

**Il T.A.R. Lazio sulla natura degli atti organizzativi delle aziende del servizio sanitario nazionale
– difetto di giurisdizione del G.A. .**

(T.A.R. Lazio, sez. III - quater, sent. 5 giugno 2019, n. 7214)

L'organizzazione ed il funzionamento delle aziende del servizio sanitario nazionale non possono essere sindacate dal giudice amministrativo, in quanto le stesse non sono disciplinate con provvedimenti aventi natura pubblicistica, ma con atti aziendali di diritto privato. Ed infatti, gli atti di macro-organizzazione delle aziende sanitarie sono adottati con atti che il legislatore ha inteso qualificare di diritto privato, con una disciplina che ha inteso prendere innanzitutto in considerazione il loro carattere imprenditoriale strumentale pur se si tratta di attività nelle quali non rileva lo scopo di lucro e nel quale sono coinvolti valori costituzionali, inerenti allo svolgimento di un servizio pubblico, che la Costituzione considera indefettibile.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8793 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da F.V.M. Federazione Veterinari e Medici - Regione Lazio, S.I.Ve.M.P. Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica e dott. Mariano Sigismondi, in proprio e quale segretario aziendale delle sigle sindacali F.V.M. e S.I.Ve.M.P. ASL Viterbo, rappresentati e difesi dall'Avv. Sebastiano Zuccarello e dall'Avv. Biagio Bertolone, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Flaminia n. 109;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Rosa Maria Privitera dell'Avvocatura dell'Ente presso i cui uffici in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27, è elettivamente domiciliata; Azienda Sanitaria Locale - ASL Viterbo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Maria Rosaria Russo Valentini e Michele Cristoni, elettivamente domiciliata presso lo studio della prima in Roma Piazza Grazioli n. 5;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale:

- del decreto del Commissario ad acta presso la Regione Lazio del 20.03.2015 n. U00115 avente ad oggetto l'Approvazione dell'Atto Aziendale della ASL Viterbo, pubblicato sul BURL in data

21.04.2015 e dell'allegata Deliberazione del Direttore Generale della ASL Viterbo n. 221 del 26.02.2015 concernente "Adozione dell'Atto di Autonomia Aziendale della ASL di Viterbo" approvata in data 20.03.2015 e dell'allegato Atto Aziendale;

- della Deliberazione del Direttore Generale della ASL Viterbo n. 221 del 26.02.2015 concernente "Adozione dell'Atto di Autonomia Aziendale della ASL da Viterbo" approvata in data 20.03.2015 e del relativo Atto Aziendale;

- e, per quanto di ragione, di ogni altro atto antecedente successivo o comunque connesso con i procedimenti impugnati e al momento non conosciuti;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- della Deliberazione dell'Azienda Sanitaria Locale - ASL Viterbo n. 820 del 20 luglio 2015 avente ad oggetto "Regolamento dell'area di sanità veterinaria e sicurezza alimentare".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e dell'Azienda ASL Viterbo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 maggio 2019 la dott.ssa Emanuela Traina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato alla Regione Lazio ed all'Azienda Sanitaria Locale Viterbo, tempestivamente depositato, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento degli atti impugnati in epigrafe ritenendoli affetti da svariati profili di violazione di legge nella parte in cui hanno disposto l'accorpamento, in un'unica Unità Operativa Complessa ("UOC"), la funzione di Sanità Animale ("SA") e di Igiene degli allevamenti e delle produzioni Zootecniche ("IAPZ").

Con ricorso per motivi aggiunti gli stessi hanno, inoltre, esteso l'impugnazione alla sopravvenuta Deliberazione dell'Azienda Sanitaria Locale - ASL Viterbo, pure in epigrafe dettagliata, con la quale è stato adottato il consequenziale "Regolamento dell'area di sanità veterinaria e sicurezza alimentare".

Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intime; la Regione ha in particolare eccepito l'improcedibilità del ricorso principale e dei motivi aggiunti in ragione della sopravvenuta emanazione di un nuovo atto aziendale non impugnato nonché l'infondatezza degli stessi nel merito; l'ASL ha inoltre evidenziato l'inammissibilità di entrambi in ragione della mancata notificazione all'Avvocatura dello Stato, dovendosi considerare il Commissario ad Acta quale organo dell'amministrazione statale.

All'udienza del 28 maggio 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

La giurisprudenza è univoca nell'affermare che *"la contestazione delle linee di assetto organizzativo delle Aziende Sanitarie esula dalla sfera di cognizione del giudice amministrativo, poiché l'atto aziendale adottato dal Direttore Generale costituisce un atto di macro-organizzazione disciplinato dal diritto privato, a norma dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, diversamente da quanto previsto per le amministrazioni pubbliche in genere"* (ex multis, da ultimo, TAR Lazio, sez. III Quater sent. n. 26 del 3 gennaio 2019, che sul punto richiama TAR Piemonte, sez. I, 28 dicembre 2017, n. 1375).

Parimenti incontestata è l'affermazione secondo la quale "Se, di regola, la cognizione degli atti di macro-organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo (in quanto nell'emanazione di atti organizzativi di carattere generale viene esercitato un potere di natura autoritativa e non gestionale, cosicché non trova applicazione la riserva di giurisdizione del giudice ordinario di cui all'art. 68, del d.lgs. 29/1993, poi trasfuso nell'art. 63, del d.lgs. 165/2001), diversa è la disciplina dell'attività organizzativa del S.S.N. Ai sensi dell'art. 3, del d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs 229/1999, le USL (cui sono succedute con analogo disciplina le Aziende Sanitarie) si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e 'autonomia imprenditoriale'. Per una scelta legislativa che il giudice amministrativo non può sindacare, la loro organizzazione e il loro funzionamento sono disciplinati non con provvedimenti aventi natura pubblicistica (come dovrebbe essere sulla base dei principi sottesi all'art. 97 Cost.), ma con 'atti aziendali di diritto privato': le aziende agiscono mediante atti che il legislatore ha consapevolmente qualificato come 'di diritto privato' proprio - tra l'altro - per escludere la sussistenza di posizioni tutelabili di interesse legittimo e della giurisdizione amministrativa. In base all'attuale sistema, il direttore generale emana l'atto aziendale di organizzazione, è responsabile della gestione complessiva e nomina i responsabili delle strutture operative dell'azienda. Pertanto, diversamente da quanto avviene per le amministrazioni pubbliche in genere, gli atti di macro-organizzazione delle aziende sanitarie sono adottati con atti che il legislatore ha inteso qualificare 'di diritto privato', con una disciplina che ha inteso prendere innanzitutto in considerazione il loro carattere 'imprenditoriale strumentale' pur se si tratta di attività nelle quali non rileva lo scopo di lucro e nel quale sono coinvolti valori costituzionali, inerenti allo svolgimento di un servizio pubblico, che la Costituzione considera indefettibile" (TAR Lazio sent. 26/2019 cit. che sul punto richiama Cons. di Stato, sez. III, n. 1631/2016; inoltre Cons. di Stato 26 maggio 2017 n. 2511, TAR Campania, Salerno, sez. I, 3 gennaio 2018 n. 10; TAR Campania, Napoli, sez. V, 3 novembre 2017 n. 5124).

Ciò anche in quanto il fatto che la Regione partecipi alla definizione delle scelte di macro-organizzazione delle Aziende Sanitarie, come stabilito dall'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992, non priva le Aziende stesse della loro autonomia in punto di disciplina delle strutture e degli uffici (TAR Lazio, sent. cit).

La giurisdizione ordinaria sugli atti oggetto del presente giudizio è, peraltro, costantemente affermata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 25048 del 7 dicembre 2016, ordinanza n. 15304/2014; ordinanza n. 2031/2008).

Non resta, pertanto, al Collegio che dichiarare il ricorso ed i motivi aggiunti inammissibili per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di controversia riservata alla cognizione del giudice ordinario, davanti al quale il processo potrà essere proseguito con le modalità e nei termini di cui all'art. 11 c.p.a.

In considerazione del rilievo della questione di giurisdizione da parte dei ricorrenti e del fatto che la controversia viene definita con sentenza di rito, senza alcuna possibilità per il giudice adito di verificare la fondatezza della pretesa azionata, il Collegio ravvisa eccezionali motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili

per difetto di giurisdizione del giudice adito e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, con le conseguenti pronunce in motivazione indicate.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Massimo Santini, Consigliere

Emanuela Traina, Referendario, Estensore