

**N. 03248/2013REG.PROV.COLL.  
N. 09255/2012 REG.RIC.  
N. 02024/2013 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9255 del 2012, proposto dal:  
Laboratorio di Analisi Biochimico Ormonali Di Liddo S.r.l., in persona del  
legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Egidio Pignatelli,  
con domicilio eletto presso Antonia De Angelis in Roma, via Portuense n.  
104;

***contro***

Azienda Sanitaria Locale BAT, in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Delle Donne, con domicilio  
eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2;

sul ricorso numero di registro generale 2024 del 2013, proposto dal:  
Laboratorio di Analisi Biochimico Ormonali Di Liddo S.r.l., in persona del  
legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Egidio Pignatelli,

con domicilio eletto presso Antonia De Angelis in Roma, via Portuense n. 104;

***contro***

Azienda Sanitaria Locale BAT, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Delle Donne e Giuseppina Maria Violante, con domicilio eletto presso Giuseppina Maria Violante in Roma, via de' Burrò n. 154;

***per la riforma***

quanto al ricorso n. 9255 del 2012:

della sentenza del T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, n. 1406 dell'11 luglio 2012, resa tra le parti, concernente la sospensione delle prestazioni sanitarie ambulatoriali in regime convenzionale;

quanto al ricorso n. 2024 del 2013:

della sentenza del T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, n. 2124 dell'11 dicembre 2012, resa tra le parti, concernente il mancato rinnovo del contratto per l'erogazione delle prestazioni sanitarie ambulatoriali in regime convenzionale.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale BAT;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2013 il Cons. Dante D'Alessio e uditi per le parti gli avvocati Egidio Pignatelli, Alessandro Delle Donne e Giuseppina Maria Violante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.- Il Laboratorio di Analisi Biochimico Ormonali Di Liddo, operante in regime di accreditamento con il Servizio sanitario nazionale, aveva impugnato davanti al T.A.R. per la Puglia la nota, n. 7514 dell'11 febbraio 2009, con cui il Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale BAT, a seguito di gravi irregolarità e inadempienze rilevate dal Dipartimento Prevenzione, aveva comunicato la propria intenzione di non rinnovare il rapporto contrattuale con il Laboratorio per l'anno 2009 per l'acquisto di prestazioni in regime convenzionale.

Tale atto, in particolare, era stato determinato dagli esiti di due accessi ispettivi (in data 14 ottobre e 21 ottobre 2008) dai quali era emersa la presenza, nel laboratorio di analisi, di reagenti scaduti (alcuni anche in uso), e rilevate alcune carenze strutturali.

2.- Il Laboratorio di analisi appellante aveva impugnato davanti al T.A.R. per la Puglia la suddetta nota, per la violazione delle garanzie partecipative e per difetto di motivazione ed istruttoria, ed aveva allegato la sentenza penale del GUP di Trani, n. 508 del 2011, che aveva assolto il dr. Di Liddo Antonio Remo Arturo (rappresentante legale della struttura), nonché il dr. Cancelliere Michele (direttore del laboratorio), dai reati che erano stati loro contestati (truffa e false forniture all'ASL) per l'uso di reagenti scaduti.

3.- Il T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, con sentenza della Sezione II, n. 1406 dell'11 luglio 2012, dopo aver affermato la propria giurisdizione sulla questione, ha respinto il ricorso.

Il T.A.R., in particolare, ha rilevato che il GUP di Trani, con la sentenza n. 508 del 19 luglio 2011, depositata il 14 gennaio 2012 e passata in giudicato, aveva assolto gli interessati dai reati contestati perché il fatto non sussiste,

«per non essere stata raggiunta la piena prova ... dell'uso di reagenti scaduti...», ma aveva confermato «la detenzione promiscua di reagenti scaduti e in corso di validità, nell'ambito di locali unici del laboratorio», con la conseguenza che l'accertamento degli operatori della ASL, dal quale risultava che «nel laboratorio venivano detenuti, in frigoriferi e su scaffali diverse confezioni di reagenti scaduti di validità, detenuti in promiscuità con altri ancora in corso di validità...» (notizia di reato redatta dal gruppo di lavoro in data 14 ottobre 2008, all'esito del primo sopralluogo) non era stato «affatto smentito, ma anzi confermato dal giudicato penale».

3.1- Sulla base di tali elementi, il T.A.R. ha ritenuto sufficientemente motivata la nota impugnata e comunque giustificato il provvedimento adottato sulla base dagli accertamenti svolti, pur in parte smentiti (quanto all'utilizzo dei reagenti scaduti) dall'esito del processo penale.

Infatti, «la detenzione promiscua di reagenti scaduti e non, nella sala analisi di un laboratorio, di cui, peraltro, alcuni addirittura nei frigoriferi del laboratorio, evidenzia una deviazione significativa dai corretti protocolli operativi di un laboratorio di analisi che ne impongono la netta separazione, anche al fine di evitare un distratto o imperito uso dei reagenti non validi».

Né, potevano ritenersi fondate le affermate violazioni delle garanzie partecipative.

4.- Con successivo ricorso il Laboratorio del dr. Di Liddo aveva poi impugnato davanti al T.A.R. per la Puglia la nota, n. 13824/2/9 del 23 febbraio 2012, con la quale il Direttore generale dell'ASL BAT aveva indicato le ragioni che avevano indotto l'Azienda sanitaria a non rinnovare i contratti con lo stesso Laboratorio, rappresentate da «fatti gravi, accertati

nel ... laboratorio che hanno determinato il venir meno del rapporto fiduciario, per fatto e colpa ascrivibile esclusivamente a ...grave negligenza ed imperizia, e ciò indipendentemente dalla pendenza e dal successivo esito del giudizio penale instaurato ...».

Con tale nota l'ASL aveva anche aggiunto che l'intervenuta restituzione dello status di accreditato, conseguente al provvedimento della Giunta regionale con cui era stata decisa la revoca della precedente determinazione dirigenziale n. 350/2009 che si basava sul mancato possesso dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, non comportava tuttavia «automaticamente la reviviscenza del rapporto contrattuale, che postula la instaurazione di un nuovo intuitus fiduciae che, allo stato, non è ravvisabile anche in considerazione del contenzioso azionato dalla S.V. in odio alla scrivente e del tono costantemente minatorio che continua ad usare nella corrispondenza epistolare».

4.1.- Il T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, con sentenza della Sezione II, n. 2124 dell'11 dicembre 2012, ha respinto anche tale ricorso.

Dopo aver escluso che le gravi inadempienze ed irregolarità riscontrate erano state superate dal giudizio penale «che si è limitato a ritenere non sufficientemente provato» l'uso dei reagenti scaduti ma ne «ha confermato la detenzione», il T.A.R. ha ritenuto giustificate «le cautele dell'Asl nel ripristinare il rapporto fiduciario» e non illegittima la decisione di rifiutare la stipula dei contratti a causa del contenzioso in atto o delle reiterate richieste di pagamento (anche con decreti ingiuntivi) delle prestazioni comunque erogate negli anni successivi al 2009 anche in assenza di un rapporto contrattuale.

5.- Ciò premesso si deve preliminarmente disporre, ai sensi dell'art. 70 del

c.p.a., la riunione dei due ricorsi che risultano legati dal vincolo della connessione sia soggettiva che oggettiva.

6.- Sempre in via preliminare si deve ritenere inammissibile, per carenza di interesse, la questione sollevata con il primo motivo di appello, nel ricorso n. 9255 del 2012, di violazione dell'art. 73 del c.p.a., per il tardivo deposito, in primo grado, della memoria di replica della ASL resistente.

Infatti la sentenza del T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, n. 1406 del 2012 risulta chiaramente emessa sulla base dell'esame degli atti di causa (e, in particolare dell'impugnato provvedimento della ASL n. 7514 dell'11 febbraio 2009, dei verbali ispettivi redatti dal Dipartimento Prevenzione della stessa ASL e della conseguente informativa di reato, nonché della sentenza emessa sulla questione dal GUP di Trani) che avrebbero potuto essere comunque acquisiti nel giudizio, ai sensi di quanto disposto dall'art. 64, comma 3, del c.p.a.

Irrilevante pertanto ai fini della decisione deve ritenersi il deposito, che si sostiene tardivo, della memoria di replica della ASL.

7.- E' quindi ora possibile passare all'esame del merito dei due appelli.

Il Laboratorio di analisi del dr. Di Liddo ha sostenuto, nel suo primo appello, che la sentenza del T.A.R. di Bari n. 1406 dell'11 luglio 2012 è ingiusta e contraddittoria perché non tiene conto della sentenza penale di assoluzione intervenuta sulla questione.

In particolare, con il secondo e centrale motivo di appello, il Laboratorio appellante ha sostenuto che erroneamente il T.A.R. non ha considerato l'assoluzione «perché il fatto non sussiste» una assoluzione piena ed ha ritenuto comunque rilevante (e sufficiente a rendere legittimo l'impugnato provvedimento) la confermata detenzione di reagenti scaduta,

surrogandosi, in sostanza, alla P.A.

Il T.A.R., sostiene l'appellante, avrebbe invece dovuto dare adeguato rilievo all'accertamento dei fatti compiuto in sede penale che aveva chiarito definitivamente la vicenda e la condotta delle parti in causa.

Alla luce di tali elementi il Laboratorio appellante ha insistito nel sostenere il difetto di istruttoria e di motivazione degli atti impugnati, nonché la violazione delle garanzie partecipative.

8.- L'appello non è tuttavia fondato.

Come ha affermato il T.A.R per la Puglia, con la sentenza della Sede di Bari, Sezione II, n. 1406 del 2012, la sentenza del GUP di Trani n. 508 del 19 luglio 2011, con la quale gli interessati erano stati assolti dai reati contestati riguardanti l'uso di reagenti scaduti, ha determinato l'irrilevanza penale della condotta degli interessati e il venir meno, per gli accertamenti compiuti in tale giudizio, dell'accusa di aver utilizzato reagenti scaduti e quindi il venir meno di uno dei presupposti sui quali si basava l'impugnato provvedimento della ASL n. 7514 dell'11 febbraio 2009, con il quale l'Azienda aveva comunicato l'intenzione di non rinnovare il rapporto contrattuale in essere con il Laboratorio per l'anno 2009 per l'acquisto di prestazioni in regime convenzionale.

Ma, anche all'esito del giudizio penale, risultava comunque confermata «la detenzione promiscua di reagenti scaduti e in corso di validità, nell'ambito di locali unici del laboratorio». Infatti il GUP di Trani ha, sul punto, affermato che «la mera detenzione è circostanza penalmente irrilevante».

9.- Il dr. Di Liddo nei suoi scritti (e in diverse note agli atti) ha sostenuto peraltro l'irrilevanza, anche sotto il profilo amministrativo, dei fatti accertati dal Dipartimento Prevenzione della ASL intimata (anche alla luce degli

ulteriori accertamenti condotti nel giudizio penale).

Ma i fatti accertati dal Dipartimento Prevenzione della ASL, indicati nelle relazioni ispettive e nella comunicazione di notizia di reato, e gli elementi acquisiti in tale sede, in quanto provenienti da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, fanno fede fino a querela di falso (che nella fattispecie non risulta che l'interessato abbia effettuato).

In particolare, per quel che qui interessa, come risulta dagli atti, risultavano rinvenuti, nel locale deposito, su alcuni scaffali e in frigo, numerose confezioni di reagenti scaduti «quantificabili in circa un centinaio» detenuti in promiscuità con altri in corso di validità. E tale circostanza era stata provata con ben 54 fotografie.

Tali reagenti erano stati poi conservati in due buste di plastica e in due contenitori (ROT) sigillati e sottoposti a sequestro.

Tali elementi sono sufficienti a ritenere provata la presenza (peraltro non smentita dal giudice penale) di numerose confezioni di reagenti scaduti nei locali del Laboratorio appellante mentre non risulta rilevante la circostanza (sulla quale eventualmente avrebbe dovuto svolgere ulteriori indagini il giudice penale) della mancata coincidenza, in sede di inventario, del materiale sequestrato con quanto documentato fotograficamente.

10.- L'accertata presenza sugli scaffali del laboratorio (ed anche in frigorifero) di numerose confezioni di reagenti scaduti, deve ritenersi, come pure sostenuto dal T.A.R., per la sua oggettiva gravità, comunque sufficiente a giustificare la disposta interruzione del rapporto contrattuale in essere con il Laboratorio appellante, per la violazione delle regole che non consentono anche la sola custodia promiscua dei reagenti, al fine di evitare il pericolo che, anche solo per errore, tali reagenti possano essere utilizzati



con grave rischio sulla correttezza delle analisi effettuate e quindi per la salute pubblica.

10.1.- La circostanza che, con accertamenti peraltro effettuati dopo quasi due anni dalle verifiche ispettive e dopo circa un anno dal dissequestro del laboratorio e delle attrezzature, sia stato accertato, in sede penale, il mancato uso di reagenti scaduti non è quindi sufficiente a privare dei suoi presupposti il provvedimento impugnato che deve ritenersi pertanto, come sostenuto dal T.A.R., esente dalle censure sollevate.

10.2.- Né, come pure affermato dal T.A.R., possono ritenersi violate le garanzie partecipative considerata la gravità e la rilevanza delle circostanze emerse negli accertamenti ispettivi (solo in parte smentite in sede penale) che imponevano all'amministrazione l'adozione di determinazioni urgenti.

11.- Sulla base delle esposte considerazioni l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, n. 1406 dell'11 luglio 2012 deve essere respinto.

12.- Il Laboratorio di analisi del dr. Di Liddo ha poi impugnato anche la sentenza, n. 2124 dell'11 dicembre 2012, con la quale il T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, ha respinto il ricorso che lo stesso Laboratorio aveva proposto avverso la nota del Direttore Generale dell'ASL BAT n. 13824/2/9 del 23 febbraio 2012.

Con tale atto l'ASL, nel riscontrare diverse note del dr. Di Liddo, aveva ribadito che il Laboratorio di analisi non aveva più un rapporto convenzionale con la stessa ASL già dal 2009, con la conseguenza che l'interessato era stato ripetutamente diffidato «a non presentare richieste di pagamento di prestazioni di laboratorio effettuate non in posizione di convenzionato con il SSN». L'ASL inoltre, nel comunicare di aver preso

nota sia della sentenza di assoluzione penale sia del provvedimento della Giunta regionale con la quale era stata revocata la precedente determinazione riguardante l'accreditamento, aveva poi affermato che «la intervenuta restituzione dello status di accreditato non comporta automaticamente la reviviscenza del rapporto contrattuale che postula la instaurazione di nuovo intuitus fiduciae che, allo stato, non è ravvisabile, anche in considerazione del contenzioso azionato dalla S.V. in odio della scrivente e del tono costantemente minatorio che continua ad usare nella corrispondenza epistolare», con la conseguente insussistenza delle condizioni per il riconoscimento giuridico ed economico delle prestazioni illegittimamente erogate.

13.- Dopo aver ricordato che, con deliberazione della Giunta regionale n. 7 del 19 gennaio 2012, era stata revocata la determinazione dirigenziale (n. 350 del 2009) di revoca dell'accreditamento provvisorio ed era stato conferito al Laboratorio di analisi, l'accreditamento istituzionale con il SSN, con il primo motivo di appello il Laboratorio del dr. Di Liddo ha sostenuto l'illegittimità del citato atto della ASL per l'illegittimità degli atti presupposti, oggetto del precedente appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per la Puglia n. 1406 del 2012.

Tale motivo deve ritenersi infondato per effetto della reiezione dei motivi di appello proposti avverso la predetta sentenza n. 1406 del 2012.

14.- Con il secondo motivo il Laboratorio di analisi del dr. Di Liddo ha sostenuto che erroneamente il T.A.R., con la sentenza n. 2124 del 2012, ha ritenuto che le istanze di pagamento avanzate nei confronti dell'ASL configuravano un abuso di diritto in quanto, avendo erogato prestazioni in favore dell'ASL «in assenza di contratto non certo per sua colpa»,

comunque poteva vantare «un diritto di credito quanto meno come indebito arricchimento ai sensi dell'art. 2041 c.c...». Inoltre l'ASL per il 2009 non aveva concluso nessun contratto con i laboratori accreditati e, nonostante tutto, agli stessi erano state pagate le prestazioni erogate.

15.- Ma anche tale censura risulta infondata.

Come questa Sezione ha più volte affermato, i soggetti accreditati con il servizio sanitario nazionale non hanno alcun diritto all'erogazione di somme per le prestazioni erogate in assenza di contratto con le Aziende sanitarie.

E' infatti vero, come sostenuto dall'appellante, che l'accreditamento istituzionale, ottenuto attraverso la verifica di tutti i requisiti richiesti per poter erogare prestazioni per il servizio sanitario pubblico, costituisce il presupposto per la sottoscrizione di un contratto con una Azienda sanitaria, ma è anche vero che l'accreditamento consente solo di essere fra i soggetti potenziali erogatori di prestazioni per il servizio sanitario nazionale mentre è solo con il contratto, e nei limiti quantitativi ed economici assegnati, che le prestazioni possono essere effettivamente erogate (con il diritto al rimborso di quanto stabilito contrattualmente).

Infatti, l'accreditamento è un procedimento volto a verificare la sussistenza, dal punto di vista tecnico, dei requisiti necessari per poter erogare prestazioni per conto del servizio sanitario, mentre la programmazione delle prestazioni che possono essere in concreto erogate, in considerazione dei limiti finanziari e di una ragionevole distribuzione territoriale, deve essere attuata attraverso l'individuazione dei contraenti tra i soggetti precedentemente accreditati, che però non possono vantare alcun diritto ad ottenere tale contratto per il solo fatto di essere stati precedentemente

accreditati (in termini Consiglio di Stato, Sez. III, 16 marzo 2012, n. 1521).

15.1.- In conseguenza, non avendo il Laboratorio appellante, dopo i fatti che si sono prima ampiamente ricordati, sottoscritto, per il 2009 e per gli anni successivi, un contratto con l'ASL BAT, correttamente l'Amministrazione, con il provvedimento impugnato, ha diffidato l'appellante dal continuare ad erogare prestazioni in regime di convenzionamento in assenza di contratto e dal richiedere il pagamento delle prestazioni comunque erogate attraverso la presentazione delle relative fatture.

15.2.- Né la posizione dell'appellante può essere ritenuta equivalente a quella delle altre strutture sanitarie accreditate per la quali era stato disposto (con gli atti citati dall'appellante) il pagamento pur in mancanza (momentanea) del contratto, tenuto conto delle specifiche ragioni che avevano indotto l'amministrazione ad interrompere il rapporto contrattuale in essere con il Laboratorio del dr. Di Liddo.

15.3.- Fermo restando che spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, investita delle opposizioni ai numerosi decreti ingiuntivi emessi, verificare la fondatezza delle pretese economiche avanzate dall'appellante e verificare quindi l'eventuale diritto al pagamento, ai sensi dell'art. 2041 c.c. (per l'indebito arricchimento dell'amministrazione), delle prestazioni effettivamente rese in favore degli assistiti dal SSN, a far tempo dalla data in cui il Laboratorio appellante, sulla base dell'accertamento dei requisiti necessari, ha ottenuto dalla Regione l'accreditamento istituzionale.

16.- Resta peraltro da aggiungere che, se risulta esente dai vizi denunciati l'impugnata nota con la quale l'ASL BAT ha diffidato il Laboratorio appellante sia ad erogare prestazioni in assenza del contratto sia a

pretenderne il pagamento, peraltro l'interessato ha titolo, per effetto del suo accreditamento, a chiedere formalmente alla ASL di sottoscrivere un contratto per l'erogazione di prestazioni sanitarie e può poi agire per la tutela dei propri diritti ed interessi nel caso di un diniego che risulti non più giustificato in relazione all'evolversi delle vicende che si sono esaminate.

17.- In conclusione, per gli esposti motivi, anche l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, n. 2124 dell'11 dicembre 2012 deve essere respinto e l'appellata sentenza deve essere confermata, in parte con diversa motivazione.

Ciò determina il rigetto di ogni pretesa risarcitoria avanzata dall'appellante laboratorio.

18.- Le spese del grado di appello seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, riunisce gli appelli in epigrafe e li respinge.

Condanna l'appellante al pagamento di € 3.000,00 (tremila) in favore dell'amministrazione resistente, per spese e competenze del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Pier Luigi Lodi, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere, Estensore

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/06/2013

IL SEGRETARIO

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