

N. 00719/2014REG.PROV.COLL.
N. 00236/2012 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 236 del 2012, proposto dal Centro Bio Medico di Analisi Cliniche, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Calvani, con domicilio eletto presso l'avv. Arturo Sforza in Roma, via Ettore Rolli, 24-C/11;

contro

Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Adriana Shiroka, con domicilio eletto presso la Delegazione la Regione della Puglia in Roma, via Barberini, n. 36;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE II n. 01835/2011, resa tra le parti, concernente REVOCA ACCREDITAMENTO ISTITUZIONALE S.S.R. - RIS. DANNI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2014 il consigliere Bruno Rosario Polito e uditi per le parti gli avvocati D'Ambrosio, per delega dell'avv. Calvani, e Shiroka;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione dirigenziale n. 208 del 3 agosto 2011 la Regione Puglia, Assessorato alle politiche della salute, disponeva, ai sensi dell'art. 27 L.R. n. 8 del 2004, la revoca dell'accreditamento istituzionale con il Servizio sanitario regionale ex art. 12, comma 3, della L.R. n. 4 del 2010, del Centro Biomedico di Analisi Cliniche dott. Tiberio Pansini, con sede nel Comune di Molfetta (Ba).

A motivazione del provvedimento di ritiro era posto il riscontro della non conformità dei locali sede dell'attività al regolamento regionale n. 3 del 2005.

Erano, in particolare, ascritti al predetto centro le seguenti irregolarità della struttura sanitaria: mancanza di un vano dedicato specificatamente alle attività amministrative e ad archivio, nonché di uno spogliatoio per il personale; l'ubicazione del servizio igienico in diretta comunicazione con la sala d'attesa; la non accessibilità da parte dei disabili ai locali destinati alla prestazioni in accreditamento.

Quanto precede malgrado il centro interessato avesse effettuato i lavori per rendere la struttura conforme alle prescrizioni del regolamento regionale 3 del 2005, come constatato dal Dipartimento di Prevenzione della A.S.L. BA

a seguito di accesso sopralluogo in data 29 luglio 2011.

Avverso il provvedimento di revoca e gli atti istruttori ad esso preordinati il laboratorio di analisi proponeva ricorso avanti al T.A.R. per la Puglia, sede di Bari, assumendone l' illegittimità per violazione degli artt. 21 e 27 della L.R. n. 8 del 2004 e dell'art. 3 della legge L. n. 241 del 1990, nonché per carenza di istruttoria, difetto dei presupposti, illogicità, ingiustizia manifesta.

Il Centro Biomedico ricorrente lamentava, in particolare, che la Regione, anziché comminare l'immediata revoca dell'accreditamento, avrebbe dovuto assegnare un termine per adeguarsi alle prescrizioni dettate dal regolamento regionale n. 3 del 2005, previa eventuale sospensione dell'attività.

Con sentenza in forma semplificata il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

Avverso la pronunzia reiettiva il Centro interessato ha proposto atto di appello ed ha contrastato le conclusioni del primo giudice e riproposto i motivi articolati in prime cure.

Resiste la Regione Puglia che ha contraddetto i motivi di impugnativa e concluso per la conferma della sentenza impugnata.

In sede di note conclusive le parti hanno insistito nelle rispettive tesi difensive.

All'udienza del 16 gennaio 2014 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. La Regione ha provveduto alla revoca dell'accreditamento istituzionale sul presupposto del difetto dei requisiti strutturali e tecnologici - quali prescritti dal regolamento n. 3 del 2005 - in capo al laboratorio appellante, alla data del 31 dicembre 2010, per l'erogazione delle prestazioni cliniche con onere di rimborso a carico del servizio sanitario regionale.

La Regione dopo aver illustrato l'evoluzione normativa del sistema di accreditamento a partire dagli artt. 8 *bis*, 8 *quater* ed 8 *octies* del d.lgs. n. 502 del 1992, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché la disciplina attuativa adottata a livello regionale (artt. 1 e 3 della L.R. n. 8 del 2004) pone in rilievo che l'art. 21, comma 4, della L.R. predetta – quale introdotto dalla L.R. 12 agosto 2005, n. 12 - ha fissato termini puntuali per l'adeguamento strutturale ed impiantistico delle strutture gestite da soggetti provvisoriamente accreditati, in ogni caso entro quattro anni dalla presentazione dell'apposito piano a ciò finalizzato, con riserva della Regione di ogni verifica in ordine alla permanenza dei requisiti in corso di rapporto e di imporre le conseguenti azioni adempitive (art. 27 della L.R. n. 8 del 2004 cit.).

L'art. 36 della L.R. n. 10 del 2007 ha segnato il passaggio dall'*accreditamento transitorio* a quello *provvisorio* e l'art. 2, comma 100, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) ha, da ultimo, fissato al 1° gennaio 2010 la data per la cessazione dell'*accreditamento provvisorio*. E', quindi, intervenuta la L.R. n. 4 del 2010 che all'art. 12, comma 2, ha stabilito, in sintonia con la normativa nazionale, che *“le strutture ed i soggetti che alla data del 31 dicembre 2009 (recte 2010, trattandosi di refuso in sede di redazione della legge regionale di adeguamento alla normativa nazionale) abbiano superato la fase di provvisorio accreditamento di cui all'art. 36 della L.R. n. 10/2007, a partire dal 1° gennaio 2010 accedono alla fase di accreditamento istituzionale, purché in possesso dei requisiti strutturali e tecnologici di cui al reg. reg. n. 3/2005”*.

Il T.A.R. ha ritenuto legittima la determinazione dell' Assessorato alle Politiche della Salute che con carattere di automatismo ha disposto la revoca dell'accreditamento per il difetto dei taluni dei prescritti requisiti, sul

rilievo che il loro possesso alla data del 31 dicembre 2010 veniva a costituire *conditio sine qua non* per il passaggio dalla fase di accreditamento provvisorio a quello istituzionale.

Osserva il collegio che l'art. 12, comma 4, della L.R. n. 4 del 2010 - diversamente da quanto ritenuto dal T.A.R. - agli effetti del controllo del possesso da parte delle strutture provvisoriamente accreditate dei "*requisiti strutturali e tecnologici*" ai fini del passaggio all' *accreditamento istituzionale* reca una norma di rinvio all'integrale al contenuto prescrittivo dell'art. 27 della L.R. n. 8 del 2004. Tale ultima disposizione, nel disciplinare a regime i poteri di controllo della Regione in ordine alla permanenza dei requisiti in capo ai soggetti accreditati, prevede che "*l'accertamento di situazioni di non conformità ai requisiti di accreditamento comporta, a seconda della gravità delle disfunzioni riscontrate e, previa formale diffida, la sospensione con prescrizioni*".

Si versa a fronte di una fase procedimentale che è garante della regola di proporzionalità degli interventi dell'Amministrazione che incidono su posizioni di vantaggio di soggetti beneficiari di provvedimenti autorizzatori o concessori, in tutti i casi in cui non sussistano situazioni radicalmente preclusive per il prosieguo dell'attività autorizzata.

Il rinvio dell'art. 12 prima richiamato, in sede di disciplina del processo di *accreditamento istituzionale*, all'art. 27 della L.R. n. 8 del 2004, in contrario alle conclusioni del primo giudice, non è solo parziale, e cioè al solo esercizio del potere di revoca in caso di accertato difetto di alcuni requisiti, ma per evidenti ragioni di gradualità e proporzionalità nell'esercizio dei poteri di controllo, comprende anche la misura di minore afflittività ivi prevista, e cioè di sospensione del provvedimento di accreditamento nelle more dell'adeguamento alle prescrizioni imposte con atto di diffida.

E', pertanto, fondato il motivo di appello con il quale il Centro Bio Medico censura la revoca *ad nutum* del titolo di accreditamento, senza porre in condizione il centro autorizzato (operante in regime convenzionale per prestazioni ambulatoriali fin dal previgente regime) di ovviare, con assegnazione di termine, alle carenze della struttura adibita all'erogazione delle prestazioni, cui il Centro ha in fatto posto e non contestato rimedio in adeguamento alle specifiche del regolamento regionale.

3. Va respinta la domanda di risarcimento del danno, reiterata in appello, per compromissione dell'attività svolta e mancato guadagno, perché genericamente proposta senza specificazione del *quantum* a scioglimento della riserva al riguardo formulata dal ricorrente.

In ogni caso il composito quadro normativo, caratterizzato dal succedersi e sovrapporsi nel tempo degli interventi a disciplina delle prestazioni in regime di accreditamento, porta ad escludere - secondo in noti parametri della correttezza, imparzialità, buon andamento cui deve conformarsi l'agire egli organi pubblici - l'elemento soggettivo delle colpa, che si configura come essenziale ai fini della qualificazione dell'illecito e non può ricondursi al solo dato oggettivo della violazione di una norma che regola l'azione amministrativa.

Per le considerazioni l'appello va accolto nei limiti di cui al punto 2) della motivazione, restando assorbiti i motivi non esaminati; per l'effetto nei medesimi limiti va accolto ricorso di primo grado e va annullata la determinazione dirigenziale n. 208 del 3 agosto 2011 con esso impugnata.

In relazione ai profili della controversia spese ed onorari vanno compensati fra le parti per i due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, nei medesimi limiti accoglie il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento con esso impugnato.

Spese compensate per i due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere, Estensore

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/02/2014

IL SEGRETARIO

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