendo registrato una produzione di prestazioni nel 2022, non hanno potuto operare a pieno regime per motivi indipendenti dalla loro volontà e che il decreto stesso annovera tra le cause di forza maggiore.

Ciò, in contrasto con i principi di equità, ragionevolezza e buona amministrazione sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare evidente l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

**IV) SULL'ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DELLA NOTA DELL'ASP DI PALERMO PROT. N. 25668/2025 DEL 15.01.2025 E DELLA NOTA DELL'ASSESSORATO REGIONALE PROT. N. 1478 14.01.2025.**

Come chiarito in punto di fatto, l'Assessorato Regionale della Salute – con nota prot. n. 1478 del 14.01.2025 – ha disposto che, *"nelle more dell'emanazione del provvedimento*

*assessoriale di determinazione degli aggregati di spesa regionali e provinciali per l'anno 2025 per la specialistica ambulatoriale da privato, al fine di assicurare la continuità assistenziale, le Aziende Sanitarie Provinciali in indirizzo, riconosceranno, provvisoriamente, alle strutture private, a titolo di acconto, il valore delle prestazioni mensilmente fatturate nella misura di un dodicesimo rapportato al budget contrattualizzato nell'anno 2024, in applicazione di quanto statuito con il D.A. n. 643 del 11 giugno 2024 "Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l'assistenza specialistica da privato — anno 2024" e al netto delle eventuali somme assegnate con la sottoscrizione di accordi integrativi, giusto articolo 9 del medesimo decreto"* (doc. 3).

Con successiva nota dell'ASP di Palermo prot. n. 25668/2025 del 15.01.2025 - in applicazione della suddetta direttiva Assessoriale (di cui alla sopra citata nota prot. n. 1478) – è stato disposto che si *"procederà a quantificare, nella misura pari ad 1/12 del budget assegnato per l'anno 2024 alla singola struttura convenzionata, per ogni mese dell'anno 2025 per il quale sarà necessario garantire la contrattualizzazione provvisoria. Le strutture in indirizzo saranno, pertanto, invitate a stipulare i contratti provvisori che permetteranno la regolamentazione dei rapporti con questa ASP con particolare riguardo alle attività di emissione degli ordinativi su piattaforma NSO*" (doc. 4).

Le suddette note sono affette da illegittimità derivata laddove prevedono l'assegnazione (seppure in via provvisoria) per l'anno 2025 del *"budget contrattualizzato nell'anno 2024"*.

Ed invero, è evidente come dall'illegittimità del budget assegnato alla struttura ricorrente con riferimento all'anno 2024 non può che derivare l'illegittimità dell'assegnazione - per il 2025 - di un budget mensile provvisorio pari ad 1/12 di quello assegnato nell'anno precedente.

**V) ISTANZA *EX* ART. 41 C.P.A.**

Mercé il presente atto, si chiede l'autorizzazione a provvedere alla notifica per pubblici proclami, mediante pubblicazione del ricorso nell'albo *on line* dell'Amministrazione resistente, *ex* art. 41 c.p.a., in ragione dell'elevato numero di potenziali controinteressati ossia di strutture destinatarie del provvedimento di assegnazione del budget.

Infatti, stante l'elevato numero dei soggetti potenzialmente coinvolti e della conseguente

difficoltà di procedere a notifiche individuali, la notificazione per pubblici proclami mediante pubblicazione sul sito dell'amministrazione resistente consentirebbe di garantire ugualmente la conoscenza dell'atto.

**P.Q.M.**

**VOGLIA L'ILL.MO PRESIDENTE DELLA REGIONE**

Ove ritenuto necessario ai fini del decidere, autorizzare la notifica del ricorso per pubblici proclami, a tutti i soggetti e controinteressati con le modalità (telematiche) ritenute più idonee.

Nel merito, accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati, dichiarando – ove occorra – l'illegittimità della condotta dell'ASP di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, consistente nella mancata tempestiva conclusione del procedimento di determinazione del budget spettante alla struttura ricorrente.

Il contributo unificato è dovuto in misura ordinaria.

Palermo,

*Avv. Girolamo Rubino*

*Avv. Giuseppe Impiduglia*