

Pubblicato il 07/05/2024

N. 02976/2024 REG.PROV.COLL.
N. 03796/2023 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3796 del 2023, proposto da:

Centro Anna Rita Buonincontro s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Donato Cicenia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'avvocato Enrico Angelone in Napoli alla Piazza Municipio n. 85;

contro

Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Guglielmo Ara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosaria Saturno dell'Avvocatura regionale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso la sede dell'Ente in Napoli alla Via S. Lucia n. 81;

nei confronti

Comune di Casalnuovo di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Luisa Errichiello e Luigi Schiavone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Centro di fisiocinesiterapia Serapide S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Alfredo Sagliocco e Marco Iannaccone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

a) del provvedimento a firma del Direttore del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord prot. n. 25343/u del 6.6.2023, con il quale è stata ritenuta non processabile la richiesta di autorizzazione alla realizzazione per ampliamento di n. 20 posti letto di Riabilitazione intensiva RD1, inviata dalla ricorrente;

b) della relazione a firma del Direttore Generale per la Tutela della Salute ed il Coordinamento del Sistema Sanitario della Regione Campania prot. n. 322400 del 26.6.2023, depositata agli atti del giudizio R.G. n. 2549/2023 incardinato innanzi al TAR adito, con la quale è stata negata la possibilità di esame della richiesta di autorizzazione alla realizzazione per ampliamento di n. 20 posti letto di Riabilitazione intensiva RD1, inviata dalla ricorrente;

c) delle note della Regione Campania prot. 406898 dell'8.8.2022, prot. 52774 del 31.1.2023, prot. 118655 del 6.3.2023, ove e se lesive;

d) della nota dell'ASL NA 2 NORD prot. n. 26078 del 9.6.2022, ove e se lesiva;

e) di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, connesso e consequenziale comunque lesivo del diritto della ricorrente, ivi comprese, ove e se lesivi: 1. la DGRC n.164 del 6.4.2022, in uno a tutti i suoi allegati; 2. i

DD.DD. della Regione Campania n. 385/2022, n. 456/2022 e n. 705/2022, in uno ai loro rispettivi allegati, ove e se lesivi;

nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente all'esame ed al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione per ampliamento di una struttura destinata all'erogazione di prestazioni sanitarie di riabilitazione intensiva RD1 - originariamente denominate R1 (cod. 56 extra-ospedaliero) -, per 20 posti letto, nella sede sita in Casalnuovo di Napoli alla Via Prof. Filippo Manna n. 23;

nonché per la condanna delle Amministrazioni resistenti, ciascuna per le rispettive competenze, al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione per ampliamento di una struttura destinata all'erogazione di prestazioni sanitarie di riabilitazione intensiva RD1 - originariamente denominate R1 (cod. 56 extra-ospedaliero) -, per 20 posti letto, nella sede sita in Casalnuovo di Napoli alla Via Prof. Filippo Manna n. 23.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord, della Regione Campania, del Comune di Casalnuovo di Napoli e del Centro di fisiocinesiterapia Serapide S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2024 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale, dando atto che i difensori dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord e della Regione Campania hanno chiesto con note scritte il passaggio in decisione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con istanza del 18/3/2022 il Centro ricorrente - autorizzato a erogare

prestazioni di riabilitazione e riabilitazione intensiva in regime ambulatoriale, domiciliare e semiresidenziale - richiedeva al SUAP del Comune di Casalnuovo di Napoli l'autorizzazione all'ampliamento della struttura sanitaria alla Via Filippo Manna, per prestazioni aggiuntive di riabilitazione intensiva per 20 posti letto.

Ha in seguito adito questo TAR avverso il silenzio serbato dall'Azienda Sanitaria Locale, tenuta a rendere il parere di compatibilità del progetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale, nonché in ordine al possesso dei requisiti minimi strutturali e impiantistici.

In quel giudizio (RG n. 2549/2023) sono stati depositati i provvedimenti impugnati in questa sede e il ricorso avverso il silenzio è stato dichiarato improcedibile, con sentenza del 5/9/2023 n. 4970.

Avverso i provvedimenti indicati in epigrafe sono dedotti, con un unico motivo, la violazione degli artt. 3, 24 e 97 Cost., degli artt. 8-ter ss. del d.lgs. n. 502/92 e degli artt. 2, 2-bis e 3 della legge n. 241/90, nonché della DGRC n. 7301/01 e del giusto procedimento, oltre all'eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione e di istruttoria, inesistenza dei presupposti, illogicità e irrazionalità manifeste.

Si sono costituiti in giudizio la Regione, per resistere alla domanda, nonché il Comune di Casalnuovo di Napoli, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva, e altresì il Centro controinteressato, chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza in camera di consiglio del 27 settembre 2023, previa rinuncia all'istanza cautelare, è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito.

In prossimità dell'udienza si è costituita in giudizio l'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord.

All'udienza pubblica del 28 febbraio 2024 il ricorso è stato assegnato in decisione.

DIRITTO

1.- Deve innanzitutto darsi conto dell'obiezione formulata dal difensore di parte ricorrente che, con dichiarazione raccolta a verbale, ha rilevato la tardività della costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord, effettuata il 21/2/2024, una settimana prima dell'udienza pubblica.

A tal proposito, va osservato che la parte può costituirsi in giudizio anche oltre il termine ordinatorio dalla notifica del ricorso, ex art. 46 c.p.a., ma è tenuta a rispettare i termini di cui all'art. 73, co. 1, c.p.a., per il deposito di documenti e scritti difensivi, preordinati al corretto contraddittorio tra le parti e alla tutela del diritto di difesa.

In tal caso, la parte è ammessa unicamente alla difesa orale (cfr. Cons. Stato - sez. VI, 10/11/2023 n. 9649: *“nel processo amministrativo, il termine di costituzione delle parti intime, stabilito dall'art. 46 c.p.a., non ha carattere perentorio, essendo ammissibile la costituzione della parte sino all'udienza di discussione del ricorso; peraltro, nel caso di costituzione tardiva, la parte incorre nelle preclusioni e nelle decadenze dalle facoltà processuali di deposito di memorie, documenti e repliche ove siano decorsi i termini di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a. sì che la costituzione è in tal caso ammessa nei limiti delle difese orali (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 23 agosto 2021 n. 5987 e Sez. V, 7 gennaio 2021 n. 218)”*).

Ne consegue che va dato atto della costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord (che ha rinunciato alla discussione orale, chiedendo con note scritte il passaggio in decisione del ricorso), mentre vanno stralciati la memoria difensiva e i documenti prodotti, di cui il Collegio non terrà conto nella decisione.

2.- Va poi esaminata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del

Comune di Casalnuovo di Napoli, il quale afferma che nessuna censura è rivolta nei suoi confronti e che è riservato alla Regione il compito in materia di accreditamenti e autorizzazioni di strutture sanitarie.

L'eccezione va disattesa, in quanto è proprio il Comune, al quale è trasmessa la domanda di autorizzazione, a rilasciare quest'ultima una volta che abbia ottenuto il parere favorevole dall'Azienda Sanitaria.

Pertanto, poiché l'ente comunale è coinvolto sia nella fase iniziale sia in quella finale del procedimento amministrativo autorizzatorio, è del tutto giustificata la sua partecipazione quale contraddittore nel processo.

3.- Si può quindi passare all'esame del ricorso.

3.1. L'impugnato parere dell'ASL del 6/6/2023 afferma che:

- dal Piano regionale della rete di assistenza territoriale, approvato con Decreto del Commissario ad Acta n. 83/2019, il fabbisogno a livello regionale, per le attività di riabilitazione intensiva (RD1) e dell'età evolutiva (RD2), è fissato in un numero complessivo di 291 posti letto per tutte le Aziende sanitarie campane;

- la Regione ha stabilito che detto fabbisogno, per la riabilitazione intensiva RD1, vada soddisfatto prioritariamente con la trasformazione dei posti letto accreditati ex art. 26 della legge n. 833/78 e accreditati in eccesso e, secondariamente, con quelli autorizzati come presidio di riabilitazione residenziale estensiva, nei limiti del fabbisogno residuo (DGRC n. 164/2022 e decreti dirigenziali n. 385, 456 e 705 del 2022);

- con nota prot. 018665 del 6/6/2023 sono state processate le istanze prioritarie delle strutture accreditate, ritenendo tre di queste ammissibili, per la trasformazione di un totale di 30 posti letto, tra i quali 10 posti letto di riabilitazione intensiva RD1 per la struttura ricorrente.

Sulla scorta di ciò, la ASL ha ritenuto di non poter avviare il procedimento di

sua competenza, per un triplice ordine di considerazioni:

1) occorrendo attendere il completamento delle procedure relative alle priorità stabilite dalla citata DGRC n. 164/2022;

2) mancando la certezza della compatibilità dell'istanza al fabbisogno complessivo ex DCA n. 83/2019, stimato complessivamente per tutte le Aziende sanitarie campane;

3) in ogni caso, non potendosi ammettere la realizzazione di ulteriori 20 posti di riabilitazione intensiva RD1, oltre i 10 da realizzare dalla struttura ricorrente per la riconversione dei posti accreditati, poiché verrebbe superato il limite dell'articolazione delle unità di cura e riabilitazione intensiva in un massimo di 2 moduli per 10 posti letto ciascuno, di cui alla citata DGRC n. 164/2022.

3.2. Con l'unico articolato motivo la ricorrente contesta l'avviso dell'ASL, sotto concorrenti profili, sostenendo principalmente che:

- è esistente un fabbisogno di 52 posti letto RD1 intensiva per l'ambito territoriale dell'Asl Napoli 2 Nord, ricavandosi tale dato dalla tabella 80, allegata al DCA n. 83/2019, effettuando un mero calcolo matematico;

- vengono confusi i procedimenti relativi alla richiesta di ampliamento per l'erogazione di trattamenti di riabilitazione intensiva RD1 per n. 20 posti letto con la riconversione (chiesta dalla ricorrente e concessa) dei 10 posti letto di RD1 estensiva in RD1 intensiva.

Con ulteriori censure è smentito che la verifica delle priorità potesse precludere la processabilità dell'istanza, sia perché presentata anteriormente alla DGRC n. 164/2022 e ai menzionati decreti dirigenziali (ai quali è, ad ogni modo, conforme), sia in quanto avrebbe dovuto essere in ogni caso valutata in base alle classi di priorità.

3.3. Il ricorso non si presta a favorevole considerazione.

3.3.1. È innanzitutto da disattendere che la tabella 80 allegata al DCA n.

83/2019 rechi un fabbisogno per prestazioni di riabilitazione intensiva, di 52 posti letto, per il territorio dell'ASL Napoli 2 Nord.

Tale numero è ricavato dalla ricorrente, considerando il rapporto posti letto/popolazione indicato nello stesso DCA (0,05/1000), attraverso un calcolo proporzionale in cui è assunto il dato della popolazione residente di 1.046.887, così da condurre al predetto risultato (effettuando cioè la proporzione 0,05:1000 = x : 1.046.887; così, 1.046.887 moltiplicato 0,05 diviso 1000 uguale 52).

Sennonché, alcun elemento autorizza siffatta conclusione che, a tacer dell'assunzione del dato della popolazione nient'affatto verificabile, si scontra con la formulazione della tabella menzionata che, nell'assumere unicamente il dato finale del fabbisogno complessivo di 291 posti letto (peraltro, comprendenti la riabilitazione intensiva RD1 e dell'età evolutiva RD2), non giustifica una manipolazione del dato medesimo che, ove avesse contemplato la suddivisione del fabbisogno per il territorio delle singole Aziende sanitarie, lo avrebbe espressamente stabilito.

Inoltre, è decisivo rilevare che il DCA n. 83/2019 contiene la programmazione del fabbisogno, necessitante pertanto di disciplina che ne attuasse la previsione (introdotto con la DGRC n. 164/2022).

3.3.2. Escluso dunque che possa prefigurarsi “automaticamente” un fabbisogno non soddisfatto delle prestazioni di cui trattasi, l'attenzione deve spostarsi sulla correttezza della valutazione in ordine alla doverosità dell'osservanza delle prescrizioni in tema di priorità, di cui alla menzionata delibera della Giunta regionale n. 164 del 6/4/2022.

Premesso che la legittimità di un provvedimento amministrativo va valutata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione (principio pacifico; cfr., per tutte, Cons. Stato - sez. VI, 7/11/2023 n. 9582), per cui l'ASL non poteva non tenerne conto nel

riscontrare l'istanza dell'interessata, va comunque sconfessata la tesi della ricorrente secondo cui la sua istanza, siccome anteriormente presentata, era valutabile indipendentemente da quanto stabilito dalla Regione.

Al riguardo, vale quanto innanzi precisato sull'insussistenza di un fabbisogno da soddisfare, solo programmaticamente individuato nel DCA n. 83/2019 e non compiutamente disciplinato, il cui dato era quindi sostanzialmente inutilizzabile, in mancanza delle disposizioni regionali attuative.

Queste ultime, introdotte con la più volte ricordata DGRC n. 164/2022, hanno condotto, secondo la priorità stabilita, alla riconversione dei posti letto, tra cui 10 in favore della ricorrente che ne ha fatto richiesta (nota della Direzione regionale del 6/3/2023 prot. n. 0118665).

Non è prospettabile l'esistenza di un "doppio binario" che, esulando dai criteri di priorità stabiliti, pervenga secondo la prospettazione di parte ricorrente ad ammettere l'esistenza di un fabbisogno non soddisfatto, tale da consentirle un ampliamento di ulteriori 20 posti, finanche esorbitanti dal rispetto dell'articolazione in massimo due moduli di 10 posti letto (come indicato nell'impugnata nota dell'ASL, sulla scorta della DGRC n. 164/2022).

Conclusivamente, va detto che il fabbisogno programmato con la DCA n. 83/2019, attraverso la disciplina dettata con la DGRC n. 164/2022, passa per la trasformazione dei posti letto accreditati ex art. 26 della legge n. 833/78 e accreditati in eccesso, nonché di quelli autorizzati come presidio di riabilitazione estensiva e che, in mancanza di completamento del processo di trasformazione e riconversione, non è configurabile l'esistenza di alcun nuovo fabbisogno.

4.- Alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso va interamente respinto, non determinandosi la necessità del compimento della chiesta attività istruttoria.

Sussistono giustificate ragioni per disporre la compensazione per l'intero delle spese di giudizio tra tutte le parti, in considerazione della natura della controversia, della connotazione della vicenda e degli interessi rappresentati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa per l'intero le spese di giudizio tra tutte le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente FF

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

Domenico De Falco, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Esposito

IL PRESIDENTE
Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO