

N. 00469/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00561/2022 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 per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 561 del 2022, proposto da Ternana Unicusano Calcio s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Emilio Standoli e dall'avv. Antonio De Angelis, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura regionale in Perugia, Corso Vannucci, 96;

nei confronti

Casa di cura Liotti s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Menichetti, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del

difensore in Perugia, Piazza IV Novembre, 36;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta regionale n. 631 del 24 giugno 2022, pubblicata in data 29 giugno 2022, nella parte recante l'approvazione del documento denominato “*Definizione dei requisiti essenziali per l'accreditamento istituzionale in sanità*”, nonché nella parte in cui dispone la proroga della validità degli accreditamenti già concessi entro e non oltre il 30 giugno 2024;
- di ogni provvedimento presupposto, conseguente o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria e di Casa di cura Liotti s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Ternana Unicusano Calcio s.p.a. impugna nel presente giudizio la deliberazione della Giunta regionale n. 631 del 24 giugno 2022, pubblicata in data 29 giugno 2022, contestandone le previsioni nella parte in cui dispone la proroga, fino al termine massimo del 30 giugno 2024, della validità degli accreditamenti già concessi in favore delle strutture sanitarie private, nonché nella parte relativa all'approvazione del documento denominato “*Definizione dei requisiti essenziali per l'accreditamento istituzionale in sanità*”, il quale, a giudizio della ricorrente, recherebbe una drastica riduzione dei requisiti necessari per ottenere l'accreditamento presso il Servizio sanitario regionale.
2. La parte ha allegato anzitutto la sussistenza della legittimazione e

dell'interesse al ricorso.

2.1. In questa prospettiva, Ternana Unicusano Calcio ha esposto di aver presentato al Comune di Terni, il 23 febbraio 2021, uno studio di fattibilità, a valere quale progetto preliminare, finalizzato alla riqualificazione, valorizzazione e gestione, in condizioni di equilibrio economico-finanziario, dello stadio "Liberati" di Terni, ai sensi dell'articolo 1, comma 304, lett. a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

L'intervento prevede, oltre alla demolizione e ricostruzione dell'impianto sportivo e alla realizzazione di opere connesse e di interventi di riqualificazione urbanistica, anche la costruzione di una casa di cura privata.

Secondo quanto esposto dalla ricorrente, all'esito dell'apposita conferenza di servizi, il Comune di Terni, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 139 del 13 maggio 2021, ha approvato lo studio di fattibilità con alcune prescrizioni da osservare in sede di progettazione definitiva.

La società ha quindi presentato alla Regione Umbria il progetto definitivo, nell'ambito del quale è prevista la realizzazione della casa di cura, che dovrà garantire i requisiti di accreditamento e operare a carico del Servizio sanitario regionale per il cinquanta per cento dei posti letto e dei servizi previsti.

Secondo quanto ancora riferito dalla parte, in data 8 giugno 2022 la Regione ha provveduto a convocare la conferenza decisoria per l'approvazione del progetto.

2.2. In questa situazione è sopravvenuta la deliberazione della Giunta regionale n. 631 del 24 giugno 2022, impugnata nel presente giudizio.

La ricorrente, avendo presentato un progetto per la realizzazione di una clinica privata che dovrà operare in regime di accreditamento e parzialmente a carico del Servizio sanitario regionale, sostiene di essere lesa dal predetto provvedimento, perché la consistente riduzione dei requisiti richiesti per

l'accreditamento faciliterebbe in modo consistente la possibilità di ottenere tale beneficio per gli operatori attualmente interessati. Di conseguenza, verrebbe pregiudicata la possibilità per Ternana Unicusano Calcio, a seguito della realizzazione della struttura sanitaria in progetto, di poter concorrere per il medesimo risultato, tenuto conto dell'esistenza di un tetto massimo di 3,7 posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale per mille abitanti, secondo quanto stabilito dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70.

Parimenti pregiudizievole per la ricorrente sarebbe, in questa prospettiva, la proroga degli accreditamenti già in essere, che è stata prevista dal provvedimento impugnato *“(..)* sino alla approvazione del provvedimento amministrativo finale a conclusione del relativo procedimento amministrativo di rinnovo/mantenimento dell'accreditamento (...)”, fermo restando che *“tali provvedimenti conclusivi dovranno essere adottati entro il termine del 30/06/2023, salvo il verificarsi di circostanze che potrebbero influire nella suddetta tempistica e, comunque, non oltre il 30 giugno 2024”*.

3. Ciò posto, il ricorso è affidato a due motivi, con i quali la parte ha dedotto quanto segue.

I. Violazione dell'articolo 2, comma 2, del regolamento regionale 26 settembre 2018, n. 10, dell'articolo 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica del 14 gennaio 1997, dell'allegato 1 del decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 e dell'articolo 118 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

I requisiti per l'accreditamento sono stati stabiliti dal regolamento regionale n. 10 del 2018, ove si prevede anche, all'articolo 2, la possibilità di provvedere al relativo aggiornamento, con deliberazione della Giunta regionale, a seguito di modifiche normative e di atti di indirizzo generali. Con la deliberazione

impugnata, tuttavia, la Giunta non avrebbe aggiornato i requisiti per l'accreditamento, ma ne avrebbe operato una drastica riduzione, atteso che, delle centodiciannove voci previste, ne sarebbero state confermate soltanto quarantotto, e ciò senza che fosse intervenuta alcuna modifica della normativa di settore, né l'adozione di un atto di indirizzo generale. Per di più, non sarebbero state neppure enunciate le ragioni che hanno indotto la Giunta regionale a operare tale riduzione, né quelle poste alla base della selezione dei requisiti ritenuti essenziali.

II. Violazione degli articoli 2 e 3 del regolamento regionale n. 10 del 2018, nonché dell'articolo 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Sarebbe illegittima la proroga degli accreditamenti già rilasciati – alcuni dei quali emessi senza audit, ossia in mancanza di un preventivo controllo dei requisiti aggiuntivi – atteso che la normativa nazionale e regionale imporrebbe la validità triennale degli accreditamenti stessi, senza prevedere deroghe, anche a tutela della salute pubblica.

D'altro canto, pur volendo ritenere possibile la proroga, rileverebbe la circostanza che l'estensione temporale riguarda accreditamenti che, anche quando rilasciati sulla base di audit, sarebbero riferiti a criteri vetusti e non aggiornati, perché precedenti al regolamento regionale n. 10 del 2018, mai di fatto applicato per questa parte.

4. La Regione Umbria, costituitasi in giudizio, ha depositato documenti, tra i quali la determinazione dirigenziale della Direzione regionale governo del territorio, ambiente, protezione civile n. 11253 del 4 novembre 2022, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione, Serie generale, n. 60 del 16 novembre 2022, Supplemento ordinario n. 2, recante l'approvazione, con prescrizioni, del progetto definitivo denominato “*Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico - finanziario, dello Stadio “Libero Liberati” di Terni*”.

Nel predetto provvedimento si dà atto che “(...) *in considerazione che la Clinica/ Casa di cura non ha avuto assenso alla sua realizzazione, rimane comunque aperta la problematica dell'equilibrio economico/finanziario del progetto, così come esplicitata nel PEF e nella Bozza di Convenzione in merito alla quale spetta al promotore l'onere di verificare la permanenza delle condizioni di equilibrio economico - finanziario, ferma restando la permanenza dell'interesse pubblico della proposta*”.

La Regione ha, inoltre, depositato una memoria, nella quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione e di interesse, evidenziando: che la ricorrente è una società calcistica e non è proprietaria di alcuna struttura sanitaria, atteso che la clinica in progetto non è stata realizzata, né autorizzata; che l'autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività costituiscono condizioni necessarie per accedere all'accreditamento; che l'atto impugnato avrebbe natura programmatica e generale, e sarebbe, come tale, privo di effetti lesivi diretti nella sfera giuridica della ricorrente.

Nel merito, l'Ente ha allegato l'infondatezza del ricorso.

5. Si è costituita in giudizio anche la Casa di cura Liotti s.p.a., la quale ha parimenti eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse, oltre a sostenerne l'infondatezza nel merito.

6. Ternana Unicusano Calcio ha replicato con propria memoria alle produzioni avversarie.

7. All'udienza pubblica fissata la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In via preliminare, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'incombente dell'integrazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati che sarebbero lesi dall'eventuale accoglimento del ricorso, da individuarsi anzitutto nelle strutture sanitarie che hanno beneficiato della proroga degli accreditamenti disposta dalla deliberazione impugnata, nonché negli eventuali

controinteressati sopravvenuti, costituiti dalle strutture che si siano giovate dei requisiti di accreditamento stabiliti dal medesimo provvedimento.

Posto, infatti, che la domanda della ricorrente non può trovare accoglimento, come si illustrerà nel prosieguo, deve farsi applicazione dell'articolo 49, comma 2, cod. proc. amm.; disposizione che, come rimarcato dalla giurisprudenza, presenta una “(...) evidente (...) ratio di economia processuale che consente di prescindere da incumbenti inutili (...) quando le risultanze già acquisite consentono di definire il giudizio in senso sfavorevole per la parte ricorrente (Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5; id., sez. IV, 1 giugno 2016, n. 2316)” (Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2021, n. 7172). L'evocazione in giudizio dei controinteressati non consentirebbe, infatti, ai medesimi di ottenere una maggiore tutela, stante l'esito del giudizio, come anticipato sfavorevole alla ricorrente, mentre un'eventuale diversa opinione del Giudice d'appello condurrebbe all'integrazione del contraddittorio nel predetto grado (cfr. ancora Cons. Stato, n. 7172 del 2021).

9. Posta questa premessa, il ricorso è inammissibile, dovendo trovare accoglimento le eccezioni di difetto di legittimazione e di interesse sollevate dalle resistenti.

10. Secondo quanto stabilito dall'articolo 8-bis, comma 3, primo periodo, della legge n. 502 del 1992, “La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-ter, dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-quater, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies”.

Come ben evidenziato dalla difesa regionale, dal complessivo quadro normativo delineato principalmente dagli articoli 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del

decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché dagli articoli 92, 117 e 118 della legge regionale n. 11 del 2015 si evince che il percorso per addivenire alla realizzazione di prestazioni remunerate a carico del Servizio sanitario nazionale si articola in quattro fasi, ciascuna costituente il presupposto necessario per accedere alla successiva, e precisamente:

- autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria, ai sensi dell'articolo 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dell'articolo 117 della legge regionale n. 11 del 2015;
- autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, sempre secondo quanto previsto dall'articolo 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dall'articolo 117 della legge regionale n. 11 del 2015;
- accreditamento istituzionale della struttura, ai sensi dell'articolo 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dell'articolo 118 della legge regionale n. 11 del 2015;
- stipulazione di accordi contrattuali, ai sensi dell'articolo 8-quinquies del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dell'articolo 92 della legge regionale n. 11 del 2015.

In particolare, la disciplina di dettaglio relativa alle prime due fasi è rinvenibile nel regolamento regionale 2 agosto 2017, n. 6, recante “*Disposizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, in attuazione della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)*”, oggi sostituito dal regolamento regionale 15 dicembre 2023, n. 9, recante “*Disciplina in materia di autorizzazioni sanitarie e socio-sanitarie*”.

Dalle disposizioni dei predetti regolamenti si evince che l'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie è di competenza dei Comuni (articoli 3 e 4 del regolamento regionale n. 6 del 2017, ora sostituiti dagli articoli 3 e 4 del regolamento regionale n. 9 del 2023), mentre il rilascio dell'autorizzazione

all'esercizio dell'attività sanitaria spetta alla Regione (articoli 5 e 6 del regolamento regionale n. 6 del 2017, ora sostituiti dagli articoli 6 e 7 del regolamento regionale n. 9 del 2023).

Quest'ultima autorizzazione presuppone necessariamente che la struttura sia già stata realizzata, come si evince dal fatto che – secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 3, del regolamento n. 6 del 2017 e oggi dall'articolo 7, comma 3, del regolamento n. 9 del 2023 – la domanda per ottenerla deve essere corredata dell'attestazione, resa dall'azienda unità sanitaria locale competente per territorio, concernente il possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, recante *“Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private”*; attestazione da rilasciare, peraltro, previ appositi sopralluoghi, secondo quanto precisato dall'articolo 7, comma 4, del regolamento n. 9 del 2023.

11. Nel caso oggetto della presente controversia, la ricorrente non era in possesso al tempo della presentazione del ricorso, né lo è attualmente, dell'autorizzazione alla realizzazione della casa di cura in progetto, la quale, quindi, non è stata costruita, né tanto meno autorizzata all'esercizio dell'attività sanitaria.

Risulta, anzi, dalla documentazione depositata dalla Regione che, all'esito della conferenza di servizi relativa al progetto definitivo, l'autorizzazione alla realizzazione sia stata negata; circostanza, questa, che potrebbe indurre anche a dubitare della permanenza dell'interesse al ricorso.

12. In ogni caso, non sussiste la legittimazione a ricorrere.

12.1. L'inesistenza della struttura sanitaria e la mancanza anche dell'autorizzazione stessa a realizzarla portano a ritenere che la ricorrente non

sia titolare di un interesse qualificato e differenziato all'impugnazione della deliberazione della Giunta regionale contestata in questa sede, recante la definizione dei requisiti essenziali per l'accreditamento istituzionale in sanità, nonché la proroga degli accreditamenti in essere al massimo fino al 30 giugno 2024. E ciò in quanto la situazione delineata non consente di ravvisare, in capo alla parte, un interesse distinguibile da quello mero e generico di tutti i consociati alla legalità dell'azione amministrativa.

12.2. Non induce a diverse conclusioni la tesi, esposta nel ricorso, secondo la quale la Regione, non esprimendosi nell'ambito della conferenza di servizi convocata dal Comune in relazione al progetto preliminare, avrebbe reso il proprio assenso alla realizzazione di una struttura destinata a operare parzialmente a carico del Servizio sanitario regionale.

Come evidenziato dalla difesa dell'Amministrazione, infatti, oggetto della conferenza di servizi era soltanto l'approvazione dell'intervento, ai sensi della disciplina speciale concernente gli impianti sportivi. Di conseguenza – a prescindere dagli sviluppi successivi alla proposizione del ricorso – l'unico titolo che avrebbe potuto essere assorbito dall'esito della conferenza di servizi era l'autorizzazione alla realizzazione della casa di cura, atteso che anche l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria avrebbe richiesto che la struttura fosse stata costruita. Tanto meno sarebbe stato ipotizzabile, in tale fase, l'assunzione di un vincolo in relazione all'accreditamento e alla stipulazione di accordi contrattuali.

12.3. Da ciò, come anticipato, l'inammissibilità del ricorso.

13. Emerge, peraltro, anche l'originario difetto di interesse alla proposizione del gravame.

13.1. Ternana Unicusano Calcio, che nel 2022 aveva unicamente presentato il progetto definitivo per la realizzazione di una casa di cura, non aveva un

interesse concreto e attuale a contestare il ritenuto alleggerimento dei requisiti per l'accreditamento, atteso che l'eventuale saturazione delle disponibilità, temuta dalla ricorrente, avrebbe potuto arrecarle pregiudizio soltanto nel momento in cui la società – ottenuta l'autorizzazione alla realizzazione della clinica, costruita la struttura e conseguita anche l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria – si fosse vista eventualmente negare l'accreditamento o la possibilità di stipulare accordi contrattuali.

13.2. Per la stessa ragione, la parte non aveva un interesse concreto e attuale neppure alla contestazione della proroga degli accreditamenti in essere al massimo fino al 30 giugno 2024.

14. In definitiva, per le ragioni sin qui esposte, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

15. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali, che si liquidano nell'importo di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna delle parti resistenti.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Floriana Venera Di Mauro

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO