

**TAR LAZIO – Sezione III Stralcio – sentenza n. 15260 del 16 ottobre 2023**

**INNANZI AL G.O. LE CONTROVERSIE AVENTI AD OGGETTO L'ESITO DEI CONTROLLI DI APPROPRIATEZZA ESEGUITI DALLE ASL SULLE STRUTTURE PRIVATE ACCREDITATE**

*Le censure in esame hanno ad oggetto non la contestazione delle regole del rapporto concessorio, ma esclusivamente la correttezza o meno dell'adempimento e la remunerazione dovuta per esso. Con l'impugnazione proposta dall'Istituto, oggetto della contestazione non è la titolarità del potere di controllo da parte dell'amministrazione, né vengono contestate le modalità dell'esercizio del controllo, ma oggetto di impugnazione è esclusivamente l'esito di tale controllo, ovvero un accertamento privo di carattere autoritativo o discrezionale, e pertanto deve essere declinata la giurisdizione in favore del giudice ordinario.*

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - (Sezione Terza Stralcio) - ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15868 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Fondazione Policlinico Universitario Agostino Gemelli Irccs, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Guido Corso, Maria Grazia Carcione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Grazia Carcione in Roma, via Bocca di Leone 78;

*contro*

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

Asl Roma 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Grazioli 5;

*per l'annullamento:*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

annullamento della nota dell'ASL Roma 1 n. 0139561 del 7 ottobre 2019, indirizzata alla Fondazione ricorrente, con la quale vengono indicati i saldi integrativi spettanti alla Fondazione a titolo di remunerazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (anni 2016 e 2017)

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da FONDAZIONE POLICLINICO UNIVERSITARIO AGOSTINO GEMELLI IRCCS il 5.03.2020:

annullamento (i) della determinazione 11 dicembre 2019 n. G17355 della Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria della Regione Lazio (ii) per quanto occorra, della determinazione della

stessa Direzione 5 dicembre 2019, n. G16785; nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere, per le prestazioni di specialistica ambulatoriale, e per l'anno 2018, un saldo calcolato col criterio di cui al successivo motivo di diritto.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da FONDAZIONE POLICLINICO UNIVERSITARIO AGOSTINO GEMELLI IRCCS il 26.05.2020:  
annullamento della nota della Direzione Generale dell'ASL Roma 1 prot. n. 27388 del 20 febbraio 2020; nonché accertamento dell'inesistenza del diritto dell'ASL Roma 1 e della Regione Lazio al recupero delle somme pretese

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Asl Roma 1;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 22 settembre 2023 il dott. Emiliano Raganella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

Con ricorso introduttivo, regolarmente notificato e depositato, la Fondazione Policlinico Gemelli di Roma, chiede l'annullamento della n. nota dell'ASL Roma 1 n. 0139561 del 7 ottobre 2019 con la quale vengono indicati i saldi integrativi spettanti alla Fondazione a titolo di remunerazione delle prestazioni di assistenza sanitaria (anni 2016 e 2017), nella parte in cui quantifica nella somma di euro 100.431,00 il saldo relativo al 2017, anziché nella somma effettivamente spettante di euro 1.454.319,03; nonché della determinazione della Regione Lazio – Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria n. G09821 del 18 luglio 2019 con la quale sono quantificati i saldi integrativi per prestazioni di assistenza sanitaria rese negli esercizi 2016-2017 dal Policlinico Universitario non Statale 'Fondazione Agostino Gemelli' e nell'esercizio 2016 dal Policlinico Universitario non Statale "Campus Bio Medico"; determinazione già impugnata col ricorso pendente col n. R.G. 13878/2019.

In particolare vengono proposti i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8-quinquies co. 2 lett. b) e d) e co. 2-quater del d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i. – Violazione dell'accordo sottoscritto il 10 ottobre 2017 fra la Regione Lazio e la Fondazione Policlinico Universitario Agostino gemelli IRCC – Eccesso di potere per travisamento.
2. Violazione del Decreto Commissario ad Acta n. 40/2012 e, occorrendo, della delibera G.R. n. 1178/2003. Vizio del procedimento. Difetto di motivazione.
3. Violazione e falsa applicazione del decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche Sociali del 18 dicembre 2008 (G.U. 9 marzo, n. 56) – (Aggiornamento dei sistemi di clas-

sificazione adottati per la codifica delle informazioni cliniche contenute nella scheda di dimissione ospedaliera e per la remunerazione delle prestazioni ospedaliere) in relazione all'art. 8 sexies, co. 4 d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i. – Eccesso di potere per travisamento.

4. Violazione per principio di affidamento – Eccesso di potere”.

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente riproduce le medesime censure già sollevate con il precedente ricorso NRG 13878/2019, lamentando dunque l'operato assertivamente illegittimo della Regione Lazio, laddove, anziché considerare il presidio “Gemelli” ed il presidio “Columbus” come un unico soggetto interlocutore, continua a ragionare come se il budget, che il contratto prevede in modo unitario, dovesse essere ripartito rigidamente fra i due presidi (Policlinico e Columbus), così come anche il tetto massimo.

Il Collegio si è pronunciato sulla censura, rigettandola, nel ricorso n. 13878/2019 definito con la sentenza n. 14727/2023 cui si rinvia.

Con il secondo motivo, la Fondazione lamenta l'illegittimità dell'attività di controllo di congruità dei DGR 373 e 375 – Anno 2017, per violazione del DCA n. 40/2012 sul presupposto che, nonostante le discordanze, non si è proceduto alla nomina di un Collegio “Collegio arbitrale regionale” per la risoluzione delle predette discordanze.

La censura è infondata.

Il CDA 40/2012 al paragrafo 3.5. precisa che “In caso di contenzioso in atto, il saldo sarà corrisposto dopo la risoluzione del contenzioso stesso” con ciò implicitamente significando che il mancato avvio delle procedure di risoluzione delle discordanze non impediscono in sede amministrativa la contestazione delle risultanze accertate in sede di controllo.

Sulla questione si registrano numerosi precedenti (TAR Lazio n. 5903/2020; n. 14222/2029, Cons Stato n. 3189/3189) dalle quali il Collegio non ha motivo di discostarsi ove si è affermato che “ la mancata attivazione delle procedure di conciliazione non impedisce l'applicazione in sede amministrativa delle risultanze economiche riscontrate in sede di controllo”, nonché si argomenta la non necessaria preventiva attivazione della procedura di conciliazione ai fini del recupero della sanzione in accordo con la natura autoritativa del potere di controllo della Pubblica Amministrazione, rispetto al quale non è pensabile una contrazione né una decadenza (CdS, sent. 3420/2015).

La censura, pertanto, deve essere respinta.

Con il terzo motivo del ricorso, parte ricorrente, difendendosi dall'addebito di avere indicato nelle schede di dimissione ospedaliera contestate il DRG 375 in casi nei quali il DRG congruo sarebbe stato il 373, e di avere, in questo modo, lucrato sulla differenza di remunerazione censura la violazione del decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche Sociali del 18 dicembre 2008, sul presupposto che, non facendosi menzione dello scovolo nella classificazione “interventi ostetrici” (72-75), esso andrebbe incluso negli “altri interventi ostetrici”.

Con il quarto ed ultimo motivo, la Fondazione contesta la violazione dell'affidamento che l'ASL ha ingenerato nei medici che hanno redatto le SDO e più in generale nel PG da cui dipendono.

Il Collegio, in accoglimento delle eccezioni delle amministrazioni resistenti, dichiara il difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O., trattandosi di questioni che attengono alla fase dei controlli.

Le Sezioni Unite con la sentenza n. 1602 del 2022 hanno ribadito che “le controversie aventi ad oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie operando in regime concessorio di accreditamento, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario ex art. 133, comma 1, lett. c) del c.p.a. qualora oggetto della contestazione sia esclusivamente l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le relative richieste pecuniarie, ovvero le sanzioni amministrative irrogate”

Con primo dei motivi aggiunti, il Policlinico Gemelli impugna la determinazione 11 dicembre 2019 n. G17355 della Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria della Regione Lazio (“Definizione dei saldi spettanti per le prestazioni di assistenza sanitaria rese dai Policlinici Universitari non statali Fondazione Agostino Gemelli e Campus Bio Medico – Anno 2018”), nonché la determinazione della stessa Direzione 5 dicembre 2019, n. G16785, con la quale viene stabilita la remunerazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale del Policlinico Gemelli e del Complesso Integrato Columbus, per il seguente motivo:

“1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8-quinques co. 2 lett. b) e d), e dell'art. 8-sexies co. 1 d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i. – Violazione dell'accordo sottoscritto il 10 ottobre 2017 dalla Regione Lazio e dalla Fondazione Policlinico Universitario Agostino Gemelli IRCC – Violazione dell'art. 11 co. 2 L. 241/1990 – Eccesso di potere per travisamento”.

In particolare, con detto motivo, parte ricorrente solleva le medesime censure di cui al ricorso principale, riferendole, tuttavia, ai saldi spettanti per le prestazioni di assistenza sanitaria rese dai due presidi nell'anno 2018.

La censura, pertanto, deve essere analogamente rigettata, con il rinvio alla sentenza n. 14727/2023.

Con il secondo dei motivi aggiunti, il Politico Gemelli impugna la nota prot. n 27388 del 20 febbraio 2020 con cui la Direzione Generale dell'ASL Roma 1 respinge la richiesta rivolta dalla Fondazione all'ASL perché questa si astenga dalla decurtazione dell'importo di euro 2.250.400, dalla somma dovuta alla Fondazione a saldo dell'esercizio 2018, decurtazione giustificata con l'esito dei controlli esterni 2017 per i DRG 373 e 375, proponendo le seguenti censure, che stante la loro intima connessione, vanno trattate congiuntamente.

“1. Violazione degli artt. 6 e 11 dell'all. A al decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio 8 giugno 2017 n. U00218 (“modifiche ed integrazioni del decreto del Presidente in qualità di Commissario ad acta del 26 marzo 2012, n. 40”) – Violazione del decreto del Commissario ad acta n. 40/2012 e, occorrendo, della delibera della G.R. n. 1178 del 2013. Violazione dei principi in tema di contraddittorio - Violazione dell'art. 10 bis L. 241/1990 - Difetto di motivazione.

2. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedente determinazione - Difetto di motivazione.

3. Violazione e falsa applicazione del D. Min. Lavoro, Salute e Politiche Sociali del 18 dicembre 2008 (G.U. 9 marzo 2009, n. 56) (Aggiornamento dei sistemi di classificazione adottati per

la codifica delle informazioni cliniche contenute nella scheda di dimissione ospedaliera) in relazione all'art. 8-sexies d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i. - Eccesso di potere per travisamento - Violazione del principio di affidamento”.

Con il primo motivo, la ricorrente lamenta il mancato rispetto della procedura di controllo esterno prescritta dall'All. A al decreto summenzionato, recante disciplina circa i criteri e le procedure in materia di controlli dell'attività sanitaria”, non avendo l'ASL Roma 1, che ha trattenuto le differenze corrispondenti alla asserita erronea codificazione dei c.d. scovolo (anno 2017) invitato la Fondazione a controdedurre.

La censura è infondata.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che manca una espressa disposizione in tal senso e che dunque” il condizionamento del potere [di recupero delle risultanze dei controlli, n.d.r.] al previo esperimento di un percorso conciliativo a carattere amministrativo è ipotesi che andrebbe espressamente e inequivocabilmente prevista dal legislatore, non potendosi consentire l'enucleazione in via interpretativa e sulla base di norme spurie. Ciò anche perché si tratterebbe di soluzione potenzialmente foriera di obiettive controindicazioni, quale quella di incoraggiare atteggiamenti non collaborativi o comunque meramente emulativi e dilatori da parte delle strutture interessate, posti in essere al solo fine di ostacolare la conclusione del procedimento” (Cons. Stato, Sez. Terza, 3.03.2021, n. 1820).

Con il secondo motivo e terzo motivo di ricorso la Fondazione contesta la codifica adottata per le informazioni cliniche contenute nella scheda di dimissione ospedaliera e censura la contraddittorietà del provvedimento impugnato con la precedente determina nonché il difetto di motivazione, per aver l'ASL ignorato la richiesta della Fondazione "di attendere il completamento, sull'intero periodo di osservazione, dell'iter formale di valutazione e verifica circa i comportamenti codificatori in esame”.

Il Collegio, in accoglimento delle eccezioni delle amministrazioni resistenti, dichiara il difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O., trattandosi di questioni che attengono alla fase dei controlli.

Le Sezioni Unite con la sentenza n. 1602 del 2022 hanno ribadito che “le controversie aventi ad oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie operando in regime concessorio di accreditamento, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario ex art. 133, comma 1, lett. c) del c.p.a. qualora oggetto della contestazione sia esclusivamente l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le relative richieste pecuniarie, ovvero le sanzioni amministrative irrogate”

Le censure in esame hanno ad oggetto non la contestazione delle regole del rapporto concessorio ma esclusivamente la correttezza o meno dell'adempimento e la remunerazione dovuta per esso. Conclusivamente con l'impugnazione proposta dall'Istituto, oggetto della contestazione non è la titolarità del potere di controllo da parte dell'amministrazione, né vengono contestate le modalità dell'esercizio del controllo, ma oggetto di impugnazione è esclusivamente l'esito di tale controllo, ovvero un accertamento privo di carattere autoritativo o discrezionale, e pertanto deve essere declinata la giurisdizione in favore del G.O..

Il ricorso, pertanto, deve essere dichiarato in parte infondato e in parte inammissibile per difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O.

In considerazione della peculiarità delle fattispecie in esame, le spese di giudizio possono essere compensate.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O.; in parte lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Achille Sinatra,	Presidente
Emiliano Raganella,	Consigliere, Estensore
Nino Dello Preite,	Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Emiliano Raganella Achille Sinatra