

N. 00428/2015REG.PROV.COLL.

N. 00186/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 186 del 2013, proposto da:  
L.A.C. Dott.Lo Bue Tommaso S.a.s., rappresentato e difeso dall'avv.  
Mariagabriella **Valenti**, con domicilio eletto presso **Maria Gabriella Valenti** in  
Palermo, V. A. De Gasperi N. 58; L.A.C. di Milito Antonia e C. S.a.s., L.A.C.  
Dott.Ssa Rina Costa, L.A.C. Bonasera Srl, L.A.C. Marcello Bonasera, L.A.C.  
Dott.Ssa Picone Giuseppa Srl, L.A.C. D.Ssa A. di Pisa & C. S.a.s., L.A.C.  
Dott.Ssa M. Tedesco S.a.s.;

*contro*

Assessorato Regionale della Salute, Presidenza della Regione Siciliana,  
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in  
Palermo, Via De Gasperi, N. 81;

*nei confronti di*

Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, Ministero della Salute, Ministero

Economia e Finanze; Ordine Nazionale dei Biologi, rappresentato e difeso dall'avv. Attilio Luigi **Maria** Toscano, con domicilio eletto presso Consiglio Di Giustizia Amministrativa in Palermo, Via F. Cordova 76;

*per la revocazione*

della sentenza del CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIA n. 00783/2012, resa tra le parti, concernente sconti tariffari di strutture sanitarie private in regime di pre-accredimento

Visti il ricorso in revocazione e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale della Salute e di Presidenza della Regione Siciliana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2015 il Cons. Ermanno de Francisco e uditi per le parti gli avvocati M. **Valenti**, l'avv. dello Stato Mango e G. Immordino su delega di A. L. M. Toscano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Viene in decisione il ricorso per la revocazione della sentenza di questo Consiglio 18 settembre 2012, n. 783, con cui è stato respinto l'appello avverso la sentenza del T.A.R. Sicilia, Palermo, I Sez. interna, 18 gennaio 2011, n. 60, a sua volta reiettiva del ricorso proposto, fra gli altri, dagli odierni ricorrenti per l'annullamento (col ricorso originario) del Decreto Assessoriale 28.8.2007, n. 1745, concernente la *“applicazione degli sconti tariffari sulle fatturazioni delle strutture private che erogano assistenza specialistica in regime di preaccredimento”*; nonché (con i motivi aggiunti) del D.A. 28.9.2007, pubblicato sulla G.U.R.S. n. 53/2007, di *“determinazione delle tariffe massime applicabili nel territorio della Regione siciliana per la remunerazione delle prestazioni di*

*assistenza specialistica ambulatoriale a far data dal 1 ottobre 2007; dell'Accordo attuativo del Piano previsto dall'art. 1, comma 180, della L. n. 311/2004 e del Piano di rientro, pubblicato sulla G.U.R.S. 31.8.2007, n. 40, nella parte riferita al recepimento nella predetta Regione, a decorrere dal 1 ottobre 2007, del D.M. 12.9.2006 e del D.M. 6.8.2007 che rende noti i contenuti di detto Piano, e della deliberazione della Giunta regionale 1 agosto 2007, n. 312, di approvazione di tali contenuti?*

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. – La sentenza revocanda, assorbiti gli asseriti profili d'inammissibilità di deduzioni nuove in appello, ha scrutinato negativamente il gravame – dopo un generale preambolo sull'idoneità di un intervento regionale a livello sub-legislativo – all'esito dell'esame dei soli motivi terzo, quarto e quinto, e ritenendo invece inammissibili altri motivi, reiterativi dei motivi aggiunti di prime cure.

Con particolare riguardo a questi ultimi profili, la sentenza d'appello ha rilevato che *“detti motivi aggiunti, in ordine ai quali il Tribunale non si è pronunciato, erano però da dichiarare inammissibili come eccepito dall'Amministrazione”*.

*“Infatti il decreto impugnato con i suddetti motivi aggiunti costituisce atto attuativo, a contenuto totalmente vincolato, degli impegni irrevocabilmente assunti dalla Regione col c.d. Piano di rientro stipulato con lo Stato il 31.7.2007”*.

Orbene, prosegue la sentenza (a pag. 10), trattandosi di un atto generale esso deve essere impugnato o unitamente all'atto applicativo – se è solo con questo che si attualizza la lesione dell'interesse del ricorrente – ovvero invece immediatamente, qualora trattisi di atto immediatamente lesivo.

In ambo i casi, la violazione di tali rigorose scansioni temporali dà luogo a declaratoria di inammissibilità del ricorso:

1) quello immediatamente proposto avverso un atto generale non direttamente lesivo, perché non è sorretto dal necessario interesse concreto e attuale di cui

all'art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a.;

2) quello successivamente proposto avverso l'atto applicativo (anche se sia contestualmente impugnato l'atto generale, che però già era di per sé immediatamente lesivo), per l'inoppugnabilità dell'atto presupposto derivante dalla sua intempestiva impugnazione (più esattamente, in quest'ultimo caso, è a dirsi che l'impugnazione dell'atto generale è irricevibile, perché proposta oltre il termine di cui all'art. 29 c.p.a. dalla conoscenza dell'atto generale, epperò immediatamente lesivo e perciò gravato da onere di immediata impugnazione; mentre quella dell'atto consequenziale è inammissibile, perché la maturata inoppugnabilità del primo atto – la definitività del cui effetto lesivo ha già interamente eroso l'interesse di parte – esclude ogni interesse all'annullamento dell'atto applicativo meramente conseguente).

Ciò premesso in punto di diritto, la sentenza revocanda ha ritenuto che, nel caso di specie, si versasse nella situazione descritta nel superiore n. 2), perché *“nel caso in esame sul supplemento ordinario alla G.U.R.S. del 31 agosto 2007 è stato pubblicato l'Accordo attuativo del Piano previsto dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e del Piano di rientro ... sottoscritto in data 31 luglio 2007”*.

Detto Accordo – ritenuto in sentenza (pag. 11) immediatamente lesivo – *“andava perciò impugnato nel termine decadenziale”*.

Muovendo dall'assunto che ciò non fosse tempestivamente avvenuto – e *“anche ad ammettere che i ricorrenti abbiano impugnato tale Accordo quale atto presupposto nel contesto dei motivi aggiunti versati contro il decreto assessorile applicativo ... risulta evidente la tardività di tale impugnazione”* – la sentenza revocanda è giunta alla conclusione che *“per le ragioni sistematiche sopra esposte i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per difetto di interesse in quanto appunto rivolti contro un atto assessoriale meramente applicativo, privo di autonoma attitudine lesiva e dal cui eventuale annullamento i ricorrenti non potrebbero trarre alcun vantaggio, attesa l'inoppugnabilità dell'Accordo”*.

Sicché la sentenza conclude nel senso che “*sulla scorta delle considerazioni che precedono l'appello va quindi respinto, con conferma della sentenza impugnata*”, in ciò dichiarando assorbito ogni altro profilo.

2. – L'odierno ricorso per revocazione – affidato a un unico motivo di “*violazione dell'art. 395, n. 4, c.p.c., in relazione all'art. 106 c.p.a.*” – deduce che la statuizione essenziale (testé riferita) su cui si fonda il *decisum* della sentenza n. 783/2012 è diretta conseguenza di un “*errore di fatto risultante dagli atti ... della causa*”, in particolare perché il giudice di quella causa avrebbe “*supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita*”, trattandosi peraltro di un “*fatto [che] non costituì un punto controverso su cui la sentenza ebbe a pronunciare*”: tale fatto, in tesi di parte qui ricorrente, sarebbe appunto costituito dall'intervenuta tempestiva impugnazione (in via autonoma e immediata) dell'atto generale presupposto (“*l'Accordo attuativo del Piano previsto dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311*”, del quale si è già detto), con ricorso che la stessa parte aveva proposto e che, con n.r.g. 2081/2007, è tuttora pendente davanti al T.A.R. Sicilia.

3. – Quanto alle altre parti che si sono costituite nel presente giudizio, l'Ordine dei Biologi ha concluso adesivamente alla domanda di revocazione; mentre l'Assessorato alla salute ha dedotto – quanto alla fase c.d. rescindente – che: 1) l'odierna ricorrente non avrebbe mai richiesto la riunione, in prime cure, del presente giudizio (ivi rubricato con n.r.g. 2458/2007) a quello n.r.g. 2081/2007; 2) che nel presente giudizio non avrebbe mai fatto menzione di tale ultimo giudizio pendente; 3) che il predetto giudizio pendente sarebbe irrilevante ai fini della decisione di quello odierno, stante la diversità di oggetto e motivi proposti. Quindi la difesa regionale si appunta sul c.d. *iudicium rescissorium* (considera dalla parte pubblica “*immensamente*” più infondato di quello rescindente), che però in questa prima fase non viene ancora in rilievo ai fini del decidere. Con successiva memoria l'Avvocatura erariale si è opposta alla rimessione della causa al primo giudice, non

ricorrendo alcuno dei casi tassativamente previsti dall'art. 105 c.p.a..

4. – Almeno nei limiti dell'odierno *iudicium rescindens*, il Collegio ritiene integralmente fondata la domanda di revocazione dell'impugnata sentenza n. 783/2012 di questo Consiglio.

Non v'è dubbio, infatti, che la parte essenziale della relativa motivazione reiettiva si fondi, in punto di fatto, sull'assunto che il predetto “*Accordo attuativo del Piano previsto dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311*” non fosse stato tempestivamente impugnato (in quanto per la prima volta censurato, ma tardivamente, con i motivi aggiunti proposti, a dicembre 2007, nel corso del primo grado del presente giudizio).

Tale assunto – conformemente a quanto richiesto dal combinato disposto degli artt. 106 c.p.a. e 395, n. 4, c.p.c. – ad avviso di questo Collegio integra palesemente un “*errore di fatto risultante dagli atti ... della causa*”, essendosi appunto “*supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita*” e trattandosi di un “*fatto[che] non costituì un punto controverso su cui la sentenza ebbe a pronunciare*”.

Ed invero:

I) l'assunto che avverso i predetti atti presupposti non fosse stato proposto alcun tempestivo ricorso, prima della proposizione dei motivi aggiunti al ricorso di primo grado n. 2458/2007 nel dicembre 2007, è smentito *per tabulas*, stante l'incontrovertita pendenza tra le parti del presente giudizio (o, almeno, tra quasi tutte le parti private e quella pubblica, il che *quoad effectus* è del tutto equivalente vertendosi in tema di impugnazione di atti generali il cui annullamento produce effetti *erga omnes*) altresì del giudizio iscritto al n.r.g. 2081/2007;

II) l'elenco degli atti in quella sede impugnati e delle parti di quel giudizio può leggersi (meramente consultando il sito intranet della g.a.) nell'ordinanza cautelare del T.A.R. Palermo 5 marzo 2008, n. 274 (si tratta appunto, fra gli altri, “*del D.A. 6/8/07 in GURS 31/8/07 n. 40, che ha reso esecutivo e notificato l'Accordo attuativo del*

*Piano di cui all'art. 1 comma 180 L. 30/12/04 n. 311 ed il Piano di Rientro, riorganizzazione e riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento del riequilibrio economico del SSR, con le relative misure e azioni; della deliberazione 1/8/07 n. 312, con cui la Giunta di Governo ha approvato i piani, introducendo misure di contenimento a quasi esclusivo carico della categoria degli specialisti convenzionati esteri con il SSN; dell'accordo 31/7/07 tra la Regione Siciliana, il Ministro della Salute e il Ministro dell'Economia e Finanze, nella parte in cui individua le cause del mancato rispetto degli adempimenti contabili, e introduce misure di riequilibrio a discapito di detti specialisti convenzionati esteri?"; nonché, "Con ricorso per motivi aggiunti: del D.A. 22/11/2007 n.2594 in G.U.R.S. 14/12/2007 n. 58 intestato "Specialistica Convenzionata esterna – chiusura negoziazione 2007 e programmazione 2008" che modifica l'aggregato di spesa dedicato alla specialistica convenzionata esterna e fissa i criteri per l'assegnazione dei budgets individuali; del D.A. 2835/07 del 13/12/2007 pubblicato su G.U.R.S. 1/2/2008 n. 5 con il quale l'Assessorato procede al riparto per singola USL provinciale dell'aggregato di spesa per l'assistenza specialistica convenzionata esterna");*

III) tale circostanza di fatto, lungi dal non essere stata rappresentata nel presente giudizio, era stata indicata almeno a pag. 12 dei motivi aggiunti di primo grado, atto necessariamente presente nel fascicolo d'ufficio di primo grado che il giudice d'appello è tenuto ad acquisire d'ufficio prima della decisione, ai sensi dell'art. 6, comma 2, delle norme di attuazione al c.p.a. (allegato 2 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104);

IV) appunto in ragione di quanto si è testé osservato (sub III), la difforme affermazione di parte appellata non avrebbe potuto considerarsi incontroversa tra le parti – ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 64, comma 2, c.p.a. – ma avrebbe richiesto quantomeno una specifica istruttoria (del tutto agevole, bastando una consultazione del sito intranet o internet della giustizia amministrativa) e l'esame del suo esito in contraddittorio tra le parti, prima di poter essere posta

legittimamente a base fattuale della decisione;

V) trattasi, all'evidenza, d'un errore di fatto del giudice – e non già di diritto – perché questi non ha fatto applicazione di alcuna norma per giungere a tale conclusione, ma si è limitato a considerare non controversa una situazione di fatto (l'omessa impugnazione autonoma degli atti presupposti) su cui, viceversa, vi erano state affermazioni contrastanti tra le parti; nella specie l'errore di percezione ha riguardato le prefate affermazioni di parte appellante svolte negli atti introduttivi di prime cure;

VI) con più specifico riguardo alle deduzioni oppositive di parte pubblica, merita osservarsi: a) l'irrilevanza della deduzione dell'omessa richiesta di riunione in prime cure, non essendo il potere di riunire o meno i giudizi nella disponibilità delle parti, bensì dell'Ufficio (rispetto al cui esercizio la richiesta di parte non ha che finalità meramente collaborative, sicché la sua eventuale omissione non comporta preclusioni o decadenze); b) l'infondatezza dell'assunto che la pendenza del primo giudizio non sia mai stata menzionata in questo (ma di ciò si è già trattato); c) il mero fatto storico che gli atti presupposti siano stati tempestivamente impugnati in altra sede esclude in radice la possibilità di dichiarare inammissibile la successiva impugnazione dei relativi atti applicativi, potendo unicamente refluire sull'esito del giudizio nel merito (nell'ulteriore fase rescissoria del presente giudizio) l'eventuale “*diversità di oggetto*” (che però non sussiste, alla stregua di quanto si è sopra testé rilevato, sub II) e “*dei motivi proposti*” (ancora da scrutinare in primo grado), sicché nessuno di tali argomenti può ostare all'accoglimento in questa fase dell'istanza rescindente;

VII) quanto, infine, alle deduzioni relative al successivo *iudicium rescissorium* e all'insussistenza dei presupposti per la rimessione – totale o parziale – della causa al primo giudice, ex art. 105 c.p.a., esse sono in questa sede inconferenti, perché non v'è luogo in questa fase né a scrutinare la domanda rescissoria, né a rinviare la

causa in prime cure, dovendosi piuttosto (dopo la revocazione della sentenza qui impugnata) sospendere il presente giudizio fino alla definizione di quello presupposto ancora pendente in primo grado (salva l'eventuale riunione dei due giudizi in appello, in caso di gravame della sentenza emananda a definizione in prime cure del ricorso n.r.g. 2081/07).

5. – In conclusione, la domanda di revocazione della sentenza n. 783/2011 di questo Consiglio è fondata – sebbene, allo stato, nei limiti della sola fase rescindente – sicché va accolta.

Viceversa, per le ragioni che si sono già esposte, rispetto all'esame dell'ulteriore fase rescissoria risulta pregiudiziale l'esito del giudizio pendente al T.A.R. di Palermo con n.r.g. 2081/2007, appunto in quanto attinente all'impugnazione degli atti generali presupposti (erroneamente assunti come mai impugnati dalla sentenza che viene qui integralmente revocata).

Conseguentemente, l'ulteriore corso del presente giudizio di appello deve essere sospeso, ai sensi degli artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.c., fino alla definizione del predetto giudizio presupposto.

In caso di appello avverso l'emananda sentenza del T.A.R. Sicilia, il relativo gravame, su istanza di parte o d'ufficio, potrà essere riunito al presente ed essere deciso con un'unica sentenza.

Quanto al resto, il Collegio ritiene di riservare al definitivo ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale,

non definitivamente pronunciando sul ricorso per revocazione di cui in epigrafe, lo accoglie limitatamente al profilo rescindente e, per l'effetto, revoca la sentenza di questo Consiglio 18 settembre 2012, n. 783.

Sospende l'ulteriore corso del presente giudizio fino alla definizione del giudizio pendente davanti al T.A.R. di Palermo con n.r.g. 2081/2007.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele **Maria** De Lipsis, Presidente

Antonino Anastasi, Consigliere

Ermanno de Francisco, Consigliere, Estensore

Giuseppe Mineo, Consigliere

Alessandro Corbino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/06/2015

IL SEGRETARIO

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