

Publicato il 10/11/2020

N. 06922/2020REG.PROV.COLL.
N. 10533/2019 REG.RIC.
N. 10535/2019 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 10533 del 2019, proposto dalla Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Allocca, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale, in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27

contro

Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (I.R.C.C.S.) Fondazione Santa Lucia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Malinconico, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, c.so Vittorio Emanuele II, n. 284

nei confronti

Commissario ad acta per la Salute della Regione Lazio, non costituito in giudizio

Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituita in giudizio

Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, non costituita in giudizio

Fondazione Policlinico Universitario Agostino Gemelli, non costituito in giudizio

sul ricorso numero di registro generale 10535 del 2019, proposto dalla Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Allocca, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale, in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27

contro

Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (I.R.C.C.S.) Fondazione Santa Lucia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Malinconico, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, c.so Vittorio Emanuele II, n. 284

nei confronti

Commissario ad acta per la Salute della Regione Lazio, non costituito in giudizio

Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituita in giudizio

Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, non costituita in giudizio

Fondazione Policlinico Universitario Agostino Gemelli, non costituito in giudizio

1) quanto al ricorso n. 10533 del 2019:

per la riforma e/o l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – sede di Roma, Sezione Terza Quater, n. 6132/2019 del 17 maggio 2019, resa tra le parti e non notificata, con cui è stato accolto il ricorso R.G. n. 9549/2018, proposto dall'I.R.C.C.S.S. Fondazione Santa Lucia avverso il decreto del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio n. U00275 del 4 luglio 2018, recante revoca dell'accreditamento alla predetta Fondazione dei posti letto cod. 75 in eccesso rispetto al fabbisogno regionale individuato con decreto commissariale n. 377/2016 e contestuale richiesta alla Fondazione stessa di adesione alla proposta riconversione

2) quanto al ricorso n. 10535 del 2019:

per la riforma e/o l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – sede di Roma, Sezione Terza Quater, n. 6347/2019 del 23 maggio 2019, resa tra le parti e non notificata, con cui è stato accolto il ricorso integrato da motivi aggiunti R.G. n.

1432/2017, proposto dall'I.R.C.C.S. Fondazione Santa Lucia avverso il decreto del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio n. U00377 del 17 novembre 2016, contenente "Approvazione della Programmazione dell'offerta di posti letto di post-acuzie riabilitativa e medica. Integrazione del DCA n. U00159/2016. Riorganizzazione dei percorsi riabilitativi in ambito ospedaliero e territoriale", nonché avverso gli atti presupposti e connessi e, in specie, avverso la comunicazione di avvio del procedimento di revoca dell'accreditamento alla citata Fondazione di posti letto cod. 75 in eccesso rispetto al fabbisogno regionale.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti le memorie di costituzione e difensive e i documenti dell'Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (I.R.C.C.S.) Fondazione Santa Lucia;

Viste le memorie conclusive e le repliche della Fondazione Santa Lucia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2020 il Cons. Pietro De Berardinis e uditi per le parti gli avv.ti Giuseppe Allocca e Carlo Malinconico;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso R.G. n. 10535/2019 la Regione Lazio propone appello avverso la sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III-quater, n. 6347/2019 del 23 maggio 2019, la quale, in accoglimento del ricorso dell'I.R.C.C.S. Fondazione Santa Lucia, ha annullato il decreto del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio (DCA) n. U00377 del 17 novembre 2016.

Il DCA annullato aveva stabilito la quantificazione dell'offerta ospedaliera regionale di posti letto per post-acuzie, riconoscendo alla ricorrente Fondazione complessivi n. 320 posti letto, di cui n. 116 per la neuro-riabilitazione (codice 75), n. 42 per alta specialità (codice 28) e n. 162 per la riabilitazione intensiva (codice 56).

La sentenza n. 6347/2019 cit. ha annullato il DCA n. 377/2016, previo assorbimento delle ulteriori censure, accogliendo la censura di invalidità derivata del decreto stesso, in ragione dell'illegittimità del d.m. 2 aprile 2015, n. 70 (regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e qualitativi relativi all'assistenza

ospedaliera), nella parte in cui (punto 2.6 dell'Allegato 1) ha stabilito il numero dei posti letto di neuro-riabilitazione entro il limite di 0,02 posti letto ogni mille abitanti: ciò, in quanto per questa parte il d.m. n. 70/2015 è stato dichiarato illegittimo e, quindi, annullato dal T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-quater, con sentenza n. 7006/2017, confermata da questa Sezione con sentenza n. 1425/2019 del 1° marzo 2019.

In estrema sintesi, il T.A.R. ha osservato come il d.m. n. 70/2015, nella parte oggetto di declaratoria di illegittimità, costituisca atto presupposto rispetto al DCA n. 377/2016 e come, perciò, l'invalidità del primo si rifletta sul secondo, viziandolo in via derivata, cosicché l'annullamento in parte qua del decreto ministeriale comporta l'annullamento dell'impugnato DCA.

Nell'appello la Regione ha contestato l'iter argomentativo e le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R., formulando i seguenti motivi:

1) violazione dei presupposti istruttori, autonomia del DCA n. 377/2016 nei confronti del d.m. n. 70 del 2 aprile 2015, poiché quest'ultimo non sarebbe atto presupposto rispetto al DCA n. 377 cit., che avrebbe individuato il fabbisogno regionale sulla base di un criterio distinto ed autonomo da quello del decreto ministeriale (annullato in sede giurisdizionale);

2) carenza di interesse a ricorrere ex art. 100 c.p.c., per essersi la Fondazione rifiutata di sottoscrivere l'accordo contrattuale con la Regione, così ponendosi al di fuori del sistema previsto dal Legislatore per l'erogazione di prestazioni sanitarie da parte di soggetti accreditati, con la conseguenza di essere sfornita di interesse a contestare il budget assegnatole, in quanto priva di legittimazione ad eseguire prestazioni sanitarie con oneri a carico del bilancio regionale.

Si è costituita in giudizio la Fondazione Santa Lucia, depositando memorie e documenti e resistendo all'appello della Regione.

In estrema sintesi la Fondazione eccepisce che, a ben vedere, il criterio applicato dalla Regione Lazio coinciderebbe con quello indicato dal d.m. n. 70/2015, portando esso all'assegnazione di un numero di posti letto con codice 75 uguale a quello derivante dall'applicazione della disciplina di cui al citato decreto ministeriale.

Con distinto ricorso R.G. n. 10533/2019 la Regione Lazio propone del pari appello nei confronti della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III-quater, n. 6132/2019 del

17 maggio 2019, la quale, in accoglimento di analogo ricorso della Fondazione Santa Lucia, ha annullato il DCA n. U00275 del 4 luglio 2018.

Il DCA annullato aveva disposto la revoca dell'accreditamento per posti letto con codice 75 assegnati alla ricorrente in eccesso rispetto al fabbisogno regionale, per come individuato dal DCA n. 377/2016, e contestualmente aveva richiesto alla Fondazione di aderire alla riconversione dell'accreditamento disposta in conformità al predetto fabbisogno.

Il T.A.R. ha preso le mosse dal rapporto di stretta consequenzialità-dipendenza del DCA n. 275/2018 rispetto al poc'anzi menzionato DCA n. 377/2016, trovando il primo la propria ragione giustificatrice nella modifica, operata dal secondo, dell'allocazione dei posti letto per i quali la Fondazione era stata in precedenza accreditata. Per tale ragione, la sentenza n. 6132/2019 cit. ha dato priorità alla censura di invalidità derivata del DCA impugnato in virtù dell'invalidità del presupposto DCA n. 377/2016 e, previo assorbimento delle altre censure, ha accolto il ricorso, poiché, in forza del succitato rapporto di presupposizione-consequenzialità tra i due atti, l'annullamento dell'illegittimo DCA n. 377/2016 non può che comportare il travolgimento anche del DCA n. 275/2018.

Nell'appello la Regione ha dedotto i seguenti motivi:

1) violazione dei presupposti istruttori, autonomia del DCA n. 377/2016 nei confronti del d.m. n. 70 del 2 aprile 2015, poiché anche la sentenza n. 6132/2019 cit., al pari della n. 6347/2019 cit., muove dall'assunto per cui il d.m. n. 70/2015 sarebbe atto presupposto rispetto al DCA n. 377/2016 e questo, a sua volta, lo sarebbe rispetto al DCA n. 275/2018, sicché l'annullamento del primo determinerebbe il travolgimento degli altri due: tale assunto sarebbe, però, erroneo, poiché il DCA n. 377/2016 non sarebbe legato da un nesso di presupposizione-consequenzialità nei riguardi del d.m. n. 70/2015, per le ragioni esposte in sede di appello avverso la sentenza n. 6347/2019;

2) carenza di interesse a ricorrere ex art. 100 c.p.c., per le ragioni – legate al rifiuto della Fondazione di sottoscrivere il contratto – già sopra indicate in relazione all'analogo motivo dell'appello proposto nei confronti della sentenza n. 6347/2019.

Anche in questo caso la Fondazione Santa Lucia si è costituita in giudizio, depositando memorie e documenti e resistendo all'appello della Regione, tramite riproposizione delle eccezioni già sollevate nei riguardi dell'appello avverso la sentenza n. 6347/2019.

In entrambi i giudizi la Fondazione appellata ha depositato memoria conclusiva, ulteriori documenti e memoria di replica.

All'udienza pubblica del 15 ottobre 2020 – dopo sintetica discussione – ambedue le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, va disposta la riunione degli appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., in virtù delle connessioni soggettive e oggettive esistenti tra gli stessi e, in particolare, del rapporto di stretta presupposizione-consequenzialità tra il DCA n. 377/2016 e il DCA n. 275/2018, per come chiarito dalla richiamata sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, n. 6132/2019, e della conseguente identità delle censure formulate dalla Regione nei due atti di appello.

Nello specifico, con il primo motivo di entrambi gli appelli la Regione Lazio contesta la sussistenza di un rapporto di presupposizione-consequenzialità tra il d.m. n. 70/2015 e il DCA n. 377/2016 (del quale, a sua volta, il DCA n. 275/2018 sarebbe atto conseguente), tale che l'annullamento del primo – pronunciato dalla sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-quater n. 7006/2017 e confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1425/2019 – determina il travolgimento degli altri due (e dunque del DCA n. 377/2016 e, a cascata, del DCA n. 275/2018).

Ed invero, le sentenze appellate avrebbero errato nell'accogliere la tesi della Fondazione Santa Lucia, per cui il DCA n. 377/2016, nel determinare l'offerta ospedaliera regionale di post-acuzie, avrebbe dato attuazione al d.m. 2 aprile 2015, n. 70, lì dove (punto 2.6 dell'Allegato 1) questo ha fissato, per i posti letto di neuro-riabilitazione (codice 75), il limite massimo di 0,02 posti letto per 1.000 abitanti: è questa, come si è visto sopra, proprio la parte del d.m. n. 70/2015 annullata dalle riferite sentenze del T.A.R. e del Consiglio di Stato.

Lamenta, sul punto, la Regione, che nel DCA n. 377/2016 l'individuazione del fabbisogno regionale sarebbe avvenuta sulla base di un criterio distinto ed autonomo rispetto a quello stabilito dal d.m. n. 70 cit. e cioè sulla base del criterio dell'“effettiva domanda di assistenza erogata”, la cui distinzione rispetto al criterio di 0,02 posti letto di neuro-riabilitazione ogni 1.000 abitanti, previsto dal decreto ministeriale, si coglierebbe agevolmente, poiché esso porterebbe, di fatto, a determinare un rapporto di 0,03 (e non 0,02) posti letto di neuro-riabilitazione ogni 1.000 abitanti.

Invero, il criterio utilizzato dal decreto commissariale sarebbe più estensivo di quello ministeriale, in quanto si baserebbe sia sulla domanda di ricovero, misurata in termini di giornate di degenza prodotte per residenti e non residenti, sia sulle giornate di degenza erogate ai residenti del Lazio in strutture di altre Regioni (cd. mobilità passiva).

Orbene, il DCA n. 377/2016, per la stima del numero dei posti letto di neuro-riabilitazione, avrebbe calcolato le giornate di degenza erogate:

- a) in Lazio nel 2015 a soggetti con esito post-coma, ad eccezione di quelle erogate dall'Ospedale Bambin Gesù (37.230 giornate);
- b) in Lazio nel 2015 a soggetti con altre lesioni del Sistema Nervoso Centrale (9.544);
- c) in altre Regioni nel 2013 in reparti “codice 75” a pazienti residenti nel Lazio (11.055).

Considerando il totale delle giornate erogate in regime ordinario (57.829) ed applicando un Indice di Occupazione (I.O.) del 90%, il fabbisogno regionale di posti letto stabilito dal decreto commissariale in questione è risultato pari a 176. Al riguardo la Regione evidenzia come l'applicazione ai posti letto con codice 75 del criterio di 0,02 posti letto per 1.000 abitanti, previsto dal d.m. n. 70/2015, avrebbe comportato una dotazione complessiva di posti letto pari a n. 117 e, quindi, ben più ridotta di quella derivante dal criterio individuato dal DCA annullato: e ciò, proprio in ragione del carattere estensivo di tale ultimo criterio, giacché esso – come poc'anzi ricordato – include per il calcolo del fabbisogno di posti letto anche i non residenti nella Regione.

L'offerta complessiva di posti letto di alta specialità “codice 75” è stata, quindi, rimodulata dal DCA impugnato in n. 176 posti letto: di questi, n. 20 sono stati assegnati rispettivamente allo S.M.O.M., al “San Raffaele” di Cassino ed al Policlinico Gemelli (per un totale di n. 60 posti letto) ed i rimanenti n. 116 all'I.R.C.C.S. Fondazione Santa Lucia.

L'autonomia del criterio fissato dal DCA n. 377/2016 per la determinazione del fabbisogno regionale ospedaliero per post-acuzie si coglierebbe – aggiunge la Regione – anche nell'individuazione di uno standard specifico per i posti letto “codice 28” (mielolesioni), assente nel d.m. n. 70/2015. Al riguardo il DCA, sempre in applicazione del criterio della “effettiva domanda di assistenza erogata”, ha stimato separatamente il fabbisogno per Unità Spinale (“setting assistenziale” per la presa in carico fin dalla fase dell'acuzie) e quello per Centro Spinale (“setting assistenziale” per la gestione della fase

di post-acuzie in soggetti stabilizzati, nonché delle complicanze e dei controlli a distanza).

L'offerta di alta specialità "codice 28" è stata, quindi, rimodulata in n. 89 complessivi posti letto, di cui n. 32 per Unità Spinale presso il C.T.O. dell'A.S.L. Roma 2, e i rimanenti n. 57 come offerta di Centro Spinale, da suddividere tra il C.P.O. di Ostia (n. 15 posti letto) e la Fondazione Santa Lucia (n. 42 posti).

La Regione lamenta in conclusione che il DCA n. 377/2016, a differenza dei provvedimenti statali, avrebbe incluso, per il calcolo del fabbisogno regionale dei posti letto "codice 75", talune patologie ("locked in syndrome" da ictus vertebro-basilari, altri casi gravi di ictus cerebrale, tetraplegie acute da sindrome di Guillain-Barrè, gravi forme di sclerosi multipla, postumi di encefaliti e neoplasie cerebrali) anche se non precedute da stato di coma, ricomprendendole nelle "altre Lesioni del Sistema Nervoso Centrale": il calcolo del predetto fabbisogno avrebbe, infatti, considerato non solo le giornate di degenza erogate per le "Gravi Cerebrolesioni acquisite", ma anche quelle erogate, appunto, per le "altre Lesioni del Sistema Nervoso Centrale". La quantificazione dei posti letto "codice 75" che ne è derivata (n. 176, di cui n. 116 assegnati all'I.R.C.C.S. Fondazione Santa Lucia) sarebbe non solo in linea con quella delle altre Regioni, peraltro non sottoposte a Piano di rientro dal disavanzo sanitario, ma si baserebbe sui dati di attività e sulla domanda reale.

L'altro aspetto per cui l'istruttoria regionale si distanzerebbe da quella statale sarebbe costituito dal raffronto tra la valutazione astratta e numerica del d.m. n. 70/2015 e la valutazione dei casi concreti presi in analisi dalla medesima Regione.

Il motivo non è fondato.

Ritiene il Collegio che – pacifico essendo il nesso di presupposizione-consequenzialità che lega tra loro il DCA n. 377/2016 e il DCA n. 275/2018 (il secondo costituendo attuazione del primo per quanto riguarda i posti letto assegnati in regime di accreditamento alla Fondazione Santa Lucia) – si debba del pari riconoscere la sussistenza di un analogo rapporto di presupposizione-consequenzialità tra il d.m. n. 70/2015 e il DCA n. 377/2016 per quanto concerne l'individuazione del fabbisogno di posti letto con codice 75.

Ciò sta a dire che la caducazione del d.m. n. 70/2015, nella parte in cui (il punto 2.6 dell'Allegato 1) stabiliva per l'individuazione dei predetti posti letto "codice 75" il

limite massimo di 0,02 posti letto ogni mille abitanti, comporta ex se il travolgimento anche del decreto commissariale n. 377/2016 e, a cascata, del decreto commissariale n. 275/2018.

In proposito occorre muovere da talune considerazioni di ordine generale.

Secondo la giurisprudenza, la nozione di atto presupposto è fondata, in relazione ad atti di un unico procedimento o anche ad atti autonomi, sull'esistenza di un collegamento fra gli atti stessi, così stretto nel contenuto e negli effetti, da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo è in concreto tanto condizionato dal secondo nella statuizione e nelle conseguenze da non potersene discostare (C.d.S., Sez. IV, 23 marzo 2000, n. 1561; Sez. V, 15 ottobre 1986, n. 544).

La dottrina, dal canto suo, ha osservato come la connessione di più provvedimenti amministrativi per presupposizione postuli un aspetto strutturale ed uno funzionale.

Sotto l'aspetto strutturale, gli atti sono in una relazione di successione giuridica e cronologica, o di necessario concatenamento; l'atto presupposto non soltanto precede e prepara quello presupponente, ma ne è il sostegno esclusivo. Gli effetti del provvedimento pregiudiziale sono i fatti costitutivi del secondo, o meglio del relativo potere; vi è una consequenzialità necessaria tra i due provvedimenti, tale che l'esistenza e la validità di quello presupposto sono condizioni indispensabili affinché l'altro possa legittimamente esistere e produrre la propria efficacia giuridica.

Sotto l'aspetto funzionale, poi, i più atti risultano preordinati alla realizzazione di un unico rapporto amministrativo, riguardano, cioè, un unico bene della vita; ciascun atto spiega da solo taluni effetti giuridici, ma soltanto congiuntamente all'altro dà vita al rapporto giuridico, che rappresenta l'oggetto dell'interesse pubblico considerato dai più poteri funzionalmente collegati.

Da quanto detto emerge che, sul piano della disciplina, l'illegittimità ed il conseguente annullamento dell'atto presupposto determinano l'illegittimità di quello conseguente, venendo meno la situazione giuridica che costituisce la condizione unica e necessaria per la sua legittima esistenza (cd. invalidità derivata): l'annullamento del provvedimento presupposto si ripercuote su quello presupponente, che è travolto e caducato.

Ed invero, l'atto presupposto è fondamento esclusivo di quello applicativo, nel senso che l'esistenza e la validità del primo sono condizioni necessarie affinché il secondo

possa legittimamente venire ad esistenza; non è possibile che l'atto presupposto non esista o, qualora emanato, sia successivamente eliminato (dal giudice o dalla P.A. in via di autotutela) e che rimanga legittimamente in vita quello dipendente.

Infatti, essendo gli atti concatenati, le sorti dell'atto presupposto si ripercuotono inevitabilmente su quelle dell'atto presupponente: gli effetti sostanziali prodotti da quest'ultimo postulano l'avvenuta realizzazione di quelli prodotti dall'atto presupposto, di tal ch , se questi, a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto, sono stati rimossi con efficacia retroattiva, il rapporto amministrativo originato dall'atto dipendente non pu  sussistere.

Andando ad applicare le suesposte coordinate generali al caso ora in esame, ritiene il Collegio che il nesso di presupposizione che lega il DCA n. 377/2016 al d.m. 2 aprile 2015 n. 70 (nella parte di esso che qui interessa) debba essere colto nel fatto che ambedue i provvedimenti sono volti a ridefinire il fabbisogno massimo di posti letto di post-acuzie e, per quanto di interesse, il fabbisogno massimo di posti letto per la neuro-riabilitazione ("codice 75").

Del resto, la conferma del menzionato nesso di presupposizione si rinviene nel documento allegato al DCA n. 377/2016 (intitolato "Programmazione dell'offerta di posti letto di post-acuzie riabilitativa e medica"), il quale sottolinea, al suo primo periodo, che la rimodulazione dell'area delle post-acuzie   stata demandata dal DCA n. U00412 del 26 novembre 2014 (recante programmazione della rete ospedaliera della Regione Lazio per acuti) ad un successivo provvedimento "in coerenza con quanto stabilito dal Decreto Ministeriale n. 70 del 2015".

Invero, nel disporre la revisione del fabbisogno regionale di posti letto, il DCA n. 377/2016 prende le mosse dalla differenza tra l'offerta programmata sulla base del precedente DCA n. 412/2014 ed il fabbisogno di posti letto di post-acuzie determinato in base al d.m. n. 70/2015.

Tale differenza   particolarmente marcata per quanto concerne il confronto tra l'offerta programmata di posti letto "codice 75" secondo il DCA n. 412/2014 (n. 380 posti) ed il fabbisogno determinato ai sensi del d.m. n. 70 cit. (n. 117 posti).

Come si legge a pag. 2 del documento allegato allo stesso DCA n. 377, questa divergenza (di ben 263 posti) costituisce proprio una delle due motivazioni dalle quali ha preso le mosse il DCA n. 377/2016 per individuare il fabbisogno di posti letto di alta

specialità riabilitativa (con codici 75 e 28) sulla base del criterio dell'effettiva domanda di assistenza erogata.

L'altra motivazione si fonda anch'essa sul d.m. 2 aprile 2015, n. 70 e riguarda l'assenza, nel decreto ministeriale, di uno standard specifico per i posti letto "codice 28" (mielolesioni): questi, infatti, nel computo del fabbisogno in base al d.m. n. 70/2015, risultano accomunati ai posti letto con codice 56 (cfr. la tabella riportata a pag. 1 dell'allegato al DCA n. 377/2016).

Dunque, il surplus di n. 263 posti letto di neuro-riabilitazione (di "eccesso" parla, a pag. 1, l'allegato al DCA n. 377/2016) derivante dalla differenza tra i posti letto con codice 75 calcolati in base al DCA n. 412/2014 (380) e quelli con medesimo codice calcolati secondo il criterio del d.m. n. 70/2015 (117) è il presupposto dal quale muove l'impugnato DCA n. 377/2016 per la rimodulazione del fabbisogno regionale dei posti letto: ma tale presupposto cade per effetto dell'accertamento dell'illegittimità del criterio di cui al decreto ministeriale (limite massimo di 0,02 posti letto per 1.000 abitanti), e venendo meno il presupposto, in base ai principi generali sopra enunciati, non può che venire meno, altresì, la disciplina dettata dall'atto consequenziale (il decreto commissariale).

In altre parole, il presupposto del DCA n. 377/2016 è un dato numerico attinente a un preteso eccesso di posti letto di neuro-riabilitazione (263), derivante da un rapporto differenziale (380 – 117) in cui, però, uno dei due termini del rapporto (il numero di n. 117 posti letto "codice 75" determinato in base al d.m. n. 70/2015) è venuto meno, stante l'illegittimità, giudizialmente accertata, del criterio previsto per la sua determinazione.

Orbene, tale illegittimità si riflette sullo stesso dato numerico (263) del surplus emergente dal citato rapporto differenziale, viziandolo a sua volta e rendendolo inattendibile, poiché solo uno dei termini da cui esso dipende (il numero di posti letto con codice 75 determinato ai sensi del DCA n. 412/2014, pari a 380) è rimasto intatto, mentre l'altro termine, come detto, è venuto meno.

Non essendovi più il dato numerico (263) attestante il presunto eccesso di posti letto "codice 75" che, secondo il DCA n. 377/2016, giustificava la rimodulazione del fabbisogno dei medesimi posti letto, vien meno il presupposto logico-giuridico di detta

rimodulazione, operata dal decreto commissariale, il quale, perciò, non può che essere anch'esso travolto.

Né si può obiettare, al riguardo, che rimarrebbe in piedi l'altra motivazione adottata dall'allegato al DCA n. 377/2016 per giustificare la rimodulazione del fabbisogno di posti letto (la necessità di uno standard specifico per i posti letto "codice 28"), poiché anche per questo verso la rimodulazione ha preso le mosse dai dati numerici derivanti dall'applicazione del criterio stabilito dal d.m. n. 70/2015 e l'illegittimità di tale criterio non può che avere viziato nel suo complesso la suddetta operazione di rimodulazione.

Ovviamente, la caducazione del DCA n. 377/2016 non può che implicare, a cascata, il travolgimento del DCA n. 275/2018, quale atto strettamente conseguente al precedente.

Di qui, in definitiva, l'infondatezza del suesposto primo motivo di appello, avente contenuto identico (come già accennato) nei due ricorsi riuniti.

Del pari infondato è, poi, il secondo motivo di appello, anch'esso di contenuto identico nei due ricorsi riuniti, con cui la Regione lamenta la carenza di interesse a ricorrere della Fondazione Santa Lucia, per essersi questa rifiutata di sottoscrivere il contratto relativo alle prestazioni da erogare in regime di accreditamento, con oneri a carico del Servizio Sanitario Regionale (S.S.R.).

Si osserva, infatti, che con tale motivo la Regione altro non ha fatto che riproporre l'analoga eccezione già formulata in primo grado e disattesa dal T.A.R. Lazio con motivazione che il Collegio ritiene di condividere.

In particolare, i giudici di prime cure hanno giustamente sottolineato come oggetto del contendere sia non già l'assegnazione del budget, ma l'assegnazione dei posti letto dell'alta specialità della neuro-riabilitazione (codice 75).

Nel caso di specie, pertanto, non hanno rilievo le problematiche connesse al rispetto della cd. clausola di salvaguardia in relazione al superamento del tetto di spesa assegnato alle strutture sanitarie private operanti in regime di accreditamento, sicché è inconferente il richiamo, da parte della difesa regionale, all'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la mancata sottoscrizione del contratto, quale presupposto ineludibile per l'erogazione di prestazioni sanitarie a carico del S.S.R., fa venire meno l'interesse ad impugnare i provvedimenti di assegnazione dei tetti di branca (budget).

Ne segue, per ciò solo, l'infondatezza della doglianza.

In definitiva, i due appelli riuniti sono nel complesso infondati e da respingere, meritando le sentenze impugnate di essere integralmente confermate.

Sussistono, comunque giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del giudizio di appello, in ragione della complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Terza (III[^]), così definitivamente pronunciando sui ricorsi in appello, come in epigrafe proposti, dispostane previamente la riunione, li respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO