

TAR Lazio Roma - Sezione III-quarter – sentenza n. 2657 del 2 marzo 2020

AL GIUDICE ORDINARIO LE SANZIONI PER INAPPROPRIATEZZA DEI RICOVERI EFFETTUATI

È inammissibile per difetto di giurisdizione di un ricorso avente ad oggetto l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione e dalla ASL sull'istanza di definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario ex art. 9, commi 2-4, L.R. Lazio n. 13/2018.

Spetta all'autorità giudiziaria ordinaria la giurisdizione in materia di sanzioni applicate dall'amministrazione sanitaria nel caso di "inappropriatezza" dei ricoveri effettuati, con incidenza sulla remunerazione della struttura privata.

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

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 13124 del 2019, proposto da

G. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaele Izzo, Alessandro Vinci Orlando, Linda Cilia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Izzo E Associati Studio Legale in Roma, via Boezio n.2;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa 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;

Commissario Ad Acta 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;

A.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rachele Ambrosio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la declaratoria, previa adozione di idonea misura cautelare,

- dell'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Lazio e dalla A.L. sull'istanza di definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario ex art. 9, commi 2-4, L.R. n. 13 del 2018, presentata dalla ricorrente in data 28.02.2019 (prot. n. (...));

per l'accertamento

- della fondatezza della pretesa azionata dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 31, co. 3, c.p.a., e dell'obbligo della Regione Lazio e della A.L. di concludere il procedimento ed emanare il provvedimento previsto dalla L.R. n. 13 del 2018, ammettendo la ricorrente al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, fermo il pagamento integrale della differente remunerazione sui singoli ricoveri;

per la condanna

- della Regione Lazio e della A.L. ad emanare il provvedimento richiesto, ammettendo la ricorrente al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, fermo il pagamento integrale della differente remunerazione sui singoli ricoveri, accertata l'evidente presenza delle condizioni richieste dall'art. 9, comma 3, L.R. n. 13 del 2018;

nonché, in via subordinata, per la condanna

- della Regione Lazio e della A.L. a concludere il procedimento entro un breve termine, nominando fin d'ora un commissario ad acta perché venga data concreta esecuzione all'obbligo di provvedere.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Commissario Ad Acta Sanità per la Regione Lazio e di A.L.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2020 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Questi i fatti di causa.

Con note prot n.(...) e (...) del 17 maggio 2017, la A.L. ha comunicato alla G. S.p.A. - che gestisce l'Istituto Chirurgico Ortopedico Traumatologico "Marco Pasquali" (ICOT) di Latina accreditato con il Servizio sanitario regionale del Lazio - gli esiti concordati e non concordati dei controlli esterni sulle prestazioni di assistenza ospedaliera per riabilitazione relative all'anno 2013, erogate con onere a carico del SSR, indicando gli importi da recuperare, ivi comprese le sanzioni amministrative.

Con ulteriori note prot. (...) e (...) del 4 maggio 2018, la predetta A. ha comunicato alla odierna deducente il piano di rateizzazione suddiviso in 60 rate e comprensivo degli interessi con recuperi avviati a partire dalla fattura relativa alle prestazioni eseguite nel mese di aprile 2018.

Quindi, con istanza del 28 febbraio 2019, la G. ha chiesto di essere ammessa al pagamento delle sanzioni amministrative irrogate in misura pari a un terzo, fermo restando il pagamento del debito integrale ai sensi della L.R. n. 13 del 2018 in materia di controlli esterni in ambito sanitario, nonché l'ammissione alla rateizzazione in n. 20 rate mensili, con corresponsione degli interessi legali, come previsto dall'art. 9, comma 4, della stessa L.R. n. 13 del 2018.

Detta istanza è rimasta priva di riscontro.

Avverso il silenzio inadempimento dell'Amministrazione, in data 31 ottobre 2019 la G. ha proposto il presente ricorso, chiedendo, previa adozione di un provvedimento cautelare: la declaratoria dell'obbligo della Regione Lazio e della A.L. di concludere il procedimento e di emanare il provvedimento previsto dalla L.R. n. 13 del 2018, richiesto con l'istanza del 28.02.2019;

la condanna delle predette Amministrazione ad emanare il provvedimento richiesto; in via subordinata la condanna delle stesse a concludere il procedimento entro un breve termine, nominando fin d'ora un commissario ad acta perché venga data concreta esecuzione all'obbligo di provvedere.

Ha formulato il seguente motivo di diritto: "Violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché dell'art. 2 della L. n. 241 del 1990 s.m.i. e dell'art. 117 c.p.a. Violazione e falsa applicazione della L.R. n. 57 del 1993. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, commi 2-4, L.R. n. 13 del 2018. Violazione dei principi di buon andamento, economicità, efficienza, efficacia, imparzialità, trasparenza, correttezza, affidamento. Eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifesta. Sviamento".

Si sono costituiti in resistenza sia la Regione Lazio che il Presidente della stessa, in veste di commissario ad acta per il rientro dal disavanzo sanitario, nonché l'Azienda S.L.L..

Nelle more, in data 6 dicembre 2019, la Regione ha riscontrato l'istanza della ricorrente con una nota interlocutoria.

Alla camera di consiglio del 25 febbraio 2020, la controversia è stata introitata per la decisione dal Collegio, che, rilevata d'ufficio la questione relativa al difetto di giurisdizione del giudice adito, ne ha dato avviso alle parti ex art. 73 cpa, congiuntamente alla possibilità di definizione immediata del giudizio ai sensi dell'art. 60 cpa.

2. Deve essere dichiarata l'inammissibilità del proposto mezzo di tutela per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, dovendosi ritenere lo stesso devoluto alla cognizione del giudice ordinario.

2.1. Rileva il Collegio che la Corte di Cassazione, con la recente sentenza n. 31029 del 27 novembre 2019, ha definito un regolamento preventivo di giurisdizione in materia di sanzioni applicate dall'amministrazione sanitaria nel caso di "inappropriatezza" dei ricoveri effettuati, con incidenza sulla remunerazione della struttura privata, affermando la spettanza della giurisdizione su tale materia all'autorità giudiziaria ordinaria.

Le Sezioni Unite hanno espresso i seguenti principi generali:

- "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 ogni caso la materia delle sanzioni amministrative pecuniarie - salve ipotesi di deroga "espressa e univoca (quale, ad esempio, è quella in tema di sanzioni emesse dalle Autorità indipendenti) è attribuita - alla giurisdizione ordinaria";
- "Ad analoga conclusione, in punto di giurisdizione, si deve pervenire se ci si colloca nella prospettiva del rapporto concessorio, quando la struttura sanitaria chieda il pagamento o, come nella specie, resista alla pretesa di pagamento di somme da parte dell'amministrazione sanitaria, nella fase esecutiva del rapporto: la giurisdizione ordinaria in tema di "indennità, canoni ed altri corrispettivi" si estende, infatti, alle questioni inerenti l'adempimento e l'inadempimento della

concessione di servizio pubblico (oltre che di costruzione e gestione di opera pubblica), nonché alle conseguenze indennitarie, vertendosi nell'ambito di un rapporto paritetico tra le parti, ferma restando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nei casi in cui siano impugnati atti di esercizio di poteri autoritativi tipizzati dalla legge (Cass., sez. un., n. 18267 del 2019), quali sono quelli immediatamente costitutivi, modificativi ed estintivi del rapporto concessorio");

- "l'accertamento dell'adempimento o inadempimento delle obbligazioni assunte e, quindi, dell'effettiva debenza dei corrispettivi in favore del concessionario è, per definizione, vicenda estranea al controllo delle modalità di esercizio del potere amministrativo discrezionale, venendo in rilievo il profilo paritario e meramente patrimoniale del rapporto concessorio, nella contrapposizione delle situazioni giuridiche soggettive obbligo/pretesa (ex plurimis, Cass., sez. un., n. 7861 del 2001, n. 15217 e n. 22661 del 2006, n. 411 del 2007, n. 10149 del 2012)";
- "la suddetta conclusione è coerente con il decisivo rilievo assunto (a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004) dal riferimento al controllo sul modo di esercizio del potere pubblico in concreto, quale condizione sufficiente ma anche necessaria per radicare la giurisdizione (anche esclusiva) del giudice amministrativo".
- "Se è vero che "la disciplina dei controlli anche sull'appropriatezza dei ricoveri spetta ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione e di organizzazione di competenza regionale, e non già ad una fase concordata e convenzionale" (Cons. di Stato, sez. III, n. 3420 del 2015), tuttavia quando non sia questo atto generale e autoritativo a formare oggetto dell'impugnazione - quale espressione di "vigilanza e controllo nei confronti del gestore" (art. 133, comma 1, lett. c, c.p.a.) - riemerge la giurisdizione del giudice ordinario, cui è rimesso il giudizio di congruità dell'attività svolta in concreto dalla struttura sanitaria rispetto ai parametri fissati dall'autorità regionale, che si traduce pur sempre nella verifica dell'adempimento delle prestazioni sanitarie cui la struttura è obbligata";
- "La L. n. 1034 del 1971, inserendo nel comma 2 dell'art. 5 la previsione della giurisdizione ordinaria nelle controversie in tema di "indennità, canoni ed altri corrispettivi", non intese attribuire al giudice ordinario una giurisdizione che prima non aveva o conformarla in modo riduttivo, ma al contrario intese limitare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia delle concessioni, sebbene questa avrebbe potuto ricomprendere "anche tutte le questioni relative a diritti" (T.U. n. 1054 del 1924, art. 30, comma 1). La conseguenza di questa scelta legislativa, che più tardi la Corte costituzionale ha giudicato costituzionalmente obbligata (cfr. art. 133 c.p.c., comma 1, lett. b-c), comporta che non è possibile limitare in via interpretativa la giurisdizione ordinaria in materia di concessioni di beni e servizi, ostandovi il valore costituzionale della pienezza della tutela che ciascun giudice dev'essere in condizioni di somministrare, a norma degli artt. 24 e 113 Cost.";
- "In secondo luogo, la legge ha espressamente escluso la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie sui diritti soggettivi in materia concessoria (in tema di "indennità, canoni ed altri corrispettivi"), nonostante l'inerenza dei diritti all'ambito della giurisdizione esclusiva (art. 7, comma 5, c.p.a.), restandone confermata la pienezza della giurisdizione ordinaria nelle vicende patrimoniali attinenti alla fase esecutiva delle concessioni."

2.2.2 Inoltre, per giurisprudenza costante, con la procedura ex artt. 31 e 117 c.p.a. sono tutelabili unicamente pretese che rientrino nell'ambito della giurisdizione amministrativa, nel senso che le controversie sull'assetto di interessi regolato dal mancato diniego espresso devono rientrare in una materia devoluta alla giurisdizione del plesso amministrativo. Il rimedio contro il silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza del privato non è esperibile nel caso in cui il G.A., in ordine al rapporto sostanziale, sia privo di giurisdizione, mancando sia la natura di provvedimento amministrativo autoritativo dell'atto, sia la posizione sostanziale di interesse legittimo da parte del ricorrente (ex multis: TAR Roma n. 10721/2019).

2.3. Ciò posto, si osserva che l'odierna controversia ha ad oggetto il silenzio dell'Amministrazione in ordine ad una istanza che, tuttavia, non può essere considerata come atto propulsivo di un procedimento amministrativo strictu sensu, atteso che l'atto conclusivo dello stesso non è un atto autoritativo e vincolante di programmazione e di organizzazione sull'appropriatezza dei ricoveri, incidente su interessi legittimi, bensì una disposizione che, sebbene espressa in forma provvedimentale, ha sostanza e contenuto non già di manifestazione di potere autoritativo, bensì esclusivamente di quantificazione del corrispettivo spettante alla struttura sanitaria per l'espletamento dell'attività prestata in regime di concessione.

Pertanto, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza, si deve affermare che - poiché il comportamento contestato, attenendo alla fase paritetica del rapporto concessorio, resta escluso dalla giurisdizione amministrativa esclusiva in ragione del disposto dell'art. 133 comma 1 lett. b), in quanto vertente proprio su "indennità, canoni ed altri corrispettivi" (cfr. da ultimo TAR Roma n. 2198/2020) - anche il rimedio contro il silenzio serbato dall'Amministrazione deve essere ricondotto alla giurisdizione del giudice ordinario, essendo propedeutico all'adozione di un provvedimento che deve essere conosciuto dal medesimo giudice ordinario.

3. Il ricorso deve pertanto essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, spettando quest'ultima al giudice ordinario, avanti al quale lo stesso potrà essere riassunto nel termine di mesi tre dal passaggio in giudicato della presente sentenza, ai sensi dell'art. 11 comma 2 cod. proc. amm.

4. Le spese del giudizio vengono compensate, stante il riportato mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione, con le conseguenti pronunce in motivazione indicate.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2020