

Publicato il 22/03/2021

N. 00146/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00454/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 454 del 2012, proposto dalla società (omissis) a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Rulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'avvocato Norma Daniele in L'Aquila, via Monte Matese 7;

contro

il Commissario *ad acta* per la realizzazione del Piano di rientro dai disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, la Regione Abruzzo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in L'Aquila, Complesso Monumentale S. Domenico;

per il risarcimento

del danno ingiusto, in virtù dell'articolo 30, comma 5 del D.lgs. 104/2010, e successive modificazioni ed integrazioni, in virtù dell'illegittimo esercizio dell'azione amministrativa ad opera del Commissario *ad acta* per la realizzazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanità della Regione Abruzzo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario *ad acta* per la realizzazione del Piano di rientro dai disavanzi del Settore Sanità della Regione Abruzzo, della Regione Abruzzo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 10 marzo 2021 la dott.ssa Marina Perrelli e trattenuta la causa in decisione, ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 176;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società (omissis) a r.l., premesso di essere un'istituzione sanitaria privata, provvisoriamente accreditata dalla Regione Abruzzo nel campo delle prestazioni riabilitative, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 833/1978, ha esposto di avere impugnato, con il ricorso recante il numero R.G. 211/2010, la deliberazione n. 15 del 18.2.2010 con la quale il Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo ha autorizzato il tetto di spesa complessivo per l'anno 2010 nella misura di euro 51.335.687,00, assegnando alla ricorrente un budget di € 1.036.638,00.

Nonostante la pendenza del predetto ricorso, l'amministrazione resistente non solo non ha differito l'incontro fissato il 3.5.2010 per la sottoscrizione del contratto, ma appena avuta notizia dell'ordinanza n. 157 del 13.5.2010 di questo Tribunale con la

quale è stata respinta la domanda cautelare, ha convocato la ricorrente in data 31.5.2010 per la sottoscrizione del contratto, con l'avvertenza che "la mancata sottoscrizione (..) precluderà l'erogazione di prestazioni per conto del S.S.R. con correlativa sospensione dell'accreditamento, ai sensi della vigente normativa".

1.2. Quindi, con la deliberazione n. 36 dell'1.7.2010 il Commissario *ad acta* ha disposto la sospensione dell'accreditamento predefinitivo della struttura (omissis) dal giorno successivo alla data di adozione del provvedimento, "non avendo sottoscritto il contratto regolante gli accordi contrattuali per le prestazioni di cui all'art. 26 della legge 833/1978". Anche tale ultima delibera è stata impugnata con motivi aggiunti, proposti nel ricorso recante il numero R.G. 211/2010, e questo Tribunale, con l'ordinanza n. 283 del 28.7.2010, ha accolto la domanda cautelare.

Ciononostante l'Ufficio commissariale, con nota prot. n. 198588 del 21.10.2010, ha chiesto agli ispettori del Nucleo Operativo di Controllo (N.O.C.) della Regione Abruzzo di effettuare l'acquisizione di taluni documenti dalle strutture sanitarie in questione ed ha contestualmente ordinato alle aziende sanitarie di non "liquidare alcuna somma che si riferisca alla prestazioni effettuate dalle strutture Wellness e (omissis) che non hanno sottoscritto il contratto e il relativo tetto stabilito dalla Regione rispettivamente con delibera del Commissario ad acta n. 33 del 18.6.2010 e n. 15 del 18.2.2010".

1.3. La società ha, quindi, agito per l'ottemperanza della citata ordinanza n. 283 del 28.7.2010 e per la declaratoria di nullità della nota prot. n. 198588 del 21.10.2010 e questo Tribunale, con la sentenza n. 109 del 25.2.2011, ha accolto il ricorso "atteso che il blocco delle liquidazioni per tutte le prestazioni effettuate dalla società ricorrente nel 2010 (blocco esteso pertanto anche alle minori somme comunque riconosciute dai budget impugnati) finisce in sostanza per attuare quella sospensione dall'accreditamento, che il provvedimento cautelare ha invece inteso inibire, laddove solo le somme reclamate in eccedenza - rispetto ai limiti imposti dalle delibere

impugnate - risultano non erogabili, nell'attesa della definizione nel merito della causa". Il Tribunale ha, pertanto, ordinato all'amministrazione di "corrispondere al Centro ricorrente le somme non in contestazione dei budget 2010 entro 50 giorni dalla comunicazione e/o della presente sentenza, mentre nel caso di perdurante inadempimento il collegio nomina fin d'ora quale commissario ad acta il Prefetto di L'Aquila o dirigente da Lui delegato, che provvederà alle necessarie operazioni contabili, servendosi per quanto occorra dell'apparato burocratico della Regione".

1.4. Con mandato di pagamento emesso in data 1.8.2011, l'Azienda sanitaria locale di L'Aquila, su autorizzazione del Commissario *ad acta*, ha pertanto corrisposto alla società (omissis) l'importo complessivo di € 1.030.649,32 per le prestazioni erogate dalla struttura nel 2010, nei limiti del tetto di spesa fissato nella deliberazione n. 15/2010.

1.5. Con la sentenza n. 460 del 23.9.2011 il Tribunale ha definito il ricorso recante il numero R.G. 211/2010, rigettando il gravame avverso la delibera n. 15/2010 e accogliendo i motivi aggiunti proposti avverso il provvedimento commissariale n. 36/2010 con conseguente annullamento di quest'ultimo.

1.6. Tanto premesso in fatto, con il presente ricorso la società ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni subiti a causa dell'illegittimo esercizio dell'attività provvedimentale da parte del commissario *ad acta* che avrebbe sospeso l'accreditamento e disposto il blocco dei pagamenti in violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione, nonché in palese violazione di quanto statuito da questo Tribunale in sede cautelare con la più volte rammentata ordinanza n. 283/2010.

Ad avviso della ricorrente la responsabilità della P.A. sarebbe stata accertata nelle richiamate sentenze n. 109 del 25.2.2011 e n. 460 del 23.9.2011, con conseguente esistenza di tutti i presupposti per addivenire al ristoro dei danni patiti consistiti:

- nel ritardato pagamento di tutte le fatture emesse a carico delle relative A.S.L. di competenza per le prestazioni riabilitative effettuate per conto del S.S.N. a partire dall'1.1.2010 fino al 31.12.2010;
- nella corresponsione degli interessi debitori maturati nei confronti di vari istituti di credito in ragione degli scoperti di conto forzatamente utilizzati;
- nella necessità di effettuare conferimenti di liquidità finalizzati alla sopravvivenza della società (omissis) e distratti da altri progetti ed attività già pianificate e/o messe in atto;
- nella perdita di credibilità della società all'interno del mercato di riferimento e nei gravi pregiudizi causati dalla sospensione dell'accreditamento illegittimamente comminata in danno della ricorrente dal Commissario *ad acta*.

I suddetti danni sono stati quantificati nella perizia di parte in € 180.592,207, importo a cui andrebbero aggiunti gli interessi dovuti nei termini indicati nel D.lgs. n. 231/2002 per il ritardato pagamento delle fatture emesse dalla società (omissis) nei limiti del tetto di spesa indicato nella deliberazione commissariale n. 15/2010, oltre alla somma di € 100.000,00, a titolo di danno all'immagine.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Commissario *ad acta* per la realizzazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanità della Regione Abruzzo e la Regione Abruzzo si sono costituiti in giudizio con memoria di stile ed hanno concluso per la reiezione del ricorso.

3. All'udienza del 10 marzo 2021, preso atto della documentazione e della memoria *ex art. 73 c.p.a.* depositata dalla ricorrente, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. La domanda risarcitoria è infondata e va respinta per le ragioni di cui in motivazione, potendo trovare accoglimento solo la domanda di corresponsione degli interessi dovuti, ai sensi del D.lgs. n. 231/2002 per il ritardato pagamento delle

fatture emesse dalla società (omissis) nei limiti del tetto di spesa indicato nella deliberazione commissariale n. 15/2010.

5. Con la sentenza n. 460 del 23.9.2011 questo Tribunale ha respinto il ricorso avverso la delibera n. 15 del 2010, mentre ha ritenuto fondate le “doglianze mirate a contestare il provvedimento commissariale 36/10, impugnato con motivi aggiunti del 16 luglio 2010”.

5.1. In particolare il Tribunale ha affermato con riguardo alla delibera n. 15/2010 che “in assenza di comprovati riverberi negativi sul quantum di spettanza del singolo erogatore, non trovano positiva enfasi neanche le allegate criticità di metodo e di procedimento, trattandosi di una funzione pianificatoria che la stessa giurisprudenza prima menzionata ritiene connotata da una particolare complessità tale da giustificare parametri applicativi provvisori e sperimentali, specie per consentire - come avvenuto nella specie - una determinazione sufficientemente tempestiva del budget, rispetto all’annualità di riferimento. Restano così prive di apprezzabile rilievo (in assenza di comprovate ricadute lesive sul quantum assegnato) anche le doglianze sull’inadeguato contraddittorio procedimentale, anche in considerazione del fatto che la struttura precedente non ha ommesso di attivare le dovute interlocuzioni con le case di cura interessate, pur in una situazione di urgenza e delicatezza deliberativa che ha ragionevolmente impedito alla struttura medesima lo sviluppo di dialettiche insistenti con i singoli erogatori”. Con riguardo al provvedimento commissariale n. 36/2010 il Tribunale ha ritenuto che “la sospensione dell’accreditamento prevista dall’art. 8-quinquies, comma 2-quinquies, del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (aggiunto dal comma 1-quinquies dell’art. 79, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione), non può che conseguire ad un procedimento di verifica che involga, evidentemente e soprattutto, anche le cause della mancata sottoscrizione e la loro imputabilità soggettiva, oltre che la considerazione complessiva del comportamento

dell'operatore e la valutazione di proporzionalità della sanzione medesima, in applicazione di una lettura costituzionalmente orientata della norma medesima. Né - come invece avvenuto in altra fattispecie in cui il Consiglio di Stato ha proceduto alla riforma in appello per la mancanza di atti applicativi (decisione 3375/2011) - il Commissario ad acta per la sanità abruzzese si è qui limitato ad ammonire sul contenuto del citato art. 8-quinquies, comma 2-quinquies del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, poiché si è sopra ben visto come al secondo rifiuto di sottoscrivere l'accordo, l'Organo commissariale ha adottato in concreto la misura sospensiva del pre-accreditamento, sulla base del solo presupposto di tale rifiuto, e senza allegare alcuna motivazione di proporzionalità sul contegno complessivo dell'operatore inciso." (cfr. in termini TAR Abruzzo, L'Aquila, 23.9.2011, n. 460).

6. Dalle motivazioni della predetta decisione - che non risulta essere stata appellata da nessuna delle parti in causa - si evincono la legittimità della delibera n. 15/2010, con conseguente infondatezza delle censure che hanno indotto la ricorrente a non sottoscrivere il contratto regolante gli accordi per le prestazioni di cui all'art. 26 della legge n. 833/1978, e l'illegittimità della determina commissariale n. 36/2010 di sospensione dell'accreditamento provvisorio, la cui efficacia era già stata sospesa con l'ordinanza cautelare n. 283 del 28.7.2010, a cui è stata data ottemperanza con la richiamata sentenza n. 109 del 25.2.2011.

7. Secondo la consolidata giurisprudenza l'illegittimità del provvedimento amministrativo, anche laddove acclarata con l'annullamento giurisdizionale, costituisce solo uno degli elementi da considerare ai fini del riconoscimento del risarcimento del danno, sia per quanto concerne il profilo dell'*an* che quello del *quantum*.

L'onere probatorio in ordine ai suddetti profili ricade, infatti, sul presunto danneggiato - nel caso di specie la società (omissis) - che non può invocare alcuna inversione del detto onere, alcun temperamento del principio dispositivo che opera

con pienezza nel giudizio risarcitorio, né può appellarsi alla valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c. c., ammessa solo in presenza di impossibilità – o di estrema difficoltà – di una precisa prova sull'ammontare del danno (cfr. Consiglio Stato, IV, 23.5.2016, n. 211).

7.1. Alla luce dei suesposti principi il Collegio ritiene che nella fattispecie in esame non può essere riconosciuto il risarcimento del danno all'immagine in quanto la società ricorrente si è limitata ad affermare di aver subito un pregiudizio tra gli operatori del settore e tra i dipendenti a causa della sospensione prima e del ritardato pagamento poi degli importi riconosciuti a suo favore dalla più volte citata delibera n. 15/2010, ma non ha dimostrato in alcun modo, né attraverso l'indicazione di circostanze fattuali, né mediante il deposito di documentazione - quale ad esempio articoli di stampa, ovvero dati che comprovino la riduzione della clientela, ovvero ancora dimissione di dipendenti specializzati per prestare la loro opera presso altre strutture del settore - in cosa sia consistito il danno lamentato, né quali siano gli effetti negativi prodotti.

7.2. Analogo discorso deve essere seguito per le voci di danno correlate all'asserita corresponsione degli interessi debitori maturati nei confronti di vari istituti di credito in ragione degli scoperti di conto forzatamente utilizzati e alla necessità di effettuare conferimenti di liquidità finalizzati alla sopravvivenza della società e distratti da altri progetti ed attività già pianificate e/o messe in atto.

Anche in relazione alle dette voci di danno il Collegio osserva che la società si limita ad affermare di aver subito i suddetti pregiudizio, ma che in relazione agli stessi non risulta fornito neanche un principio di prova.

L'onere probatorio gravante sulla società non può ritenersi assolto con il deposito della nota riassuntiva relativa alla situazione contabile della società dall'1.1.2010 al 31.12.2010, atteso che dalla stessa è possibile desumere le poste di dare ed avere della (omissis) in relazione alle singole voci, ma non anche il fatto che le esigenze

alla base ad esempio delle poste di dare siano state generate dalla necessità di fare fronte alla sospensione e alla conseguente mancata erogazione dell'accREDITAMENTO provvisorio.

7.3. Né alle esposte carenze può sopperirsi con la consulenza tecnica chiesta dalla società ricorrente nella memoria *ex art.* 73 c.p.a. e volta a “quantificare l'esatto ammontare economico delle prestazioni rese dalla Struttura dal 1° gennaio 2010 al 31 maggio 2010”, nonché a quantificare tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali sopportati dalla Società ricorrente a causa dell'illegittimo esercizio del potere a provvedere e del ritardo con cui l'Amministrazione competente ha remunerato la S.r.l. (omissis) per l'attività sanitaria resa nell'anno 2010 nei termini già rappresentati dalla Struttura”.

E', infatti, evidente che accogliere la predetta richiesta di consulenza tecnica d'ufficio porterebbe indebitamente ad integrare la carente attività istruttoria imputabile alla parte ricorrente, limitata alla sola produzione delle sentenze e della richiamata documentazione, ma non sufficiente a provare la sussistenza di un illecito aquiliano in capo alla p.a., neanche con riferimento all'asserito danno cagionato dalla determina commissariale n. 36/2010, annullata con la più volte citata sentenza di questo Tribunale n. 460/2011.

8. Devono, invece, essere riconosciuti alla società ricorrente gli interessi per il ritardato pagamento di tutte le fatture emesse a carico delle relative A.S.L. di competenza per le prestazioni riabilitative effettuate per conto del S.S.N. a partire dall'1.1.2010 fino al 31.12.2010.

8.1. Con la sentenza n. 109 del 25.2.2011 questo Tribunale, dando esecuzione all'ordinanza cautelare n. 283 del 28.7.2010, aveva ordinato all'amministrazione intimata di provvedere “a corrispondere al Centro ricorrente le somme non in contestazione dei budget 2010 entro 50 giorni dalla comunicazione e/o della presente sentenza” e che è documentalmente provato e non contestato che il

suddetto pagamento è avvenuto solo con mandato emesso in data 1.8.2011 dall'Azienda sanitaria locale di L'Aquila, su autorizzazione del Commissario *ad acta*, per l'importo complessivo di € 1.030.649,32.

8.2. Ne discende, quindi, che l'amministrazione resistente deve corrispondere alla ricorrente gli interessi moratori sulle fatture emesse per le prestazioni riabilitative effettuate per conto del S.S.N. nel corso del 2010, ai sensi del D.lgs. n. 231/2002, con decorrenza dal sessantesimo giorno successivo alla scadenza di ognuna delle fatture sino alla data dell'effettivo pagamento, avvenuto con mandato emesso in data 1.8.2011.

9. Per tali ragioni la domanda risarcitoria deve essere respinta, mentre l'amministrazione resistente deve essere condannata a corrispondere alla società ricorrente gli interessi moratori sulle fatture emesse per le prestazioni riabilitative effettuate per conto del S.S.N. nel corso del 2010, secondo quanto stabilito in motivazione.

10. Sussistono giusti motivi, in considerazione della parziale soccombenza reciproca, per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- rigetta la domanda di risarcimento;
- condanna l'amministrazione resistente a corrispondere alla società ricorrente gli interessi moratori sulle fatture emesse per le prestazioni riabilitative effettuate per conto del S.S.N. nel corso del 2010, secondo quanto stabilito in motivazione;
- compensa le spese.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021, svoltasi ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO