

CONSIGLIO DI STATO – Sezione III – sentenza n. 1524 del 3 marzo 2022

LA REGIONE INTIMA ALLA STRUTTURA SANITARIA PRIVATA DI RIMUOVERE UN MEDICO DALL'INCARICO DI DIRETTORE SANITARIO

È assorbente la considerazione che la Tabella A non costituisce elemento di riferimento nella presente controversia perché è “Valevole per la valutazione e la verifica dei titoli di carriera”, mentre oggetto della contestazione è il (mancato) possesso della specializzazione in “Igiene e Medicina preventiva” o di un titolo equipollente.

Ai fini della nomina a direttore sanitario valgono soltanto le equipollenze elencate nella Tabella B. La mancanza del titolo di specializzazione o di titolo equipollente non consente la direzione di strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo e/o diurno per post – acuzie e questo rilievo assume carattere assorbente di ogni altra considerazione, non essendo tale requisito sostituibile dall'esperienza ottenuta sul campo.

È inoltre inconferente il ripetuto richiamo di parte appellante all'art. 1, d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 484, che individua i requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale e non è, dunque, applicabile alle strutture private.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale – *OMISSIS* - del 2021, proposto da – *OMISSIS* - in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da pec da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 47;

contro

la 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 l'avvocatura dell'ente in Roma, Via Marcantonio Colonna, n. 27;

il Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri non costituiti in giudizio;

nei confronti

della Asl Roma 6, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

del dottor – *OMISSIS* -, non costituito in giudizio;

dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Roma in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

della – *OMISSIS* - in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale – *OMISSIS* - del 2021, proposto dal dottor – *OMISSIS* -, rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 47;

contro

la 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 l'avvocatura dell'ente in Roma, Via Marcantonio Colonna, n. 27;

il Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri non costituiti in giudizio;

nei confronti

della Asl Roma 6, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

del dottor – *OMISSIS* -, non costituito in giudizio;

dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Roma in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

della – *OMISSIS* - in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma

in relazione ad entrambi gli appelli n. – *OMISSIS* -, della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. terza quater, 11 gennaio 2021, n. – *OMISSIS* - concernente l'annullamento della diffida del 15 aprile 2020, con la quale la Regione Lazio ha intimato la struttura sanitaria a rimuovere il dottor – *OMISSIS* - dall'incarico di dirigente sanitario.

Visti i ricorsi in appello n. – *OMISSIS* - ed i relativi allegati;

Visti, in relazione all'appello n. – *OMISSIS* - del 2021:

la memoria in giudizio della Regione Lazio depositata in data 22 luglio 2021;

le memorie depositate dall'appellate in date 6 settembre 2021 e 20 dicembre 2021;

Visti, in relazione all'appello n. – *OMISSIS* - del 2021:

la memoria in giudizio della Regione Lazio depositata in data 22 luglio 2021;

le memorie depositate dal dottor – *OMISSIS* - in date 6 settembre 2021 e 20 dicembre 2021;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore all'udienza pubblica del 20 gennaio 2022 il Cons. Giulia Ferrari e uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

FATTO

1. Il dottor – *OMISSIS* - ha ricoperto continuativamente incarichi di responsabilità in ambito sanitario a partire dal 2009.

Con provvedimento del 15 aprile 2020, la Regione Lazio ha intimato la – *OMISSIS* - quale gestore della Casa di cura – *OMISSIS* -, a rimuovere il dottor – *OMISSIS* - dall’incarico di dirigente sanitario entro 30 giorni pena la perdita dell’accreditamento istituzionale.

La ragione dell’intervento si sostanziava nella carenza, in capo al professionista, del titolo di specializzazione (o di titolo equipollente) richiesto dalla legge per la nomina a direttore sanitario di una struttura ospedaliera privata.

In particolare, il dottor – *OMISSIS* - non è in possesso del titolo di specializzazione in “Igiene e Medicina preventiva”, o suo equipollente ai sensi della tabella B del dm 30 gennaio 1998 del Ministero della Sanità, così come richiesto dall’allegato C al d.C.A. n. – *OMISSIS* -.

2. L’atto di autotutela è stato impugnato sia dalla – *OMISSIS* - che dal dottor Rocchi, dinanzi al Tar Lazio, sede di Roma, in quanto ritenuto illegittimo per vari profili.

3. Con sentenza 11 gennaio 2021, n. – *OMISSIS* - la sez. III quater del Tar Lazio ha respinto entrambi i ricorsi.

4. La sentenza del Tar Lazio n. 320 del 2021 è stata impugnata con appello notificato in data 7 luglio 2021 e depositato in pari data.

Il giudice di prime cure ha erroneamente riconosciuto la legittimità del provvedimento impugnato, nonostante l’arbitrario restringimento del campo di applicazione del d.m. 30 gennaio 1998; non ha inoltre valutato correttamente l’assenza di attualità nell’interesse all’annullamento in autotutela e non ha, infine, valutato la disparità di trattamento che si genera rispetto ad altri direttori sanitari che sono stati nominati nelle sue stesse condizioni senza, tuttavia, essere rimossi dai loro incarichi.

5. Per entrambi gli appelli si è costituita in giudizio la Regione Lazio che ha sostenuto l’infondatezza, nel merito, del ricorso.

6. In entrambi gli appelli non si sono costituiti in giudizio il Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il dottor – *OMISSIS* -, l’Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Roma, la – *OMISSIS* - e la Asl Roma 6.

7. All’udienza pubblica del 20 gennaio 2022, le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. Deve preliminarmente essere disposta la riunione dei due appelli, n. – *OMISSIS* -, stante la connessione soggettiva ed oggettiva.

Oggetto della controversia è il provvedimento del 15 aprile 2020, con il quale la Regione Lazio ha intimato la – *OMISSIS* - quale gestore della Casa di cura – *OMISSIS* -, di rimuovere il dottor – *OMISSIS* - dall’incarico di dirigente sanitario entro 30 giorni pena la perdita dell’accreditamento istituzionale.

Il provvedimento è stato adottato per mancanza, in capo al dottor – *OMISSIS* -, del titolo di specializzazione in Igiene e Medicina preventiva, richiesto dal decreto commissariale n. – *OMISSIS* -.

I motivi di entrambi i gravami possono essere esaminati congiuntamente, stante il loro pressoché identico contenuto.

L'appello è infondato in tutti i motivi nei quali si articola, volti, seppure con argomentazioni diverse, a dimostrare che il dottor – *OMISSIS* - aveva i requisiti per ricoprire la carica di direttore sanitario della casa di cura privata erogante prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo e/o diurno per post-acuzie.

Si imputa al dottor – *OMISSIS* - di non essere in possesso del titolo di specializzazione in “Igiene e Medicina preventiva”, o suo equipollente ai sensi della Tabella B del d.m. 30 gennaio 1998 del Ministero della Sanità, così come richiesto dall'allegato C al decreto commissariale 10 febbraio 2011, n. 8; infatti gli incarichi di lavoro ricoperti dal medesimo non possono determinare equipollenza ai fini dell'assunzione di direzione sanitaria.

Giova principiare dalla disciplina di riferimento per la nomina dei Direttori sanitari di Case di Cura che, nella Regione Lazio, trova riferimento nel decreto commissariale n. – *OMISSIS* -, nel cui Allegato C, con riguardo alle strutture (quale è quella di cui il dottor – *OMISSIS* - era direttore sanitario) che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo e/o diurno per post-acuzie, al paragrafo 2.0.3 (Requisiti organizzativi generali), ha previsto che “... all'interno delle strutture per post-acuzie ad alta recettività complessiva ovvero con più articolazioni funzionali e nei complessi polifunzionali, così come nelle strutture ambulatoriali nelle quali coesistono nella stessa unità immobiliare più tipologie funzionali (ad es. laboratorio analisi, diagnostica per immagini, e riabilitazione) riconducibili ad un unico soggetto titolare, deve essere previsto, in analogia a quanto disposto per le strutture di ricovero, un unico direttore sanitario in possesso di specializzazioni in igiene e medicina preventiva (o titolo equipollente)”.

Il dottor – *OMISSIS* - non nega di non essere in possesso della specializzazione ma afferma di avere titoli professionali e di carriera tali da avere acquisito un “titolo equipollente” ai sensi del citato decreto commissariale, conformemente a quanto previsto dal d.m. 30 gennaio 1998, che individua le equipollenze per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale.

La Tabella B – Valevole per la verifica dei titoli di carriera valutazione delle specializzazioni – individua i titoli equipollenti relativamente all'Area di Sanità Pubblica, nessuno posseduto dall'appellante.

Afferma il dottor - *OMISSIS* - di avere maturato esperienze nel campo della “Igiene, epidemiologia e sanità pubblica”, nei Servizi dell'Igiene, e Igiene e sanità pubblica, Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e nella Direzione sanitaria di Azienda ospedaliera, individuati nella Tabella A del citato decreto ministeriale.

Rileva però sul punto il Collegio che è assorbente la considerazione che la Tabella A non costituisce elemento di riferimento nella presente controversia perché è “Valevole per la valutazione e la verifica dei titoli di carriera”, mentre oggetto della contestazione è il (mancato) possesso della specializzazione in “Igiene e Medicina preventiva” o di un titolo equipollente.

Ai fini della nomina a direttore sanitario valgono soltanto le equipollenze elencate nella Tabella B. La mancanza del titolo di specializzazione o di titolo equipollente non consente la direzione

di strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo e/o diurno per post-acuzie e questo rilievo assume carattere assorbente di ogni altra considerazione, non essendo tale requisito sostituibile dall'esperienza ottenuta sul campo.

È inoltre inconferente il ripetuto richiamo di parte appellante all'art. 1, d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 484, che individua i requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale e non è, dunque, applicabile alle strutture private.

Non costituisce elemento a supporto delle argomentazioni di parte appellante la circostanza che al Regolamento della Regione Lazio 6 novembre 2019, n. 20 (che reca la disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione, di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale di strutture sanitarie e socio-sanitarie in attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. b), e dell'art. 13, comma 3, l. reg. Lazio 3 marzo 2003, n. 4) fosse allegato un modulo (Modello 3) che le Case di cura devono utilizzare per presentare l'istanza di variazione del direttore sanitario della struttura, allegando una autocertificazione del possesso della specializzazione "ovvero un titolo equipollente idoneo a giustificare l'incarico secondo i requisiti vigenti (es., esperienza nel settore)". Rileva il Collegio che il riferimento all'"esperienza nel settore" non può essere letto in contrapposizione a quanto previsto nel decreto commissariale n. – *OMISSIS* –; si tratta di mero errore materiale e la riprova è che la Regione sta provvedendo ad emendare il "refuso" contenuto nel Modello.

3. Parte appellante ha insistito molto sulla disparità di trattamento perpetrata dalla Regione che, a fronte di casi identici di sanitari nominati direttori di Casa di cura privata pur in mancanza di titolo di specializzazione, non ha annullato la nomina.

Ricorda sul punto il Collegio la granitica giurisprudenza del giudice amministrativo che esclude che l'esistenza nel mondo giuridico di un atto illegittimo, in relazione al quale l'amministrazione non ha ritenuto di agire in autotutela, giustifichi il perpetrarsi dell'illegittimità rispetto ad altri casi, seppure analoghi o identici; l'Amministrazione è, piuttosto, obbligata a verificare tempestivamente se sussistono i presupposti per annullare d'ufficio la presa d'atto di altre nomine illegittime.

Per completezza vale rilevare che in occasione della discussione orale tenutasi alla pubblica udienza del 20 gennaio 2022 la Regione non solo non ha escluso quanto affermato da parte appellante in ordine alla presa d'atto di nomine di direttori sanitari privi di specializzazione o con specializzazione non equipollente, ma ha giustificato tale anomalia con l'impossibilità di effettuare una attenta verifica dei titoli in sede procedimentale.

Il Collegio – nel rilevare che anche per il dottor – *OMISSIS* – l'accertamento è stato compiuto in occasione dell'istruttoria connessa alle verifiche per il rinnovo dell'accreditamento in favore della struttura – rimarca la necessità che la verifica debba essere fatta dalla Regione con estrema urgenza rispetto a tutte le nomine effettuate. L'Amministrazione infatti, avvedutasi dell'esistenza di una siffatta problematica nel settore sanitario è tenuta ad eseguire senza indugio una ricognizione e a verificare se sussistono i presupposti per agire in autotutela nei casi di presa d'atto di altre nomine sine titolo.

4. Infine, per quanto già argomentato, non è configurabile la violazione del principio del legittimo affidamento per avere il dottor – *OMISSIS* - ricoperto altri posti di direttore di struttura privata, non potendo tale circostanza sanare la mancanza dell'indispensabile titolo di specializzazione (o di titolo equipollente, anche questo, come si è detto, non posseduto).

5. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c.. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati, infatti, dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

6. In conclusione, per i suesposti motivi, gli appelli riuniti n. – *OMISSIS* - vanno respinto e va, dunque, confermata la sentenza del Tar Lazio che ha respinto il ricorso di primo grado.

La particolarità della questione controversa giustifica la compensazione tra le parti costituite delle spese e degli onorari di entrambi i giudizi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli n. – *OMISSIS* -, come in epigrafe proposti: a) li riu-
nisce; b) li respinge.

Compensa tra le parti in causa le spese e gli onorari di entrambi i giudizi.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino,	Presidente
Massimiliano Noccellì,	Consigliere
Giulia Ferrari, Consigliere,	Estensore
Raffaello Sestini,	Consigliere
Umberto Maiello,	Consigliere

L'ESTENSORE
Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE
Michele Corradino