**N. 01030/2015REG.PROV.COLL.**

**N. 03048/2014 REG.RIC.**

**N. 03050/2014 REG.RIC.**

**N. 03051/2014 REG.RIC.**

**N. 03052/2014 REG.RIC.**

**N. 03053/2014 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

1- sul ricorso numero di registro generale 3048 del 2014, proposto da:   
Commissario ad Acta per la Realizzazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Casa di Cura Privata srl Istituto Neurotraumatologico-I.N.I. di Roma, rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

2- sul ricorso numero di registro generale 3050 del 2014, proposto da:   
Commissario ad Acta per la Realizzazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Synergo srl - Casa di Cura Privata Dr. G. Spatocco di Pescara, rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

3. sul ricorso numero di registro generale 3051 del 2014, proposto da:   
Commissario ad Acta per la Realizzazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Casa di Cura Privata srl Villa Serena di Città Sant’Angelo (PE), rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

4. sul ricorso numero di registro generale 3052 del 2014, proposto da:   
Commissario ad Acta per la Realizzazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Presidio Ospedaliero Villa Letizia srl di Preturo (AQ), rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

5- sul ricorso numero di registro generale 3053 del 2014, proposto da:   
Commissario ad Acta per la Realizzazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Synergo srl - Casa di Cura Privata Pierangeli di Pescara, rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

***per la riforma***

1- quanto al ricorso n. 3048 del 2014:

della sentenza del T.A.R. Abruzzo - L'Aquila - Sezione I n. 00145/2014, resa tra le parti, concernente silenzio serbato dall'Amministrazione sulla rideterminazione del tetto di spesa 2010

2- quanto al ricorso n. 3050 del 2014:

della sentenza del T.A.R. Abruzzo - L'Aquila - Sezione I n. 00142/2014, resa tra le parti, concernente silenzio serbato dall'Amministrazione sulla rideterminazione del tetto di spesa 2010

3- quanto al ricorso n. 3051 del 2014:

della sentenza del T.A.R. Abruzzo - L'Aquila - Sezione I n. 00144/2014, resa tra le parti, concernente silenzio serbato dall'Amministrazione sulla rideterminazione del tetto di spesa 2010

4- quanto al ricorso n. 3052 del 2014:

della sentenza del T.A.R. Abruzzo - L'Aquila - Sezione I n. 00086/2014, resa tra le parti, concernente silenzio serbato dall'Amministrazione sulla rideterminazione del tetto di spesa 2010

5- quanto al ricorso n. 3053 del 2014:

della sentenza del T.A.R. Abruzzo - L'Aquila - Sezione I n. 00143/2014, resa tra le parti, concernente silenzio serbato dall'Amministrazione sulla rideterminazione del tetto di spesa 2010

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Casa di Cura Privata srl Istituto Neurotraumatologico -I.N.I., Synergo srl - Casa di Cura Privata Dr. G. Spatocco, Casa di Cura Privata srl Villa Serena, Presidio Ospedaliero Villa Letizia srl e Synergo srl - Casa di Cura Privata Pierangeli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2015 il Cons. Vittorio Stelo e uditi per le parti l’avvocato Tommaso Marchese e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In via preliminare la Sezione ritiene di dover procedere, ai sensi dell’art. 70 c.p.a., alla riunione degli appelli in epigrafe indicati ai fini della congiunta trattazione del merito, tenuto conto della identità dei provvedimenti impugnati, delle parti appellanti, della *causa petendi*, del *petitum* e del *thema decidendum*, del contenuto delle sentenze impugnate, diversificandosi solo per le strutture sanitarie controparti in appello e in epigrafe indicate, tutte difese dallo stesso legale e interessate alla pari e senza alcuna differenziazione al contenzioso.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per l’Abruzzo – L’Aquila – Sezione I, con sentenze n. 86, 142, 143, 144 e 145 del 22 gennaio 2014 depositate l’11 e il 13 febbraio 2014, ha accolto, con compensazione delle spese, i ricorsi proposti dalle strutture sanitarie in epigrafe indicate avverso il silenzio serbato dal Commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dai disavanzi del settore della sanità della Regione Abruzzo sulle istanze presentate in data 20-27 giugno 2012 volte alla rideterminazione in aumento dei propri tetti di spesa già assegnati per il 2010 e inseriti nei successivi contratti stipulati nell’aprile 2010, tenuto conto delle maggiori prestazioni effettuate e della asserita parziale sottoutilizzazione del tetto complessivo annuo.

Il T.A.R. ha ritenuto che nella fattispecie le ricorrenti non avessero inteso richiedere né il riesame di provvedimenti ormai inoppugnabili né il riconoscimento del cd. extrabudget, ma le domande di cui trattasi erano volte, nell’ambito della funzione di verifica a consuntivo in capo all’Amministrazione sanitaria ex art. 8 quinquies del D.Lvo. n. 502/1992, a conseguire un’eventuale redistribuzione delle risorse finanziarie del tetto generale rimaste inutilizzate da altre strutture meno attive e operative nell’anno, ed invece impiegate dalle ricorrenti in funzione di “supplenza” e su input del Servizio Sanitario Regionale.

Nella specie, quindi, ad avviso del giudice di prime cure, ricorreva l’ipotesi di procedimento ad hoc di primo grado e non di autotutela, con l’obbligo pertanto per l’Amministrazione, d’ufficio o su istanza, di concludere l’istruttoria nei tempi prescritti in generale ex art. 2 della legge n. 241/1990 (trenta giorni) e con una determinazione “espressa”, a prescindere dall’esito positivo o negativo della verifica, soggetto in ogni caso ad autonoma impugnativa.

3. Il nominato Commissario ad acta, con atti notificati il 7 aprile 2014 e depositati il 10 aprile 2014, ha interposto appelli avverso le predette sentenze, deducendo ed esponendo in via preliminare la complessità della procedura posta in essere per legge ai fini della determinazione, anno per anno, del tetto massimo complessivo e dei conseguenti limiti di spesa assegnati alle singole strutture, nel contesto del contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione dei costi e con la finalità, immanente e preminente, dell’equilibrio economico-finanziario e dell’obbligo di rientro dal disavanzo finanziario, che impone, tra l’altro, il vincolo di destinazione dell’eventuale risparmio conseguito, dopo una articolata istruttoria (Tavolo di Monitoraggio e Comitato L.E.A.), per l’appunto a diminuire il disavanzo stesso.

In tale contesto si richiamano le deliberazioni commissariali n. 14 e 34/2010, recanti la definizione dei budget individuali 2010 e di quello complessivo annuo, nonché i conseguenti contratti stipulati dalle strutture nell’aprile 2010, atti ormai divenuti definitivi, così come il successivo decreto commissariale n. 22/2011, recante l’approvazione del Programma operativo 2011/2012 e che già conteneva la contabilizzazione di tutte le risorse regionali e la loro destinazione; in ogni caso l’esercizio 2010 si è chiuso con una perdita di € 40.078.000.

Ne consegue che le strutture non erano autorizzate, neanche in asserita funzione di “supplenza” comunque non consentita, a erogare prestazioni in eccedenza al budget assegnato a carico del Servizio Sanitario Nazionale e accettato nei contratti stipulati né alcun obbligo sussisteva in capo alle A.S.L. di remunerare quelle prestazioni, tenendo anche conto che le richieste sono state inoltrate ben due anni dopo.

In conclusione, dalla normativa richiamata e specifica del comparto (D.Lvo n. 502/1992; D.Lvo n. 118/2011; L.R. n. 32/2007) nonché dalla giurisprudenza (cfr. n. 3572/2013) non si evidenzia alcun obbligo a provvedere sulle istanze di cui trattasi, che erano volte invece a conseguire un aumento di spesa per il 2010, né può configurarsi alcuna forma di silenzio-rifiuto.

Con memorie depositate il 7 maggio 2014 si ribadiscono sostanzialmente e più estesamente i motivi degli appelli.

4. Le strutture sanitarie in epigrafe si sono costituite con atti depositati il 28 aprile 2014 e con memorie depositate il 27 e 31 maggio 2014 hanno replicato puntualmente, a sostegno delle sentenze impugnate, alle argomentazioni svolte negli appelli, deducendo l’inammissibilità di taluni profili di doglianza introdotti ex novo con memoria non notificata e “ad integrazione” dei motivi, generici e insufficienti, proposti con i gravami stessi.

Si soggiunge che il citato Programma Operativo 2011-2012 ha poi ricompreso le prestazioni eccedenti le previsioni individuali di spesa.

Le stesse hanno depositato il 7 febbraio 2015 documenti relativi a giudizio penale in corso presso il Tribunale di Pescara a carico del Commissario e del subcommissario ad acta nonché dell’Assessore regionale alla Sanità, rinviati a giudizio per i delitti di cui agli artt. 61, 110, 323, 476-479, 610 c.p., in merito proprio alle citate deliberazioni commissariali del 2010.

5. Le cause, riunite, alla camera di consiglio del 12 febbraio 2014, sono state trattenute in decisione.

6. Ciò premesso, in via preliminare non ha pregio l’eccepita inammissibilità di profili di censura dedotti nei singoli appelli con memorie successive, posto che gli asseriti “nuovi” profili appaiono, assumere, a ben leggere, la veste di più estese argomentazioni circa elementi già indicati ed emergenti negli appelli stessi, e purtuttavia la Sezione ritiene il contenuto dei gravami e la documentazione in atti di per sé già sufficienti ai fini del decidere.

7. Ciò detto gli appelli sono fondati e le sentenze impugnate sono da riformare con il conseguente rigetto dei ricorsi di primo grado.

In effetti, da un’attenta lettura della normativa non si ravvisa alcun obbligo in capo al Commissario ad acta di istruire e riscontrare istanze quali quelle all’esame, le quali, sia pure asseritamente non volte al riesame del tetto di spesa assegnato né al riconoscimento dell’extrabudget, intendono invece in concreto ed espressamente conseguire ex post una ulteriore distribuzione di risorse finanziarie giustificata dalla complessiva attività svolta e dall’effettuazione di prestazioni extrabudget peraltro non autorizzate e in asserita “supplenza” di altre strutture.

Si può anche convenire nell’esercizio da parte dell’Amministrazione del potere di verifica a consuntivo e di valutazione ex post, come evidenziato dal T.A.R., ma lo stesso non costituisce un’attività vincolata con conseguente obbligo sancito dalla norma né, tantomeno, configura un interesse legittimo da tutelare con specifico procedimento ex legge n. 241/1990, quindi nei termini ivi prescritti e con l’onere di riscontro.

La pretesa delle anzidette strutture andava quindi ad incidere sostanzialmente sulla determinazione, già definitiva, del tetto massimo complessivo e dei tetti massimi individuali nonché sui contenuti dei conseguenti obblighi ai quali le strutture stesse si sono vincolate con la successiva stipula dei contratti e in assenza di criteri di regressione tariffaria.

Orbene le istanze anche a volerle ritenere, come sostenuto dal T.A.R., non finalizzate a un riesame o ad autotutela, avrebbero potuto semmai essere considerate mere richieste, non previste da alcuna disposizione, che evidenziavano una aspettativa a ottenere una somma non derivante dall’applicazione di quei tetti ormai definitivi, bensì da eventuali risparmi rivenienti dall’attività posta in essere nel complesso da tutte le strutture accreditate e convenzionate con il S.S.N./S.S.R., che comunque sarebbero stati destinati a ripianare il disavanzo.

Ebbene, nel mentre può ammettersi in generale la presentazione di richieste del genere non può correlativamente configurarsi un obbligo dell’Amministrazione di riscontrare le stesse, così rimettendo in discussione provvedimenti, generali e specifici, adottati e inoppugnabili, e riaprendo *ad libitum* delle strutture i termini per attivare contenziosi nel tempo su quelle situazioni che è per di più interesse pubblico siano definite quanto prima.

Nella fattispecie comunque l’Amministrazione non ha inteso operare alcuna ulteriore valutazione né modifica del quadro, complessivo e specifico, ormai stabilizzato, con scelta discrezionale insindacabile perché immune da vizi macroscopici di illogicità e di irrazionalità.

In conclusione, le considerazioni che precedono sono volte a ritenere insussistente nel caso di specie sia l’obbligo di provvedere per l’Amministrazione sancito dal T.A.R., sia quindi il costituirsi del silenzio-rifiuto, a prescindere dal merito dei provvedimenti adottati dal Commissario e dal procedimento penale presso il Tribunale di Pescara.

8. Gli appelli, quindi, riuniti ai sensi dell’art. 70 c.p.a., vanno accolti e le sentenze impugnate vanno riformate con il conseguente rigetto dei ricorsi di primo grado.

Tenuto conto della particolarità e complessità della fattispecie si ritiene di disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti e riuniti ai sensi dell’art. 70 c.p.a., li accoglie e, per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, respinge i ricorsi di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Deodato, Presidente FF

Vittorio Stelo, Consigliere, Estensore

Roberto Capuzzi, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
|  |  |  |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/03/2015

IL SEGRETARIO

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