

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA - SILENZIO: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 1 settembre 2025, n. 7169.

Giustizia amministrativa – Azione avverso il silenzio – Sentenza – Provvedimento espresso – Azione di ottemperanza – Inammissibilità.

È inammissibile il ricorso per l'ottemperanza ad una sentenza del Consiglio di Stato che abbia pronunciato l'obbligo dell'amministrazione di provvedere - nella specie relativamente alla determinazione dei fabbisogni regionali e dei limiti di prestazioni e di spesa per le annualità dal 2019 al 2023 - laddove, prima della pubblicazione della sentenza, l'amministrazione, in esecuzione di distinte sentenze del T.a.r., abbia adottato un provvedimento espresso, idoneo a fornire esecuzione al decisum. (1).

In motivazione la sezione ha pertanto precisato che le censure relative alla legittimità delle successive determinazioni assunte potranno pertanto essere scrutinate esclusivamente nel giudizio ordinario di impugnazione delle nuove delibere, già instaurato e pendente dinanzi al T.a.r. per la Basilicata.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Basilicata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 il Cons. Raffaello Scarpato e uditi per le parti gli avvocati presenti in udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Fisioelle s.r.l. ha agito per l'ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 23 ottobre 2024, n. 8472, con la quale la Regione Basilicata è stata condannata all'adozione di un provvedimento espresso di determinazione dei fabbisogni regionali e dei limiti di prestazioni e di spesa per le annualità dal 2019 al 2023.

2. La ricorrente ha lamentato la perdurante inerzia dell'Amministrazione, eccependo la nullità dell'attività provvedimentale posta in essere dalla Regione in pretesa ottemperanza della suddetta decisione.

3. Ha esposto in punto di fatto la società ricorrente che, nelle more del giudizio esitato nella decisione oggetto del presente ricorso per ottemperanza, la Giunta della Regione Basilicata, con delibere n. 389 e 602 del 2024 - adottate in ottemperanza delle sentenze del T.a.r. per la Basilicata nn. 237/2023 e 712/2023 - aveva stabilito i criteri di determinazione del fabbisogno regionale delle prestazioni di specialistica ambulatoriale ex art. 25 della L. n. 833/ 1978 e la Mappa di compatibilità per il triennio 2024/2026, confondendo tuttavia il fabbisogno delle prestazioni da erogare in regime privatistico con le prestazioni a carico del SSR.

A seguito di tali delibere – impugnate in data 24 novembre 2024 in separato giudizio attualmente pendente dinanzi al T.a.r. - la regione aveva peraltro confermato i limiti di spesa determinati mediante DRG 481/2022 e DRG 482/2022.

4. Ciò posto, la società ricorrente ha dedotto che l'Amministrazione, per ottemperare alla sentenza del Consiglio di Stato n. 8472/2024, avrebbe dovuto redigere un fabbisogno posto esclusivamente a garanzia e a

soddisfacimento dei LEA, applicando criteri concorrenziali e premiali ex art. 8 quinquies, comma 1 bis, del D.Lgs. n. 502/1992, redistribuendo le risorse economiche correlate al fabbisogno residuo a partire dall'anno 2019 e fino all'anno 2023.

Conseguentemente, la ricorrente ha chiesto al Collegio di accertare e dichiarare la nullità delle delibere della Giunta regionale lucana n. 389 e 602 del 2024, nella parte in cui le stesse avevano stabilito i criteri di determinazione dei fabbisogni delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e la Mappa di compatibilità per il triennio 2024-2026 applicando una normativa relativa al fabbisogno preordinato al rilascio delle autorizzazioni e non agli accreditamenti.

5. Si è costituita la Regione Basilicata, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della perizia depositata da Fisioelle in data 11 aprile 2025 e, comunque, la sua l'inidoneità a sostenere l'azione esercitata dalla ricorrente nel giudizio *de quo*.

Nel merito la regione ha controdedotto che le citate delibere regionali, nell'approvare i criteri per la determinazione del fabbisogno delle prestazioni specialistiche ed ambulatoriali e la Mappa di compatibilità per il triennio 2024- 2026, avevano fatto applicazione dell'art. 5, comma 3, del D.M. 19 dicembre 2022, mentre invece per il periodo precedente (oggetto della più volte citata sentenza n. 8472/2024 oggetto del presente giudizio di ottemperanza) il fabbisogno delle prestazioni sanitarie di cui all' art. 8-quater, comma 1, del D.Lgs. n.502/1992, in conformità al disposto dell'art.16, punto 3 della L.R. n. 28/2000, era stato determinato individuando le risorse complessivamente disponibili per la specialistica ambulatoriale, così come definite dall'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012.

L'Amministrazione ha pertanto confermato che il fabbisogno indicato nella DGR n. 602/2024 era stato determinato in corretto adempimento delle statuizioni contenute nella sentenza ottemperanda, considerato che nel giudizio di primo grado Fisioelle s.r.l. aveva impugnato il silenzio serbato dalla Regione Basilicata sull'istanza proposta dalla società in data 3 aprile 2023, volta ad ottenere *“la conclusione del procedimento di determinazione del fabbisogno delle prestazioni di specialistica da parte del CREA Sanità”*.

Quanto al periodo 2019 – 2022, l'amministrazione regionale ha dedotto di aver comunque individuato le risorse complessivamente disponibili per la specialistica ambulatoriale, così come definite dall' art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, che rappresenta il fabbisogno delle prestazioni sanitarie di cui all'art. 8-quater, comma 1, del D.Lgs. n.502/1992, in conformità al disposto dell'art.16, punto 3, della L.R. n. 28/2000.

6. All'udienza in camera di consiglio del 12 giugno 2025 il ricorso è stato introitato per la decisione.

7. Il ricorso è inammissibile, potendosi pertanto prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate dalla difesa della Regione Basilicata.

8. In data 3 aprile 2023, Fisioelle s.r.l. ha diffidato la Regione Basilicata a concludere il procedimento di determinazione del fabbisogno delle prestazioni di specialistica da parte del CREA Sanità; stante il silenzio della regione, la società ha proposto ricorso avverso il silenzio dinanzi al T.a.r. per la Basilicata, che con la sentenza n. 744/2023 lo ha dichiarato inammissibile.

La sentenza è stata riformata in grado di appello dalla sentenza di questa sezione n. 8472/2024 del 23 ottobre 2024, che ha accertato l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione regionale, condannandola ad

adottare entro 120 giorni “*un provvedimento espresso di determinazione dei fabbisogni regionali e della determinazione dei limiti di prestazioni e di spesa per l'annualità dal 2019 al 2023*” nominando, in caso di perdurante inerzia, commissario *ad acta* il Capo di Gabinetto del Ministero della Salute.

In data 17 ottobre 2024, in data precedente alla pubblicazione della decisione di appello, la Giunta Regionale della Basilicata ha approvato le DGR nn. 389 e 602 del 2024, che definiscono i criteri per la determinazione del fabbisogno regionale e la mappa di compatibilità per il triennio 2024-2026, rappresentando che per la branca di fisiokinesiterapia, codice 012 (per la quale Fisioelle s.r.l. è accreditata) risulta un fabbisogno non soddisfatto nei 2 distretti dell'ASM e in 3 dei 4 distretti dell'ASP.

Successivamente, la regione ha riscontrato, in data 16 dicembre 2024, la diffida dell'odierna ricorrente, rappresentando di aver adempiuto al precetto giurisdizionale proprio con la DGR n. 602/2024, approvata in esecuzione delle sentenze del TAR Basilicata n.237/2023 e n.712/2023, definendo i criteri per la determinazione del fabbisogno regionale e la mappa di compatibilità per il triennio 2024-2026, dai quali era emerso un fabbisogno non soddisfatto nella medesima branca per cui la Fisioelle è accreditata con il SSR.

Quanto al periodo 2019/2022, la regione ha precisato che i limiti di spesa erano rimasti invariati e che pertanto la sentenza non avrebbe potuto produrre alcun effetto sui limiti di spesa precedentemente determinati, i cui criteri erano stati ritenuti legittimi a seguito del relativo contenzioso giurisdizionale, che aveva definito il fabbisogno per il suddetto periodo.

9. Da tale ricostruzione fattuale emerge l'inammissibilità dell'odierno giudizio di ottemperanza, in quanto l'Amministrazione ha chiaramente affermato di aver ottemperato alla sentenza 23 ottobre 2024, n. 8472, mediante le delibere n. 389 e 602 del 2024, le quali, sebbene adottate in esecuzione delle sentenze del T.a.r. per la Basilicata n. 237/2023 e 712/2023 e precedenti alla pubblicazione della sentenza di cui si chiede l'ottemperanza, sono state ritenute dall'Amministrazione idonee a fornire esecuzione al *decisum*.

10. Il giudizio di cognizione a monte del presente giudizio esecutivo ha avuto infatti ad oggetto il silenzio serbato dalla Regione Basilicata sull'istanza di Fisioelle s.r.l. del 3 aprile 2023, volta ad ottenere “*la conclusione del procedimento di determinazione del fabbisogno delle prestazioni di specialistica da parte del CREA Sanità*”, silenzio che risulta superato dalle successive delibere regionali.

Queste ultime, invero, costituiscono provvedimenti nuovi, che chiudono una diversa fase istruttoria e procedimentale, con la conseguenza che ogni censura avverso le stesse deve essere proposta dinanzi al T.a.r. per la Basilicata, presso cui infatti l'odierna ricorrente ha espressamente affermato di averle impugnate per ottenerne l'annullamento.

Ne consegue che la domanda oggetto del presente giudizio di ottemperanza, volta ad ottenere la declaratoria di nullità delle medesime delibere, è inammissibile, avendo l'Amministrazione regionale fornito esecuzione all'obbligo di provvedere in data precedente alla pubblicazione della sentenza di cui è chiesta l'ottemperanza. Le censure relative alla legittimità delle determinazioni assunte potrà pertanto essere scrutinata esclusivamente nel giudizio ordinario di impugnazione delle nuove delibere, già instaurato e pendente dinanzi al T.a.r. per la Basilicata.

La sentenza oggetto del presente ricorso per ottemperanza, resa in un contesto di silenzio-inadempimento, imponendo all'Amministrazione regionale un obbligo a provvedere, non ha definito, né avrebbe potuto farlo, il "contenuto" delle delibere che avrebbero dovuto essere emesse dalla Giunta regionale, trattandosi di poteri non ancora esercitati dall'Amministrazione, connotati da elevato tasso di discrezionalità.

Le delibere successivamente assunte dalla Giunta, pertanto, soddisfano l'obbligo a provvedere sancito con la sentenza emessa in sede di silenzio-inadempimento, risultando coerenti con quanto imposto e non costituiscono elusione del giudicato, ma sua specifica esecuzione, secondo l'apprezzamento svolto dall'Amministrazione.

In sede di ottemperanza alla sentenza sul silenzio, non vi è, quindi, spazio per poter vagliare e valutare le modalità esecutive adottate, posto che quella pronuncia impone solo uno specifico obbligo di provvedere, ma con contenuto non predeterminato, non trattandosi di atto vincolato.

L'esecuzione della sentenza sul silenzio ha, cioè, una portata limitata in quanto la verifica dell'ottemperanza non può che limitarsi a verificare l'emissione di un provvedimento in linea e coerente con i presupposti individuati, spostandosi ogni verifica sulla legittimità delle delibere di Giunta nella sede propria del giudizio impugnatorio.

11. Parimenti inammissibili si appalesano, altresì, le censure relative alla mancata ottemperanza della sentenza limitatamente all'accertamento dell'obbligo di provvedere alla determinazione dei fabbisogni regionali e della determinazione dei limiti di prestazioni e di spesa per le annualità dal 2019 al 2023.

In relazione a tali annualità, infatti, l'Amministrazione ha rappresentato di aver determinato il fabbisogno delle prestazioni sanitarie sulla base dei criteri contenuti nella DGR 481/2022 e nella DGR n. 482/2022, la cui legittimità è stata definitivamente accertata all'esito di distinti giudizi dinanzi al giudice amministrativo, con la conseguenza che l'esecuzione della sentenza di cui viene chiesta l'ottemperanza non avrebbe in ogni caso potuto imporre all'Amministrazione regionale una diversa determinazione del fabbisogno per le suddette annualità, incidendo retroattivamente sulla ripartizione delle relative risorse.

A tale ultimo riguardo, inoltre, non è superfluo evidenziare come l'Amministrazione regionale abbia puntualmente dedotto, per le annualità dal 2019 al 2022, l'avvenuta liquidazione in favore della società ricorrente di somme superiori al limite di spesa annuo assegnato, ovvero corrispondenti alla totalità delle prestazioni erogate, il che induce ad insinuare fondati dubbi sulla sussistenza di un concreto interesse a ricorrere, atteso che una diversa redistribuzione delle risorse per le succitate annualità, operata retroattivamente, non risulterebbe idonea ad arrecare un vantaggio alla società.

12. L'inammissibilità del gravame è sufficiente a privare di rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3 della L.R. 28/2000 per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost e della legge 502/1992, sollevata da Fisioelle s.r.l. con la memoria di replica del 31 maggio 2025.

13. Le spese possono essere compensate, in ragione della particolare natura delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere, Estensore

Roberto Prossomariti, Consigliere