

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [redacted] e di [redacted];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024 il Cons. Giovanni Tulumello e uditi per le parti gli avvocati Andrea Abbamonte e Pasquale Marotta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza impugnata il T.A.R. della Campania, sede di Napoli, ha accolto il ricorso proposto dalla [redacted] per l'annullamento della nota prot. n. 0123202/DIR.DIP. del 18/5/2023 di comunicazione del parere non favorevole della Commissione ex D.G.R.C. n. 7301/2001, in ordine all'istanza prot. n. 0094870/C7301 del 13/4/2023 avente ad oggetto la richiesta di autorizzazione alla realizzazione di un Centro erogatore di prestazioni di Diabetologia in regime ambulatoriale nel Comune di Caserta.

L'indicata sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dall' Azienda Sanitaria Locale (d'ora in avanti anche solo ASL) di Caserta.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, la ricorrente in primo grado.

Alla camera di consiglio del 29 agosto 2024, fissata per l'esame della domanda cautelare, il giudizio è stato rinviato al merito.

L'11 ottobre si è costituita la [redacted] s.r.l., dichiarando di costituirsi "in sostituzione ed in subingresso, della Società appellata [redacted]", avendo incorporato l'originaria appellata.

Nondimeno il 22 ottobre 2024 quest'ultima ha depositato una "ulteriore memoria difensiva ed illustrativa".

Il ricorso in appello è stato definitivamente trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 7 ottobre 2024.

2. Va anzitutto esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi, dedotta dalla parte appellata.

Per pacifica giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, da ultimo ribadita dalla sentenza n. 3148/2023, “il principio di specificazione dei motivi di appello non richiede necessariamente l'impiego di formule solenni, ma ammette che le censure possano essere desunte dal contesto dell'atto di gravame, purché il Giudice dell'appello sia posto in condizione di comprendere con chiarezza i principi, le norme e le ragioni per cui il Giudice di prime cure avrebbe dovuto decidere diversamente (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 12 luglio 2017, n. 3427; Cons. giust. amm. Sicilia, Sent., 15/02/2021, n. 113)”.

Nel caso di specie tale condizione può ritenersi verificata, considerato che l'Azienda appellante ha enucleato in modo assolutamente chiaro per quale ragione a suo avviso il primo giudice avrebbe errato nel valutare la legittimità del provvedimento impugnato.

3. Va altresì respinta l'eccezione d'inammissibilità del gravame per mancata impugnazione di specifici capi di sentenza: l'appellante ha infatti sviluppato un'argomentazione necessariamente unitaria, che all'evidenza investe l'intero contenuto decisorio del provvedimento gravato.

L'Azienda appellante ha infatti denunciato, nel ricorso in appello, l'inesatta applicazione da parte del primo giudice delle norme costituenti il paradigma normativo regolante l'esercizio del potere *de quo*.

4. Passando all'esame del merito, deve osservarsi che il T.A.R. ha accolto il ricorso di primo grado ritenendo non ostativa la ricognizione del fabbisogno operata con la delibera aziendale n. 347 dell'8 marzo 2021: “*non è configurabile la preclusione al rilascio dell'autorizzazione, sulla base della richiamata delibera aziendale n. 347 dell'8/3/2021 (esibita in giudizio il 24/7/2023), la quale ridetermina il fabbisogno di centri pubblici e privati accreditati (n. 2 per il distretto n. 12, oltre ad una struttura pubblica). In altri termini, con riferimento alla domanda di autorizzazione sanitaria, è richiesta una specifica e autonoma valutazione del fabbisogno, tenendo*

conto che l'istanza è esplicazione della libertà economica del privato, che intende offrire prestazioni di diagnosi e cura, senza correlarsi in linea di principio ad esigenze di contenimento della spesa sanitaria, proprie della procedura di accreditamento”.

Il T.A.R. ha quindi accolto il ricorso per *“difetto di istruttoria e di motivazione, conseguendone l’annullamento dell’impugnato parere, ai fini della rinnovazione del procedimento, per l’effetto conformativo derivante dalla presente pronuncia”.*

5. L’appellante ha dedotto tre motivi di gravame, con i quali ha censurato la sentenza impugnata per *“Error in iudicando - violazione di legge – violazione e falsa applicazione dell’art. 8 ter del d.lg.s.n. 502/1992 - violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della l. 7.08.1990, n. 241 - violazione del principio di trasparenza e buon andamento della p.a. – travisamento dei fatti – motivazione erronea e perplessa”.*

6. Ai fini di un corretto scrutinio delle censure dedotte – che possono essere esaminate unitariamente, vertendo in merito a profili connessi di un’unica pretesa - occorre chiarire la peculiarità fattuale e giuridica della fattispecie che viene in considerazione: anche per sgombrare il campo dal possibile rilievo di precedenti giurisprudenziali invocati dall’appellante e relativi a fattispecie non sovrapponibili a quella dedotta nel presente giudizio (ci si riferisce in particolare alla sentenza di questa Sezione n. 6366/2024: è infatti fuori discussione che nel caso di specie l’istanza andasse scrutinata sulla base del fabbisogno complessivo, mentre ciò che è controverso è se come parametro di riferimento del parere negativo sia stato effettivamente assunto tale fabbisogno ovvero, come ritenuto dal primo giudice, solo una parte di esso).

La controversia in esame riguarda l’impugnazione del parere non favorevole necessario per il rilascio dell’autorizzazione alla realizzazione di un centro erogatore di prestazioni di diabetologia in regime ambulatoriale nel Comune di Caserta (la struttura ricorrente già gestisce un laboratorio di analisi ed intendeva

estendere la propria attività).

La competente commissione della ASL Caserta ex D.G.R.C. N. 7301/2001 ha reso parere negativo ritenendo che non vi fosse capienza nel fabbisogno alla luce della delibera della ASL di Caserta dell'8/3/2021 n. 347, essendo il fabbisogno integralmente coperto.

Il TAR ha accolto il ricorso per difetto di motivazione e di istruttoria: il parere richiama infatti la delibera n. 347 del 2021 che si riferisce, però, alle sole strutture accreditate e non potrebbe, quindi, applicarsi – limitandole - (anche) a quelle che operano in regime privatistico.

7. Nell'appello la ASL contesta tale presupposto sostenendo che il fabbisogno è unico e che la Commissione della ASL ha fatto ad esso riferimento.

La ASL ha, in particolare, esposto che:

- con DGRC n. 330 del 6 luglio 2016 è stato stabilito il fabbisogno complessivo regionale (59 centri, di 9 per la provincia di Caserta che comprende sia i centri accreditati e pubblici sia quelli solo autorizzati);

- nel 2020 la Regione ha adottato la DGRC n. 544 del 2 dicembre 2020 con la quale ha deciso di incrementare il fabbisogno per i centri pubblici e privati accreditati, incrementando di n. 36 centri il fabbisogno (di cui 7 nella provincia di Caserta); dopo questa delibera nella provincia di Caserta i centri per il diabete sono diventati 16 (9 esistenti e 7 da aggiungere)

La DGR n. 347/21 dell'8 marzo 2021 ha approvato la Rete Aziendale dei Centri di Assistenza Diabetologica in applicazione della DGR N. 544/2020: tale delibera si riferisce, quindi, ai soli centri pubblici e privati accreditati.

Di fatto dopo la programmazione del 2016 nulla è mutato per il numero dei centri solo autorizzati.

8. Il TAR ha quindi correttamente ritenuto che la verifica sul fabbisogno risulta quanto meno perplessa, perché fondata sul rinvio a provvedimento relativo al fabbisogno calcolato per le strutture pubbliche e private accreditate.

La Regione dovrebbe infatti aggiornare il fabbisogno complessivo con riguardo

anche alle strutture private.

Correttamente, pertanto, la sentenza gravata ha imposto la rinnovazione del procedimento.

9. Tale conclusione resiste ai motivi del ricorso in appello.

La Regione ha rinnovato l'istruttoria relativa alla programmazione occupandosi delle sole strutture pubbliche e di quelle private accreditate; non interessandosi di quelle che operano privatamente, la cui programmazione risulta ormai alquanto risalente.

È vero che la competente Commissione era in possesso unicamente dei dati del fabbisogno aggiornati in base alla delibera n. 347/21: tali dati, tuttavia, per quanto fin qui argomentato non erano idonei a scrutinare la domanda di autorizzazione, essendo comunque parziali.

10. Questa Sezione, con sentenza n. 3514/2022, resa in fattispecie analoga in relazione alla Regione Campania, ha chiarito che *“la mancanza di un atto di programmazione regionale non può tradursi in un blocco sostanziale delle procedure autorizzative, per cui anche a prescindere dall'esistenza di un atto di rilevazione del fabbisogno a livello regionale, la Pubblica Amministrazione ha in ogni caso l'obbligo di effettuare una valutazione puntuale del fabbisogno attinente al caso specifico”*; e che *“in difetto di una compiuta verifica dei fabbisogni non per ciò solo appare ragionevole paralizzare tutte le richieste di autorizzazione dei laboratori privati da parte della Regione Campania. Ne consegue che dovrà, comunque, essere l'Amministrazione regionale a compiere la verifica sulla base degli elementi di cui dispone, non potendosi altrimenti condizionare, come detto, negativamente l'attività economica privata. Anche con riferimento alla situazione della Campania, si è, comunque, ritenuto di poter superare il regime di blocco, affermando che l'istanza di autorizzazione dovrà essere esaminata dalla Amministrazione competente “sulla base della verifica attuale di compatibilità col fabbisogno e accessibilità territoriale al servizio sanitario, compiuta a livello*

regionale, tenendo conto delle prescrizioni poste dai provvedimenti commissariali”. E che, “In difetto, dovrà, comunque, l’amministrazione regionale sanitaria compiere una valutazione puntuale, attinente al caso specifico, a prescindere da qualsivoglia attività programmatica o pianificatoria, non potendosi condizionare negativamente l’attività economica privata al mancato esercizio di poteri doverosi” (cfr. sent., n. 3487/2015, n. 2448/2017)”.

Ne consegue che anche nel caso di specie va confermata la superiore conclusione: con rinnovazione del procedimento – come disposto dalla sentenza gravata – per le ragioni e nei modi indicati dal richiamato precedente.

11. Dalle considerazioni che precedono discende che l’appello è infondato e che va pertanto respinto, con conferma della sentenza di primo grado qui gravata.

Sussistono, nondimeno, giusti motivi legati alla peculiarità della vicenda sottesa al presente contenzioso per disporre, ai sensi dell’art. 92 c.p.c., per come espressamente richiamato dall’art. 26, comma 1, c.p.a, l’integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Stefania Santoleri, Presidente FF

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Stefania Santoleri

IL SEGRETARIO