Avv. Raffaele Izzo

Lungotevere Marzio n. 3 – 00186 Roma Tel: 06.6874772 – Fax: 06.6874870 studiolegale@vaianoizzo.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

- Roma

Sez. III quater

R.G.N. 11931/15

U.P. 9/02/2016

Sunto del ricorso per motivi aggiunti ai fini dell'integrazione del contraddittorio mediante pubblici proclami in ottemperanza al decreto del Presidente della sez. III quater n. 05634 del 15 dicembre 2015.

nell'interesse della Luigi Maria Monti S.r.l. (P.IVA: 13324151003 – C.F. 13324151003), con sede in Roma via Aurelia 275, in persona dell'Amministratore delegato e legale rappresentante, dott. Sergio Felici, in proprio e quale gestore dell'Ospedale Classificato San Carlo di Nancy, rappresentato e difeso, giusta procura rilasciata a margine del ricorso introdutivo, dagli avv.ti Raffaele Izzo (C.F. ZZIRFL48E31F162X; PEC: raffaeleizzo@ordineavvocatiroma.org; fax: 066874870), Prof. Diego Vaiano (C.F. VNADGI67T23F839N) e Alessandro Vinci Orlando (C.F. VNCLSN77B28H501Z) ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3,

*** *** ***

Con motivi aggiunti al ricorso n. 11931/15 di R.G. la Luigi Maria Monti S.r.l. in persona del legale rappresentante p.t., in proprio e quale gestore dell'Ospedale Classificato San Carlo di Nancy, ha impugnato: il Decreto del Presidente della Giunta Regionale, nella qualità di Commissario ad acta, 20 novembre 2015, n. U00555, pubblicato sul BURL n. 97 del 03.12.2015, avente ad oggetto "rettifica art. 17, comma 1, schema di accordo/contratto ai sensi dell'art. 8 quinquies del D.Lgs. n. 502/92 e s.m.i., approvato con DCA n. U00324/2015"; la nota della Regione Lazio - Direzione regionale Salute e Integrazione Socio Sanitaria, prot. n. 651850, del 26.11.2015, avente ad oggetto "decreto commissario ad acta n.U00555/2015 avente ad oggetto: Rettifica art. 17, comma 1, schema di accordo/contratto ai sensi dell'art. 8 quinquies del D.Lgs. n. 502/92 e s.m.i., approvato con DCA n. U00324/2015"; per quanto di ragione, i verbali del 16.01.2014, del 18.12.2014 e del 23.02.2015 del Tavolo Tecnico per la verifica dell'attuazione degli obiettivi per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, nella parte in cui ritengono necessario l'inserimento nel contratto di budget di

una clausola di salvaguardia finalizzata alla rinuncia al contenzioso da parte degli erogatori privati; se ed in quanto necessario, la nota non conosciuta del Ministero della Salute, prot. n. 30261, del 20.10.2015, con la quale sarebbe stata nuovamente ribadita la legittimità della clausola di salvaguardia.

Il ricorso per motivi aggiunti è stato notificato a:

- la **Regione Lazio**, in persona del Presidente della Giunta in carica, rappresentato e difeso dall'Avv. Rosa Maria Privitera e presso la medesima elettivamente domiciliato nella sede dell'Avvocatura regionale in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;
- il **Presidente della Giunta Regionale**, nella sua qualità di Commissario *ad acta*, nominato con Delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri nominato con delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- il **Ministero dello Sviluppo economico**, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- l'Azienda Ausl Roma E, in persona del legale rappresentante pro tempore,
- della **Aurelia 80 S.p.A.**, in persona del legale rappresentante in carica, in proprio e quale gestore dell'omonima casa di cura Aurelia Hospital, rappresentato e difeso dall'Avv. Avilio Presutti, nel domicilio eletto presso il suo studio in **P.zza San Salvatore** in Lauro, 10,
- **Policlinico Umberto I di Roma**, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'Avv. Paola Baglio nel domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'azienda in Roma, Via del Policlinico n. 155,

Il ricorso per motivi aggiunti è stato proposto sulla base dei seguenti motivi di

DIRITTO

"Violazione degli art.li 24, 97, 111, 113 cost. Violazione dell'art. 21 sexies, l. 241/1990. Nullità del provvedimento per violazione/elusione del giudicato. Violazione degli articoli 1229, 1418 e 1419 del codice civile.

1.1 - Come si è anticipato, con il DCA 555/2015 l'Amministrazione regionale ha modificato in corso di giudizio l'art. 17 dello schema di contratto accordo approvato il DCA 324/2014, la cui

efficacia era già stata sospesa in sede cautelare da parte di codesto Tribunale con le ordinanze richiamate in narrativa.

La modifica ha carattere puramente apparente e non può pertanto ritenersi emendativa delle pregresse illegittimità che inficiavano la precedente formulazione, già incidentalmente accertate in sede cautelare da parte di codesto Tribunale.

Ciò si evince chiaramente dal semplice raffronto testuale delle due formulazioni:

Art. 17 ex DCA 324/2015

con la sottoscrizione del presente accordo/contratto la struttura rinuncia espressamente ad ogni controversia e/o istanza e/o azione intrapresa o da intraprendere nei confronti degli atti presupposti, prodromici, conseguenti e/o comunque connessi alla sottoscrizione del presente accordo, quali, ad esempio, provvedimenti di accreditamento, determinazione dei tetti di spesa, determinazione delle tariffe e ciò in quanto e limitatamente al periodo per cui essi hanno efficacia sul presente contratto, rimanendo impregiudicate eventuali contestazioni o controversie o istanze o azioni relative agli anni precedenti e/o successivi, o comunque, riguardanti rapporti non riferibili alla disciplina temporale e sostanziale del presente accordo/contratto.

Art. 17 ex DCA 555/2015

con la sottoscrizione del presente accordo la Struttura accetta espressamente, completamente ed incondizionatamente il contenuto e gli effetti dei provvedimenti di determinazione dei tetti di spesa, di determinazione delle tariffe e ogni altro atto agli stessi collegato o presupposto, in quanto atti che determinano il contenuto del contratto. In considerazione dell'accettazione dei provvedimenti indicati al comma 1 (ossia i provvedimenti di determinazione dei tetti di spesa, delle tariffe ed ogni altro atto agli stessi collegato o presupposto) con la sottoscrizione del presente contratto, la struttura privata rinuncia alle azioni/impugnazioni già intraprese avverso i predetti provvedimenti ovvero ai contenziosi instaurabili contro i provvedimenti già adottati e conoscibili.

Al di là di alcune varianti lessicali, tanto la vecchia quanto la nuova formulazione prevedono: i) l'accettazione piena ed incondizionata del contenuto dei provvedimenti amministrativi attraverso i quali la Regione determina unilateralmente il contenuto del contratto (tetti di spesa e tariffe); ii) la rinuncia a tutti i contenziosi finalizzati a far valere l'illegittimità di tali atti presupposto. La rettifica, puramente strumentale e finalizzata ad eludere i provvedimenti cautelari adottati da codesto Tribunale, reitera la lesione di prerogative costituzionalmente garantite.

È evidente come, in un sistema caratterizzato dalla garanzia costituzionale del diritto di difesa, non può ritenersi ammissibile una rinuncia preventiva ad agire in giudizio unilateralmente imposta in un contesto chiaramente non paritetico.

La Regione, facendo leva sulla posizione chiaramente diseguale che caratterizza il rapporto di accreditamento, la cui disciplina è unilateralmente determinata dalla parte pubblica, pretende arbitrariamente di imporre una clausola per porsi al riparo dall'illegittimità del suo stesso operato mediante la rinuncia ad attivare qualsiasi contenzioso avverso i connessi atti di programmazione

sanitaria.

Come si evince chiaramente dai verbali del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, la necessità di tale clausola risulta imposta dai Ministeri vigilanti al fine di eliminare e prevenire contenziosi legati all'iter procedimentale amministrativo di determinazione dei tetti di spesa e di remunerazione delle relative prestazioni.

Gli atti impugnati, subordinando la sottoscrizione degli accordi alla rinuncia al contenzioso - attuale o potenziale - su tali provvedimenti, impediscono l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito: quello al sindacato della legittimità di provvedimenti amministrativi (incidenti sulla determinazione della struttura della spesa sanitaria), in violazione degli art. 24 e 113 della Costituzione).

Il sistema della erogazione delle prestazioni sanitarie da parte di privati poggia infatti sulla regolazione ad opera di strumenti consensuali (accordi e contratti) che risultano meramente esecutivi di un disegno organizzatorio tracciato negli atti di programmazione a monte.

L'eventuale illegittimità dei provvedimenti della serie pubblicistica si riverbera pertanto sul contenuto degli atti della serie negoziale: sicché l'esclusione del sindacato di legittimità di tali provvedimenti a monte, priva di fatto i soggetti interessati - esclusi dalle scelte programmatorie ed organizzatorie - di ogni forma di tutela circa la legittimità dei termini, unilateralmente individuati dall'amministrazione, del rapporto consensuale sottostante [T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I, Sent., 28/07/2010, n. 9010].

Costituisce principio di teoria generale del diritto, anche al di fuori della materia sanitaria, quello per cui tutte le volte in cui un contratto ripeta la propria legittimità da un provvedimento amministrativo, l'eventuale illegittimità di quest'ultimo si ripercuote sulla validità dell'assetto negoziale sottostante (esemplificativamente, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 10 giugno 2005 n. 12195; Corte di Giustizia, sez. II, sentenza 18 luglio 2007, in causa C503/04).

Del resto, se non può essere posto in discussione che "la determinazione da parte dell'Amministrazione del tetto di spesa e la suddivisione di essa tra le attività assistenziali, costituisce esercizio del potere di programmazione sanitaria, a fronte del quale la situazione del privato è di interesse legittimo" (Cons. St. A.P. n. 8/2006), non si vede sulla base di quale motivazione possa escludersi con atto amministrativo la tutela giurisdizionale di siffatti interessi legittimi, costituzionalmente garantita.

Aggiungasi che, come recentemente chiarito nell'affine settore dei contratti di appalto, "ciò che

può giustificare l'esclusione di un'impresa non è la pendenza di un giudizio, ma, semmai, le caratteristiche del fatto che ha dato origine al contenzioso" (T.A.R. Umbria, 18 giugno 2010, n. 378); il mero esercizio di un diritto, costituzionalmente garantito, non fornisce infatti alcuna indicazione circa la qualità del potenziale contraente della P.A., e dunque del tutto illegittimamente costituisce condizione ostativa alla sottoscrizione del contratto [T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I, Sent., 28/07/2010, n. 9010].

Così facendo, infatti, viene ad essere arbitrariamente pretermesso un contraente potenzialmente idoneo solo perché controparte in giudizio dell'Amministrazione stessa.

1.2 - Né vale a rendere legittima una simile previsione la considerazione "che la Parte pubblica dichiaratamente salvaguarda con la clausola suddetta è la certezza del contenuto del contratto". Una cosa è, infatti, l'ipotetica infondatezza dei contenziosi proposti o promovendi; altro, invece, una clausola che ne imponga rinuncia preventiva come condizione di accesso all'accordo con l'Amministrazione: quest'ultima sempre e comunque illegittima, perché eversiva dell'assetto costituzionale della tutelabilità in giudizio dei diritti e degli interessi che la parte abbia, o anche solo possa supporre di avere.

Non avrebbe altrimenti senso l'enunciato contenuto obbligatoriamente in ogni decreto del Commissario ad acta, secondo cui "avverso il presente decreto è ammesso ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale amministrativo del Lazio nel termine di sessanta giorni ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato entro il termine di giorni centoventi".

Si tratta di una evidente contraddittorietà tra la previsione contenuta nel decreto commissariale e la (vessatoria) clausola pattizia, nonostante in entrambi i casi oggetto della previsione è, nella sostanza, la possibilità di contestare la determinazione del budget assegnato: la prima ammette la possibilità di impugnare il budget assegnato alla struttura ed il connesso sistema di remunerazione; la seconda, invece, lo esclude, con ciò concretizzando un'arbitraria prevaricazione in danno della parte privata.

1.3 - Al riguardo, appare doveroso evidenziare come una clausola di contenuto analogo, già in passato contenuta in provvedimenti dell'Amministrazione regionale, è stata definitivamente annullata da parte di codesto Tribunale "apparendo illegittima – perché, appunto, violativa del diritto di difesa costituzionalmente garantito – una rinuncia preventiva ad adire il giudice perché accerti la legittimità della delibera autoritativa con cui è stato determinato il budget, non potendo le scelte effettuate dall'Amministrazione essere sottratte al controllo di legittimità, cioè alla

verifica che le medesime siano conformi alle norme ed ai principi che regolano il regime di accreditamento e che non siano il frutto di valutazioni macroscopicamente incoerenti o irragionevoli, così da comportare un vizio della funzione" [T.A.R. Lazio, sez. III quater, sent. 8859 del 15.10.2013; sent. n. 9139 del 24.10.2013; v. pure sent. n. 7978 del 17 ottobre 2011 e n. 7742 del 5 ottobre 2011].

Il delineato profilo di illegittimità è stato condiviso e approfondito in numerosi altri arresti giurisprudenziali dei quali il gravato decreto sembra non tenere conto (T.a.r. Puglia Lecce, II, 16 aprile 2015, n. 1247. V. pure <u>C.G.A. sezioni riunite, parere 20 novembre 2012</u>: "la clausola di salvaguardia in esame si pone in contrasto con diritti costituzionalmente rilevanti così come sanciti dagli artt. 24 e 113 Cost., laddove determinano il diritto alla tutela giurisdizionale").

In definitiva, la clausola impugnata configura una rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale, che si pone in netto contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione [in tal senso, v. pure T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, Sent., 08/02/2011, n. 111].

1.4 - Né a tali decisivi rilievi possono opporsi gli argomenti enucleati dal Consiglio di Stato in alcuni arresti resi in sede cautelare (da ultimo con ordinanza n.906/2015) secondo cui in tali casi "si è in presenza di oggettivi vincoli e stati di necessità rigorosamente quantitativi conseguenti al Piano di rientro al cui rispetto la regione è tenuta ai sensi della normativa vigente confermata da una consolidata e univoca giurisprudenza della Corte costituzionale; gli operatori privati non possono ritenersi estranei a tali vincoli e stati di necessità, che derivano da flussi di spesa che hanno determinato in passato uno stato di disavanzo eccessivo nella regione e che riguardano l'essenziale interesse pubblico alla corretta e appropriata fornitura del primario servizio della salute alla popolazione della medesima Regione per la quale gli stessi operatori sono dichiaratamente impegnati; le autorità competenti operano in diretta attuazione delle esigenze cogenti del Piano di rientro e del Programma operativo per tutti gli aspetti quantitativi e pertanto i medesimi non sono sostanzialmente negoziabili dalle parti come ha riconosciuto l'amplissima e univoca giurisprudenza di questa Sezione sui tetti di spesa; in questo contesto la sottoscrizione della clausola di salvaguardia (art. 20 dello schema negoziale), è imposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero della salute per esigenze di programmazione finanziaria, attraverso le prescrizioni elaborate all'esito della riunione del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali tenutasi il 21.11.2013. Pertanto si può escludere ad un primo esame la violazione del diritto costituzionale ad agire in giudizio a tutela dei propri diritti e

interessi legittimi limitatamente agli aspetti quantitativi relativi alle concrete fattispecie in essere, dal momento che: a) la clausola è limitata a definire un conflitto già in essere o potenziale relativo a concrete e definite questioni; b) chi intende operare nell'ambito della sanità pubblica deve accettare i limiti in cui la stessa sanità pubblica è costretta, dovendo comunque e in primo luogo assicurare, pur in presenza di restrizioni finanziarie, beni costituzionali di superiore valore quale i livelli essenziali relativi al diritto di salute; c) in alternativa, agli operatori resta la scelta di agire come privati nel privato; in tali circostanze dominate dalla esistenza di un grave disavanzo e dalla necessità di corrispondere comunque a superiori diritti costituzionali facenti capo alla generalità della popolazione, la clausola di salvaguardia, in quanto sia limitata ai rapporti già in essere o che vengano contestualmente stipulati e ai loro aspetti quantitativi, possa equivalere ad una formula transattiva necessaria in presenza di fattori e vincoli di ordine costituzionale e finanziario che sovrastano la volontà delle parti".

La questione merita un approfondimento:

In primo luogo, il diritto di difesa ha copertura costituzionale e non può essere limitato se non per atto legislativo ed in presenza di un interesse preminente costituzionalmente almeno di pari rango, donde l'evidente illegittimità di una siffatta deroga introdotta in via amministrativa; senza considerare che le legittime esigenze di contenimento della spesa pubblica valgono a giustificare l'adozione di atti programmatici finalizzati a garantire il corretto equilibrio del sistema sanitario, e non certo a fornire copertura per arbitrarie prevaricazioni attuate l'imposizione unilaterale della rinuncia a far valere l'illegittimità di tali atti di programmazione, pena la perdita del rapporto di accreditamento.

La possibilità di impugnare tali atti risulta del resto imprescindibile non solo per garantire l'ineliminabile sindacato giurisdizionale su di essi, ma anche a tutela dell'interesse pubblico alla corretta allocazione delle risorse finanziare ed all'equilibrata distribuzione della spesa sanitaria; interesse che verrebbe ad essere irrimediabilmente frustrato in presenza di clausole, quali quella qui censurata, che pregiudicano irrimediabilmente la possibilità di impugnare tali provvedimenti. Del resto, la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato ha sempre escluso in radice che la pubblica amministrazione, in forza dei suoi poteri autoritativi, possa imporre clausole particolarmente onerose o vessatorie al privato: "è vero, al contrario, che la p.a., quando agisce iure privatorum e ricorre al modulo pattizio, è tenuta al rispetto dei principi e dei limiti inerenti all'autonomia contrattuale, senza poter addurre l'esercizio di poteri autoritativi al fine di imporre

condizioni contrattuali inique, onerose o vessatorie al contraente privato, al di là delle previsioni derogatorie espressamente introdotte dal diritto, pubblico o privato. È dunque errata o, comunque, inesatta l'affermazione di principio, che si legge nella sentenza impugnata, secondo cui la pubblica amministrazione possa giustificare l'imposizione di clausole unilaterali sulla base dei soli poteri discrezionali che le competono" [Cons, St., sez. III, sent. 25.06.2014, n. 3219].

1.5 - Tali conclusioni non mutano neppure qualificando, come sembra fare il Consiglio di Stato nella su richiamata ordinanza, la clausola in termini transattivi, quale frutto dell'autonomia negoziale delle parti, pubblica e privata.

A ben vedere, nessun richiamo all'istituto civilistico della transazione ex art. 1965 c.c. può essere utilmente esperito, poiché nella specie il percorso che ha condotto alla predisposizione della clausola è il risultato non già di reciproche concessioni fra le parti (la rinuncia al contenzioso a carico dell'erogatore privato non è controbilanciata da nessuna concessione in capo alla parte pubblica), bensì di una determinazione autoritativa della PA, che evidentemente interpreta il potere negoziale della parte privata nella sola facoltà di accettazione o non accettazione del modello unilateralmente predisposto; il tutto in aperto contrasto con le indicazioni fornite al riguardo dalla Corte Costituzionale (sentenza 200/05) sulla necessità di valorizzare la fase negoziale di (effettivo) confronto tra l'autorità sanitaria e le strutture accreditate prevista dall' art. 8 quinquies del d.lgs. 502/1992.

Senza considerare che la rinuncia al contenzioso imposta dall'Amministrazione incide su situazioni giuridiche ancora in fieri.

Come è stato osservato in giurisprudenza, non può ipotizzarsi nessuna rinuncia alla tutela giurisdizionale, quando lo strumento di tutela non è ancora azionabile per mancanza dell'attualità della lesione (Cons. Stato, sez. V, 26 ottobre 1998, n. 1540; sez. V, 14 novembre 2006, n. 6678; sez. V, 9 giugno 2008, n. 2848; sez. V, 16 febbraio 2009, n. 837). Per cui, nel sistema costituzionale di tutela del diritto di difesa, non sono ammissibili forme di rinuncia preventiva, ossia effettuata prima della lesione delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute nell'ordinamento, siano esse qualificate come diritti soggettivi ovvero come interessi legittimi, posto che - non essendo ancora attuale la lesione stessa - lo strumento di tutela non è ancora azionabile.

1.6 - A tali rilievi, già di per sé assorbenti, vale la pena aggiungere un'ulteriore considerazione. Come si è avuto modo di dimostrare, la "rettifica" operata dal DCA 555/2015 ha carattere puramente apparente e risulta adottata all'esclusivo fine di eludere le ripetute pronunce rese da parte di codesto Tribunale che ne avevano sospeso l'efficacia.

Non va dimenticato che alla stregua del principio ribadito anche dall'art. 112, co. 1, c.p.a. su tutte le parti incombe l'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti del giudice; e ciò vale specialmente per la pubblica amministrazione, in un'ottica di leale ed imparziale esercizio del munus publicum, in esecuzione dei principi costituzionali scanditi dall'art. 97 Cost. e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ove il diritto alla esecuzione della pronuncia del giudice è considerato quale inevitabile e qualificante complemento della tutela offerta dall'ordinamento in sede giurisdizionale).

La pubblica amministrazione ha quindi l'obbligo di soddisfare la pretesa di tutte le parti alla corretta esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, e di non frustrare tale legittima aspettativa con comportamenti elusivi.

E se è vero che tale aspettativa non può prescindere dall'ottimale assetto di tutti gli interessi coinvolti, ivi compresi quelli pubblici, è anche vero che ciò non può e non deve costituire un alibi per sottrarsi al doveroso rispetto del giudicato.

Consegue da tutto ciò la nullità del provvedimento impugnato, adottato al chiaro fine di elidere l'assetto cristallizzatosi per effetto delle reiterate pronunce rese nel corso dei numerosi incidenti cautelari sopra menzionati e non impugnati".

Con il ricorso per motivi aggiunti è stata proposta anche domanda cautelare di sospensione con contestuale istanza di concessione di misure cautelari monocratiche ex art. 56 c.p.a.

Con il decreto cautelare n. 5634 del 15 dicembre 2015, il Presidente della Sezione III Quater del TAR Lazio ha accolto la domanda cautelare monocratica autorizzando la ricorrente alla sottoscrizione del contratto ex art. 8 quinquies D.Lgs. 502/1992 secondo la formulazione approvata con schema di accordo allegato al DCA 324/2015 senza che ciò comporti la rinuncia come previsto anche nell'art. 17 così come modificato con il DCA 555/2015 a prerogative e funzioni costituzionalmente garantite, fissando la camera di consiglio per la discussione al 26 gennaio 2016.

Con il medesimo decreto il Presidente, ritenendo la sussistenza dei presupposti cui al comma 4 dell'art. 41 c.p.a., ha al contempo autorizzato la notificazione dei motivi aggiunti a mezzo di pubblici proclami attraverso pubblicazione sul sito internet della

Regione Lazio – Sezione Sanità, del sunto dell'atto di motivi aggiunti, del decreto cautelare e dell'elenco nominativo delle strutture indicate nell'allegato B del Decreto del Commissario ad Acta U00332 del 13/07/2015 cui la presente notificazione è rivolta.

Roma, dicembre 2015

Avv. Raffaele Izzo

Avv. prof. Diego Vaiano

Avv. Alessandro Vinci Orlando