

SANITÀ PUBBLICA

I POLICLINICI UNIVERSITARI NON SONO EQUIPARABILI AD AZIENDE OSPEDALIERE O UNITÀ SANITARIE LOCALI.

(PRESIDENTE GIOVANNINI; RELATORE SANTORO; UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE CONTRO REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA E ALTRI)

LA MASSIMA

SANITÀ PUBBLICA - POLICLINICI UNIVERSITARI - EQUIPARABILITÀ ALLE AZIENDE OSPEDALIERE E ALLE UNITÀ SANITARIE LOCALI - INCONFIGURABILITÀ (DLGS 30 DICEMBRE 1992 N. 502, ARTICOLO 4, COMMA 5)

I policlinici universitari non sono equiparabili alle aziende ospedaliere e alle unità sanitarie locali in quanto mentre queste sono dotate di personalità giuridica pubblica, il policlinico universitario di cui all'articolo 4, comma 5 del Dlgs 30 dicembre 1992 n. 502, è azienda dell'università parte integrante della stessa, sia pure dotata di autonomia organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile secondo le modalità fissate dallo statuto dell'università di appartenenza.

SANITÀ PUBBLICA - TRASFERIMENTO DI BENI EX ARTICOLO 5 DEL DLGS 30 DICEMBRE 1992 N. 502 - DESTINATARI - POLICLINICO UNIVERSITARIO - ESCLUSIONE.

(DLGS 30 DICEMBRE 1992 N. 502, ARTICOLO 5)

Ai sensi dell'articolo 5 del Dlgs del 30 dicembre 1992 n. 502, il policlinico universitario non rientra fra i soggetti destinatari dei beni di proprietà comunale con vincolo di destinazione sanitaria.

FATTO

A seguito della costituzione nel 1994, in base all'art. 4 del D.Lgs. 502/92, dell'Azienda Policlinico Universitario di Udine, l'Università degli studi di Udine sollecitava a più riprese sia la Regione Friuli-Venezia Giulia che il Comune di Udine a conseguire la cessione a titolo gratuito a favore del Policlinico Universitario - ai sensi dell'art. 5 del medesimo D.Lgs. 502/92 - di una quota parte dei beni facenti parte del patrimonio comunale, già di pertinenza della soppressa USL n. 7 "Udinese".

Con nota 9 maggio 1996 (n. 5165/486/SG-D), il Dirigente del Servizio Affari della Giunta Regionale del Friuli-Venezia Giulia comunicava all'Università degli Studi di Udine (nel proseguo Università) la deliberazione n. 6225 in data 12 dicembre 1995 della Giunta Regionale, provvedimento concernente la "Assegnazione definitiva all'Azienda Ospedaliera S. Maria Misericordia delle unità operative, dei beni mobili ed immobili, del personale dipendente e dei rapporti giuridici ed economici" senza contemplare il Policlinico Universitario. L'Università di Udine ricorreva, con atto notificato in data 12/6/1996 avverso la predetta deliberazione, innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Friuli-Venezia Giulia che, con sentenza n. 1012 pubblicata in data 13 dicembre 1997, rigettava il ricorso.

È proposto appello con atto notificato il 21 gennaio 1999.

Secondo l'appellante, il giudice di primo grado è incorso nell'errore di ritenere che, in forza della normativa vigente, i Policlinici Universitari - e nella specie il Policlinico Universitario di Udine attuale appellante - non rientrino tra i soggetti destinatari delle operazioni di trasferimento dei beni comunali con destinazione sanitaria di cui al D.Lgs.

502/92, nonostante la lettera delle disposizioni in materia e la RATIO sistematica del decreto legislativo conducano alla conclusione opposta.

Nel decreto legislativo in esame i Policlinici Universitari sono sempre classificati come "Aziende", sicchè, come tali, non potrebbero in alcun modo essere estromessi dall'ambito delle Aziende Ospedaliere che sono appunto le beneficiarie del trasferimento dei beni comunali.

A conferma di quanto appena detto, vi sarebbe il comma 8 dell'art. 4, che include espressamente le Aziende che fanno capo all'Università tra le Aziende Ospedaliere cui si rivolgerebbe la normativa ivi dettata, anche a seguito delle modifiche introdotte dai D.L.vi nn. 229/1999 e 517/1999. Né sarebbe spiegabile la ragione per la quale il D.Lgs. n. 502/92, nonché i successivi interventi normativi, abbiano coinvolto i Policlinici Universitari nella riorganizzazione delle modalità di funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale, imponendo loro criteri gestionali uniformi (si pensi all'obbligo di chiusura dei bilanci in pareggio), nonché prevedendo identici moduli sanzionatori in caso di disfunzioni gestionali (si pensi al commissariamento da parte della Regione ed alla revoca dell'autonomia aziendale).

Né sarebbe plausibile che l'assimilazione dei Policlinici Universitari alle Aziende Ospedaliere e la loro collocazione come parte integrante delle strutture sanitarie regionali, valga soltanto in relazione agli oneri imposti ai medesimi Policlinici Universitari, e non anche al fine di individuare i destinatari del trasferimento dei beni preordinati alla erogazione delle prestazioni sanitarie da parte delle stesse strutture regionali; e per di più quando una tale individuazione sia contenuta, a brevissima distanza, in un medesimo testo normativo. Ne conseguirebbe inoltre la violazione dell'art. 7, L. n. 241/90, essendosi impedita la partecipazione di un soggetto - quale appunto l'Università di Udine - che aveva pieno titolo per interloquire in materia e che poteva vantare un'indubbia posizione di interesse rispetto ai provvedimenti in via di adozione da parte dell'Amministrazione Regionale.

In via subordinata, insiste nella questione di costituzionalità dell'art. 5, D.Lgs n. 502/92 nonché dell'attuale art. 5, D.Lgs n. 229/99, in relazione agli artt. 3, 32, 33, 97 Cost., rilevando che l'esclusione dei Policlinici Universitari dall'ambito dei soggetti destinatari dei beni comunali con finalità sanitaria risulterebbe priva di ogni giustificazione razionale, trattandosi di strutture che operano nell'ambito comunale e che concorrono alla erogazione dell'attività sanitaria a favore dei cittadini nel quadro della programmazione regionale, e per di più disponendo di competenze altamente qualificate e professionali che erogano prestazioni sanitarie talora dispensate in via esclusiva dal Policlinico Universitario. Si è costituita la Regione suindicata ed ha controdedotto puntualmente.

DIRITTO

L'appello è infondato.

Il primo e secondo comma dell'art. 5 del D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502 (riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) dispongono che, nel rispetto della normativa regionale vigente, il patrimonio delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere è costituito da tutti i beni mobili e immobili ad esse appartenenti, ivi compresi quelli da trasferire o trasferiti loro dallo Stato o da altri enti pubblici, in virtù di leggi o di provvedimenti amministrativi, nonché da tutti i beni comunque acquisiti nell'esercizio della propria attività o a seguito di atti di liberalità. Le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere hanno disponibilità del patrimonio secondo il regime della proprietà privata, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 830, secondo comma, del codice civile. Gli atti di trasferimento a terzi di diritti reali su immobili sono assoggettati a previa autorizzazione della regione. I beni mobili e immobili che le unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico utilizzano per il perseguimento dei loro fini istituzionali costituiscono patrimonio indisponibile degli stessi, soggetti alla disciplina dell'articolo 828, secondo comma, del codice civile.

Le citate norme dispongono quindi che i beni mobili ed immobili

e le attrezzature, patrimonio dei Comuni o delle Province con vincolo di destinazione alle U.S.L., siano trasferiti al patrimonio delle Unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, con esenzione, per gli enti interessati al trasferimento, di ogni onere relativo alle imposte e tasse.

Ad avviso dell'appellante, i suddetti commi dell'art. 5 potrebbero essere applicati, con trasferimento dei relativi beni, anche ai Policlinici Universitari a gestione diretta, costituiti in azienda, considerata anche la sussistenza del vincolo di destinazione che impedisce alle Università di disporre un utilizzo diverso da quello dell'assistenza.

La questione è tutta incentrata sulla natura dei policlinici universitari. La loro disciplina è contenuta nel quinto comma dell'art. 4 del D.L.vo in questione, il quale afferma che "i policlinici universitari sono aziende dell'università dotate d'autonomia organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile".

Un secondo periodo dello stesso comma aggiunge che "lo statuto dell'università determina, su proposta della facoltà di medicina, le modalità organizzative e quelle gestionali, nel rispetto dei fini istituzionali, in analogia ai principi del presente decreto fissati per l'azienda ospedaliera".

Più ampia appare, invece, l'autonomia concessa alle U.S.L. il primo comma dell'art. 3 dello stesso D.L. così recita: "l'Unità sanitaria locale è azienda dotata di personalità giuridica pubblica, d'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile gestionale e tecnica, fermo restando il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio sanitario delle comunità locali". Come si evince dall'esame comparato delle sue disposizioni, le U.S.L. beneficiano anche dell'autonomia amministrativa e di quella tecnica non prevista per i policlinici universitari. Inoltre, mentre nella definizione di U.S.L. il Legislatore ha affermato la sua natura di "Azienda dotata di personalità giuridica pubblica", per i policlinici la definizione li riduce ad "aziende dell'università".

Tale duplice dato normativo appare dirimente ai fini del quesito in oggetto. Difatti, la carenza d'autonomia amministrativa, oltre che tecnica, e l'esplicito riferimento all'università d'appartenenza configurano, ad avviso della Sezione, i policlinici universitari come parte integrante, seppure con una buona dose d'autonomia, delle università cui fanno capo. Ad essi, pertanto, non sono applicabili i poteri di indirizzo tecnico, promozione e supporto che le regioni esercitano nei confronti delle U.S.L. ai sensi del secondo comma dell'art. 1 D.Lvo n. 502 del 1992.

In conclusione, il regime applicabile ai relativi beni non è, in via estensiva, quello del trasferimento di proprietà da parte della regione di beni e strutture proprie, bensì quello che verrà previsto da regione e università nell'ambito dei protocolli d'intesa previsti dal comma 1 dell'art. 6 dello stesso D.L.vo, ovvero dalla norma che, tra l'altro, prevede l'intesa dei due soggetti per la costituzione stessa di policlinici universitari mediante scorporo e trasferimento da singoli stabilimenti ospedalieri di strutture universitarie od ospedaliere, accorpandole in stabilimenti omogenei.

Le evidenziate differenze organizzative tra le strutture in esame conducono altresì a ritenere manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate dall'appellante. L'appello deve comunque respingersi. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione Sesta, rigetta l'appello. Spese compensate.