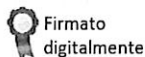


Publicato il 20/03/2023

N. 02791 /2023 REG.PROV.COLL.  
N. 08867/2022 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8867 del 2022, proposto dall'Azienda Sanitaria Locale Na 3 Sud, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosa Anna Peluso e Giovanni Rajola Pescarini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede della Regione Campania in Roma, via Poli 29,

***contro***

Laboratorio Analisi Cliniche Maria Maglio & Co S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Umberto Meo e Nunzia Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Roma, via Tirso 111,

***nei confronti***

della Regione Campania, non costituita in giudizio,

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione

Prima) n. 5511/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Laboratorio Analisi Cliniche Maria Maglio & Co S.a.s.;

Viste tutte le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2023, il Cons. Fabrizio Di Rubbo e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Pescarini Rajola, Arturo Umberto Meo e Nunzia Esposito;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

La società indicata in epigrafe, operante in regime di accreditamento istituzionale, ha proposto ricorso avverso la nota del 29 dicembre 2021 con cui l'ASL aveva accertato un proprio credito nei confronti di tale struttura di € 155.611,21, a titolo di regressione tariffaria per gli anni dal 2011 al 2016.

Ha dedotto la violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 e dell'art. 8 *quinquies* del d.lgs. n. 502/1992 e l'eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione e di istruttoria, lesione del legittimo affidamento e ingiustizia manifesta (primo motivo), nonché l'eccesso di potere per falsità dei presupposti, difetto di istruttoria e iniquità (secondo motivo).

L'ASL si è costituita in giudizio, formulando eccezioni pregiudiziali e confutando le censure.

Le parti hanno prodotto scritti difensivi per l'udienza di merito.

All'esito dell'udienza pubblica dell'8 giugno 2022 il ricorso è stato accolto con la seguente motivazione (utile anche al migliore riepilogo di fatti e questioni di causa):

<1.- *Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni della resistente ASL,*

*riguardanti la sussistenza della giurisdizione amministrativa (chiedendo nella memoria finale che sia dichiarato il difetto di giurisdizione), il dedotto carattere endoprocedimentale dell'atto impugnato e la tardività dell'impugnazione delle presupposte delibere.*

*1.1. In ordine alla giurisdizione, occorre considerare che la parte contesta tempi e modalità della regressione tariffaria, cosicché la sua pretesa è rivolta a contestare l'esercizio del potere espletato e la relativa controversia è affidata alla giurisdizione del G.A., come ritenuto da consolidata e condivisa giurisprudenza, venendo in rilievo "la decisione delle modalità di determinazione della regressione tariffaria unica (R.T.U.), quale espressione di potere autoritativo, quindi pienamente rientrante nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici ex art. 33 d.lgs. n. 80/1998, come sostituito dall'art. 7 della L. n. 205/2000, emendato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004, ed in ultimo, in base all'art. 133, comma 1, lett.c) c.p.a." (Cons. Stato, sez. III, 19/11/2018 n. 6495).*

*È stato in tal caso chiarito che "il merito della controversia non può infatti essere circoscritto alla mera debenza dei corrispettivi maturati dal concessionario", poiché le censure "comportano un'indagine da parte del Giudice diretta a verificare se l'ASL, nell'applicare la R.T.U., abbia correttamente osservato la disciplina di riferimento, per cui, benché le parti abbiano sottoscritto il contratto ex art. 8-quinquies d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i., gli atti impugnati col ricorso introduttivo, non hanno natura paritetica, ma implicano l'esercizio di poteri autoritativi, di fronte ai quali la posizione giuridica soggettiva dell'appellante assume carattere di interesse legittimo" (sentenza cit.; conf., Cons. Stato, sez. III, 30/10/2019 n. 7426 e, da ultimo, 28/3/2022 n. 2275).*

*1.2. Relativamente alla natura dell'atto impugnato, osserva l'Asl che la nota si limita ad accertare un credito verso la struttura ricorrente per interrompere i termini di prescrizione, senza assumere carattere direttamente lesivo ma essendo prodromica al procedimento per la restituzione delle somme (senza prevedere un*

*termine per l'adempimento, né le modalità di recupero).*

*È specificato che, con l'esibita delibera n. 520 del 3/6/2021, l'Azienda Sanitaria ha dettagliato l'iter amministrativo per la regolarizzazione delle situazioni contabili, stabilendo che, in presenza di crediti liquidi ed esigibili non ancora riscossi, si procederà ad avviare il procedimento previa comunicazione all'interessato.*

*L'eccezione formulata va respinta.*

*L'impugnata nota palesa già nell'oggetto il proprio contenuto dispositivo, concernente la "determinazione" del saldo amministrativo contabile e l'accertamento del credito dell'Asl verso la struttura.*

*Essa reca quindi una manifestazione di volontà dell'Autorità procedente, rivestente carattere autoritativo in quanto in grado di incidere unilateralmente nella sfera giuridica del privato, sottoponendo il suo patrimonio all'esposizione debitoria.*

*Né l'atto contiene alcun riferimento alla delibera del 3/6/2021 n. 520 con cui l'Asl ha dettato la procedura per il recupero dei crediti, cosicché il destinatario della nota impugnata neppure era posto in condizione di poterne valutare la supposta natura infraprocedimentale.*

*L'atto impugnato manifesta piuttosto una volontà decisoria definitiva e non contiene espressioni che possano accreditarne un carattere soprassessorio o una valenza meramente interlocutoria (rinviando a successivi approfondimenti le determinazioni finali), emergendo piuttosto dal suo contenuto la diretta portata lesiva.*

*Non contrasta con quanto osservato la richiamata statuizione (n. 1316 del 2022) con cui questa Sezione ha ritenuto ricevibile il ricorso proposto contro l'atto conclusivo dell'iter di cui alla citata delibera n. 520/2021, ancorché non fosse stata impugnata la precedente nota.*

*La diretta impugnabilità del provvedimento che, come nel caso all'esame, determina il saldo contabile e accerta il credito non esclude che l'interessato possa poi reagire avverso il successivo provvedimento che, all'esito dell'iter*

*procedimentale fissato dalla menzionata delibera aziendale, si sostituisca al primo e accerti nuovamente il debito della struttura.*

*Tale provvedimento, adottato all'esito del procedimento regolato dalla delibera aziendale, è qualificabile come atto di conferma in senso proprio, dando vita a un provvedimento diverso dal precedente e suscettibile di autonoma impugnazione.*

*1.3. Con un'ulteriore eccezione l'Asl rileva la tardività del ricorso avverso le impugnature presupposte delibere che hanno fissato la regressione tariffaria, siccome pubblicate all'Albo pretorio dell'Azienda e non tempestivamente avversate a decorrere da quel momento.*

*Anche questa eccezione va disattesa.*

*La definizione con le suddette delibere della regressione tariffaria per gli anni di riferimento ha poi richiesto l'adozione dell'atto di determinazione del saldo e di accertamento del credito nei confronti della struttura, con la conseguenza che il termine per l'impugnazione decorre dal provvedimento applicativo che rende concreta la lesione, prima solo potenziale (cfr. TAR Lazio, sez. III, 14/6/2021 n. 7096: "La giurisprudenza ha già, invero, affermato più volte in proposito che 'I provvedimenti amministrativi che hanno natura generale ed astratta possono essere impugnati solo unitamente all'atto applicativo, in virtù del quale la lesione degli interessi dei loro destinatari diventa concreta, mentre negli altri casi l'interesse a ricorrere si radica solo in presenza di atti applicativi, e non in base a potenzialità lesive solo ipotetiche o future.' (T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. III, 03/02/2020, n. 279)").*

*2.- Venendo al merito del ricorso, il Collegio intende dare continuità all'indirizzo della Sezione (sentenze n. 5306 e n. 5307 del 2021, nonché n. 666 e n. 1316 del 2022) con cui, sulla scorta della ricordata pronuncia del Consiglio di Stato, si è ritenuto che la regressione tariffaria è legittimamente disposta a condizione che la sua definizione avvenga in prossimità dell'esercizio di riferimento e con il limite della ragionevolezza (cfr. le citate sentenze: "Sul punto il Consiglio di Stato, con sentenza n. 3806 del 15 giugno 2020, ha ritenuto non legittimo proprio il*

comportamento della ASL Napoli 3 Sud che aveva “spostato in avanti il momento cronologico di applicazione del meccanismo della RTU dilatando in maniera abnorme – ben oltre i limiti della ragionevolezza – i relativi tempi di scrutinio e di deliberazione”. Il Consiglio di Stato ha riconosciuto che è lo stesso sistema ‘a consuntivo’ a comportare necessariamente la retroattività delle riduzioni della remunerazione, la cui misura non può che essere determinata quantomeno nell’anno successivo, ossia quando siano noti i dati contabili relativi ai valori delle prestazioni effettuate ed è possibile confrontarli con le risorse finanziarie disponibili. Deve ritenersi, pertanto, legittimo un controllo ed una rideterminazione del fatturato ammesso a remunerazione esercitati anche in tempi non strettamente prossimi all’anno oggetto della disposta regressione, con il limite della ragionevolezza (cfr. CdS, III Sezione n. 207 del 22.1.2016”).

*Nel caso di specie, il provvedimento impugnato del 29/12/2021 è riferito alla regressione tariffaria definita:*

- per il 2011 nel 2018 (delibera n. 509 del 22/6/2018), a distanza di quasi sei anni dall’anno successivo all’esercizio di riferimento;*
- per il 2012 nello stesso 2018 (delibera n. 796 del 15/10/2018), dopo circa cinque anni;*
- per il 2013 nel 2019 (delibera n. 286 del 25/3/2019), anche in tal caso dopo circa cinque anni;*
- per il 2014 ancora nel 2019 (delibera n. 586 del 20/6/2019), a distanza di quasi quattro anni;*
- per il 2015 sempre nel 2019 (delibera n. 645 del 9/7/2018), dopo quasi tre anni;*
- per il 2016 nuovamente nel 2019 (delibera n. 1070 del 17/12/2019), trascorsi due anni dall’anno successivo all’esercizio di riferimento.*

*In tutti i casi il provvedimento impegnato che accerta il credito della struttura è intervenuto alla fine del 2021, a distanza di cinque anni dalla prima delibera (RTU 2011) e di due dall’ultima (RTU 2016).*



*Ciò posto, il Collegio reputa fondata e assorbente la censura con cui si sostiene l'illegittimità della richiesta, avanzata dopo molti anni dall'esercizio finanziario a cui si riferiscono le prestazioni erogate in accreditamento.*

*Dalla cronologia sopra riportata si evidenzia una rimarchevole dilatazione dei tempi della richiesta, tale da viziare la pretesa dell'ASL, come rilevato dalla già condivisa giurisprudenza del Consiglio di Stato, per la quale la regressione tariffaria incontra come detto il limite della ragionevolezza (cfr. Cons. Stato, sez. III, 15/6/2020 n. 3806, citata).*

*Ne deriva che la RTU non può essere illimitatamente applicata, dal momento che l'Azienda sanitaria può procedere, sin dall'anno successivo alla chiusura dell'esercizio di riferimento, alla determinazione delle prestazioni eccedenti e all'applicazione della regressione tariffaria, non potendo invece legittimamente operare a notevole distanza di tempo, violando l'affidamento del destinatario dell'atto (cfr. Cons. Stato, cit., secondo cui "il perfezionamento del relativo iter a distanza di ben otto anni dall'esercizio di riferimento trascenda il suddetto limite incontrando, per la sua abnorme sproporzione rispetto ai canoni di ordinaria e fisiologica esigibilità, un ostacolo invalicabile nella libera esplicazione dell'attività d'impresa decisamente inconciliabile con fattori che, per la loro ingovernabilità, finiscono per costituire un'alea inaccettabile capace di condizionare durevolmente ed in misura significativa ogni forma di possibile strategia imprenditoriale ancorché declinata all'insegna della prudenza e della cautela").*

*Posto quindi che il periodo da porre a riferimento per valutare la legittimità dell'operato dell'Asl è costituito dall'anno successivo all'esercizio di riferimento, "ossia quando siano noti i dati contabili relativi ai valori delle prestazioni effettuate ed è possibile confrontarli con le risorse finanziarie disponibili" (Cons. St. cit.), ogni momento che supera tale periodo, in assenza di valide giustificazioni circa la lungaggine nella definizione del procedimento, determina l'illegittimità del provvedimento che disponga e applichi la regressione tariffaria.*

*Al proposito, non possono condividersi le osservazioni con cui l'Asl adduce*

*l'esistenza di ragioni che hanno causato "i tempi solo in apparenza lunghi, [che] sono scaturiti dal compimento delle necessarie attività tecniche propedeutiche all'avvio del procedimento" (pag. 13 della memoria di costituzione).*

*La deduzione non è suffragata da alcun valido elemento di prova e, nonostante la plausibile complessità dell'istruttoria, non appare giustificabile un ritardo così considerevole, evidenziandosi che la richiesta dell'Asl:*

*- è stata formulata solamente il 29/12/2021, per tutti gli anni di riferimento e con un unico atto, trascorsi oltre due anni dalla delibera n. 1070 del 17/12/2019 che definiva la RTU per il 2016, ed un maggior lasso di tempo dalle definizioni della regressione tariffaria per i periodi anteriori;*

*- poggia sulle delibere di definizione della RTU, che a loro volta risultano adottate dopo lungo tempo dall'esercizio di riferimento (in taluni casi prendendo atto, solo a distanza di anni, del corrispondente decreto del Commissario ad Acta).*

*Nell'esplicazione dell'attività amministrativa il fattore tempo assume un rilievo determinante, tanto da causare l'illegittimità del provvedimento, laddove emerga che la dilatazione temporale nella definizione del procedimento abbia inciso sull'affidamento del privato che, a cagione del periodo di tempo intercorso, confidi nell'irretrattabilità della situazione riguardante il suo patrimonio. (...)*

*Per le ragioni che precedono il ricorso va accolto e va conseguentemente annullata la nota della ASL Napoli 3 Sud prot. n. 0258684 del 29/12/2021 e le presupposte richiamate delibere (esclusivamente nei limiti dell'interesse fatto valere e limitatamente alla sola posizione della parte ricorrente). (...)>.*

Ha proposto appello la ASL, reiterando in forma di gravame tutte le proprie eccezioni e difese, respinte od assorbite nella decisione impugnata.

Si è costituita la società appellata, replicando al gravame ed eccependo pregiudizialmente l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza d'interesse, per essere state annullate in sede amministrativa, anche in ottemperanza a provvedimenti giurisdizionali, le delibere di approvazione della RTU per il 2011 e



2012, ossia alcuni degli atti presupposti impugnati.

E' seguito il deposito di memorie *ex art. 73 c.p.a.*, anche di replica.

All'udienza pubblica del 16 febbraio 2023 la causa è passata in decisione.

2. L'appello è fondato, per quanto segue.

2.1 Va prioritariamente scrutinato il primo motivo di gravame, col quale è riproposta l'eccezione di difetto di giurisdizione, pregiudiziale rispetto a ogni altra questione.

Per i contenuti peculiari della presente causa, che meglio emergeranno *infra*, il motivo è infondato, avendo la sentenza appellata fatta corretta applicazione della giurisprudenza di questa Sezione, secondo cui le controversie aventi ad oggetto la decisione delle modalità di determinazione della regressione tariffaria unica (R.T.U.), quale espressione di potere autoritativo, rientrano nell'ambito della giurisdizione - oltretutto esclusiva - del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici già *ex* articolo 33 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'articolo 7 legge 21 luglio 2000, n. 205, emendato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, ed attualmente ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett.c), c.p.a.: alla quale si sottraggono le sole controversie aventi ad oggetto la contestazione della mera quantificazione e concreta debenza delle somme computate dall'Amministrazione a titolo di regressione (cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 settembre 2021, n. 6279; *id.*, 30 agosto 2021, n. 6066; *id.*, 30 ottobre 2019, n. 7426; *id.*, 19 ottobre 2018, n. 6495).

Nella presente causa, come la stessa appellante riconosce, la contestazione proposta dalla ricorrente in primo grado afferiva - e sotto tale profilo è stata poi condivisa dal T.a.r.. - alla complessiva "tempistica", asseritamente irragionevole, dell'esercizio del potere di applicazione della regressione tariffaria (compresa l'adozione delle relative delibere da parte dell'ASL), ossia alle modalità d'esercizio del potere sul piano temporale. Di conseguenza può affermarsi, in ragione dell'obiettiva afferenza al potere della censura e della sussistenza di quest'ultimo nella complessiva fattispecie dedotta in giudizio - a prescindere dalla corretta

individuazione degli atti che ne costituiscono concreto esercizio, il che attiene ad ulteriori profili d'ammissibilità dell'impugnazione - il sussistere della giurisdizione esclusiva del g.a.; senza che occorra "scindere", ai fini in esame, la contestazione delle delibere di fissazione dei tetti tariffari da quella della nota impugnata quale asserito provvedimento finale, appunto in ragione dell'unitaria contestazione operata dalla ricorrente sotto profili esclusivamente pubblicistici, quand'anche questa sia stata indirizzata verso un successivo atto non provvedimento, come *infra* emergerà.

2.2 Va poi esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'appello, proposta sul rilievo del sopravvenire di provvedimenti (in particolare, la delibera del direttore generale n. 740 del 5 agosto 2022, che, prendendo atto della sentenza del T.a.r. Campania n. 56/2021, ha annullato le qui impuginate deliberazioni nn. 509/2018 e 796/2018 relative alla RTU 2011 e 2012 per la Macroarea assistenza specialistica ambulatoriale) i cui effetti, diretti e anche "a cascata" sulle ulteriori deliberazioni impuginate, secondo la società appellata privano di ogni utilità per l'Amministrazione un eventuale accoglimento dell'appello.

2.2.1 Al riguardo, va anzitutto respinta la contestazione, operata dall'appellante, di violazione dell'articolo 104 c.p.a., essendo evidente che ogni questione afferente la permanenza dell'interesse delle parti è scrutinabile d'ufficio (per non dire che, vertendo l'eccezione sull'appello, sia pure erroneamente come si dirà, giammai questa avrebbe potuto esser proposta in primo grado).

2.2.2 In secondo luogo, non è dirimente il precedente costituito dalla sentenza n. 8927/2022 di questa Sezione, afferente a una vicenda processuale ove il sopravvenuto difetto di interesse è stato espressamente dichiarato dalla stessa appellante e il Collegio si è limitato a prenderne atto.

2.2.3 Sulla questione, deve ritenersi – in difetto di una dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse dell'appellante o, per il ragionamento sotteso all'eccezione proposta, della società appellata rispetto al proprio originario ricorso –

che, sebbene risulti che con la citata delibera n. 740/2022 le due predette deliberazioni del 2018 siano state annullate *in toto* e non limitatamente al settore cui afferiva la citata sentenza del T.a.r. Campania, permanga senz'altro l'interesse dell'Amministrazione a vedere riconosciuta la legittimità del suo operato sotto il qui contestato peculiare profilo temporale, nonché quello della società ricorrente a una decisione sul medesimo aspetto.

Va infatti considerato che il presente giudizio riguarda un arco temporale più ampio di quello relativo alle predette delibere annullate, vertendo anche su altri atti non oggetto di ritiro, e soprattutto che l'accoglimento del ricorso nella sentenza impugnata è dipeso dall'accertamento di un vizio di eccesso di potere per il ritardo con cui sono state richieste le somme pretese a titolo di RTU, in relazione al quale persiste l'interesse di entrambe le parti a una decisione in vista dell'eventuale riesercizio del potere tariffario, che risulterebbe precluso in caso di conferma dei contenuti dell'appellata sentenza.

Posto quanto precede, l'appello è senz'altro procedibile, per ragioni speculari a quelle per cui lo è il ricorso originario (il quale semmai, in ragione dei fatti invocati e della pretesa caducazione "a cascata" delle successive delibere impuginate, avrebbe potuto esser corredato da motivi aggiunti).

2.3 Ciò chiarito, sono fondati il secondo e il terzo dei motivi di appello (che possono essere esaminati congiuntamente), con cui sono state reiterate le eccezioni di inammissibilità del ricorso originario basate, rispettivamente, sul carattere non provvedimentale e comunque non lesivo della nota impugnata in primo grado e sull'omessa tempestiva impugnazione delle delibere di definizione della RTU per gli anni dal 2011 al 2016.

Al riguardo, occorre muovere dai seguenti dati incontestabili:

a) nel contenzioso in materia di regressione tariffaria per l'attuazione dei tetti di spesa, le delibere con cui l'Amministrazione provvede alla determinazione "a consuntivo" del c.d. *overselling*, esercitando il proprio potere autoritativo di riequilibrio della spesa, sono immediatamente impugnabili dalle strutture sanitarie

interessate siccome immediatamente lesive (giurisprudenza pacifica: cfr. tra le tante Cons. Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 997), ancorché non corredate dal conseguente conteggio dell'importo che l'impresa deve eventualmente restituire (oggetto della nota qui impugnata), essendo quest'ultima ben a conoscenza del proprio fatturato e di quanto a suo tempo incassato;

b) nel caso di specie, non è dubbio che dalle delibere di regressione tariffaria - di cui l'Amministrazione è tornata a eccepire la tardiva impugnazione nel terzo motivo di gravame (cfr. pagg. 21 dell'atto d'appello: <[...] *discende l'inammissibilità del ricorso, in quanto a seguito della comunicazione delle delibere RTU 2011-2016 era assolutamente prevedibile, perché stabilito per legge e previsto nel contratto sottoscritto dagli stessi centri, che l'ASL Napoli 3 Sud avrebbe dato il via agli atti propedeutici al recupero coattivo.*>) - fosse evincibile il "fatturato liquidabile al netto della RTU" (cfr. la nota impugnata, che richiama sul punto tali delibere, nonché il contenuto delle stesse, in atti) da parte di ciascuna delle strutture interessate, compresa la ricorrente; e che quest'ultima, nel replicare al predetto motivo d'appello, non ha contestato il dato fattuale (ribadito dall'appellante) della propria pregressa conoscenza delle delibere in questione, sostenendo piuttosto la tesi del loro contenuto non immediatamente lesivo, che come tale non onerava alla relativa immediata impugnazione: <...*la replica alla censura della ASL è comunque immediata, trattandosi di accertare la effettiva portata lesiva delle delibere presupposte alla nota avente ad oggetto il preteso saldo contabile, o meglio l'attualità dell'interesse a ricorrere dei Centri rispetto ai detti atti deliberativi*> (cfr. pagg. 21 e ss. della memoria di costituzione in appello, ove seguono articolate difese, fondate anche sui contenuti dell'atto avversario, volte a sostenere la correttezza della sentenza di primo grado laddove quest'ultima aveva escluso non l'intervenuta conoscenza delle delibere in capo alla ricorrente – presupposta nella motivazione del T.a.r. sopra trascritta -, bensì l'immediata lesività delle stesse; *idem* nei successivi scritti della parte).

Ciò posto, la giurisprudenza richiamata dall'impugnata sentenza, che ritiene illegittimo il ritardo ingiustificato nell'esercizio del potere di riequilibrio e regressione in campo sanitario, individuando nell'anno successivo a quello di riferimento il lasso di tempo in cui "*ordinariamente*" (ma naturalmente senza alcuna decadenza) tale potere è esercitato (viene richiamata la sentenza di questa Sezione n. 3806/2020), va correttamente riferita alla delibera di definizione della regressione tariffaria e non – come fatto dal T.a.r., che ravvisa un inesistente rapporto d'attuazione tra la nota impugnata ed asseriti provvedimenti generali e astratti identificati nelle delibere – ad atti successivi con cui l'Amministrazione agisce per il concreto conteggio o recupero delle somme dovute dalle singole strutture.

In altri termini, ciò che viene compiuto "*ordinariamente*" nell'anno successivo (conf. C.d.S., sez. III, 20 giugno 2018, n. 3809) non è l'intera attività volta al recupero degli importi dovuti dalle imprese, bensì l'adozione del provvedimento di definizione in termini individuali della regressione tariffaria con l'indicazione dei relativi importi massimi in relazione all'anno di riferimento.

Le ragioni di ciò risiedono nel fatto che il potere autoritativo della p.a. si manifesta con siffatti provvedimenti, a valle dei quali ciò che residua è un diritto dell'Amministrazione nei confronti delle strutture interessate, con oggetto il computo aritmetico su base documentale e il recupero delle somme determinate in base ai medesimi.

Risulta pertanto condivisibile l'avviso dell'appellante secondo cui l'atto impugnato, di computo del proprio complessivo credito, non riveste un valore provvedimentale lesivo, costituendo una comunicazione neppure emessa in via amministrativa, difettando in radice la relativa forma procedimentale, trasmessa a scopo partecipativo e al dichiarato fine di interrompere il decorso dei termini di prescrizione del credito *de quo* (aspetto, quest'ultimo, estraneo alla presente causa e afferente alla giurisdizione ordinaria).

In ogni caso poi, anche indipendentemente da ogni approfondimento circa l'esatta



natura giuridica dell'atto impugnato in via principale, la conseguenza della ricostruzione sopra operata è che nella fattispecie, che qui pacificamente ricorre, di omessa tempestiva impugnazione delle delibere di regressione tariffaria, il relativo potere autoritativo ivi consumato non può più essere contestato – nemmeno sotto il profilo della “lungaggine” del suo esercizio - attraverso l'impugnazione di atti successivi.

In altri termini, siccome l'originaria ricorrente intendeva censurare le modalità con cui l'ASL aveva esercitato i propri poteri in tema di regressione tariffaria – sia pure sotto il peculiare profilo della relativa irragionevole tempistica -, essa avrebbe potuto farlo esclusivamente con la tempestiva impugnazione dei provvedimenti di regressione tariffaria sopra individuati.

Consegue a tutto quanto esposto l'irricevibilità dell'originario ricorso per la sua evidente tardività rispetto alle delibere ivi assunte quali meri atti presupposti, e l'inammissibilità dello stesso per carenza d'interesse *ex art. 35, 1° co., lett. b), c.p.a.* in riferimento alla nota impugnata in via principale, trattandosi di atto privo di concreta lesività sotto i denunciati profili di eccesso di potere e violazione di legge, oltreché per la sua indicata natura privata; nonché il logico travolgimento di ogni altra censura accolta con la decisione impugnata anche nel merito mediante l'appello - compresa quella relativa al preteso carattere ingiustificato del ritardo riscontrato dal T.a.r., pure limitatamente all'azione amministrativa di emissione delle citate delibere –, i cui ulteriori motivi restano assorbiti.

2.4 Le spese relative ai due gradi di giudizio sono liquidate nel dispositivo, secondo la generale regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, pronunciando sul ricorso di primo grado, lo dichiara irricevibile e inammissibile per quanto rispettivamente indicato in motivazione.



Condanna la parte appellata al rimborso, in favore dell'appellante, delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida onnicomprensivamente in euro 6.000,00 (seimila) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Fabrizio Di Rubbo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Fabrizio Di Rubbo**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Greco**

**IL SEGRETARIO**

