

N. 01352/2015REG.PROV.COLL.
N. 09110/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 9110 del 2012, proposto da:

REGIONE PUGLIA,

in persona del legale rappresentante p.t.,

rappresentata e difesa dall'avv. Mariangela Rosato, con domicilio eletto presso la Delegazione Romana della Regione Puglia, in Roma, via Barberini, 36,

contro

Laboratorio di Analisi Biochimico Ormonali Di Liddo S.r.l.,

in persona del legale rappresentante p.t.,

costitutosi in giudizio, rappresentato e difeso da ultimo dall'avv. Massimo F. Ingravalle, con domicilio eletto presso lo studio Sanino, in Roma, viale Parioli, 180

nei confronti di

Azienda Sanitaria Locale BAT,

in persona del legale rappresentante p.t.,

non costituitasi in giudizio,

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI - SEZIONE III n. 01637/2012, resa tra le parti, concernente revoca accreditamento provvisorio con il s.s.r.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto che non si è costituita in giudizio l’Azienda Sanitaria Locale BAT;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dell’appellato;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2015, il Cons. Salvatore Cacace;

Uditi per le parti, alla stessa udienza, gli avvocati Mariangela Rosato ed Andrea Manzi in sostituzione dell’avv. Massimo F. Ingravalle;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - Il Laboratorio di Analisi odierno appellato, operante in regime di accreditamento con il Servizio sanitario nazionale, impugnava davanti al T.A.R. per la Puglia, sede di Bari, la determinazione dirigenziale n. 350 del 17 novembre 2009, con la quale il Dirigente del Servizio programmazione e gestione sanitaria dell'Assessorato per le politiche della salute della Regione Puglia aveva revocato l’accreditamento provvisorio di cui era titolare.

Il provvedimento impugnato richiamava a tal fine “gravi carenze ed irregolarità rilevate dal Dipartimento di Prevenzione della ASL BAT” e faceva specifico riferimento alla nota n. 7514 dell’11 febbraio 2009, con cui il Direttore Generale dell’Azienda Sanitaria Locale BAT, “a causa delle gravi irregolarità inadempienze rilevate dal Dipartimento Prevenzione”, aveva comunicato la propria intenzione di non rinnovare il rapporto contrattuale con il Laboratorio per l’anno 2009 per l’acquisto di prestazioni in regime convenzionale.

Tale atto, in particolare, era stato determinato dagli esiti di due accessi ispettivi (in data 14 ottobre e 21 ottobre 2008), dai quali era emersa la presenza, nel laboratorio di analisi, di reagenti scaduti (fatto dal quale era scaturito anche un procedimento penale) e la sussistenza di alcune carenze strutturali.

2. – Con successivi motivi aggiunti il Laboratorio ricorrente impugnava altresì la nota della ASL BAT prot. n. 37414 del 26 maggio 2010 ed il non conosciuto atto con il quale era stata eliminata dal sistema SVIM Service con conseguente cancellazione del codice di identificazione assegnato a ciascuna struttura in fase di accreditamento con il Servizio sanitario regionale.

3. - Il T.A.R., con la sentenza indicata in epigrafe, rilevata l'intervenuta restituzione al ricorrente dello status di accreditato (conseguente ai provvedimenti dirigenziali n. 7 in data 19 gennaio 2012 e n. 8 in data 20 gennaio 2012, con cui era stata decisa la revoca della precedente determinazione dirigenziale n. 350/2009) e preso atto della dichiarazione del ricorrente stesso circa il sopravvenuto annullamento in autotutela ad opera dell'Azienda Sanitaria BAT della cancellazione dal sistema informatico contestata con i motivi aggiunti, ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse tanto il ricorso originario quanto i motivi aggiunti nel loro petitum di annullamento; ha tuttavia dichiarato illegittimi gli atti col primo impugnati, in applicazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a., in quanto "la revoca dell'accredimento provvisorio (in realtà determinata da condizioni diverse da quelle previste a tal fine dagli articoli 27 e 21 della legge regionale n. 8/2004) è intervenuta dopo la successiva verifica del giorno 8 aprile 2009 del gruppo di lavoro dell'Azienda sanitaria, che attesta il venir meno delle carenze riscontrate in precedenza; l'atto di ritiro non è dunque fondato su una congrua valutazione dell'effettivo interesse pubblico all'autotutela, come d'altronde ammette esplicitamente la stessa Regione nella determinazione dirigenziale 19

gennaio 2012 n. 7, a pag. 4 (nella sua versione originaria prima di essere contraddittoriamente integrata dalla determinazione 20 gennaio 2012 n. 8)”.

“Né è sufficiente, per giustificare l’atto di ritiro”, ha concluso il T.A.R., “il mero richiamo alla vicenda penale, in quanto la sentenza 19 luglio 2011-14 gennaio 2012 del G.I.P. presso il Tribunale di Trani ha comunque assolto gli amministratori della società da tutte le accuse mosse perché il fatto non sussiste, con riferimento quindi sia alla conservazione promiscua dei reagenti sia all’uso di quelli scaduti” (pagg. 6 – 7 sent.).

4. – La sentenza è appellata, nella parte in cui dichiara illegittimi gli atti impugnati e condanna la Regione Puglia al pagamento delle spese di giudizio, dalla Regione stessa, che la censura sotto quattro diversi profili.

Si è costituito in giudizio, per resistere, il Laboratorio appellato, che, con memoria conclusionale, analiticamente confuta gli assunti avversari.

Non si è costituita in giudizio l’Azienda Sanitaria Locale BAT.

Con memoria di replica la Regione ha evidenziato ulteriormente gli aspetti più significativi della vicenda.

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione all’udienza pubblica dell’11 febbraio 2015.

5. – La Regione appellante sostiene, col secondo motivo di appello ribadito in sede di memoria di replica (che per ragioni d’ordine logico merita prioritaria trattazione), che “il punto cruciale del presente giudizio è rappresentato dalla ricaduta del giudicato penale sulla correttezza delle determinazioni assunte dall’Amministrazione regionale” e che l’intervenuto giudicato penale di assoluzione, che il giudice di primo grado ha ritenuto idoneo a rendere “il richiamo alla vicenda penale” insufficiente a giustificare l’atto di ritiro, confermerebbe, anziché smentire, l’accertamento delle condizioni (detenzione promiscua di reagenti scaduti), per cui l’Amministrazione Regionale è giunta alla decisione di revocare l’accreditamento.

Il Collegio ritiene la censura inammissibile per difetto di rilevanza, dovendosi, sul punto del rilievo dell'assoluzione intervenuta in sede penale, correggere la motivazione della sentenza impugnata, dal momento che l'impugnato provvedimento non contiene alcun richiamo o riferimento alla vicenda penale (pure attivata in relazione ad alcune delle criticità gestionali che hanno dato luogo alla contestata revoca), ma si fonda esclusivamente sulle "carenze" riscontrate nel laboratorio di analisi nel corso dei sopralluoghi di cui si è detto (v. nota del SISP – Dipartimento di Prevenzione ASL BT prot. n. 575 del 7/11/2008, ove si fa riferimento a "carenze strutturali, organizzative, tecnologiche, igienico sanitarie e in materia di igiene e sicurezza del lavoro" emerse nel corso dell'ispezione). Ne deriva che è solo sulla questione della idoneità o meno di dette carenze (il problema della cui sussistenza o meno alla luce dell'accertamento dei fatti compiuto in sede penale resta pertanto estraneo all'oggetto del presente giudizio come delimitato dal contenuto del provvedimento impugnato, dalle censure del ricorso di primo grado e dall'accoglimento fattone nei limiti di cui sopra dal T.A.R.) a costituire legittimo presupposto per l'adozione del ridetto provvedimento di revoca che deve soffermarsi lo scrutinio di legittimità dell'atto amministrativo al Giudice richiesto.

6. - Sul punto, e veniamo così al primo motivo di appello, il T.A.R. ha come s'è visto ritenuto che la revoca dell'accreditamento provvisorio sia stata "in realtà determinata da condizioni diverse da quelle previste a tal fine dagli articoli 27 e 21 della legge regionale n. 8/2004" e che, essendo essa "intervenuta dopo la successiva verifica del giorno 8 aprile 2009 del gruppo di lavoro dell'Azienda sanitaria, che attesta il venir meno delle carenze riscontrate in precedenza", sia mancata "una congrua valutazione dell'effettivo interesse pubblico all'autotutela".

Le censure rivolta con l'atto di appello avverso tale statuizione non sono fondate.

Se, invero, non si può condividere l'affermazione del Giudice di primo grado secondo cui le carenze riscontrate negli indicati sopralluoghi non fossero di per sé idonee a determinare le condizioni per la revoca ai sensi degli articoli 21 e 27 della l.r. n. 8/2004 (che prevedono invece la possibilità di revoca "a seguito del venir meno delle condizioni di cui all'articolo 21", fra le quali, per quel che qui rileva, rientra "il possesso dei requisiti generali e specifici concernenti la struttura, le tecnologie e l'organizzazione del servizio"), non si può convenire con la tesi dell'appellante, secondo cui l'intervenuto accertato venir meno, in data antecedente all'atto di revoca, delle sole carenze strutturali riscontrate dall'ASL BAT in data 14 ottobre 2008 non sarebbe valso ad eliminare tutti i presupposti, sui quali si basava l'impugnato provvedimento.

Va rilevato, invero, che questo si fonda sulla nota della ASL n. 7514 dell'11 febbraio 2009 (con la quale l'Azienda aveva comunicato l'intenzione di non rinnovare il rapporto contrattuale in essere con il Laboratorio per l'anno 2009 per l'acquisto di prestazioni in regime convenzionale), che fa riferimento a generiche "gravi inadempienze ed irregolarità rilevate dal Dipartimento di Prevenzione – ASP", a loro volta specificate nei verbali di verifica del 14 e del 21 ottobre 2008 e nella già citata nota del SISP – Dipartimento di Prevenzione ASL BT prot. n. 575 del 7/11/2008, che riferisce come s'è detto di "carenze strutturali, organizzative, tecnologiche, igienico sanitarie e in materia di igiene e sicurezza del lavoro".

Trattasi di carenze che risultano tutte indistintamente rimosse all'ésito del successivo sopralluogo dello stesso Servizio in data 8 aprile 2009 (v. verbale di verifica straordinaria n. 42/2009), sul cui rilievo si fonda del resto, pur con le oscure ed incongruenti "integrazioni" introdotte con la determinazione dirigenziale n. 8/2012, la stessa determinazione dirigenziale n. 7/2012 di revoca della determinazione dirigenziale n. 350 del 17 novembre 2009, cui il Giudice di primo grado ha, con statuizione

passata in giudicato, attribuito rilevanza ai fini della declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado nel suo petitum di annullamento. Ferma, dunque, l'astratta idoneità dei fatti accertati dal Dipartimento Prevenzione della ASL nelle ispezioni del 14 e del 21 ottobre 2008 a determinare la revoca del titolo di accreditamento in quanto indubbiamente riferibili ai requisiti strutturali, organizzativi e funzionali necessari per l'operatività della struttura (v. Cons. St., III, 14 gennaio 2014, n. 105), pur potendosi condividere le osservazioni della Regione circa il carattere dovuto e vincolato dell'atto inibitorio in presenza della sopravvenuta mancanza dei requisiti stessi, quella ch'è sicuramente mancata nel caso di specie è stata, come correttamente evidenziato dal T.A.R., la concreta esplicitazione e valutazione dell'interesse pubblico perseguito con l'atto di ritiro una volta che il rispetto degli standards prescritti per ottenere e conservare l'accreditamento risultava ormai ripristinato integralmente da oltre sette mesi; se, invero, con il provvedimento di revoca l'Amministrazione persegue l'interesse pubblico nella sua dinamicità temporale, ancorata a presupposti oggettivi, l'aver ritenuto stabilizzate carenze ormai insussistenti e l'aver omesso di motivare circa l'eventuale idoneità del pur intervenuto mutamento della situazione di fatto ad incidere con caratteri di attualità comunque negativamente sul rapporto di accreditamento, vale ad inficiare irrimediabilmente il provvedimento oggetto del giudizio, sotto il profilo dell'assenza di una motivazione rigorosamente congrua e pertinente al caso concreto.

7. – Quanto ai restanti motivi di appello, la quarta censura, con la quale si rinvia alle difese, eccezioni e deduzioni svolte in primo grado, va dichiarata inammissibile, per violazione del principio di specificità e dell'ònere di espressa riproposizione, di cui all'art. 101 c.p.a.

8. – Per le considerazioni che precedono l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata nei sensi di cui sopra.

Dalla conferma della soccombenza deriva poi l'inammissibilità del terzo motivo di appello relativo al capo della sentenza di primo grado recante la condanna alle spese, in quanto fondato sulla pretesa insussistenza della soccombenza medesima, che della condanna alle spese costituisce l'ineludibile presupposto.

Le particolarità del caso consentono comunque di disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo respinge e, per l'effetto, conferma, nei sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata.

Spese e competenze del grado di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2015

IL SEGRETARIO

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

