

Consiglio di stato Sez III, sentenza 2379 del 02.05.2013

Le controversie concernenti il pagamento di somme per prestazioni sanitarie erogate in convenzione con il Servizio sanitario nazionale esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo e rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario

A seguito della sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 2004, n. 204, le controversie concernenti il pagamento di somme per prestazioni sanitarie erogate in convenzione con il Servizio sanitario nazionale esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo e rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, come afferma l'ormai costante giurisprudenza in materia (cfr. ex plurimis, in tal senso, Cons. St., sez. V, 7.1.2009, n. 17, in riferimento ad un'azione di condanna delle amministrazioni sanitarie intimata al pagamento dei compensi spettanti per prestazioni effettuate dall'appellante in favore degli utenti del servizio sanitario regionale; Cons. St., sez. V, 21.12.2004 n. 8153; CGA Sicilia, 27.12.2006, n. 787, in materia di pagamenti richiesti da strutture accreditate; Cons. St., sez. V, 28.4.2005 n. 1971, in materia di rimborsi di prestazioni farmaceutiche; Cass. SS.UU., 24.11.2004, n. 22119; Cass., Sez. L, 26.4.2004 n. 7912).

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4897 del 2004, proposto da:

Azienda Sanitaria Locale Salerno 1 A.S.L. 1 Reg. Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall' Avv. Francesco Accarino, con domicilio eletto presso l' Avv. Massimo Angelini in Roma, piazza Cavour 10; contro

Matteo Ansanelli, quale titolare dell' Omonimo Laboratorio di Analisi, rappresentato e difeso dall' Avv. Bruno Ricciardelli, con domicilio eletto presso Leo Studio in Roma, via Ottaviano N. 105;

nei confronti di

Regione Campania;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA – SEZ. STACCATA DI SALERNO: SEZIONE I n. 01714/2003, resa tra le parti, concernente la rideterminazione della capacità operativa dei laboratori di analisi

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell' udienza pubblica del giorno 26 marzo 2013 il Cons. Massimiliano Noccelli e uditi per le parti l' Avv. Grisostomi Travaglini, su delega dell' Avv. Accarino, e l' Avv. Infantino, su delega dell' Avv. Ricciardelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 15.1.2001 Matteo Ansanelli, titolare dell' omonimo laboratorio di analisi, ha impugnato avanti al T.A.R. Campania la delibera del Direttore Generale della A.S.L. SA/1 n. 670 del 21.5.2001, relativa alla rideterminazione della capacità operativa dei laboratori di analisi nella parte riguardante la struttura sanitaria del ricorrente; la nota prot. n. 3163 del Direttore sanitario del Distretto 93, contenente la comunicazione della predetta delibera, di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali, anche se non noti, e in particolare dei lavori della Commissione dell' A.S.L. indirizzata dalla determinazione della capacità operativa; la nota prot. n. 1432 del dott. Mario Rosario Capone e la nota del Direttore Generale del Settore Prevenzione Assistenza Sanitaria Igiene Sanitaria della Regione Campania n. 9327 del 3.5.2000; la nota del 27.8.2001, prot. n. 5715, del Direttore Generale dell' A.S.L. SA/1 e, infine, la nota prot. 4175 del 2.7.2001, sempre del Direttore Generale dell' A.S.L. SA/1, con la quale si sospendeva la liquidazione delle prestazioni relative ai mesi di settembre, ottobre, novembre e dicembre 2000.

Il ricorrente domandava, inoltre, il pagamento delle prestazioni di analisi cliniche rese negli anni 1998, 1999, 2000 e 2001, risultanti dalle fatture regolarmente emesse, e la condanna dell' A.S.L. al pagamento delle somme liquide ed esigibili portate dalle fatture e non pagate, in esse comprese anche quelle effettuate nei mesi di settembre, ottobre, novembre e dicembre 2000, per le quali l' A.S.L. aveva sospeso la liquidazione dei pagamenti.

Nel giudizio di prime cure si costituiva l' intimata amministrazione, eccependo l' inammissibilità e, nel merito, l' infondatezza del ricorso ex adverso proposto.

Il T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, con la sentenza n. 1714 del 10.7.2003, accoglieva il ricorso e annullava tutti i provvedimenti impugnati.

Con ricorso notificato il 30.4.2004 la A.S.L. proponeva appello avverso tale sentenza, deducendone l' erroneità, e ne chiedeva la riforma.

Con comparsa contenente appello incidentale, notificata il 24.6.2004, si costituiva a sua volta l' appellato, chiedendo il rigetto dell' appello principale e la riforma dell' impugnata sentenza nella parte in cui aveva omesso di pronunciarsi sulla domanda

relativa all' accertamento del diritto del ricorrente in prime cure ad ottenere il pagamento delle prestazioni di analisi cliniche rese negli anni 1998, 1999, 2000 e 2001, risultanti dalle fatture regolarmente emesse, e la condanna dell' A.S.L. al pagamento delle somme liquide ed esigibili portate dalle fatture e non pagate. All' udienza del 26.3.2013 il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

2. L' appello principale va respinto.

2.1. Il T.A.R. ha ritenuto illegittimi gli atti impugnati con il ricorso di primo grado per la ritenuta incompetenza della A.S.L. a provvedere sull' attribuzione della capacità operativa massima del laboratorio di analisi del dott. Ansanelli.

Il T.A.R. Campania ha, in particolare, annullato sia il provvedimento n. 1478 del 13.11.2000, con il quale il Direttore Generale della A.S.L. aveva attribuito al laboratorio del dott. Ansanelli una capacità operativa di zero prestazioni, sulla base dell' asserita mancanza del tecnico di laboratorio, dove operava all' epoca un biologo, e anche la successiva delibera n. 670 del 21.5.2001, con cui la A.S.L., specialmente dopo le doglianze sollevate dall' interessato e i chiarimenti della Regione, aveva rideterminato la capacità operativa massima del laboratorio riducendola del 75% e portandola a 18.375 prestazioni.

Il dirigente di settore della Regione Campania, con nota n. 9237 del 3.5.2001, anche a seguito di quesito posto dalla A.S.L., aveva infatti precisato che "ai fini dell' istruttoria da parte della ASL del calcolo della com si potesse applicare la sanatoria a favore di quei laboratori di analisi nei quali al 31.12.1997 le funzioni di tecnico di laboratorio erano svolte da un biologo, fermo restando che successivamente si sarebbe dovuto regolarizzare tale situazione".

Come ha rilevato il T.A.R., la cui statuizione sul punto è corretta, l' attribuzione di capacità operativa massima spetta alla Regione, che ha anche poteri di vigilanza ai sensi dell' art. 10 del d. lgs. 502/92, sicché la A.S.L. era incompetente a determinare tale capacità e non avrebbe potuto né determinare dapprima in un valore nullo tale capacità, sulla base dell' assunto che presso la struttura non operasse un tecnico di laboratorio specializzato, né successivamente ridurla, dopo il chiarimento dell' autorità regionale, ad un numero minore di prestazioni.

La capacità operativa massima costituisce, infatti, quel valore sintetico, che esprime le potenzialità funzionali e strutturali di un centro erogatore di prestazioni sanitarie per conto del S.S.R., così ponendosi come limite massimo, entro il quale può astrattamente estendersi il contenuto del rapporto di provvisorio accreditamento, la cui concreta ed effettiva misura è tuttavia data dalla definizione del limite di spesa, dato valoriale di programmazione generale fissato a livello regionale per macroarea ed a livello aziendale per singola branca di attività (Cons. St., sez. III, 3.10.2011, n. 5427). È ben chiaro, quindi, che la competenza a determinare la capacità operativa massima spetta, come ha chiarito anche la Corte Cost. nella sentenza n. 416/95, anzitutto alla Regione, ciò che, del resto, ammette la stessa parte appellante, riconoscendo di avere esercitato, in materia, soltanto limitati poteri istruttori.

2.2. La decisione del giudice di primo grado va dunque esente da censura, essendo indubbio che spetti alla sola Regione, nella presente fattispecie, determinare la capacità operativa massima, per macroarea, delle singole strutture sanitarie accreditate e, quindi, anche del laboratorio del dott. Ansanelli.

Non coglie nel segno la critica dell' appellante, secondo la quale il T.A.R. avrebbe trascurato erroneamente di valutare la sua censura di inammissibilità dell' originario ricorso, per essere gli atti dell' A.S.L. impugnati non immediatamente lesivi della sfera giuridica del ricorrente, ma semplicemente interni, istruttori e prodromici all' adozione delle competenti determinazioni da parte della Regione.

Contrariamente a quanto assume l' appellante, infatti, gli atti impugnati, nel caso di specie, erano dotati di immediata e concreta lesività perché, sul loro presupposto, la A.S.L. decise, illegittimamente, di non corrispondere al laboratorio il corrispettivo delle prestazioni rese nei mesi di settembre, ottobre, novembre e dicembre del 2000.

La sentenza impugnata, pertanto, merita integrale conferma, dovendosi rigettare l' appello principale proposto dalla A.S.L.

Restano pertanto assorbite tutte le ulteriori questioni relative alla dedotta illegittimità dei provvedimenti impugnati.

3. Deve infine essere dichiarato inammissibile l' appello incidentale proposto dal dott. Ansanelli.

Questi aveva richiesto nel giudizio di prime cure, infatti, il pagamento delle prestazioni rese dal suo laboratorio in regime di accreditamento negli anni 1999, 2000 e 2001, ed ha lamentato, con l' appello incidentale, che il T.A.R. non abbia adottato alcuna statuizione al riguardo.

È necessario osservare che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 2004, n. 204, le controversie concernenti il pagamento di somme per prestazioni sanitarie erogate in convenzione con il Servizio sanitario nazionale esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo e rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, come afferma l' ormai costante giurisprudenza in materia (cfr. ex plurimis, in tal senso, Cons. St., sez. V, 7.1.2009, n. 17, in riferimento ad un' azione di condanna delle amministrazioni sanitarie intimata al pagamento dei compensi spettanti per prestazioni effettuate dall' appellante in favore degli utenti del servizio sanitario regionale; Cons. St., sez. V, 21.12.2004 n. 8153; CGA Sicilia, 27.12.2006, n. 787, in materia di pagamenti richiesti da strutture accreditate; Cons. St., sez. V, 28.4.2005 n. 1971, in materia di rimborsi di prestazioni farmaceutiche; Cass. SS.UU., 24.11.2004, n. 22119; Cass., Sez. L, 26.4.2004 n. 7912).

Benché il T.A.R. abbia omesso di pronunciarsi espressamente sul punto, quindi, deve per gli esposti motivi rilevarsi il difetto di giurisdizione in ordine a tale domanda, oggetto dell' appello incidentale in questa sede proposto.

Si deve qui peraltro solo aggiungere ad abundantiam, in merito a tale domanda, che la A.S.L. appellante ha depositato, comunque, l' elenco dei mandati di pagamento emessi in favore del Laboratorio per il pagamento delle prestazioni rese dal laboratorio nel triennio 1999-2001, sicché l' appello incidentale relativo a tale domanda, avente ad

oggetto la remunerazione di tali prestazioni, avrebbe comunque dovuto essere dichiarato improcedibile, almeno in larga parte e in riferimento al maggior numero di tali prestazioni, per il sopravvenuto difetto di interesse in capo all' appellante incidentale, che ha visto così soddisfatta la propria pretesa, ad eccezione delle prestazioni di analisi cliniche effettuate in regime di accreditamento dal suo laboratorio nei mesi di settembre, ottobre, novembre e dicembre 2000, che non figurano tra i mandati di pagamento e non risultano, almeno allo stato degli atti, essere state ancora corrisposte dall' A.S.L., nonostante l' annullamento degli atti impugnati e la conseguente illegittimità della sospensione del relativo pagamento.

4. Le spese del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono comunque la principale soccombenza dell' amministrazione appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull' appello principale dell' Azienda Sanitaria Locale Salerno 1 – A.S.L. 1 Regione Campania, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dichiara inammissibile, per difetto di giurisdizione, l' appello incidentale proposto da Matteo Ansanelli.

Condanna l' Azienda Sanitaria Locale Salerno 1 – A.S.L. 1 Regione Campania a rifondere in favore di Matteo Ansanelli le spese del presente giudizio, che liquida nell' importo di € 3.000,00, oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2013 con l' intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Hadrian Simonetti, Consigliere

Massimiliano Noccelli,