

TAR Lazio – Sezione III – sentenza n. 16023 del 30 novembre 2022

APPARTIENE AL G.O. L'ESITO DEI CONTROLLI DI APPROPRIATEZZA ESEGUITI DALLA REGIONE SULLA STRUTTURA PRIVATA

Nel presente giudizio sono stati impugnati i provvedimenti con cui le intime amministrazioni hanno manifestato l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalla Regione sulla struttura privata per le prestazioni sanitarie erogate in regime concessorio di accreditamento.

Dunque, oggetto della contestazione non è la titolarità del potere di controllo da parte dell'amministrazione, ma esclusivamente l'esito di tale controllo, ovvero un accertamento privo di carattere autoritativo o discrezionale, che ha il limitato oggetto di esplicitare l'esito della verifica di correttezza tecnica dell'adempimento di una prestazione verso il pubblico; da qui discende la Giurisdizione del G.O..

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

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3074 del 2017, proposto da
Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gennaro Terracciano, Stefania Terracciano, con domicilio eletto presso lo studio Gennaro Terracciano in Roma, piazza San Bernardo 101;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Prezioso, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via M. Colonna 27, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberta Barone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Commissario ad acta per la Sanità per la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

1) del verbale di verifica della documentazione clinica e/o dell'appropriatezza dei ricoveri, n. 2014/ARIA 32801 del 16 gennaio 2017, adottato dalla Regione Lazio – Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali – Area Pianificazione e Controllo Strategico, Verifiche e Accreditamenti e relativi allegati, tra cui gli allegati 8 e 9, riferiti, rispettivamente, alle “cartelle cliniche con giornate inappropriate” ed alle “cartelle cliniche oggetto di discordanza”;

- della nota della Regione Lazio – Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali – Area Pianificazione e Controllo Strategico, Verifiche e Accreditamenti – Ufficio Operativo controlli, prot. n. U 0623917 del 15 dicembre 2016, assunta al numero di protocollo della Fondazione Don Gnocchi 2078 del 20 dicembre 2016, con la quale è stata richiesta la documentazione clinica necessaria all'espletamento dell'attività di controllo esterno nei modi e nei tempi previsti al punto

3.3 dell'allegato 1 del Decreto del Presidente in qualità di Commissario ad Acta n. 40 del 26 marzo 2012, ove lesiva;

- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale ancorché non conosciuto

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Commissario ad acta per la Sanità per la Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 14 ottobre 2022 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio la parte ricorrente chiedeva l'annullamento del verbale di verifica della documentazione clinica e/o dell'appropriatezza dei ricoveri, n. 2014/ARIA 32801 del 16 gennaio 2017, adottato dalla Regione Lazio – Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali – Area Pianificazione e Controllo Strategico, Verifiche e Accreditementi e relativi allegati, e degli ulteriori atti indicati in ricorso, con i quali venivano ritenuti inappropriati taluni episodi di ricovero.

Parte ricorrente formulava a supporto dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati due motivi di ricorso così sintetizzabili: 1) violazione degli artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere: il verbale di verifica e le schede allegate erano prive di motivazione rendendo assolutamente incerto il contenuto delle contestazioni addebitate, non erano stati tenuti in considerazione dall'Amministrazione i chiarimenti forniti sulle contestazioni relative alla mancata effettuazione della terapia riabilitativa nei giorni festivi e nei giorni di dimissione dei pazienti; 2) violazione delle DCA 58/2009 e 40/2012 per mancata attivazione della procedura arbitrale.

1.1 Si costituivano le Amministrazioni resistenti chiedendo di rigettarsi il ricorso.

1.2 All'esito dell'udienza del 14 ottobre 2022, il Collegio con ordinanza n. 13554/2022 sottoponeva al contraddittorio tra le parti la questione dell'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione alla luce dell'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con termine di venti giorni alle parti per depositare memorie illustrative.

2. Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione in aderenza a quanto già ritenuto da questa Sezione in precedenti analoghi (in particolare sentenza 25 luglio 2022 n. 10582).

La controversia ha ad oggetto l'attività ispettiva svolta sui ricoveri della ricorrente. In particolare, il gruppo di esperti ha ritenuto inappropriati i ricoveri riportati negli allegati denominati "Cartelle cliniche con giornate inappropriate (terapia riabilitativa)" e "Cartelle cliniche oggetto di discordanza".

La questione di giurisdizione può essere agevolmente risolta sulla base di quanto di recente affermato dalla Corte di Cassazione civile, sez. un., con ordinanza del 16 gennaio 2022, n. 1602, decisione che per quanto di interesse qui di seguito si riporta:

“13.1 - 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, che ha il limitato oggetto di esplicitare l'esito della verifica di correttezza tecnica dell'adempimento di una prestazione verso il pubblico. In conformità con quanto già affermato da Cass. S.U. n. 31029 del 2019, va data soluzione unitaria alla individuazione del giudice avente giurisdizione per tutte le azioni promosse dalle strutture sanitarie, operanti in regime di accreditamento presso il servizio sanitario regionale che contestino il giudizio di incongruità o inappropriata delle prestazioni fornite (in particolare per la durata dei ricoveri) all'esito del quale l'Azienda USL impone prestazioni patrimoniali in forma di "sanzioni amministrative" ovvero di penalizzazioni (ad esempio richiedendo, come nella specie, l'emissione di note di credito, o la compensazione dei relativi importi con quelli derivanti da corrispettivi fatturandi). Con la precisazione che il fatto che l'imposizione patrimoniale possa realizzarsi mediante la riscossione di una "sanzione" ovvero la detrazione del corrispettivo dovuto per l'ordinario svolgimento delle prestazioni, in effetti, non è decisivo ai fini della giurisdizione, trattandosi solo di una modalità attuativa di una pretesa che è intrinsecamente unitaria (in tal senso già Cass., sez. un., n. 12111 del 2013, e poi Cass., S.U. n. 31029 del 2019).

13.2 - Conformemente a quanto osservato dal Procuratore Generale, l'attribuzione al giudice ordinario di tutte le controversie che riguardano l'adempimento o il mancato adempimento di una delle parti del rapporto concessorio in regime di accreditamento, lungi dal comportare una segmentazione del procedimento di controllo in varie sottofasi con una conseguente frammentazione del contenzioso ad esso inerente avanti a giudici diversi (come paventato dalla ricorrente), risponde perfettamente a una logica razionale, conforme ai principi d'ordine generale, in particolare risultando attuazione della previsione legislativa di cui del d.lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. c.

13.3 - Le contestazioni relative alla determinazione della remunerazione delle prestazioni effettuate dai soggetti privati accreditati rientrano dunque nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto non fa parte del thema decidendum alcun profilo legato all'esercizio da parte della pubblica amministrazione di poteri autoritativi e discrezionali. Esse si collocano a valle del rapporto concessorio di pubblico servizio, hanno ad oggetto solo gli esiti del controllo sulla attività esercitata, pongono in discussione un accertamento tecnico, e non una valutazione discrezionale dell'amministrazione, e pertanto non coinvolgono il controllo di legittimità dell'azione autoritativa della p.a. sul rapporto concessorio.

13.4 - Dando seguito alla consolidata giurisprudenza di legittimità sul punto (da ultimo, Cass. S.U. n. 20161 del 2021, Cass. S.U. n. 16460 del 2020), 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”.

Orbene, nel presente giudizio sono stati impugnati i provvedimenti con cui le intimate amministrazioni hanno manifestato l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalla Regione sulla struttura privata per le prestazioni sanitarie erogate in regime concessorio di accreditamento.

Dunque, oggetto della contestazione non è la titolarità del potere di controllo da parte dell'amministrazione, ma esclusivamente l'esito di tale controllo, ovvero un accertamento privo di carattere autoritativo o discrezionale, che ha il limitato oggetto di esplicitare l'esito della verifica di correttezza tecnica dell'adempimento di una prestazione verso il pubblico.

3. Per le ragioni che precedono il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito, trattandosi di controversia riservata alla cognizione del giudice ordinario, davanti al quale il processo potrà essere proseguito con le modalità e nei termini di cui all'art. 11 c.p.a.

4. Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio ed onorari tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario con termine di legge per la riassunzione del giudizio.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 14 ottobre 2022 e 8 novembre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti,	Presidente
Achille Sinatra,	Consigliere
Silvia Piemonte,	Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Silvia Piemonte	Maria Cristina Quiligotti