

N. 00157/2016REG.PROV.COLL.
N. 00739/2015 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 739 del 2015, proposto da:
Federbiologi Sicilia S.Na.Bi.L.P., Laboratorio di Analisi Cliniche e
Radioimmunologiche Dott.G.Marra & C. Snc, Centro Analisi
Darwin Srl, Laboratorio Analisi Cliniche Vito Mannina Srl, Centro
Polidiagnostico e Terapeutico Saccense Srl, Centro Bios Srl,
Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Catania Ignazio & C. Snc, Centro
Medico Diagnostico Empedocle Srl, Analisi Cliniche Biosalus Snc,
Laboratorio di Analisi Cliniche Nuzzo Anna Maria & C. Snc, Centro
Biodiagnostico Dott. Gaetano di Natale, Guadagnino Srl
Laboratorio Analisi Cliniche, Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Sse
Rosa Damanti e Silvia Parla Snc, Laboratorio di Analisi Cliniche-
Biologiche del Dott. Sebastiano Armenio Snc, Laboratorio
Analitikon Snc, Laboratorio Analisi Cliniche Dott. S.A. Urso & C.

Sas, Laboratorio Analisi Cliniche di Diego Fanara e C. Sas, Centro Diagnostico Dott.Ssa Alongi di Caponnetto Maria & C. Sas, Laboratorio di Analisi Cliniche e Biologiche Srl, Laboratorio di Analisi Cliniche e Biologiche Dott. Randisi F. & Gacioppo M. Srl, Analisi Cliniche Dott. Accordino F. & Dott. Labella C. Snc, Laboratorio Analisi C. Tasca Sas, Laboratorio di Analisi Cliniche e Biologiche Militello Srl, Laboratorio Analisi Associati Soc. Consortile A R.L., Salus Srl, Centro Analisi Nobile & C. Snc, Laboratorio Analisi Dott.Ssa Pedalino & C. Sas, Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Ssa Assunta Marsala Sas, Laboratorio Analisi Chimico-Cliniche Check-Up di Maria Sortino & C. Snc, Bioecoanalisi Srl, Analisi Cliniche Dott. Paola Malato Srl, Analisi Cliniche "Centro Fleming", Centro Analisi Oltreponte Dott.Vincenti Giovanna, Centro Analisi Cliniche Biologiche Piazza-Ciaccio & C. Snc, Analisi Cliniche e Microbiologiche di Mangiapane Giuseppa & C. Sas, Laboratorio di Analisi Sutera e Sciamè Srl, Laboratorio Analisi Cliniche e Batteriologiche Dott.Ssa Saieva Anna Maria Sas, Laboratorio Analisi Cliniche Green Srl, Analisi Cliniche "San Luca" Sas, Laboratorio Analisi Cliniche Delta del Dott. Pietro Miraglia, Lo Studio Sanatrix, Il Laboratorio Analisi Cliniche "Genovese F. & C. Sas", Studio Diagnostico Santa Lucia Analisi Cliniche della Dott.Ssa Pino Zanghì Caterina & C. Snc, Laboratorio Analisi Cliniche Medical System Sas, Zetaanalisi Sas di Ioculano Giuseppa e C., A.B.L. Sas Analisi Biomediche Lenzo, La Struttura Analisi Quattrocchi & Mirici Snc,

Aesculapius Srl Laboratorio di Analisi Cliniche, La Struttura "Emolab" di Angelo Sindoni & C. Sas, La Struttura Sanitaria Diagnostica dei Verdi, Analisi Chimiche Cliniche e Microbiologiche "Terme Imbesi" Sas, Studio Diagnostico Eva Srl Analisi Cliniche, Haematologica Sas, Studio Diagnostico Igea Srl Analisi Cliniche, Laboratorio Analisi Cliniche di Stefano di Amelia di Stefano & C. Sas, Analisi Cliniche Calispera Sas, Laboratorio di Analisi Cliniche Dott.Ssa S. La Spada & Dott. M. Gali, Il Laboratorio di Analisi Cliniche "Bombara di Bombara G. & C. Sas", Laboratorio Analisi Cliniche Emmi di Emmi Nunzio e C. Sas, Analysis Sas di Donatella Zivieri 6 C., Laboratorio Analisi Stella Brienza Lucia Sas, Studio Diagnostico S. Martino, Studio Diagnostico Chiofalo Snc, Laboratorio di Analisi Cliniche Aragona Snc, Laboratorio Diagnostico Bertucci di P. Grasso e G. Buda Snc, Laboratorio Analisi La Rosa Snc, Bios della Dott.Ssa Faraci Rosa & C. Sas, Laboratorio "Centro Analisi Guasto Vincenza & C. Sas", La Dr. La Ricerca Angelo Srl, Il Laboratorio "Analisi Cliniche D&P Snc", Il Laboratorio "Analisi Cliniche Sas", Biomedica Srl, La Nuova Medicina Srl, Caligiore Dott. Paolo, Laboratorio di Analisi Cliniche del Dott. Giovanni Brinch e del Dott. Giovanni Battaglia, Laboratorio Analisi Cliniche Arezzo - Scribano - Campo, Lamda Srl, Laboratorio Analisi Dott. R.M. D'Angelo & C. Sas di Rosa Maria D'Angelo & C., Laboratorio Analisi Cliniche Fleming, Centro Analisi Cliniche Biomedical Srl, Laboratorio di Analisi Dott.Ssa Giuseppina

Lo Iacono & C. Sas, Laboratorio Analisi Dott. A. Zichichi & C.Sas, Analisi Cliniche Associati Snc, Analisi Cliniche Dott.Ssa Esposito Rosalba Snc, Casa di Cura Triolo Zancla Spa, Studio Analisi Cliniche di L. Messina & C. Snc, Centro Analisi Cliniche B.I.R. Valentino Srl, Radioimmunoassay di Scaffidi Abbate Loredana Sas, M.G.P. Srl Diagnostica Chimica Clinica di Prevenzione, Laboratorio Analisi Cliniche La Mantia di Di Simone Lidia Sas, Laboratorio Analisi Cliniche La Mantia di Di Simone Lidia Sas, Analisi Cliniche Saito Dott. Luciana, Laboratorio Analisi Cliniche Castiglia Crocifissa & C. Snc, Laboratorio Analisi Cliniche La Mantia Rosaria Srl, Dott. A. Pantano Diagnosi e Medicina Preventiva Srl, Lac Snc Galbo F. e Passafiume L. e C., Centro Analisi Cliniche Snc di Mendola Gg e Millozzi A., Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Grazia di Giovanna, Laboratorio Analisi Cliniche Dott. G. Panebianco & C. Sas, Il Laboratorio Analisi Cliniche S. Euplio della Dott.Ssa Maria Cicerone e C. Sas, Centro Biomedico Laboratorio di Analisi Biocliniche di G. Pidotella Snc, Bakterion Srl, Il Laboratorio Analici Biologiche C.B.D. del Dott. F. Cillia & Co. Sas, La Medical Srl, Il Laboratorio Analisi Biologiche Dott.Ssa Carmela Guglielmino & C., Il Centro Analisi Biolab Srl, Il Laboratorio Analisi Europa di Maria Teresa Lentini e C. Sas, Il Laboratorio Ematos del Dott. Alfredo Strano & C. Snc, Analisi Cliniche di Agosta G. - di Muni M. Snc, Analisi Cliniche Leolab Srl, Il Laboratorio Gamma Sas, La Biosanitas Srl, Il Laboratorio di Patologia Clinica del Dott. Tringali Salvatore & C.

Snc, Il Laboratorio Analisi Cliniche Interlandi Srl, Polilab Srl, Clinical Sas, Il Laboratorio Analisi Cliniche Medical Snc, Siracusa Medica Srl, Il Laboratorio Analisi Gorgia Srl, Il Laboratorio Analisi Cliniche Cavarra e Giardinelli Srl, Il Laboratorio Analisi il Nucleo, La Polidiagnostica Center della Dott.Ssa Arcidiacono Carmela C. Sas, Il Centro Analisi Dott.Salemi Angelo e Co.Snc, Il Laboratorio Analisi Cliniche M.Mancuso, R.Romanello e Co.Snc, Laboratorio Analisi Centro Mediterraneo, Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Francesco Privitera e Co., Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Ssa Nadia Privitera e Co.Snc, Laboratorio Analisi Cliniche Check-Up del Dott.Valentino Franzone & C.Sas, Laboratorio Analisi Cliniche Sasdi Santonocito Marcella, Laboratorio di Analisi Bio-Cliniche Check-Up della Dott.Ssa Gg.Fornaretto, Laboratorio Analisi Chimico-Cliniche Biolab del Dott.Giacomo Li Volsi & C.Sas, Centro Analisi del Dott.Angelo Vignera & C. Sas, Laboratorio Analisi Adamo Srl, Laboratorio Analisi Cliniche di Emilio Carmelo & C.Snc, Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Ssa Cannella Giuseppa & C.Sas, Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Michele Boreale Sas, Laboratorio Analisi Cliniche e Batteriologiche Emolab Sas, Analisi Cliniche Snc di G.Occhipinti e G.Pisani, Laboratorio Analisi Cliniche Tl Diagnostic Srl, rappresentati e difesi dagli avv. Paolo Starvaggi, Gabriella Sgro', con domicilio eletto presso Giorgia Lo Monaco in Palermo, Via Fiume, 6;

contro

Assessorato Regionale Alla Salute, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in Palermo, Via De Gasperi, N. 81; Regione Siciliana;

nei confronti di

Azienda Sanitaria Provinciale di Caltanissetta, Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa, Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento, Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani, Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa, S.Stefano Uni.Lab.Srl, Confeuropa Consumatori, Laboratorio Analisi Cliniche Dott.Carmelo Saitta Srl, Casa di Cura Villa Salus, Maria De Pietro; Azienda Sanitaria Provinciale di Messina, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Corvaja, con domicilio eletto presso Dario Coglitore in Palermo, Via Houel N. 24; Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Elena Argento, con domicilio eletto presso Grazia Dallara in Palermo, Via Simone Corleo 32; Ordine Nazionale dei Biologi, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Malinconico, Andrea Falzone, con domicilio eletto presso Ester Daina in Palermo, Via Notarbartolo N. 5;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. SICILIA - PALERMO: SEZIONE III n. 01274/2015, resa tra le parti, concernente applicazione soglia minima di prestazioni quale requisito ulteriore di accreditamento delle strutture sanitarie di medicina di laboratorio private

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale Alla Salute e di Azienda Sanitaria Provinciale di Messina e di Azienda Sanitaria Provinciale di Enna e di Ordine Nazionale dei Biologi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2016 il Cons. Alessandro Corbino e uditi per le parti gli avvocati P. Starvaggi anche su delega di C. Malinconico, l'avv. dello Stato Pollara e G. Corvaja;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'appello è proposto contro la decisione n. 1274/2015 del TAR per la Sicilia di Palermo, con la quale è stato respinto il ricorso rivolto all'annullamento del decreto dell'Assessore regionale della sanità n. 1006/2014, con il quale: a) è stato parzialmente modificato il testo degli artt. 3 e 7 del DA n. 1629/2012 in esecuzione delle sentenze nn. 2343 e 2345 del TAR per la Sicilia di Palermo, disponendo un differimento dei termini precedentemente fissati per l'applicazione della soglia minima di prestazioni quale requisito ulteriore di accreditamento sia per i soggetti già accreditati sia per quelli di nuova contrattualizzazione e introducendo la seguente gradualità: soglia minima di prestazioni di n. 100.000 (centomila) annue da raggiungere al 31/12/2015 e n. 200.000 (duecentomila) annue da raggiungere al

31/12/2017, con la conseguenza che il mancato raggiungimento di tali soglie comporterà l'impossibilità per le strutture ad erogare prestazioni per conto del SSR e dunque, l'impossibilità di continuare a sottoscrivere i contratti; b) sono stati modificati parzialmente gli artt. 4, 5 e 6 del DA n. 1629/2012 al fine di uniformare le modalità di calcolo delle prestazioni e di provvedere a quanto previsto dall'art. 8 del DA n. 1658/2013 e, dunque, sono state individuate come requisito ulteriore di accreditamento e di contrattualizzazione la registrazione al CRQ e la partecipazione obbligatoria alle VEQ regionali; e per il riconoscimento del diritto delle strutture sanitarie ricorrenti: a) a mantenere la propria autonomia giuridica e funzionale ed a non essere sottoposti ad obbligo di accorpamento con diritto alla contrattualizzazione anche se non raggiungano annualmente il numero minimo di prestazioni fissato dall'Assessorato alla Salute, purché superato positivamente le verifiche per l'accreditamento definitivo e per la triennale prevista dal DA 26/04/2011, ai sensi dell'art. 5 DA n. 463/2003; b) a ottenere la declaratoria dell'obbligo dell'Assessorato della Sanità di rivedere la disciplina della registrazione al CRQ e della partecipazione alle VEQ regionali, garantendo la partecipazione dei rappresentanti dei Laboratori di analisi non consorziati e riducendo i costi.

I fatti di causa si possono riassumere come segue.

Con DA n. 1006/2014, emanato a seguito delle decisioni del TAR per la Sicilia di Palermo nn. 2343 e 2345 del 2013, è stato

parzialmente modificato il testo degli artt. 3 e 7 del DA n. 1629/2012, disponendo un differimento dei termini precedentemente fissati per l'applicazione della soglia minima di prestazioni quale requisito ulteriore di accreditamento sia per i soggetti già accreditati, sia per quelli di nuova contrattualizzazione e sono stati parzialmente modificati gli artt. 4, 5 e 6 del DA n. 1629/2012, con il dichiarato intento di uniformare le modalità di calcolo delle prestazioni e di provvedere a quanto previsto dall'art. 8 del DA n. 1658/2013, individuando come requisito ulteriore di accreditamento e di contrattualizzazione la registrazione al CRQ (Centro di Riferimento regionale per il controllo Qualità laboratori) e la partecipazione obbligatoria alle VEQ (Verifiche Esterne di Qualità) regionali.

Avverso tale decreto hanno proposto ricorso – deducendo molteplici censure di violazione di legge (ivi compresi dettati costituzionali) ed eccesso di potere (sia per difetto di istruttoria e motivazione che per illogicità manifesta) – gli odierni appellanti, chiedendone l'annullamento e chiedendo altresì il riconoscimento del diritto delle strutture sanitarie ricorrenti a mantenere la propria autonomia giuridica e funzionale e a non essere sottoposte a obbligo di accorpamento, con diritto alla contrattualizzazione anche in caso di mancato raggiungimento della soglia minima di prestazioni previste, con declaratoria dell'obbligo dell'Assessore regionale della sanità di rivedere la disciplina della registrazione al CRQ e della

partecipazione alle VEQ regionali, garantendo la partecipazione dei rappresentanti dei laboratori di analisi non consorziati e riducendo i costi.

Nel corso del giudizio si sono costituiti l'ASP di Palermo, l'Ordine Nazionale dei Biologi (che ha sostenuto la prospettazione di parte ricorrente anche con ulteriori argomentazioni), l'ASP di Messina.

Con la decisione n. 1274/2015 ora impugnata, il TAR ha respinto il ricorso, ritenendone infondati tutti i motivi proposti.

La decisione è ritenuta meritevole di riforma dai ricorrenti soccombenti odierni appellanti, che articolano molteplici motivi di appello.

Con decreto cautelare n. 482/2015 del 13 Luglio 2015, il Presidente di questo CGA ha disposto – previa sospensione medio-tempore degli atti impugnati – incumbenti istruttori a carico dell'Amministrazione, chiedendo in particolare una dettagliata relazione intesa a dare conoscenza della intervenuta partecipazione al procedimento delle OOSS della branca di patologia clinica nonché delle stesse strutture interessate e della conformità del decreto assessorile impugnato in primo grado con le indicazioni fissate al riguardo dalla circolare del Ministero della salute n.11669-P del 16 aprile 2015 (della quale è stato chiesto anche il deposito).

Gli incumbenti istruttori sono stati adempiuti, con deposito degli atti richiesti intervenuto in data 31 Luglio 2015 (prot. n. Area 3/61804).

Con ord. n. 522/2015 del successivo 3 Settembre, questo CGA ha

accolto l'istanza cautelare, sospendendo l'esecutività della decisione e rinviando la trattazione dell'appello alla udienza odierna, disponendo altresì che essa avvenisse congiuntamente a quella relativa agli appelli nn. 524/2015 e 525/2015 (refusi in luogo di 524/2014 e 525/2014), anche il che è ora accaduto .

DIRITTO

Va preliminarmente dichiarata l'estromissione dal giudizio dell'Ordine Nazionale dei Biologi, al quale non può essere riconosciuta alcuna legittimazione in causa, essendo di ogni evidenza che gli interessi dei professionisti iscritti al medesimo sono certamente differenziati e tra loro addirittura in alcuni casi (in relazione alla specifica situazione fattuale, di localizzazione e/o dimensione dell'attività del loro laboratorio) contrapposti.

Nel merito, l'appello deve ritenersi parzialmente fondato.

Presupposto dell'annullamento richiesto è, nella prospettazione degli appellanti, la intervenuta adozione dei provvedimenti contestati da parte dell'Assessore in un tempo nel quale la sua competenza sarebbe mancata, essendo in quella fase della vita amministrativa della Regione essa limitata – a seguito delle intervenute dimissioni del Presidente – agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli “urgenti ed indifferibili”.

Al riguardo, ritiene il Collegio (anche alla luce degli atti versati a seguito degli incumbenti istruttori disposti e in particolare dell'esauriente nota con la quale l'Assessorato intimato ha chiarito i

presupposti fattuali e normativi del Decreto impugnato) che debbano essere condivise le conclusioni del Giudice di primo grado (alle cui più estese argomentazioni può perciò farsi pieno rinvio) sul punto della competenza, anche quanto a sussistenza dell'attualità ed indifferibilità dell'obbligo della Regione di "avviare" un concreto "processo di aggregazione" delle strutture per raggiungere (eventualmente in tempi progressivi) le soglie minime di accreditamento fissate in sede nazionale (200.000 prestazioni).

L'obbligo in questione discendeva infatti (come illustrato per altro nelle note trasmesse dall'Amministrazione a seguito delle incombenze istruttorie disposte da questo Consiglio) dalle disposizioni seguite alla legge finanziaria per il 2007 che impegnava le Regioni a riorganizzare la rete delle prestazioni della diagnostica di laboratorio.

Rilevano più in particolare, al riguardo, il piano di rientro 2007/2009 (reso esecutivo con DA n. 1657/2007) e il programma operativo 2010/2012 (che ne costituisce prosecuzione ed aggiornamento). Quest'ultimo prevedeva già la definizione di un "piano di aggregazione" dei laboratori finalizzato a raggiungere, entro il 2012, una soglia minima di 200.000 prestazioni, soglia che coincide anche con le indicazioni contenute poi nel di poco successivo Accordo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 23 Marzo 2011, che assume quella stessa soglia di riferimento, imponendone anche il raggiungimento in tre anni di attività, muovendo da un

volume minimo di 100.000 esami di laboratorio l'anno.

Doverosità di conseguire – anche attraverso aggregazioni – le soglie fissate (che dunque costituivano un'indicazione preesistente, che sottolinea il carattere di “adempimento” che la loro adozione ha avuto) era un fatto già definito tanto in sede nazionale che regionale e rispondeva alle necessità di una razionalizzazione del sistema anche a fini di contenimento della spesa pubblica.

Ne consegue che la censura dei ricorrenti in ordine alla pretesa incompetenza è infondata, dovendosi appunto ritenere che i provvedimenti adottati abbiano costituito (anche nel loro complesso, in quanto diretti a definirne tutti i presupposti indispensabili) il “necessario ed indifferibile” momento di “avvio” del processo rivolto a rendere possibile il raggiungimento delle soglie minime di prestazione fissate e siano stati dunque provvedimenti sotto questo profilo giustificati dai presupposti (necessità appunto e indifferibilità) che legittimavano l'azione dell'Assessore.

Ciò chiarito, va tuttavia riconosciuto che le censure sollevate possono trovare parziale accoglimento sotto il profilo della inadeguatezza dei criteri introdotti per assicurare il raggiungimento delle soglie di prestazioni previste (aspetto per altro anch'esso già oggetto di una statuizione giudiziale in questo senso – TAR Palermo n. 2081/2015 – alla quale l'Amministrazione, come dichiarato nella memoria dell'Avvocatura del 14 Marzo 2016, prodotta nel giudizio n. 525/2014, venuto anch'esso in trattazione nell'odierna udienza,

intende fare acquiescenza, disponendosi a provvedere sul punto dopo le decisioni di questo Consiglio sugli appelli pendenti, relativi agli atti di disciplina della complessa materia ancora in discussione). Deve invero osservarsi che, come già per i tempi strettissimi in origine assegnati (e che l'Amministrazione ha comunque già provveduto a rivedere con il DA 1006/2014, con il quale essa li ha rideterminati, fissando rispettivamente, per il raggiungimento della soglia di 100.000 prestazioni, la data dell' 1 Gennaio 2016 e, per quello della definitiva soglia delle 200.000 prestazioni, la data dell'1 Gennaio 2018), anche l'assenza di appropriate indicazioni sulle modalità legittime di aggregazione integrano di fatto un eccesso di potere. A giudizio di questo Collegio (che condivide sul punto l'orientamento espresso dal TAR per la Sicilia di Palermo nella menzionata decisione n. 2081/2015), va rilevata infatti la censurabilità del provvedimento sotto il profilo della mancata considerazione del fatto che il dovere di introdurre (in forza dell'intervenuto accordo Stato-Regioni) "meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio, volte non tanto alla sopravvivenza delle stesse, ma ad un reale progetto di miglioramento della qualità complessiva" non può ritenersi assolto con la mera previsione della possibilità che il raggiungimento di una soglia minima di prestazioni annue possa realizzarsi anche attraverso il ricorso a forme di associazione tra le strutture per raggiungerla. Giacché – come ha bene osservato il TAR di Palermo – tale

previsione “non può ritenersi da sola sufficiente a raggiungere gli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi offerti, in assenza di una disciplina sul concreto operare dei conseguenti meccanismi di aggregazione tra i laboratori presenti sul territorio regionale”. Anche il “quomodo” delle aggregazioni consentite può incidere insomma in modo significativo sulla qualità degli obiettivi perseguiti, tanto in ordine alla disciplina interna dei rapporti tra i soggetti aggregati (per i quali devono essere scongiurati i rischi della formazioni di posizioni dominanti distorsive delle naturali dinamiche di mercato), quanto alla complessiva efficienza del sistema, in relazione alle concrete ricadute che le aggregazioni realizzate possono avere sulla qualità dei servizi in considerazione di aspetti socio-territoriali incidenti (distanza tra punti di prelievo e laboratorio centralizzato, rete viaria e concrete tempistiche da osservare/subire per le attività e per i trasferimenti necessari e conseguenti connessi rischi inerenti alla circolazione delle provette, sotto il profilo della preservazione della loro integrità e riferibilità, oltre che della corretta conservazione della matrice biologica da analizzare).

Ciò riconosciuto, l'appello appare per il resto non meritevole di accoglimento.

Da un canto non può dirsi in alcun modo che il “processo di aggregazione” previsto violi la previsione (variamente ribadita in vari atti presupposti) che esso dovesse attuarsi “su base volontaria”, essendo di ogni evidenza che l'accorpamento previsto non introduce

alcun obbligo. Esso costituisce piuttosto una “facoltà consentita” (dunque una facilitazione rivolta a mantenere in essere il rapporto contrattuale con il maggior numero possibile delle strutture accreditate, anche con quelle cioè che – per dimensioni e volume individuale di prestazioni rese – non sarebbero in grado di mantenere altrimenti il loro accreditamento). Con la conseguenza che non può dirsi dunque che le disposizioni contestate introducano alcun “obbligo” di facere a carico delle strutture interessate.

Dall'altro risultano prive di fondamento tutte le residue censure proposte dagli appellanti.

Non hanno fondamento quelle che invocano la violazione di norme partecipative e la illegittimità nel loro complesso di tutte quelle che hanno introdotto CRQ e VEQ. E non hanno fondamento quelle che invocano l'asserita lesione di diritti.

Sotto il primo profilo, valgano le considerazioni esposte da questo Consiglio nella decisione n. 106/15 (alle quali si rinvia) circa la natura delle statuizioni impugnate che, in quanto relative alla fissazione dei criteri di accreditamento istituzionale, devono ritenersi sottratte ad ogni pratica concertativa.

Sotto il secondo profilo, le censure sollevate ripropongono tutte questioni sulle quali non sussistono ragioni per discostarsi dalle decisioni del Giudice di primo grado.

Le lamentate disparità di trattamento (quali dovrebbero osservarsi relativamente al diverso trattamento riservato alle farmacie nonché

rispetto ad altre prestazioni sanitarie non oggetto di limiti dimensionali) non sussistono. Come il Giudice di primo grado ha esattamente osservato, da un canto (farmacie), le situazioni in questione non sono omogenee (esse non sono svolte per conto del sistema sanitario regionale); dall'altro (altre branche del servizio sanitario), la questione risulta prospettata in modo del tutto generico, senza alcuna dimostrazione della sussistente omogeneità di condizione che ne renda operabile una comparazione al fine dedotto. Non sono del pari accoglibili le censure relative a pretese violazioni di affidamento in relazione agli intervenuti investimenti eseguiti dai laboratori a seguito dell'accreditamento ottenuto, nonché all'asserita lesione del diritto all'esercizio della professione da parte dei soggetti che svolgono la loro attività all'interno dei laboratori di analisi. Sono invero circostanze sicure sia la rivedibilità in astratto (se, ovviamente, con assegnazione di tempi ed indicazioni di modalità sostenibili) delle regole di accreditamento, sia la dipendenza in concreto di quelle adottate da ragioni di necessità legate ad indegorabili vincoli dipendenti da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Infondate sono anche (se non nei predetti limiti di insufficiente determinazione dei criteri da osservarsi in ordine agli eventuali accorpamenti ai quali addivenire per il raggiungimento delle soglie minime) le censure volte a denunciare la mancata attenzione al diritto alla salute dei destinatari delle prestazioni, come tali generiche e comunque assorbite dall'accolto vizio di istruzione e motivazione del

provvedimento impugnato.

Per le complessive esposte ragioni, l'appello può essere accolto soltanto nei ristretti limiti predetti.

Ritiene altresì il Collegio che ogni altro motivo od eccezione di rito e di merito possa essere assorbito in quanto ininfluyente ed irrilevante ai fini della presente decisione.

Sussistono i presupposti per compensare tra le parti le spese della presente fase del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Zucchelli, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Giuseppe Mineo, Consigliere

Alessandro Corbino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)