

Pubblicato il 13/04/2022

N. 02753/2022REG.PROV.COLL.

N. 03553/2019 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 3553 del 2019, proposto da Polo d'Innovazione di Genomica Genetica e Biologia S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Pier Paolo Davalli, con domicilio digitale come da PEC nei Registri di giustizia;

contro

Comune di Siena, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Stefano Grassi, con domicilio digitale come da PEC nei Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, sito in Roma, piazza Barberini n. 12;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Lucia Bora, con domicilio digitale come da PEC nei Registri di giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione seconda) n. 112 del 2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Siena e della Regione Toscana;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2022, il Cons. Pier Luigi Tomaiuoli e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Polo d'Innovazione di Genomica Genetica e Biologia S.C.A.R.L. impugna la sentenza n. 112 del 2019, con cui il Tar Toscana ha dichiarato improcedibile il ricorso volto all'accertamento del silenzio rifiuto dell'Amministrazione e all'annullamento dell'atto di rigetto della richiesta di autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria privata di diagnostica genetica, in ragione della sopravvenienza, nel corso del giudizio, del provvedimento favorevole alla ricorrente; ha contestualmente rigettato l'azione risarcitoria da ritardo nell'esercizio dell'attività provvedimentale, escludendo la colpa delle Amministrazioni resistenti, visti la novità e la complessità della materia, «la necessità di contemperare i vari interessi in gioco con il prevalente interesse alla tutela della salute» e l'*iter* in concreto seguito dalle Amministrazioni medesime per arrivare alla conclusione del procedimento; e ha compensato tra le parti le spese di lite.

2.- L'appellante censura la sentenza limitatamente alla statuizione di rigetto della domanda risarcitoria, lamentandone l'illegittimità, perché, in sintesi, il procedimento avrebbe dovuto concludersi nei novanta giorni previsti dall'art. 4 della legge Regione Toscana n. 51 del 2009, che disciplina il procedimento di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie private.

Essendo l'autorizzazione intervenuta dopo ben 539 giorni dall'istanza, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, sarebbe evidente la colpa delle Amministrazioni appellate, senza che possa avere alcun rilievo, di fronte a tale palese violazione del termine procedimentale, la presunta necessità di contemperamento degli interessi privato allo svolgimento dell'attività imprenditoriale e pubblico alla tutela della salute.

A colorare di colpevolezza il contegno delle Amministrazioni vi sarebbe l'ulteriore rilievo che esso sarebbe contrario anche all'interesse pubblico deputato alla loro cura, dal momento che l'appellante gestisce «una delle poche se non l'unica struttura che, in Toscana, avrebbe potuto rendere quella specifica tipologia di servizi di diagnostica in regime privatistico, attraverso tecnologie e professionalità di cui non disponeva nemmeno il sistema sanitario pubblico».

Quanto agli altri elementi costitutivi dell'illecito contestato alle appellate, il provvedimento rilasciato darebbe la prova inequivocabile della spettanza del bene della vita, sarebbe evidente il nesso eziologico tra la condotta e il danno da ritardo e quest'ultimo sarebbe già stato provato con la documentazione versata nel giudizio di primo grado, oltre che puntualmente descritto e quantificato con l'elaborato peritale di parte, pure prodotto in giudizio.

3.- Si sono costituite in appello le Amministrazioni resistenti, eccependo la correttezza della sentenza di primo grado, aderendo alle argomentazioni ivi esposte e concludendo per il rigetto del gravame.

4.- All'udienza del 24 marzo del 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5.- L'appello è infondato per le ragioni di cui appresso.

6.- E' necessario ripercorrere i fatti procedurali oggetto di controversia, per come ricostruiti dal primo giudice e non contestati dalle parti.

Sull'istanza della ricorrente in primo grado, presentata al Comune di Siena l'11 ottobre 2017, è intervenuto, in data 5 giugno 2018, un parere negativo di compatibilità espresso dalla Regione Toscana, con cui, visto il numero crescente di richieste di autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento per l'attività di diagnostica genetica, essa ha ritenuto opportuno subordinare il rilascio dei pareri di sua spettanza alle determinazioni assunte dal gruppo di lavoro regionale, costituito il 5 marzo 2018 proprio per «la definizione di criteri da utilizzare per l'implementazione delle nuove attività di diagnostica genetica ai fini dell'espressione dei pareri di funzionalità e compatibilità»; sulla base di quel parere negativo il Comune di Siena, il successivo 13 giugno, ha in un primo momento denegato il rilascio della richiesta autorizzazione.

La costituzione del menzionato gruppo di lavoro è stata ritenuta necessaria dalla Regione, «al fine di garantire adeguati livelli di qualità analitica e di appropriatezza della richiesta di test genetici, considerati le forti implicazioni sociali ed etiche collegate a questo approccio diagnostico» e per definire i criteri, sino ad allora assenti, «da utilizzare in ambito programmatico per il dimensionamento quali-quantitativo del fabbisogno».

Il termine per la conclusione dei lavori, originariamente previsto per il 31 maggio 2018, su specifica richiesta dei componenti del gruppo, è stato posticipato dalla Regione al 30 novembre 2018, stante «la necessità di approfondire alcune criticità emerse nel corso della definizione dei criteri di riferimento».

Quindi, la Regione Toscana, all'esito di quei lavori, ha adottato la deliberazione di Giunta regionale n. 1001 del 10 settembre 2018, con cui sono state definite le strategie regionali di intervento per la *governance* in materia di diagnostica genetica ed è stato recepito il menzionato Piano nazionale per l'innovazione del sistema sanitario basato sulle scienze omiche.

In attuazione di quella delibera è quindi intervenuto il decreto dirigenziale n. 16541 del 18 ottobre 2018, con cui sono stati nominati i membri del tavolo tecnico regionale, costituito da massimi esperti di livello nazionale e regionale.

La direzione regionale competente, a seguito dell'adozione di tale ultima delibera e della costituzione del tavolo tecnico, ha quindi riattivato tutti i procedimenti amministrativi aventi ad oggetto richieste di compatibilità e funzionalità in materia di genetica medica, comprese quelle già esitate negativamente, e, per quanto qui rileva, con decreto n. 101 dell'8 gennaio 2019, ha riconosciuta la compatibilità dell'apertura della struttura dell'appellante con il fabbisogno regionale.

Sulla scorta di tale ricostruzione dei fatti il primo giudice ha quindi ritenuto di dovere escludere la colpevolezza delle Amministrazioni resistenti, poiché «alla Regione Toscana, e tanto meno al Comune di Siena, non può essere imputata alcuna negligenza procedimentale, vista la novità e la complessità della materia, e la necessità di contemperare i vari interessi in gioco con il prevalente interesse alla tutela della salute. Va inoltre dato atto alla Regione del pieno rispetto dei tempi dalla stessa ragionevolmente stabiliti per l'adozione degli strumenti necessari ad una consapevole rivalutazione dei pareri di compatibilità».

La motivazione del primo giudice resiste alle censure dell'appellante, incentrate sul rilievo di fondo che l'Amministrazione avrebbe dovuto concludere il procedimento nei termini previsti dalla normativa vigente per le autorizzazioni all'esercizio di strutture sanitarie private.

E' infatti innegabile che l'istanza di autorizzazione richiesta dalla ricorrente avesse ad oggetto un'attività sanitaria non tradizionale ma innovativa e di recente sviluppo, in relazione alla quale, successivamente alla stessa istanza, è intervenuto il più volte menzionato Piano per l'innovazione del sistema sanitario basata sulle scienze omiche (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2018), che prevede un'azione di «Pianificazione del campo della genomica, al fine di delineare le modalità con cui l'innovazione nel settore della genomica si debba innestare nel Ssn negli ambiti della prevenzione, diagnosi e cura in un'ottica di efficacia (*evidence-based*) e di sostenibilità (*cost-effectiveness*) del Ssn per il miglioramento della salute

dell'individuo e della popolazione e in attesa della definizione della Rete regionale della genetica medica» (così il citato parere regionale del 5 giugno 2018).

Tale azione di pianificazione, resa necessaria dal recepimento del Piano nazionale, si è svolta anche attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro regionale e successivamente di un tavolo tecnico, che in tempi brevi ha quindi portato al riesame d'ufficio di tutte le richieste precedentemente pervenute, compresa quella dell'appellante, esitata entro novanta giorni dall'ultimo necessario passaggio programmatico (l'istituzione del tavolo tecnico).

E' evidente, allora, che l'assunto di fondo da cui muove l'appellante, secondo cui la sua richiesta avrebbe dovuto essere evasa nell'ordinario termine di novanta giorni decorrenti dalla presentazione della sua istanza, non tiene in considerazione gli elementi giustamente posti in risalto dal primo giudice, ossia la novità e la complessità della specifica attività sanitaria in questione, la necessità di pianificare il suo inserimento all'interno dell'azione sanitaria regionale e del suo fabbisogno, previamente tracciando i criteri tecnici e procedurali necessari per contemperare l'interesse privato all'esercizio dell'attività sanitaria e quello pubblico alla tutela della salute e alla sicurezza di quella attività, anche mediante ricognizione dell'effettivo e complessivo fabbisogno regionale.

In questo più articolato quadro complessivo, dunque, il contegno delle Amministrazioni non può dirsi colpevole, ma appare giustificato da preminenti ragioni pianificatorie e di contemperamento tra gli interessi, pubblico e privato, contrapposti.

7.- Conclusivamente, l'appello deve essere respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza con esso impugnata.

8.- La complessità e la novità della questione giustificano la compensazione delle spese di lite anche del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2022, con l'intervento dei magistrati:

Giulio Veltri, Presidente FF

Giulia Ferrari, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Pier Luigi Tomaiuoli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Pier Luigi Tomaiuoli

IL PRESIDENTE

Giulio Veltri

IL SEGRETARIO