

Pubblicato il 04/12/2025

00974/2025REG.PROV.COLL.

00184/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 184 del 2024, proposto da Laboratorio Analisi Check-Up Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Valentino Franzone & C. S.a.s, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Starvaggi e Davide Di Paola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Assessorato Regionale della Salute e Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone Palermo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, 182; Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 2350 del 17 luglio 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale della Salute e di Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Giuseppe Chinè e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso dinanzi al TAR Sicilia, il Laboratorio Analisi Check-up Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Valentino Franzone & C. S.a.s. – struttura privata accreditata esterna per la branca di medicina di laboratorio, in virtù del D.D.G. n. 2698 del 30.11.2007 – ha esposto:

– in data 27.08.2015, nel corso della verifica per rilevare la sussistenza dei requisiti per l'accreditamento ai sensi del D.A. 1468 del 27 agosto 2015, veniva accertata la non conformità di alcuni requisiti previsti per l'accreditamento istituzionale ai sensi del D.A. 890/02 e ss.mm.ii.;

– con nota del 15.10.2015, relativamente alle difformità riscontrate, il laboratorio faceva pervenire all'A.S.P. di Enna, le proprie controdeduzioni con documentazione comprovante i controlli esterni di qualità, effettuati sia con il CRQ che con un *provider* esterno;

– in data 24/10/2016, con nota prot. 83608, veniva avviato dal Dipartimento Attività Sanitarie e Osservatorio Epidemiologico dell'Assessorato della Salute della Regione Siciliana il procedimento di sospensione dell'accreditamento istituzionale ai sensi dell'art. 5 D.A. 463/2003;

– in ottemperanza alle richieste dell'Azienda sanitaria e dell'Assessorato regionale, e nulla osservando in ordine alle controdeduzioni mosse dal ricorrente e dagli adempimenti da questa svolti, con nota prot. 41010/1341 del 18 maggio 2017, il predetto Assessorato comunicava alla struttura ricorrente ed all'A.S.P. di Enna, che *"... non vi sono elementi che possano indurre al riesame del procedimento che si è concluso con l'adozione del ddg 24 marzo 2017, n. 581"*.

2. Con lo stesso mezzo, la struttura ricorrente ha quindi richiesto l'annullamento del provvedimento dirigenziale regionale n. 581/2017 recante la sospensione dell'accreditamento per 90 giorni, assumendo che:

1) la garanzia della partecipazione procedimentale avrebbe dovuto imporre all'Amministrazione procedente, la concessione di un arco di tempo ragionevole per consentire l'attività partecipativa, essendo pacifico che gli artt. 7 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 devono essere assicurati nella sostanza e non nella mera forma;

2) il procedimento seguito dall'Amministrazione sarebbe viziato per eccesso di potere e travisamento dei fatti nell'esercizio dell'azione amministrativa: nonostante l'incertezza in merito alla obbligatorietà dei programmi "VEQ" promossi dalla Regione Siciliana, per gli anni 2013/2014 e successivi, la struttura ricorrente avrebbe aderito ai programmi annuali ed eseguito i controlli esterni di qualità sia con il CRQ, che con un *provider* esterno abilitato per l'anno 2013, a seguito della sospensiva ottenuta con il ricorso n. 551/2012 pendente presso il TAR Sicilia;

3) il decreto impugnato – nel contestare la *"mancata autorizzazione per l'esecuzione di esami specialistici attestati e rendicontati con lo stesso flusso M"* – avrebbe violato il legittimo affidamento del laboratorio di analisi ricorrente che da oltre trent'anni effettua esami di batteriologia, che gli enti mutualistici e le varie Aziende sanitarie hanno sempre provveduto a remunerare secondo le vigenti tariffe;

4) il provvedimento impugnato sarebbe viziato per contraddittorietà con la circolare n. 26844 del 26/03/2015 e per violazione della normativa nazionale e regionale di settore e dei principi di proporzionalità e buona fede in ordine alla non obbligatorietà dei programmi "VEQ" della Regione Siciliana;

5) il laboratorio ricorrente avrebbe fatto legittimo affidamento sull'efficacia sospensiva dell'obbligatorietà della registrazione al CRQ e di adesione ai programmi "VEQ" regionali al fine di dimostrare il possesso di tutti i requisiti strutturali, tecnici ed organizzativi necessari a garantire trattamenti sanitari rispondenti agli standards ordinari (tali provvedimenti sarebbero rimasti sospesi sino alla pubblicazione della pronuncia del C.G.A.R.S. del 6 febbraio 2015 n. 106);

6) con il D.D.G. n. 2708 del 28.12.2011 sarebbe stata affidata, senza gare e a costi eccessivi, alla Azienda Ospedaliera Universitaria "Paolo Giaccone" la realizzazione del programma, per quanto concerne in particolare l'individuazione dei campioni più idonei per le "VEQ", nonché gli aspetti organizzativi, economici e amministrativi delle stesse, garantendo l'economicità degli stessi *"ad un costo competitivo rispetto al prezzo ufficiale degli altri enti pubblici nazionali"*;

7) il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per eccesso di potere, per contraddittorietà e illogicità in quanto la *ratio* del decreto 463/2003 – di consentire la regolarizzazione delle non conformità – sarebbe stata disattesa dalla mancata previsione dei termini entro cui sanare le irregolarità riscontrate ovvero giustificare la mancata attuazione e dalla mancata verifica della sanatoria;

8) se le norme del d.P.R. del 14 gennaio 1997 e del D.A. 890/2012 venissero interpretate nel senso di statuire che le strutture di laboratorio devono partecipare obbligatoriamente alla "VEQ" promossa dalla Regione di appartenenza, queste sarebbero assolutamente irragionevoli oltre che illegittime per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione;

9) i DD.AA. in materia di “VEQ” sarebbero illegittimi per violazione della l.r. n. 5 del 2009 e per il mancato consulto delle organizzazioni sindacali di categoria;

10) sarebbe illegittimo fare gravare l'intero costo dei programmi sulle strutture private, considerata la scelta illegittima operata dalla Regione dell'obbligatorietà della partecipazione ai programmi “VEQ” per ogni indagine di laboratorio, anche per quelli effettuati solo occasionalmente. In palese difformità dall'accordo tra Governo, Regione e Province Autonome che espressamente privilegia i programmi di valenza sovraregionale, i programmi previsti dalla Regione Siciliana sarebbero finalizzati a una scelta esclusiva e egoistica dell'Amministrazione e non possono tradursi in ingenti costi per le strutture; rispetto ad alcune tipologie di analisi e di controllo, il controllo esterno di qualità non sarebbe realizzabile in quanto il campione si deteriora in tempi ristrettissimi non compatibili con quelli necessari per l'invio del campione e il suo recapito alla sede del laboratorio per essere analizzato (rispetto a tali tipologie di controlli, subire il costo relativo costituirebbe per il laboratorio una spesa inutile, sproporzionata e irragionevole);

11) il provvedimento impugnato, determinando la sospensione per novanta giorni dell'attività del laboratorio in convenzione con il S.S.R., sarebbe fonte di danni patrimoniali e non patrimoniali da valutarsi in via equitativa.

3. Dopo la rituale costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale della Salute, con la sentenza n. 2350 del 17 luglio 2023 il TAR Sicilia ha respinto il ricorso del Laboratorio Analisi Check-up Laboratorio Analisi Cliniche Dott. Valentino Franzone & C. S.a.s.

4. Tale sentenza è impugnata, per la integrale riforma, dalla parte soccombente nel primo giudizio, articolando i motivi di doglianza così rubricati:

I) *Erroneità della pronuncia del Giudice di primo grado su un punto fondamentale del giudizio, espressamente richiamato nel ricorso introduttivo.* La sentenza di prime cure ha omissso di considerare che – con il secondo motivo del ricorso – rubricato “*Violazione di legge. Eccesso di potere. Travisamento dei fatti*”, la struttura ricorrente ha contestato la legittimità nonché la sproporzionalità della sanzione comminata rispetto alle “*pretese non conformità riscontrate durante il sopralluogo effettuato dall'A.S.P. di Enna*”, evidenziando che riscontrata ritardata e mancata richiesta di adesione ai programmi “VEQ” regionali è da ricondurre “*alle altalenanti disposizioni ed interpretazioni della normativa in materia di VEQ*”.

II) *Erroneità della pronuncia del Giudice di primo grado per il richiamo effettuato nella fattispecie impugnata, alla sentenza n. 106/2015 del C.G.A.* Il primo giudice ha erroneamente richiamato la decisione del C.G.A.R.S. n. 106 del 2015 per giustificare l'irrogazione della sanzione contestata dal Laboratorio, giacché tale pronuncia riguarda fattispecie controversa diversa da quella per cui è causa.

III) *Erroneità della sentenza di primo grado laddove il giudice di merito non ha ritenuto di estendere gli effetti demolitori del giudicato formatosi sulle pronunce n. 263/2022 e n. 247/2022 del CGA vertenti su fattispecie identiche a quelle per cui è causa, in seno alle quali è stato accertato un vizio comune alla posizione di tutti i destinatari delle disposizioni relative alla obbligatorietà della VEQ*”. Le due sentenze del C.G.A.R.S. nn. 263/2022 e n. 247/2022, recanti accertamento della inesigibilità in capo alle strutture accreditate della condotta omissiva sanzionata dall'Amministrazione e riferita alla mancata adesione al programma “VEQ”, hanno effetto anche nei confronti dell'odierna appellante, con il corollario che la mancata estensione dell'effetto dei predetti giudicati si traduce in una evidente disparità di trattamento.

IV) *Erroneità della pronuncia di primo grado in ordine al mancato riconoscimento del risarcimento di un danno sia patrimoniale che non patrimoniale in capo alla struttura appellante.* Dall'annullamento del provvedimento sanzionatorio gravato in primo grado dovrà necessariamente conseguire l'accertamento del diritto di parte appellante al risarcimento del danno patito a causa dell'illegittimo provvedimento afflittivo adottato dall'Amministrazione.

5. Per resistere all'appello si sono costituiti nel presente giudizio di secondo grado sia l'Assessorato Regionale della Salute, sia l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico “Paolo Giaccone” di Palermo, entrambi con atto di mera forma depositato in data 22 febbraio 2024.

6. In prossimità dell'udienza pubblica di trattazione del proposto gravame, sia parte appellante, sia l'Assessorato Regionale della Salute, hanno prodotto ulteriori scritti difensivi per insistere nelle già rassegnate conclusioni.

Segnatamente, l'Assessorato memoria ex art. 73 c.p.a. in data 18 settembre 2025; parte appellante, memoria ex art. 73 c.p.a. in data 20 ottobre 2025 e memoria di replica in data 31 ottobre 2025.

7. All'udienza pubblica del 20 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

8. L'appello si palesa fondato con riferimento al primo motivo.

8.1. Con esso parte appellante denuncia l'erroneità della sentenza di prime cure nella parte in cui – in sede di esame congiunta dei motivi di ricorso – dopo avere richiamato i giudicati formati sulle sentenze di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 263/2022 e n. 247/2022, e l'indirizzo di questo giudice che aveva accertato l'assenza di precise istruzioni indispensabili per la partecipazione ai programmi regionali concernenti la "VEQ" e, pertanto, aveva ritenuto ingiustificata la sanzione irrogata a strutture accreditate in quanto irragionevole, ingiusta, illogica e adottata in violazione del principio di proporzionalità – ha affermato che *"nel caso di specie la struttura ricorrente non ha formulato specifiche censure con riferimento al suesposto profilo, ritenuto dalla giurisprudenza meritevole di accoglimento, limitandosi a lamentare, oltre alla lesione delle proprie prerogative procedurali, che la disposta sospensione dell'accreditamento sarebbe stata adottata in violazione del proprio legittimo affidamento"* (sentenza appellata, pagg. 9 – 10).

Deduce che con il secondo motivo del ricorso di primo grado, rubricato *"Violazione di legge. Eccesso di potere. Travisamento dei fatti"*, ha puntualmente contestato la legittimità nonché la sproporzione della sanzione comminata rispetto alle *"pretese non conformità riscontrate durante il sopralluogo effettuato dall'A.S.P. di Enna"*, evidenziando contestualmente che la riscontrata ritardata e mancata richiesta di adesione ai programmi "VEQ" regionali è da ricondurre *"alle altalenanti disposizioni ed interpretazioni della normativa in materia di VEQ"*.

Aggiunge di avere, con lo stesso mezzo, contestato che *"non tutti gli analiti sono presenti nei pannelli predisposti dal CRO (ovvero anche dagli altri provider). ... Per concludere si rammenta come per alcuni degli analiti previsti dalla programmazione regionale i provider privati e quello regionale non hanno tutti i programmi"* (pag. 17 del ricorso).

8.2. Il motivo è condiviso dal Collegio.

8.3. Con le sentenze n. 247/2022 e n. 263/2022, questo Consiglio di Giustizia Amministrativa – pronunciando su controversie sovrapponibili a quella per cui è causa, aventi a oggetto provvedimenti di sospensione temporanea dell'accreditamento di strutture accreditate con il Servizio Sanitario Regionale per l'asserita violazione dell'obbligo di partecipazione alla valutazione esterna di qualità (VEQ) – ha stabilito:

– la documentazione prodotta in giudizio dall'Amministrazione *"non offre alcuna prova circa la precisa indicazione degli analiti da parte di una fonte ufficiale facilmente reperibile dalle strutture, né di una avvenuta pubblicazione sul sito web dell'Amministrazione, della quale non è stata fornita documentazione di sorta"*, con la conseguenza che *"non è stata raggiunta in giudizio la prova della esigibilità in capo alle strutture accreditate della condotta la cui omissione è stata sanzionata con l'atto impugnato in primo grado"*;

– *"In tali condizioni, risulta evidente la sproporzione tra la grave sanzione comminata e l'entità dei rilievi, non essendosi tenuto conto della responsabilità in capo alla medesima Amministrazione per la condizione di incertezza nelle quali, nella prima fase di avvio delle nuove procedure, si erano venute a trovare, incolpevolmente, le strutture accreditate. Costituisce principio fondamentale in materia sanzionatoria, e limite all'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nella scelta della sanzione applicabile, il principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e, qualora si presenti una scelta tra più opzioni, la*

pubblica amministrazione debba ricorrere a quella meno onerosa, non potendosi imporre obblighi e restrizioni in misura superiore a quella strettamente necessaria a raggiungere gli scopi che l'amministrazione deve realizzare".

8.4. Con dette pronunce questo Consiglio ha quindi respinto l'appello dell'Amministrazione regionale, confermando, con diversa motivazione, le sentenze rese dal primo giudice e recanti accoglimento dei ricorsi delle strutture accreditate.

8.5. Ciò posto, risulta nella specie pacifico in atti che l'odierno appellante, con il secondo motivo del ricorso di prime cure, rubricato *"Violazione di legge. Eccesso di potere. Travisamento dei fatti"*, alla pagina 17 del ricorso, ha espressamente e puntualmente contestato: *"Non tutti gli analiti sono presenti nei pannelli predisposti dal CRQ (ovvero anche dagli altri provider); invero, in talune ipotesi, qualche analita da sottoporre a veq, deve essere acquistato presso provider differenti, a volte costringendo il laboratorio ad acquistare un intero pannello di analiti, solo per l'utilizzo di uno di essi. Per concludere si rammenta come per alcuni degli analiti previsti dalla programmazione regionale i provider privati e quello regionale, non hanno tutti i programmi. Relativamente agli stessi il responsabile del CRQ, Dott.ssa Francesca Di Gaudio in diverse conferenze ha evidenziato che per gli analiti per cui non esistesse la veq, la stessa poteva essere omessa"*;

8.6. Tale profilo di doglianza risulta completamente ignorato dal primo giudice, il quale – dopo avere richiamato le sentenze di questo Consiglio n. 247/2022 e n. 263/2022 e rammentato i principi ivi enunciati – ha erroneamente affermato che *"nel caso di specie la struttura ricorrente non ha formulato specifiche censure con riferimento al suesposto profilo, ritenuto dalla giurisprudenza meritevole di accoglimento..."*.

8.7. Pertanto, il primo motivo di appello si appalesa fondato, non corrispondendo alle risultanze del ricorso, e del fascicolo processuale di primo grado, che l'odierno appellante non abbia contestato, con riferimento al periodo per il quale è stata comminata la sanzione della sospensione dell'accreditamento di cui al decreto dirigenziale n. 581 del 2017, la mancanza di istruzioni indispensabili per partecipare ai programmi "VEQ", con particolare riguardo alla necessità di reperire da fonti ufficiali la indicazione degli analiti necessari per l'invio dei campioni all'esame dell'organismo regionale deputato ai controlli.

8.8. Ne discende che – facendo applicazione dei suesposti principi enunciati dalle sentenze di questo Consiglio n. 247/2022 e n. 263/2022 – il secondo motivo del ricorso di primo grado deve essere accolto, con conseguente annullamento del decreto dirigenziale regionale n. 581 del 2017 recante sospensione dell'accreditamento del laboratorio appellante.

8.9. La riforma integrale della sentenza appellata e l'annullamento del decreto dirigenziale di sospensione gravato con il ricorso di prime cure, permette l'assorbimento del secondo e terzo motivo di impugnazione.

9. Passando all'esame del quarto e ultimo motivo di appello – con cui parte appellante ripropone in questo grado l'azione risarcitoria già spiegata senza esito nel primo giudizio – esso non può essere condiviso dal Collegio.

9.1. Per indirizzo giurisprudenziale consolidato, anche presso questo Consiglio di Giustizia Amministrativa (cfr. C.G.A.R.S. 5 luglio 2024, n. 472), ai fini dell'accertamento della responsabilità di una pubblica amministrazione per provvedimento illegittimo, *"perché si configuri la colpa dell'amministrazione, occorre avere riguardo al carattere ed al contenuto della regola di azione violata: se la stessa è chiara, univoca, cogente, in caso di sua violazione, si dovrà riconoscere la sussistenza dell'elemento psicologico. Al contrario, se il canone della condotta amministrativa è ambiguo, equivoco o, comunque, costruito in modo tale da affidare all'autorità pubblica un elevato grado di discrezionalità, la colpa potrà sussistere solo nelle ipotesi in cui il potere è stato esercitato in palese spregio delle menzionate regole di imparzialità, correttezza e buona fede, proporzionalità e ragionevolezza, con la conseguenza che ogni altra violazione del diritto oggettivo resta assorbita nel perimetro dell'errore scusabile, ai sensi dell'art. 5 c.p."*.

9.2. Nel caso di specie, come condivisibilmente dedotto negli scritti difensivi dell'Amministrazione regionale, i contrasti giurisprudenziali ancora esistenti all'epoca della instaurazione del giudizio di primo grado in

ordine all'obbligatorietà dei programmi "VEQ", l'incertezza del quadro normativo regionale e la complessità della vicenda controversa, nonché il rilievo che il giudicato di cui alle sentenze n. 247/2022 e n. 263/2022 si è formato dopo circa cinque anni dall'adozione del contestato provvedimento regionale di sospensione dell'accreditamento, non è ravvisabile alcuna colpa in capo all'Amministrazione regionale. 247/2022 e n. 263/2022, elemento imprescindibile della fattispecie risarcitoria invocata da parte appellante.

9.3. Pertanto, in assenza dell'elemento soggettivo della colpa dell'Amministrazione, l'azione risarcitoria deve essere respinta.

10. In virtù della già evidenziata circostanza che l'indirizzo giurisprudenziale di cui alle sentenze n. 247/2022 e n. 263/2022 si è formato in pendenza della presente controversia, le spese del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, annulla il decreto dirigenziale dell'Assessorato Regionale della Salute n. 581 del 2017.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Giuseppe Chinè, Consigliere, Estensore

Maria Francesca Rocchetti, Consigliere

Paola La Ganga, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

IL SEGRETARIO