

NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI
SUNTO DEL RICORSO

Con ricorso n. 12062/15 pendente presso la Sezione III quater del TAR del Lazio la **Fondazione Luigi Maria Monti**, Ente Morale dotato di personalità giuridica di diritto privato in persona del legale rappresentante p.t., ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'esecuzione, il **Decreto del Presidente della Regione Lazio in qualità di Commissario ad acta** nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario della Regione Lazio n. **U00332 del 13.7.2015**, pubblicato sul B.U.R.L. della Regione Lazio n. 59, supplemento n. 1, del 23 luglio 2015 successivamente conosciuto, nella parte in cui decurta del 20%, per l'anno 2015 (e per l'avvenire) rispetto al budget attribuito per l'anno 2014, il budget previsto quale remunerazione dei costi assistenziali dell'Istituto Dermopatico dell'Immacolata (IDI IRCCS), azienda ospedaliera accreditata dal Servizio Sanitario Regionale e di proprietà della fondazione ricorrente, nonché il **Decreto del Presidente della Regione Lazio in qualità di Commissario ad Acta** nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario della Regione Lazio n. **U00234 del 6 luglio 2015**, pubblicato sul B.U.R.L. della Regione Lazio n. 57 del 16 luglio 2015 avente ad oggetto: "approvazione schema di accordo/contratto ai sensi dell'art. 8 *quinquies* del D. lgs. n. 502/92 e s.m.i.", oltre, per quanto occorrer possa, **gli accordi/contratti per l'erogazione di prestazioni sanitarie per conto ed a carico del Servizio Sanitario Regionale, sottoscritti sia per IDI IRCCS Monti di Creta che per Villa Paola-Capranica in data 5.8.2015** nella parte in cui recepisce i summenzionati decreti impugnati in questa sede; **tutti gli atti presupposti, connessi e comunque consequenziali, ancorché di data e tenore sconosciuto, che incidano sfavorevolmente sulla posizione della ricorrente.**

Il ricorso è stato notificato a:

1.- Commissario ad acta del Governo per il rientro del debito sanitario della Regione Lazio nella persona del Presidente della Regione Lazio Nicola

Zingaretti nominato con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21.3.2013;

- 2.- Regione Lazio**, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*;
- 3.- Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro tempore* del Consiglio dei Ministri;
- 4.- Ministero della Salute**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- 5.- ASL Roma E**, in persona del Direttore Generale p.t.;
- 6.- Luigi Maria Monti S.r.l.**, in persona del legale rappresentante p.t., quale gestore dell'Ospedale San Carlo di Nancy;
- 7.- Casa di Cura Villa Tiberia srl**, in persona del legale rappresentante p.t.,
- 8.- Provincia Religiosa di San Pietro, Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio – Fatebenefratelli – Titolare dell'Ospedale Generale di Zona Villa San Pietro**, in persona del legale rappresentante p.t.

Il ricorso è stato proposto sulla base dei seguenti

MOTIVI

“Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i.. Violazione e falsa applicazione della legge n. 135/2012 e s.m.i.. Violazione e falsa applicazione della legge n. 241/1990 nonché di tutti i principi generali vigenti in materia anche in relazione agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 6/2002 e s.m.i. Eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità, carenza di istruttoria, difetto assoluto di motivazione, irragionevolezza, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti, travisamento, ingiustizia manifesta, mancanza di proporzionalità. Sintomi di sviamento di potere.

1.- Come evidenziato in premessa, l'Amministrazione resistente, con il decreto impugnato, ha decurtato del 20% il budget previsto per l'anno 2015 quale remunerazione a carico del Sistema Sanitario Regionale per l'attività assistenziale svolta dall'IDI, azienda ospedaliera di proprietà della fondazione ricorrente, rispetto al budget previsto per l'anno 2014, concesso in attuazione del Decreto del Commissario ad acta n.U00248/2014.

1.1.- Va altresì evidenziato che, come risulta per tabulas dai criteri di budget confermati dall'impugnato decreto n. U00332/2015 e tuttora utilizzati dall'Amministrazione resistente, il budget annuale per l'erogazione della

remunerazione dell'attività assistenziale erogata dalle aziende ospedaliere regionali, si basa sulla conferma del budget concesso nell'anno precedente, con una forbice del 5% in diminuzione ovvero in aumento qualora rispettivamente l'attività ospedaliera sia diminuita ovvero aumentata.

1.2.- Risulta, dunque, oggettivamente **irragionevole** che esclusivamente per l'IDI (rectius per le aziende sottoposte a procedure concorsuali nell'anno precedente) sia stata disposta, per il 2015, **senza alcuna reale motivazione**, una riduzione del 20% del budget erogato per l'anno precedente, dato numerico, peraltro, che costituirà anche per gli anni seguenti (cioè dal 2016 in poi) il budget sul quale applicare la predetta forbice del 5% in diminuzione ovvero in aumento in base al cd "criterio storico".

1.3.- Il Decreto impugnato è chiaramente lesivo delle prerogative della fondazione ricorrente, la quale ha acquistato l'IDI all'esito di una procedura concorsuale che ne ha evitato la cessazione dell'attività, posto che **per l'avvenire sarà costretta a "pagare"**, con una perdita secca di circa 6 milioni di euro all'anno, **conseguenze dannose derivanti da un progresso dissesto finanziario cui in alcun modo ha contribuito**, avendo anzi "salvato" l'IDI, che dal punto di vista sanitario ed assistenziale costituisce una riconosciuta eccellenza nella Dermatologia, dall'estinzione dal mercato sanitario e dalla rete assistenziale pubblica.

1.4.- In effetti, l'unica presunta motivazione della speciale decurtazione del 20% disposta in relazione all'azienda IDI – con una diminuzione del budget, cioè, almeno il 15% inferiore in proporzione rispetto a tutte le altre aziende ospedaliere facenti parte del Sistema Sanitario Regionale – deriva proprio dalla circostanza che l'IDI, anche nel corso del 2014, era di proprietà della PICFIC la quale era oggetto di procedura concorsuale volta ad evitarne il tracollo finanziario, con conseguente diminuzione della produttività aziendale (id est di posti letto ordinari ed in day hospital).

1.5.- Infatti, l'Amministrazione resistente, con il decreto impugnato, preso atto di tale innegabile circostanza per ciò che concerne il primo semestre 2014, ha motivato l'attribuzione del solo 80% per l'anno 2015 del budget erogato per l'anno 2014 sostenendo che **la decurtazione de qua si renderebbe necessaria**

per garantire “la sostenibilità aziendale” dell’IDI, il cui eventuale tracollo finanziario potrebbe creare scompensi anche alla rete assistenziale regionale.

1.6.- Il decreto impugnato, come si evince anche dalle sue premesse e dalla giurisprudenza ivi citata, costituisce un provvedimento amministrativo espressione di potere pubblicistico funzionale alla corretta organizzazione e gestione del sistema sanitario regionale, la cui adozione, a monte, è espressione di discrezionalità amministrativa dell’Amministrazione regionale che prevede il massimale del contributo erogabile alle singole aziende ospedaliere, mentre, a valle, è attuato da specifici accordi negoziali, eventualmente riconducibili ai contratti ad oggetto pubblico di cui all’art. 11 della legge n.241/1990, tra le ASL gerenti del SSR a livello territoriale e le predette, singole aziende ospedaliere, con i quali vengono concretamente erogati i finanziamenti, secondo il tariffario di cui al decreto commissariale n.U00310/2013, come previsto dal’art. 8 quinquies del D.Lgs. n.502/1992 e s.m.i..

*2.- Orbene, ciò detto, il decreto impugnato è illegittimo innanzitutto per **eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell’irragionevolezza, dell’illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti e manifesta ingiustizia, produttiva di disparità di trattamento, e carenza di istruttoria**; inoltre per **violazione di legge sub specie di lesione del principio generale, di matrice comunitaria, dell’affidamento**; nonché, sotto entrambi i profili enunciati e con valore invero dirimente, per **difetto assoluto di motivazione**, vizio in particolare quest’ultimo che determina l’evenienza anche di chiari sintomi di **sviamento di potere**.*

*2.1.- Innanzitutto, si contesta **l’irragionevolezza, l’illogicità e l’errata valutazione dei presupposti, espressivi di una carenza di istruttoria**, del decreto impugnato in parte qua, in quanto adottato senza alcuna istruttoria e senza alcuna considerazione e/o motivazione in ordine alla circostanza che **l’effetto negativo dello svolgimento per l’IDI di una procedura concorsuale nell’anno 2014 era stato già preso in considerazione e valutato proprio in sede di erogazione del budget per l’anno 2014, ai sensi del predetto decreto n.U00248/2014.***

2.1.1.- Va, al riguardo, menzionato che il precedente budget in favore dell’IDI

(rectius PICFIC) veniva erogato ai sensi dei decreti del Presidente della Regione Lazio in qualità di commissario ad acta per l'emergenza sanitaria regionale n.80/2010 e n.90/2010, allorché l'azienda ospedaliera per cui è causa operava in regime di gestione ordinaria e non era soggetta a procedure concorsuali.

2.2.- *Ora, la circostanza, risultante per tabulas, che lo svolgimento di una procedura concorsuale nell'anno 2014 sia stata presa in considerazione proprio in sede di approvazione ed erogazione del budget per detto anno, con conseguente già disposta riduzione del budget per l'anno 2014, doveva ragionevolmente e consequenzialmente comportare che, per l'anno 2015 (allorché è cessata ogni procedura concorsuale proprio a causa dell'acquisto oneroso dell'IDI da parte della fondazione ricorrente), la predetta azienda ospedaliera dovesse vedersi applicato il criterio ordinario utilizzato per tutte le altre aziende ospedaliere regionali, ossia la conferma del budget dell'anno precedente con la su descritta forbisce, in diminuzione ovvero in aumento, del solo 5%.*

In aggiunta a tale considerazione, vi era anche la considerazione dell'adozione del DCA n. U00050 del 6.2.2015 il quale, nel pieno della procedura concorsuale, nel determinare il budget provvisorio del 1° trimestre 2015 nella misura del 95% rispetto a quello precedente (DCA n. U00248/14), prendeva atto della nota della Direzione Regionale Salute e Integrazione Socio Sanitaria, prot. 710828GR/11/24 del 22 dicembre 2014 secondo cui tale criterio era stato utilizzato nelle more dell'approvazione della legge di stabilità e dell'acquisizione dei dati di produzione 2014, al fine della salvaguardia della continuità assistenziale.

2.3.- *Senonché, come detto, il decreto impugnato, trattando situazioni (ormai) uguali tra l'IDI e le altre aziende ospedaliere regionali (per l'assenza di procedure concorsuali) nell'anno 2015 in modo disuguale (andando cioè ad applicare ingiustamente all'IDI una decurtazione ulteriore del 20% rispetto ad un budget già ridotto per la stessa ragione nell'anno 2014), genera una ingiustizia manifesta e violativa del principio di proporzionalità, produttiva di una evidente disparità di trattamento, lesiva per la fondazione ricorrente che,*

onerosamente, ha sanato il bilancio della azienda ospedaliera di cui è proprietaria (Cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio, Sez. II ter n.1450/1995; Sez. II, n.5516/2004).

2.4.- Sfugge, d'altronde, ad ogni canone proprio del principio di ragionevolezza e proporzionalità che devono permeare – con i corollari dell'imparzialità e del buon andamento – l'azione amministrativa per volontà del Costituente (artt. 3 e 97 Cost.) andare a disporre una decurtazione del budget già disposta per l'anno 2014 (che non si discute, stante la presenza della procedura concorsuale) anche per l'anno 2015 (che è illegittima, stante la sua conclusione per opera della fondazione ricorrente), ossia facendo ingiustamente “pagare” all'IDI (rectius alla fondazione ricorrente) conseguenze già oggetto di “sanzione” nell'anno 2014, per cui, però, all'evidenza, **nell'anno 2015, non vi sono più i presupposti applicativi.**

2.4.1.- E, come è noto, l'illegittimità di un atto amministrativo violativo dei principi di ragionevolezza e proporzionalità è costantemente affermata da pacifica giurisprudenza amministrativa: “L'esercizio discrezionale di un potere non può travalicare i limiti previsti dal relativo quadro normativo di riferimento ed i generali principi di logica, ragionevolezza e proporzionalità che comunque governano l'esercizio dell'azione amministrativa, pertanto la presenza di un divieto normativo esclude l'uso della discrezionalità”; “nel principio di ragionevolezza (...) confluiscono i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento, sicché, in tale prospettiva, il principio di proporzionalità, richiamando una valutazione che incide sulla misura dell'esercizio del potere, impone alla p.a. di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi” (Cfr., ex plurimis, Corte Conti, sez. III, 14/01/2008, n. 1; T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 05/06/2013, n. 1448; Consiglio di Stato, sez. IV, 16/04/2014, n. 1918).

2.5.- Appare evidente, pertanto, che il decreto impugnato è affetto da eccesso di potere innanzitutto nelle figure sintomatiche sopra rilevate, posto che, **per errata valutazione dei presupposti** (ai limiti del vero e proprio travisamento),

espressione di una istruttoria all'evidenza carente, ha illogicamente "inventato" un criterio riduttivo ad hoc per l'IDI che, in concreto, produce una decurtazione del 20% irragionevole, manifestamente ingiusta, sproporzionata e produttiva di una indebita disparità di trattamento, gravemente lesiva per la fondazione ricorrente, che dell'IDI è proprietaria proprio in esito alla procedura concorsuale oramai esauritasi, posto che le produce un danno economico di circa 6 milioni di Euro.

2.6.- E', dunque, evidente che, anziché garantire "la sostenibilità aziendale" dell'IDI con la predetta decurtazione, come ritenuto nel provvedimento oggi impugnato, l'Amministrazione resistente la espone nuovamente alla possibilità di una crisi aziendale, sì che il decreto impugnato appare viziato anche perché in contrasto con il diritto di iniziativa economica privata della fondazione ricorrente, che è garantito dall'art. 41 Cost. in combinato disposto con i citati artt. 3 e 97 Cost. e con la normativa di diritto europeo, anche dinanzi all'esercizio del potere funzionale pubblicistico della P.A..

3.- Quanto detto determina anche un insanabile e chiarissimo difetto di motivazione che affligge il decreto n. U00332/2015, in quanto con tale atto l'Amministrazione regionale espone nuovamente ad un probabile deficit finanziario l'IDI – il cui budget per l'anno 2014 ai sensi del decreto n.368/2014 era già il risultato di una sensibile decurtazione rispetto a quanto previsto dai decreti nn. 80/2010 e n.90/2010 – sulla base di un presupposto non più esistente (la procedura concorsuale dell'anno 2014 che, ripetesi, non solo aveva già "penalizzato" la ricorrente, ma) che viene applicato anche per il 2015, asseritamente, per scongiurare ulteriori crisi aziendali.

3.1.- Senonché l'effetto raggiunto è esattamente l'opposto, dal momento che la decurtazione del 20% per l'anno 2015, oltre a generare un perdita di sei milioni di euro per l'anno corrente, si ripercuoterà ovviamente anche per gli anni successivi (cioè dal 2016) in poi, posto che la somma erogata sarà la base cui applicare la forbice del 5% in diminuzione ovvero in aumento prevista per tutte le aziende ospedaliere regionali non interessate da procedure concorsuali.

3.2.- Orbene, da ciò consegue che il decreto impugnato è illegittimo anche per un macroscopico vizio di motivazione, all'apparenza fittizia ovvero comunque

espressiva di contraddittorietà e perplessità dell'azione dell'Amministrazione resistente, se del caso da considerare quali ulteriori figure sintomatiche dell'eccesso di potere che connota l'agire dell'Amministrazione resistente nel caso di specie.

3.3- *In altri termini - con riferimento all'erronea, contraddittoria e quasi perplessa motivazione – l'atto impugnato appare perfino sviato **dalla sua causa tipica** andando a proclamare una finalità (“sostenibilità aziendale”) che, poi, concretamente tradisce, ponendo la Fondazione ricorrente in una potenzialmente grave situazione economica, privata di quanto viene, invece, attribuito alle altre aziende Ospedaliere ad agli altri IRCSS.*

4.- *Le suesposte circostanze, sotto altro profilo, fanno sì che il decreto impugnato leda anche il **principio generale di affidamento** che, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/1990, deve connotare l'azione amministrativa posto che la stessa è tenuta a conformarsi alle regole del diritto europeo*

4.1.- *Infatti, come è noto, “nel rispetto dei principi fondamentali fissati dall'art. 97 della Costituzione, l'amministrazione è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde (...)l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento” (Cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. IV, n.3536/2008).*

4.2.- *E non par dubbio che nel caso di specie sussista **un durevole e ragionevole affidamento della ricorrente in ordine al riconoscimento dell'accreditamento e del budget per l'azienda ospedaliera di sua proprietà allorché la stessa è uscita dalla amministrazione straordinaria.***

4.3.- *Ricorrono, insomma, tutti gli elementi affinché alla ricorrente, che si è sempre comportata in buona fede, possa essere riconosciuto un effettivo e ragionevole affidamento, durevole da tanti anni, ingenerato dalla stessa Amministrazione resistente, in ordine all'applicazione del criterio generale valido per tutte le aziende ospedaliere dal 2015 in poi.*

4.4.- *Ne consegue che, anche ritenendo che il rilascio del “budget” de quo costituisca esercizio di potere discrezionale della P.A., è chiaro che il mancato*

*riconoscimento del criterio generale di remunerazione da parte della Regione resistente, che sembra porsi in ogni caso in contrasto con il principio romanistico del venire contra factum proprium, **abbisognava di una espressa e puntuale motivazione che desse conto della disposta decurtazione in ordine alla quale, conclusasi la procedura concorsuale, si era oggettivamente formato un legittimo contrario affidamento della ricorrente.***

4.5.- Orbene, come detto, di detta necessaria motivazione nell'atto impugnato non v'è alcuna traccia, sì che il decreto del 13.7.2015 deve considerarsi radicalmente illegittimo per difetto assoluto di motivazione.

4.5.1.- Al riguardo la giurisprudenza, anche di codesto Ecc.mo T.A.R., afferma che “la tutela dell'affidamento maturato in ragione di ciò, laddove non emerga malafede, costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, connaturato allo Stato di diritto, alla luce del quale va valutata la legittimità della posteriore azione della p.a. Quest'ultima pertanto in tali casi non può limitarsi ad operare come se l'atto ampliativo non esistesse, ma può, e talvolta deve, previamente rimuovere le ragioni dell'affidamento”; “Ove l'Amministrazione si ridetermini a distanza di tempo dalla sua previa decisione deve tener conto, oltre che dell'interesse attuale, anche dell'interesse privato e dell'aspettativa consolidata. Naturalmente, secondo i principi, tali considerazioni devono trovare un congruo riscontro nella motivazione (nel caso di specie, tale motivazione rafforzata non risulta affatto dall'atto gravato che si limita a contestare l'erroneità del rilascio della concessione a titolo gratuito, senza dare contezza del lasso di tempo trascorso e dell'affidamento ingenerato nell'interessato)” (Cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 13/06/2012, n.5360; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia Trieste, sez. I, 18/03/2014, n. 106; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, nn.20-24/1992).

*5.- Ancora, sotto diverso profilo, emergono chiari sintomi di **sviamento di potere** in quanto, in violazione della normativa vigente e della ratio stessa del D.Lgs. n.502/1992 e s.m.i. istitutivo del Servizio sanitario a gestione pubblica regionale, la Regione resistente sembra aver voluto privare la Fondazione ricorrente di sei milioni di Euro, sfruttando un **presupposto** (lo svolgimento nel 2014 di una procedura concorsuale) **non più operante per l'IDI da almeno 3***

mesi prima dell'adozione del provvedimento impugnato.

5.1.- Tale circostanza sembra risultare per tabulas dal decreto n.U00332/2015, dove si legge appunto che la Regione Lazio, dall'esecuzione dell'atto impugnato, risparmierà proprio la somma di 7 milioni di Euro, somma che peraltro nel decreto stesso la P.A. dichiara di "accantonare per il perseguimento di ulteriori obiettivi di programmazione regionale e per l'implementazione delle reti cliniche" (cioè saranno assegnati ad altre strutture sanitarie).

Ciò, peraltro, sta a significare che il provvedimento impugnato non arreca neppure problemi di finanza pubblica, avendo la P.A. le somme adeguate per attribuire alla fondazione ricorrente, per l'anno 2015, il "corretto" budget ossia comprensivo dell'ulteriore 20% decurtato".

Unitamente al ricorso veniva proposta istanza cautelare di sospensione.

Con ordinanza della Sezione III quater del TAR del Lazio n. 4802/15 del 4.11.2015 l'istanza cautelare veniva accolta nella parte in cui l'art. 17 della bozza di contratto allegata al DPGR n. 324/15 prevedeva la rinuncia anche ai "contenziosi da intraprendere" nonché fissava la trattazione della causa nel merito all'udienza pubblica del 9.2.2016.

Con successivo Decreto della medesima Sezione del Presidente del TAR del Lazio n. 12951/15 del 16.11.2015 la Fondazione ricorrente veniva autorizzata alla presente notifica per pubblici proclami cui si allega copia dell'ordinanza n. 4802/15 e del Decreto Presidenziale n. 12951/15, nonché dell'elenco nominativo delle strutture indicate nell'allegato B del Decreto del Commissario ad acta n. U00332/15 cui la presente notificazione è rivolta.

Avv. Prof. Federico Tedeschini

Avv. Domenico Tomassetti

Avv. Maria Cristina Manni