



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 il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9124 del 2021, proposto da
Comune di **Velletri**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Lorella Karbon, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa
dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

nei confronti

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Ministero della Salute c/o Avvocatura Generale dello Stato, Comune di Anzio, Asl Rm 6, non
costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

Giancarlo Righini, Chiara Ercoli, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Bizzarri, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della Determinazione 18 giugno 2021 n. G07512 adottata dalla Regione Lazio – Direzione
salute ed Integrazione Sociosanitaria avente ad oggetto adozione del documento Tecnico recante:
“Programmazione della rete ospedaliera 2021-2023 in conformità agli standard previsti dal DM

70/2015” pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Lazio n. 66 del 01.07.2021, nella parte in cui dispone la chiusura del Punto Nascita P. Colombo di **Velletri**;

- del Parere negativo alla deroga per il P.N. di **Velletri** reso dal Ministero della Salute – Direzione Generale della programmazione Sanitaria DGPRDGS/ 00000625-P-12/01/2021;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, del Ministero della Salute e dei sigg.ri Giancarlo Righini e di Chiara Ercoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2022 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il comune ricorrente ha impugnato la deliberazione della regione Lazio avente ad oggetto “Programmazione della rete ospedaliera 2021-2023 in conformità agli standard previsti dal DM 70/2015”, con la quale è stata disposta la “*Chiusura del punto nascita P. Colombo di **Velletri** che a seguito della richiesta di deroga per il mantenimento dell'attività ostetrica e del parere negativo espresso dal Comitato Nazionale percorso nascita ha rilevato l'assenza del presupposto fondamentale del disagio orografico. ...*” e il relativo parere negativo.

Il parere negativo è basato essenzialmente su due elementi: il numero delle nascite che, a partire dal 2016, è decresciuto ed il criterio dell'assenza del disagio orografico riscontrabile quando PN alternativi presentano distanze superiori a 90 km.

Il Comune ha dedotto i seguenti motivi: 1. Violazione di Legge: violazione dell'art. 1, dell'art. 3, dell'art. 7 l. 241/1990; violazione e falsa applicazione dell'articolo 97 Cost. e dell'art. 32 Cost. Eccesso di potere per disparità di trattamento; Eccesso di potere illogicità e contraddittorietà manifesta, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti. 2. Violazione di legge: violazione dell'art. 2, d.lgs. 502/1992 e dell'art. 51, l.r. Lazio n. 31/2008; violazione e/o falsa applicazione della Legge Regione Lazio 16 giugno 1994. n. 18, sotto un diverso profilo. 3. Violazione di legge: violazione dell'art. 2, d.lgs. 502/1992 e dell'art. 51, l.r. Lazio n. 31/2008; violazione del principio del “giusto procedimento”, violazione dell'art. 7 della l. 241/1990 mancato avviso dell'avvio del procedimento.

Sostiene il Comune:

- che il provvedimento è del tutto carente di motivazione mancando ogni indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno indotto alla chiusura;
- che il parere reso dal CPNN e posto a fondamento di tale provvedimento non è vincolante per la Regione;
- che non è stata garantita alcuna partecipazione al procedimento;
- che il P.N. di **Velletri** ha totalizzato, nell'anno 2019 un numero di nascite superiore a quello riscontrato presso le altre strutture interessate (Palestrina, Anzio, Civitavecchia), peraltro con un bacino di utenza superiore a quello di **Velletri** (v. numero residenti) e pur trovandosi lo stesso nella condizione, sul piano "orografico", analoga a quella degli altri P.N. quanto al chilometraggio ma con un maggior disagio quanto alle condizioni della viabilità;
- che la chiusura non è stata oggetto della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale.

Si è costituita la Regione controdeducendo nel merito e il Ministero della Salute eccependo il difetto di legittimazione passiva e controdeducendo nel merito.

Si sono costituiti altresì il sig. Righini e la sig.ra Ercoli deducendo in favore del Comune ricorrente.

Alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2002 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente va dichiarato inammissibile l'atto di intervento del sig. Righini e della sig.ra Ercoli.

In particolare, gli intervenienti hanno proposto un ricorso straordinario impugnando il medesimo provvedimento oggetto del presente giudizio.

A seguito di opposizione al giudizio proposta dall'Amministrazione, gli intervenienti si sono costituiti nel presente ricorso.

L'art. 10, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, stabilisce che *"i controinteressati, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso, possono richiedere, con atto notificato al ricorrente e all'organo che ha emanato l'atto impugnato, che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale. In tal caso, il ricorrente, qualora intenda insistere nel ricorso, deve depositare nella segreteria del giudice amministrativo competente, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, l'atto di costituzione in giudizio, dandone avviso mediante notificazione all'organo che ha emanato l'atto impugnato ed ai controinteressati e il giudizio*

segue in sede giurisdizionale secondo le norme del titolo III del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e del regolamento di procedura, approvato con regio decreto 17 agosto 1907, n. 642”.

La disposizione prevede che il ricorso sia proseguito in sede giurisdizionale con la proposizione di un autonomo ricorso, proprio in quanto si traspone il giudizio così come instaurato davanti al Presidente della Repubblica nell’ambito giurisdizionale.

Nel caso in esame, pertanto, gli intervenienti nel presente ricorso, avrebbero dovuto comunque proporre autonomo ricorso.

È poi necessario verificare se l’atto in esame può essere ritenuto un atto di intervento ad adiuvandum.

Per l’art. 50 (Intervento volontario in causa), c.p.a. *“1. L'intervento è proposto con atto diretto al giudice adito, recante l'indicazione delle generalità dell'interveniente. L'atto deve contenere le ragioni su cui si fonda, con la produzione dei documenti giustificativi, e deve essere sottoscritto ai sensi dell'articolo 40, comma 1, lettera d). 2. L'atto di intervento è notificato alle altre parti ed è depositato nei termini di cui all'articolo 45; nei confronti di quelle costituite è notificato ai sensi dell'articolo 170 del codice di procedura civile. 3. Il deposito dell'atto di intervento di cui all'articolo 28, comma 2, è ammesso fino a trenta giorni prima dell'udienza”.*

Nel caso in esame, l’atto è stato depositato il 24 gennaio 2022, e quindi oltre il termine di 30 giorni prima dell’udienza, stabilito dall’articolo citato, con la conseguenza dell’inammissibilità dell’intervento.

Per quanto riguarda l’eccezione di difetto di legittimazione passiva proposta dal Ministero, questa non può essere accolta in quanto il Comune ricorrente impugna direttamente anche un atto emanato dallo stesso Ministero.

Nel merito il ricorso è infondato sulla base della giurisprudenza consolidata la quale, in una fattispecie del tutto analoga, ha rilevato: *<<Gli atti qui gravati, come efficacemente evidenziato dal giudice di prime cure, si dispiegano, invero, armonicamente nel solco tracciato dalle "Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo" dettate con l'accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali sancito dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni del 16 dicembre 2010, che prevedono, tra l'altro, al punto 1, la "razionalizzazione/riduzione progressiva dei punti nascita con numero di parti inferiore a 1000/anno".*

Con tali "Linee" si raccomanda "di adottare stringenti criteri per la riorganizzazione della rete assistenziale, fissando il numero di almeno 1000 nascite/anno quale parametro standard a cui tendere, nel triennio, per il mantenimento/attivazione dei punti nascita. La possibilità di punti nascita con numerosità inferiore, e comunque non al di sotto di 500 parti/anno, potrà essere prevista solo sulla base di motivate valutazioni legate alla specificità dei bisogni reali delle varie aree geografiche interessate con rilevanti difficoltà di attivazione dello STAM (Servizio di Trasporto Assistito Materno)" ...

7.5. Va infatti ribadito, alla stregua del precedente soprarichiamato, da cui non vi è ragione di discostarsi, che lo stesso prerequisito rappresenta non certo un mero parametro di economicità dell'azione amministrativa, ma uno standard operativo di sicurezza alla stregua di concordi e consolidate indicazioni scientifiche in materia, in particolare anche dell'OMS (che a tal riguardo stabilisce il più rigido rapporto di 650 parti/anno), secondo cui un parametro numerico inferiore non consente di conseguire il dimensionamento minimo previsto sia dal punto di vista dell'efficienza dell'investimento, sia soprattutto dal punto di vista della salvaguardia della salute delle partorienti e dei nascituri, essendo provato che più alto è il numero dei parti/anno, maggiori sono la manualità e l'esperienza degli operatori e minore il tasso di complicanze e di mortalità (Cons. Stato n. 4393 del 2014).

Nel declinare l'ambito di applicazione del valore di cui all'art. 32, co. 1, Cost., che sancisce la tutela della salute quale "diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività", cioè come bene della persona, ma anche dell'intera società civile che ha bisogno dell'integrità e del benessere psico-fisico di tutti i cittadini per l'affermazione e lo sviluppo dei suoi valori, questa Sezione ha, infatti, osservato come siffatto diritto fondamentale implichi, nel caso di specie, non già necessariamente la vicinanza del punto nascita, ma un'organizzazione finalizzata all'obiettivo, fatto proprio dalla Giunta regionale con la contestata deliberazione, di garantire ad ogni gestante ed ad ogni neonato "in qualsiasi centro nascita, ai vari livelli assistenziali, un'assistenza appropriata e sicura" conforme ai livelli essenziali delle prestazioni.."(Cons. Stato n. 4393 del 2014).

Vale, peraltro, sul punto richiamare, ad ulteriore sostegno, quanto riferito nella memoria difensiva della Regione, e comprovato dalla documentazione in atti, nella parte in cui evidenzia che sulla opportunità/necessità di chiudere i punti nascita con numero di parti al di sotto della soglia suindicata si sono espressi competenti Società ed Associazioni del settore, tra cui la Società Italiana di Ginecologi e Ostetricia con parere del 24/9/14; l'Associazione Ginecologi

7.6. La Regione Lazio non poteva, dunque, partire da un criterio diverso da quello indicato nell'accordo de quo, al fine di conseguire, non solo le finalità di equilibrio economico-finanziario, ma anche e soprattutto il prioritario obiettivo di assicurare ad ogni coppia mamma-neonato un'assistenza appropriata, sicura e uniforme sul territorio regionale.

In tal modo, ha, dunque, esercitato i propri poteri di pianificazione, programmazione e di indirizzo tecnico amministrativo e di coordinamento delle attività delle Aziende Sanitarie, conformemente a quanto stabilito dall'art. 2, comma 2 e dall'art. 3, co. 1 bis, del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502.

8. Né, peraltro, risultano comprovati fattori giustificativi che, in virtù di dati obiettivi, ed in linea con la disciplina di settore, valgono ad escludere, in via di deroga, la soppressione dei punti nascita non in linea con le mentovate previsioni.

8.1. È vero che l'accordo Stato-Regioni del 2010 prevede l'eccezionale possibilità di derogare alla previsione generale di mantenere o attivare punti nascita con almeno 1000 nascite/anno, "sulla base di motivate valutazioni legate alla specificità dei bisogni reali delle varie aree geografiche interessate con rilevanti difficoltà di attivazione dello STAM (Servizio di Trasporto Assistito Materno)". Ciò nondimeno, lo stesso accordo, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, esclude la possibilità di deroghe in favore di punti nascita con numero di parti inferiore alla soglia di 500 parti/anno ...

9. Le medesime considerazioni possono, infine, essere replicate quanto ai profili di contestazione che afferiscono alla distanza ed alla viabilità: ed, invero, in mancanza di pertinenti richiami a standard di riferimento che risulterebbero ingiustificatamente elusi, le considerazioni svolte finiscono per costituire asserzioni soggettive in contrasto con le valutazioni delle distanze e dei tempi di percorrenza effettuate dalla Regione.

Occorre, invero, rammentare che le determinazioni sul punto adottate, ove non vincolate a standard previsti dalla disciplina di settore, restano connotate da ampia discrezionalità tecnica, perciò insuscettibili di sindacato di legittimità se non per i noti, macroscopici vizi di irrazionalità, illogicità e travisamento.

Più nello specifico, quando l'Amministrazione non applica scienze esatte che conducono ad un risultato certo ed univoco, ma formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfessare quest'ultimo non è sufficiente evidenziare la mera non

condivisibilità del giudizio, dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità, l'evidente insostenibilità, con la conseguenza che, ove non emergano travisamenti, pretestuosità o irrazionalità, ma solo margini di fisiologica opinabilità e non condivisibilità della valutazione tecnico-discrezionale operata dalla Pubblica amministrazione, il giudice amministrativo non può sovrapporre alla valutazione opinabile del competente organo della stessa la propria giacché diversamente egli sostituirebbe un giudizio opinabile con uno altrettanto opinabile, assumendo così un potere che la legge riserva all'Amministrazione (in questo senso, Tar Puglia, Bari, n. 428 del 2015)>> (Cons. St., III 23 settembre 2019, n. 6335)

In sostanza, il limite minimo di 500 parti per anno costituisce il prerequisito dimensionale in carenza del quale le Linee di indirizzo prescrivono la chiusura; la mancanza del numero minimo di parti per anno <<è perciò la ragione primaria e sufficiente della prevista disattivazione, a prescindere ... dalle motivazioni economico finanziarie della revisione della rete ospedaliera imposta dal piano regionale di rientro. Va infatti ribadito che lo stesso prerequisito rappresenta non certo un mero parametro di economicità dell'azione amministrativa, ma uno standard operativo di sicurezza alla stregua di concordi e consolidate indicazioni scientifiche in materia, in particolare anche dell'OMS (che a tal riguardo stabilisce il più rigido rapporto di 650 parti/anno), secondo cui un parametro numerico inferiore non consente di conseguire il dimensionamento minimo previsto sia dal punto di vista dell'efficienza dell'investimento, sia soprattutto dal punto di vista della salvaguardia della salute delle partorienti e dei nati, essendo provato che più alto è il numero dei parti/anno, maggiori sono la manualità e l'esperienza degli operatori e minore il tasso di complicanze e di mortalità>> (Cons. St., III sez., n. 4392 del 27 agosto 2014).

In conclusione, il ricorso deve essere respinto con compensazione delle spese visto che si tratta di due amministrazioni.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'atto di intervento dei sigg.ri Righini ed Ercoli;
- respinge il ricorso;
- compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere, Estensore

Francesca Ferrazzoli, Referendario

L'ESTENSORE
Claudia Lattanzi

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO