

L'accreditamento sanitario ed il principio di sussidiarietà orizzontale

labsus.org/2021/03/accreditamento-sanitario-ed-il-principio-di-sussidiarieta-orizzontale/

di Silvia Piccione March 29, 2021



Con la sentenza del 2 settembre 2020, n. 249, il T.A.R. Abruzzo-Pescara interviene in merito ad una controversia relativa l'accreditamento da riconoscere ad una struttura sanitaria privata. La pronuncia risulta di particolare interesse, allorché il giudice, nel tentativo di chiarire qual è l'obiettivo perseguito mediante il ricorso all'istituto dell'accreditamento, richiama la sussidiarietà orizzontale, intesa quale principio teso a garantire un miglioramento dell'offerta assistenziale.

Il quadro normativo di riferimento

Il rapporto tra Servizio sanitario nazionale (SSN) e soggetti privati ha subìto numerose variazioni nel tempo, fino a giungere all'odierno modello di regolazione cosiddetto delle tre A (Autorizzazione, Accreditamento, Accordo). Le Autorità amministrative preposte all'emanazione dei rispettivi provvedimenti sono tenute, in fase istruttoria, a verificare la sussistenza di diversi parametri.

Orbene, l'autorizzazione è la richiesta avanzata da ogni operatore che intenda realizzare strutture finalizzate all'erogazione di qualsiasi prestazione sanitaria. Tale istanza è presentata al Comune che deve verificare la sussistenza dei requisiti della struttura e la conformità rispetto alla programmazione della distribuzione degli operatori sanitari sul territorio, previa acquisizione della valutazione di conformità della Regione.

L'accreditamento, invece, ai sensi dell'art. 8-quater D.lgs. 502/1992, è rilasciato dalla Regione alle strutture pubbliche o private ed ai professionisti autorizzati che ne facciano richiesta, previa valutazione della «rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti».

Nel quadro delineato dal legislatore nazionale, le Regioni possono introdurre ulteriori disposizioni e così, ai sensi dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2007, i soggetti, sia pubblici che privati autorizzati all'esercizio delle attività sanitarie, possono presentare domanda di accreditamento istituzionale ai sensi dell'articolo 8-quater del d.lgs. 502/1992, rispettando i termini e le modalità individuate nel bando regionale predisposto e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (BURA). Tuttavia, il rilascio dell'accreditamento istituzionale su richiesta delle strutture sanitarie autorizzate non è subordinato all'emanazione del bando regionale se la verifica della funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale, ai sensi dell'articolo 8-quater del d.lgs. 502/1992, possa ritenersi assunta all'esito di processi di riconversione della rete assistenziale, o a seguito dell'approvazione di specifici piani operativi regionali dettati da norme nazionali.

Alla luce della normativa vigente, pertanto, la sentenza del **Tar Abruzzo n. 249 del 2020** risulta particolarmente importante poiché esprime due importanti principi in merito all'obbligo di pubblicazione del bando per i nuovi accreditamenti di soggetti privati.

La vicenda giudiziaria

Nell'anno 2014 una società privata, già autorizzata dal 2007 all'esercizio di attività sanitaria, presenta alla Regione Abruzzo un'istanza di accreditamento ex art. 6 della L. 32/2007 della Regione Abruzzo. Stante il silenzio dell'Amministrazione, nel 2017 la società presenta istanza con diffida e, successivamente, instaura un giudizio dinanzi al giudice amministrativo con ricorso volto ad ottenere la condanna della Regione all' adozione di un provvedimento, non soltanto espresso, bensì favorevole. In questo modo, la ricorrente mostrava di aderire alla tesi dottrinale che attribuiva natura di provvedimento vincolato all'atto di accreditamento istituzionale, previa la sola verifica della completezza della documentazione allegata prevista dalla legge. Invero, il Tar Abruzzo, con sentenza n. 300/2018, ha accolto parzialmente il ricorso principale, condannando la Pubblica Amministrazione a provvedere in modo espresso sull'istanza del privato, in conformità all'art. 2 della L.241/1990 (anche perché «si verte in materia di diritti incomprimibili, la cui tutela non può subire ritardi»), entro 30 giorni dalla notifica o comunicazione della sentenza, e concedendo altri 60 giorni qualora si dovesse ancora procedere alla **pubblicazione del bando**ex art 6 cit. Tuttavia, la Pubblica Amministrazione non si è conformata alla statuizione del giudice amministrativo e, pertanto, la società privata ha agito in giudizio per l'ottemperanza della citata sentenza n. 300/2018 chiedendo, altresì, l'annullamento dell'intervenuto atto della Direzione Regionale, con cui era stata dichiarata l'improcedibilità dell'istanza della

I principi di concorrenza e quello della sussidiarietà orizzontale

ricorrente, considerata la mancata pubblicazione del bando.

Il Tar Abruzzo-Pescara, sez. I, con la sentenza numero n. 249 del 2 settembre 2020, ha sancito **due importanti obblighi** cui la Pubblica Amministrazione deve conformarsi. Orbene, la Pubblica Amministrazione deve innanzitutto rispettare l'obbligo di **pubblicazione periodica dei bandi per i nuovi accreditamenti**; altresì, deve tener conto del fatto che una politica di contenimento dell'offerta sanitaria non può tradursi in privilegio per i soggetti già accreditati, inevitabile conseguenza del mancato accreditamento dei c.d. "newcomers".

Invero, effettuare una verifica periodica degli operatori del settore favorisce il **miglioramento dell'offerta sanitaria** e, di conseguenza, garantisce una **concorrenza effettiva**. Deve infatti considerarsi che il procrastinare *sine die* la pubblicazione di nuovi bandi non può neanche essere giustificato alla luce di una esigenza di contenimento della spesa sanitaria, in quanto accreditare un soggetto non significa corrispondergli una remunerazione per le prestazioni erogate, poiché è l'accordo *ex* art. 8-quinquies del d.lgs. 502/1992 che fa sorgere tale diritto.

Tutto ciò considerato, il Tar Abruzzo ha dichiarato la nullità del provvedimento di diniego dell'istanza adottato dalla Direzione Regionale, impugnato dalla ricorrente per contrasto e violazione del giudicato formatosi nella menzionata sentenza 300/2018, ha sancito l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sulla istanza, previa pubblicazione di un bando per l'accreditamento, e, infine, ha sottolineato che il fabbisogno va inteso come parametro qualitativo volto anche all'accertamento delle qualità dell'offerta assistenziale presentata dai "newcomers".

Tale verifica, invero, mira al perseguimento dell'**obiettivo di migliorare l'offerta assistenziale** che, secondo l'interpretazione fornita dal giudice amministrativo nella sentenza in analisi, è altresì **perseguito** dal legislatore nazionale **mediante la scelta di avvalersi della sussidiarietà orizzontale** nel settore delle prestazioni sanitarie, garantendo una periodica apertura del mercato volta sia a selezionare i migliori, sia a verificare la sussistenza dei requisiti in capo ai soggetti già accreditati.

Osservazioni critiche

Tuttavia, tale lettura ermeneutica appare impropria in quanto, ad avviso di chi scrive e senza voler entrare nel merito della sentenza, il **principio di sussidiarietà** orizzontalenon può dirsi perfettamente sovrapponibile all'altresì menzionato principio di concorrenza, come applicato al settore dei servizi pubblici, sebbene i due possano presentare dei punti in comune. Invero, entrambi i principi promuovono e incoraggiano il coinvolgimento dei cittadini nella gestione della "res publica" e nello svolgimento di attività di interesse generale; tuttavia la sussidiarietà orizzontale, ex art. 118 Cost. ultimo comma, esprime la volontà dei Padri costituenti di promuovere un rapporto tra soggetti pubblici e privati caratterizzato da spontaneità, mentre il principio di concorrenza trova fondamento nell'art. 41 Cost., che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, con finalità di lucro.

L'obbligo delle Pubbliche Amministrazioni di pubblicare periodicamente i bandi, per l'accreditamento dei privati all'erogazione di prestazioni sanitarie, sembrerebbe quindi espressione più del **principio di concorrenza** che del principio di sussidiarietà orizzontale.

Foto di copertina: Michal Jarmoluk su Pixabay

ALLEGATI (1):

Tar Abruzzo, Sentenza del 2 settembre 2020 n. 249