



[Torna alla pagina precedente](#)

Publicato il 17/03/2017

N. 00554/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00123/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la
Sicilia**

sezione staccata di Catania (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 123 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Laboratorio Analisi Argo S.n.c. del Dott. Bonanno, il C.A.T.A. S.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Salvatore Reale, il Laboratorio Analisi di Esposito S.n.c., il Laboratorio S. Lucia del Dott. Giacinto Schiliro' & C. S.n.c., il Laboratorio Analisi Biologiche Aesculapius S.n.c., il Centro Analisi Dr Fama' Natale, il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Pappalardo Salvatore & C. S.a.s., Bio-Nove S.n.c. - Laboratorio Analisi Biologiche del Dott. Giuseppe

Novellini & C., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Spadaro Giuseppe & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Europa di Maria Teresa Lentini & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Renato Calabrese & C. S.a.s., Salus S.a.s. Laboratorio Analisi Cliniche Dir. Dott. L. R. Illuminato, in persona del legale rappresentante p.t.; Laboratori Analisi Etnei Riuniti Scandurra - Vasta - Capitanello S.C. A R.L., Analisi Cliniche del Dott. Sciacchitano Carlo Giacomo e del Dott. Sciacchitano Roberto Carlo Società Semplice, Analisi Cliniche Vasta della Dott.ssa Valeria Vasta & Co S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Antonuccio Natale & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Biologiche Dott.ssa Giuseppina La Face, il Laboratorio Analisi Cliniche e Microbiologiche Dott.ssa Giannetto Rosaria, il Laboratorio Analisi Cliniche e Batteriologiche del Dr. Pennisi Francesco S.r.l. e Abc Lab. Analisi Cliniche e Biologiche dei Dr. S. Bonaccorsi e G. Magorda S.n.c., tutti in persona del rispettivo legale rappresentante p.t., e tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Castorina Emilio C.F. CSTMLE63L29C351M e Fazio Antonio C.F. FZANTN72P19C351H, con domicilio

eletto presso lo studio del primo in Catania,
piazza Roma, 9;

contro

Assessorato della Salute della Regione
Siciliana, in persona dell'Assessore legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso
per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello
Stato di Catania, ed ivi domiciliato in
Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, in
persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentato e difeso dall'avvocato
Seminara Nicola C.F.
SMNNCL54T12C351U, con domicilio
eletto presso il suo studio in Catania, corso
delle Province, 203;

per l'annullamento

con il ricorso principale e previa sospensione
dell'efficacia,

-dei Decreti del Dirigente Generale
dell'Assessorato Regionale della Salute -
Dipartimento Attività Sanitarie e
Osservatorio Epidemiologico Area
Interdipartimentale 5, del 28/12/2015 nn.
2372 - 2339 - 2375 - 2359 - 2363 - 2351 -
2374 - 2340 - 2350 - 2367 - 2370 - 2369 -
2341 - 2371 - 2342 - 2347 - 2355 - 2348 -
2346 - 2368 - 2344 -, tutti riguardanti la
sospensione del rapporto di accreditamento

istituzionale a laboratori analisi cliniche e batteriologiche;

-ove occorra, dell'art. 5 del D.A. n° 463/2003;

- nonché di ogni altro atto connesso;

con il ricorso per motivi aggiunti e previa sospensione dell'efficacia,

-delle note prot. n. 24347 dell'11/03/2016 e 24354 dell'11/03/2016 dell'Assessorato Regionale alla Salute della Regione Siciliana;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato della Salute della Regione Siciliana e dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Catania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2017 il dott. Gustavo Giovanni Rosario Cumin e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Laboratorio Analisi Argo S.n.c. del Dott. Bonanno, il C.A.T.A. S.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Salvatore Reale, il Laboratorio Analisi di Esposito S.n.c., il

Laboratorio S. Lucia del Dott. Giacinto Schiliro' & C. S.n.c., il Laboratorio Analisi Biologiche Aesculapius S.n.c., il Centro Analisi Dr Fama' Natale, il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Pappalardo Salvatore & C. S.a.s., Bio-Nove S.n.c. - Laboratorio Analisi Biologiche del Dott. Giuseppe Novellini & C., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Spadaro Giuseppe & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Europa di Maria Teresa Lentini & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Renato Calabrese & C. S.a.s., Salus S.a.s. Laboratorio Analisi Cliniche Dir. Dott. L. R. Illuminato, in persona del legale rappresentante p.t.; Laboratori Analisi Etnei Riuniti Scandurra - Vasta - Capitanello S.C. A R.L., Analisi Cliniche del Dott. Sciacchitano Carlo Giacomo e del Dott. Sciacchitano Roberto Carlo Società Semplice, Analisi Cliniche Vasta della Dott.ssa Valeria Vasta & Co S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Antonuccio Natale & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Biologiche Dott.ssa Giuseppina La Face, il Laboratorio Analisi Cliniche e Microbiologiche Dott.ssa Giannetto Rosaria, il Laboratorio Analisi Cliniche e Batteriologiche del Dr. Pennisi Francesco S.r.l. e Abc Lab. Analisi Cliniche e Biolog. dei Dr. S. Bonaccorsi e G. Magorda S.n.c.,

strutture sanitarie private tutte accreditate presso il S.S.R., venivano raggiunti da distinti provvedimenti, tutti adottati il 28/12/2016, con i quali l'Assessorato alla Salute della Regione Siciliana sospendeva l'accreditamento per la durata oscillante dai 30 ai 90 giorni, a causa della riscontrata mancata partecipazione di tali strutture ai programmi VEQ regionali per gli anni 2012 e 2013 ed ancora, in taluni casi, per l'anno 2014.

Il Laboratorio Analisi Argo S.n.c. del Dott. Bonanno, il C.A.T.A. S.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Salvatore Reale, il Laboratorio Analisi di Esposito S.n.c., il Laboratorio S. Lucia del Dott. Giacinto Schiliro' & C. S.n.c., il Laboratorio Analisi Biologiche Aesculapius S.n.c., il Centro Analisi Dr Fama' Natale, il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Pappalardo Salvatore & C. S.a.s., Bio-Nove S.n.c. - Laboratorio Analisi Biologiche del Dott. Giuseppe Novellini & C., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Spadaro Giuseppe & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Europa di Maria Teresa Lentini & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Renato Calabrese & C. S.a.s., Salus S.a.s. Laboratorio Analisi Cliniche Dir. Dott. L. R. Illuminato, in persona del legale rappresentante p.t.;

Laboratori Analisi Etnei Riuniti Scandurra - Vasta - Capitanello S.C. A R.L., Analisi Cliniche del Dott. Sciacchitano Carlo Giacomo e del Dott. Sciacchitano Roberto Carlo Società Semplice, Analisi Cliniche Vasta della Dott.Ssa Valeria Vasta & Co S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Antonuccio Natale & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Biologiche Dott.Ssa Giuseppina La Face, il Laboratorio Analisi Cliniche e Microbiologiche Dott.Ssa Giannetto Rosaria, il Laboratorio Analisi Cliniche e Batteriologiche del Dr. Pennisi Francesco S.r.l. e Abc Lab. Analisi Cliniche e Biolog. dei Dr. S. Bonaccorsi e G. Magorda S.n.c. impugnavano con un unico ricorso collettivo tali distinti provvedimenti con ricorso notificato il 25/01/2016 e depositato presso gli uffici di segreteria del giudice adito nella stessa data.

Si costituiva in giudizio, per l'intimato Assessorato alla Salute della Regione Siciliana, il competente ufficio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato con deposito di memoria meramente formale in segreteria il 18/02/2016. Si costituiva parimente in giudizio la intimata ASP di Catania, con deposito di memoria in segreteria il 17/10/2016.

Dapprima con Decreto Presidenziale n. 61/2016, e poi con ordinanza collegiale n. 363/2016, veniva accolta la domanda cautelare proposta dalle strutture sanitarie ricorrenti. Con successiva ordinanza collegiale n. 610/2016 venivano posti incumbenti istruttori a carico dell'Amministrazione regionale – cui essa ottemperava mediante il deposito in segreteria il 25/03/2016 delle note prot. n. 24354 del 07/04/2016 e 24347 del 11/03/2016.

Le società ricorrenti, pur dopo l'accoglimento della proposta domanda cautelare con ordinanza n. 363/2016, ritenendosi tuttavia pregiudicate dalla mancata corresponsione – da parte della ASP di Catania - dei compensi dovuti per l'attività svolta durante il periodo di sospensione dell'accreditamento, proponevano con atto notificato il 19/09/2016 e depositato presso gli uffici di segreteria del giudice adito il 29/09/2016 un incidente di esecuzione con riguardo alla ordinanza sopra indicata.

Il Collegio però rigettava tale istanza con ordinanza n. 794/2016, ivi affermando che *“il pregiudizio lamentato dalle strutture sanitarie ricorrenti non è legato alla (invece tempestivamente e correttamente avvenuta) esecuzione dell'ordinanza n.*

363/2016 della Sezione, sibbene ad una eventuale responsabilità da attività provvedimento illegittima dell'Amministrazione intimata – il cui sussistere o meno sarà possibile accertare soltanto a seguito della vicina (26/01/2016) udienza pubblica di discussione del merito della controversia -, in relazione al tempo decorso dalla data da cui ha avuto inizio l'esecuzione del provvedimento impugnato sino a quella della effettuata notifica della sopra indicata ordinanza cautelare?

Le strutture sanitarie istanti, frattanto, avevano (già) impugnato le note prot. n. 24354 del 07/04/2016 e 24347 del 11/03/2016 con ricorso per motivi aggiunti notificato il 20/04/2016 e depositato presso gli uffici di segreteria del giudice adito il 27/04/2016.

Le parti scambiavano fra loro ulteriori scritti defensionali.

In data 26/01/2017 aveva luogo l'udienza pubblica per l'esame del ricorso in epigrafe, che veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il Collegio deve innanzitutto esaminare la fondatezza della eccezione in rito proposta dalla ASP di Catania in memoria depositata il 17/10/2016 circa la *“inammissibilità del ricorso collettivo proposto da 21 soggetti diversi, in impugnativa di 21 distinti provvedimenti recanti*

sanzioni diverse, senza alcuna precisazione della situazione di fatto di ciascun ricorrente”

Il Collegio, nel decidere, intende far proprio l'indirizzo giurisprudenziale più rigoroso con riguardo alla ammissibilità di ricorsi cumulativi nel processo amministrativo, ritenendola possibile esclusivamente quando *“vi sia identità di situazioni sostanziali e processuali e cioè che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto e che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi”*(*ex plurimis* e più di recente, T.A.R. Puglia - Lecce, sez. III, 08 agosto 2016, n. 1324”)

Ma quanto al *“contenuto”*, ove correttamente si escluda che possa caratterizzarlo la (mera) domanda rivolta al G.A. di annullamento di un provvedimento amministrativo – la quale costituisce la forma generale dell'azione esperita a norma dell'art. 29 c.p.a., piuttosto che il contenuto di quella concretamente proposta e che vale a differenziarla da ogni altra omologa –, neppure il ricorso al *petitum* mediato può risultare di alcun aiuto nel caso di specie. Infatti, la misura della sanzione della sospensione dell'accreditamento, che si chiede al giudice di far cadere con una sentenza costitutiva di annullamento e che costituisce il *petitum* mediato del presente giudizio, non è affatto determinata in egual

misura per tutti i soggetti ricorrenti, ma, come risulta di ancor più facile comprensione dalla lettura della documentazione depositata in segreteria dalla ASP di Catania il 16/12/2016, è pari distintamente a 60 giorni [per Il Laboratorio Analisi Argo S.n.c. del Dott. Bonanno, il Laboratorio S. Lucia del Dott. Giacinto Schiliro' & C. S.n.c., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Pappalardo Salvatore & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Europa di Maria Teresa Lentini & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Renato Calabrese & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante p.t.; Laboratori Analisi Etnei Riuniti Scandurra - Vasta - Capitanello S.C. A R.L., Analisi Cliniche Vasta della Dott.Ssa Valeria Vasta & Co S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Antonuccio Natale & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Biologiche Dott.Ssa Giuseppina La Face], ed a 90 giorni [per C.A.T.A. S.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Salvatore Reale, il Laboratorio Analisi Biologiche Aesculapius S.n.c., il Centro Analisi Dr Fama' Natale, Bio-Nove S.n.c. - Laboratorio Analisi Biologiche del Dott. Giuseppe Novellini & C., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. SpadaroGiuseppe & C. S.a.s., il Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Renato Calabrese &

C. S.a.s.,Salus S.a.s. Laboratorio Analisi Cliniche Dir. Dott. L. R. Illuminato, L. Analisi Cliniche del Dott. Sciacchitano Carlo Giacomo e del Dott. Sciacchitano Roberto Carlo Società Semplice, il Laboratorio Analisi Cliniche e Microbiologiche Dott.Ssa Giannetto Rosaria, il Laboratorio Analisi Cliniche e Batteriologiche del Dr. Pennisi Francesco S.r.l. eAbc Lab. Analisi Cliniche e Biolog. dei Dr. S. Bonaccorsi e G. Magorda S.n.c.].

Per quanto poi concerne i “*motivi*” di ricorso, seppure la sanzione della sospensione dell’accreditamento è stata adottata a causa della ritenuta mancata partecipazione ai programmi VEQ regionali, differenti fra loro sono tanto i periodi presi in considerazione con riguardo a ciascun ricorrente [la cui posizione è quindi tutt’al più omologabile per gruppi più o meno ampi (di ricorrenti); il che pregiudica comunque irrimediabilmente il sussistere dell’invece necessaria identità di posizione sostanziale fra gli stessi], quanto e soprattutto gli accessi ispettivi cui si fa specifico riferimento all’interno di ciascun provvedimento impugnato, ed i cui risultati hanno determinato la scelta dell’Amministrazione regionale di adottare i contestati provvedimenti sanzionatori, ed in che

misura nei confronti di ciascun soggetto accertato come responsabile delle constatate mancanze. A titolo meramente esemplificativo si evidenzia quanto differenti risultino fra loro le posizioni sostanziali di “analisi cliniche Dott. Sciacchitano Carlo Giacomo e del Dott. Sciacchitano Roberto Carlo società semplice” (cui in base a sopralluogo del 18/06/2015 della ASP di Catania si è imputato di non aver partecipato “ai programmi VEQ regionali per l’anno 2012 per tutti i parametri obbligatori; ai programmi VEQ regionali per l’anno 2013; ai programmi VEQ regionali per l’anno 2014 per tutti i parametri obbligatori”), del “Laboratorio Analisi Biologiche Dott.ssa Giuseppina La Face” (cui in base a sopralluogo del 05/06/2015 della ASP di Catania si è imputato di non aver partecipato “ai programmi VEQ regionali per l’anno 2012; ai programmi VEQ regionali per l’anno 2013”), e del laboratorio “Analisi Cliniche Dott.ssa Giannetto Rosaria & C. s.a.s.” (cui in base a sopralluogo del 16/06/2015 della ASP di Catania si è imputato di non aver partecipato “ai programmi VEQ regionali per l’anno 2012; ai programmi VEQ regionali per l’anno 2013; ai programmi VEQ regionali per l’anno 2014 per tutti i parametri obbligatori”), tanto in

relazione ai fondamentali atti procedurali istruttori posti in essere dalla ASP di Catania, quanto agli anni presi in considerazione, quanto ancora, in relazione al medesimo anno, al parametro di valutazione adottato con riguardo a quello stesso periodo (ad esempio, senza alcuna ulteriore specificazione in due casi, ed invece con espresso riferimento a *“tutti i parametri obbligatori”* in un altro, con riguardo allo stesso anno 2012).

Posto quindi che la riscontrata criticità in ordine alla partecipazione delle diverse strutture sanitarie ricorrenti ai programmi VEQ regionali non può rappresentare un unico minimo comun denominatore sotto cui aggregare posizioni sostanziali che restano invece fra loro assai disomogenee, il Collegio esclude che, nel caso di specie, sussista la necessaria *“identità di posizione sostanziale e processuale dei ricorrenti, ovvero sia che le domande siano identiche, gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e che questi siano censurati per i medesimi motivi di illegittimità”* (*“ex plurimis* e da ultimo, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sent. 9 novembre 2016, n. 503), ovvero *“una connessione procedimentale o funzionale tale da giustificare un unico giudizio”* (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 16 giugno 2016, n. 2644), al ricorrere delle quali

circostanze soltanto, secondo una prevalente giurisprudenza dalla quale il Collegio non intende discostarsi nel decidere, può essere ammesso l'utilizzo di uno stesso ricorso cumulativo da parte di più ricorrenti.

Del resto, una esegesi restrittiva circa la possibilità di ammettere l'accesso del ricorso collettivo e cumulativo nell'ambito del giudizio amministrativo discende dalla necessità di una interpretazione costituzionalmente conforme della normativa vigente in materia di spese processuali. Infatti, ove si pensi come il contributo unificato di cui all'art. 13 del D.P.R. n. 115/2002 rappresenti ormai il "costo", per i cittadini, dell'accesso alla tutela giurisdizionale, ammettere la possibilità di ricorsi cumulativi e/o collettivi significa in realtà accettare che ne possa essere modificata di volta in volta, per il singolo caso di specie, la tariffazione; in deroga, pertanto, al principio secondo cui il peso d'una prestazione patrimoniale imposta quale quella ex art. 13 del D.P.R. n. 115/2002, non può essere alla mercè di scelte di convenienza dei soggetti interessati, le quali incidano sugli atti normativi in base ai quali il Legislatore abbia inteso disciplinare – nel rispetto delle previsioni dell'art. 53 Cost. - il concorso dei cittadini

alle spese del servizio offerto dagli organi della giustizia amministrativa. Scelte che, nel caso di specie, sarebbero oltretutto pregiudizievoli per il pubblico Erario, cui verrebbe così impedito di conseguire un contributo ben maggiore di quello ordinario di accesso alla tutela giurisdizionale amministrativa (pari a 650,00 euro) nell'ipotesi di ricorsi proposti invece individualmente da parte di ciascuno degli odierni ricorrenti.

Quanto poi alla replica proposta oralmente in udienza dal difensore delle strutture sanitarie ricorrenti circa l'insussistenza di una posizione di contrasto fra le stesse, il Collegio osserva che la mancanza di contrasto non è di per sè sola condizione legittimante alla proposizione di ricorso cumulativo da parte di più soggetti. Secondo infatti una esegesi che il Collegio condivide e fa propria, *“nel processo amministrativo, ai fini dell'ammissibilità del ricorso collettivo occorre, oltre al requisito negativo dell'assenza di conflitti di interessi, che vi sia identità di situazioni sostanziali e processuali, cioè che le domande giurisdizionali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e che vengano censurati per i medesimi motivi”* (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 10 settembre 2009, n. 5425). E sono già state adeguatamente spiegate in

precedenza le ragioni per le quali il Collegio esclude la sussistenza di alcun “collante” fra la pluralità di provvedimenti cumulativamente impugnati (a che possono tutt'al più ritenersi adottati nell'esercizio di un medesimo tipo di potere, ma senza tuttavia che ricorra alcuna “*connessione procedimentale o funzionale*” fra gli stessi).

Il Collegio, alla stregua delle precedenti considerazioni, dichiara pertanto inammissibile il ricorso in epigrafe.

Tenuto conto del diverso segno della decisione assunta in sede cautelare, il Collegio ritiene equo compensare interamente fra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) dichiara inammissibile il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Francesco Bruno, Consigliere

Gustavo Giovanni Rosario Cumin,
Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Gustavo Giovanni Rosario Cumin	Giancarlo Pennetti

IL SEGRETARIO

© 2014 - giustizia-amministrativa.it

[Accessibilità](#) [Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)

[Informativa privacy](#) [Regole di accesso](#)

[Condizioni di utilizzo](#)