

Pubblicato il 21/11/2025

N. 09134/2025REG.PROV.COLL.  
N. 07808/2023 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 7808 del 2023, proposto da

-OMISSIS- in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Torchia, Gabriele Sabato, Nicolle Purificati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi n.47;

***contro***

- Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberta Barone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- Commissario *ad acta* per la Prosecuzione del Piano di Rientro dai Disavanzi Regionali del Settore Sanitario della Regione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituiti in giudizio;

- Azienda Sanitaria Locale Roma 6, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Merelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 02921/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e dell'Azienda Sanitaria Locale Roma 6;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 il Cons. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Espone l'appellante-OMISSIS- di gestire la casa di cura -OMISSIS- che opera in regime autorizzativo per lo svolgimento delle seguenti attività sanitarie: presidio di ricovero ospedaliero per post-acuzie; struttura di assistenza residenziale a persone non autosufficienti, anche anziane; centro residenziale per cure palliative (hospice); servizi di diagnosi e cura, utilizzabili anche ambulatorialmente; ambulatorio polispecialistico. Le predette attività sono state autorizzate rispettivamente con DCA n. U00393 del 2016 e con DCA n. 121 del 2018.

La medesima casa di cura, inoltre, opera in regime di accreditamento quanto alle seguenti attività: presidio di ricovero ospedaliero per post-acuzie (per 95 posti letto; lungodegenza (cod. 60); struttura di assistenza residenziale a persone non autosufficienti, anche anziane (n. 80 p.r.; liv. ass.: mantenimento A); servizio di diagnosi e cura, utilizzabile anche ambulatorialmente (diagnostica di laboratorio di base).

Con DCA n. 121 del 2018, la Regione ha infine rilasciato a RdP l'accREDITAMENTO definitivo per l'attività di centro residenziale hospice (per n. 16 p.r. in regime residenziale e 64 trattamenti domiciliari).

1.2. Con delibera del 31 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri – considerata *“l’attuale situazione di diffusa crisi internazionale determinata dalla insorgenza di rischi per la pubblica e privata incolumità”* derivanti dalla nuova infezione da Covid-19 – ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria.

Pertanto, con ordinanza n. -OMISSIS-del 6 marzo 2020, il Presidente della Regione Lazio ha ordinato il coinvolgimento di tutte le strutture pubbliche e private accreditate nella gestione dell’emergenza e imponendo loro la “massima cooperazione e disponibilità”, nonché l’obbligo “di accogliere i pazienti eventualmente trasferiti dalle strutture pubbliche o private”.

La casa di cura -OMISSIS-, quindi, ha accolto pazienti provenienti dagli ospedali del territorio, nel rispetto delle prescrizioni impartite a livello nazionale e regionale.

1.3. In questo frangente, in data 6 aprile 2020 la ASL RM 6 ha eseguito un sopralluogo presso detta struttura per verificare l’attività svolta in relazione alla positività di un paziente al SARS-Cov2 trasferito il 5 aprile presso il Presidio ospedaliero di Ariccia. Alla luce delle positività riscontrate, sono stati estesi gli accertamenti mediante esecuzione di tamponi naso-faringei e/o orofaringei su tutti i degenti della struttura e su gran parte degli operatori sanitari, registrando un totale di 86 Covid positivi.

1.4. Il Presidente della Regione Lazio, su indicazione dell’unità di Crisi regionale, valutata l’esigenza di intervenire a migliore precisazione delle misure di carattere straordinario già adottate finalizzate a fronteggiare l’emergenza sanitaria da COVID-19, ha emanato l’Ordinanza n. -OMISSIS-con la quale ha disposto ulteriori misure di contenimento.

1.5. In data 15 aprile 2020 la Regione ha diffidato la struttura a provvedere alla sostituzione del Direttore Sanitario con professionista idoneo in possesso dei requisiti di cui al par. n. 2.0.3. del DCA n. U0008/2011 e s.m.i.

In pari data, altresì, è stato effettuato un ulteriore sopralluogo finalizzato a valutare l’applicazione delle indicazioni già fornite in data 6 aprile 2020 e la conseguente adeguatezza gestionale e operativa per la prevenzione o riduzione

dei rischi connessi alla diffusione del virus SARS-COV2-19. All'esito dello stesso sono emerse numerose criticità e segnatamente: *“La struttura non garantisce un accesso unico al personale, tale da garantire una precoce identificazione dei soggetti con possibili sintomi da riferire a sindrome COVID. Il sistema di monitoraggio sindromico per il personale viene effettuato al momento dell'ingresso in reparto. I pazienti positivi sono stati allocati nella Lungodegenza 2, per un totale di 41 pazienti, mentre i pazienti al momento negativi (15), sono stati allocati nella Lungodegenza 1. Nonostante tale divisione fisica, all'atto del sopralluogo permaneva aperta una porta di comunicazione fra i due reparti utilizzata sia dal personale di assistenza che dal personale ausiliario, non assicurando pertanto un adeguato isolamento dei pazienti positivi. Nel reparto di Lungodegenza 2 (reparto COVID), il locale di vestizione/svestizione non risultava adeguato, costituito da un bagno con antibagno, tale da non permettere la suddivisione del momento della vestizione da quello della svestizione. Il personale intervistato durante il sopralluogo, pur avendo dichiarato di aver ricevuto le disposizioni per il contenimento dei rischi, ha asserito di non aver ricevuto una adeguata formazione sull'utilizzo dei DPI. Si è constatato che il monta-lettighe veniva utilizzato per la movimentazione dei ROT, non garantendo il percorso sporco-pulito. I ROT adeguatamente stoccati, inoltre, risultavano allocati in un locale destinato al carrello di emergenza. Non sono state esibite evidenze relative all'addestramento del personale rispetto al corretto utilizzo dei DPI”*. Gli ispettori della ASL hanno concluso il loro verbale affermando che *“Allo stato attuale, vista anche la situazione epidemiologica riscontrata, a parere degli scriventi, sulla base degli atti e delle dichiarazioni acquisite, le misure di prevenzione adottate non risultano efficaci nel contenere la diffusione del virus pandemico SARS-CoV-2”*.

In data 16 aprile la Casa di cura ha riscontrato la diffida regionale comunicando di aver provveduto, con decorrenza dal 17 aprile 2020, alla sostituzione del Direttore sanitario con professionista idoneo.

Successivamente sono stati effettuati nuovi sopralluoghi presso la struttura de qua, all'esito dei quali sono state impartite ulteriori specifiche disposizioni al nuovo Direttore ed evidenziate le seguenti criticità: *“Dispositivi di protezione individuale Sulla base di quanto dichiarato, non è possibile al momento valutare se gli*

*operatori avessero disponibilità di idonei DPI nel periodo precedente al primo caso. A quanto pare erano disponibili mascherine chirurgiche, camici monouso e guanti, ma non è chiaro se tali dispositivi fossero nella disponibilità di tutti gli operatori, né se vi fosse un monitoraggio sul loro effettivo e corretto utilizzo. Solo successivamente al riscontro della prima positività, che risale al 5 aprile scorso, sembra essere stata garantita a tutti la disponibilità di respiratori (FFP2 e FFP3), sovracamici, calzari, occhiali e guanti. È stato chiesto al direttore sanitario di specificare tali aspetti nella relazione e di produrre le necessarie evidenze documentali. Informazione e Formazione degli operatori Non sembra essere stato definito né formalizzato un programma di formazione specifico sull'emergenza COVID-19, né sessioni di addestramento per il corretto utilizzo dei DPI. È stato chiesto al direttore sanitario di fornire le evidenze documentali che attestino la definizione da parte della struttura di un programma formativo, anche utilizzando le risorse rese disponibili online dall'Istituto Superiore di Sanità e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.*

#### *Sanificazione*

*Non sono state fornite informazioni esaustive circa le attività di pulizia e sanificazione degli ambienti, né relativamente alla auspicabile maggior frequenza degli interventi, quantomeno nei reparti che ospitano pazienti positivi, né sul tipo di prodotti utilizzati. Anche in questo caso è stato chiesto al direttore sanitario di fornire le opportune evidenze documentali”.*

Sono emerse, altresì, criticità relative alla mancata applicazione di alcune delle disposizioni dettate dalla ASL.

In data 19 aprile 2020 la -OMISSIS- ha riscontrato le contestazioni dell'Azienda sanitaria, rappresentando in particolare di non essere una struttura COVID che nasce per fronteggiare tale emergenza e di dovere adeguarsi alle nuove esigenze, assumendo comunque di essersi conformata a tutte le prescrizioni e raccomandazioni regionali per la prevenzione della diffusione del virus, e riferendo di essere in procinto di ultimare le misure richieste con le note prot. n. 19424 e 19519 del 17 aprile 2020.

In data 20 aprile è stato effettuato un sopralluogo dei NAS di Roma, all'esito del quale sono state riscontrate le criticità già rilevate e l'attuazione solo

parziale delle misure prescritte.

Il successivo 21 aprile è stato contestato alla struttura l'inadempimento ai sensi dell'art. 15 del contratto sottoscritto con la struttura: *“sotto il profilo sintomatico del mancato possesso del requisito tecnico con diretto riferimento alla mancata applicazione delle disposizioni nazionali e regionali impartite al fine di ridurre il rischio di esposizione e trasmissione del virus COVID 19 (mancata separazione dei reparti COVID e NO COVID; assenza di percorsi assistenziali e di servizio differenti per pazienti COVID e NO COVID; assenza di personale assistenziale dedicato specificatamente o ai pazienti COVID e ai pazienti NO COVID; presenza di locali non adeguati per la vestizione e la svestizione degli operatori sanitari; assenza di idonea separazione all'interno dei reparti tra i percorsi “pulito” e “sporco”; mancato controllo del confinamento dei pazienti COVID positivi, con relativa commistione fra pazienti positivi e negativi; assenza di identificazione dei rifiuti all'interno della RSA che rende impossibile il riconoscimento del rifiuto, reparto di provenienza (COVID o NO COVID) e la data di confezionamento; compilazione incompleta/erronea delle operazioni di carico/scarico del registro dei rifiuti”*.

La casa di cura ha riscontrato le contestazioni, chiedendo di rettificare le conclusioni di cui alle note prot. n. 19823 e 5752 del 20 aprile relative al personale; con ulteriore nota di pari data, la struttura ha rappresentato di essersi prontamente attivata e di aver messo in atto: la separazione dei percorsi tra COVID e NO COVID; l'individuazione del personale dedicato; la procedura operativa in relazione al nuovo assetto della struttura; ribadendo che il presidio non è struttura COVID e che ha fatto il possibile per adeguarsi alle nuove esigenze.

1.6. Sono seguiti ulteriori sopralluoghi ed ulteriori contestazioni, tutte riscontrate dalla casa di cura, fino alla redazione della relazione finale da parte dell'Audit Regionale del 4 maggio 2020, nelle cui conclusioni è stato rilevato che: *“Dall'analisi delle risultanze documentali emerge la sostanziale mancanza di una risposta organica in termini organizzativi e gestionali da parte della direzione sanitaria. Le evidenze documentali prodotte, infatti, appaiono frammentarie, talvolta generiche, spesso di*

*difficile interpretazione e comunque quasi sempre prive di alcun riscontro sulla loro effettiva implementazione all'interno della struttura. Molti dei documenti prodotti sono semplici comunicazioni mail, in cui si forniscono alcune indicazioni sulla gestione dell'emergenza epidemiologica, ... omissis ... In sintesi non sembra essere chiara una precisa catena di comando e di responsabilità all'interno della struttura. Spesso, per poter correttamente interpretare i documenti forniti, si sono dovuti incrociare i nominativi contenuti nelle mail prodotte con quelli dell'elenco del personale oppure riportati all'interno di altri documenti. ...omissis ... Il primo documento che sembra contenere un approccio, almeno in parte, organico alla gestione dell'emergenza epidemiologica, è la procedura di cui all'Allegato 09 che però, per i motivi specificati al punto 2 del paragrafo 2.2.1, non può che essere successiva al 16 marzo. Manca, comunque, l'evidenza di un piano operativo adattato allo specifico contesto strutturale, con la precisa e dettagliata individuazione di spazi e modalità di isolamento dei casi sospetti e positivi, della separazione dei percorsi, della separazione del personale (sanitario e di supporto) nelle aree COVID e NO-COVID. Anche le evidenze sulla gestione del rischio infettivo nel suo complesso, appaiono piuttosto generiche anche dal punto di vista delle iniziative di informazione e formazione degli operatori. Le criticità connesse alle carenze di un approccio organizzativo-gestionale di questo tipo, si riflettono anche sugli aspetti legati alla sanificazione degli ambienti, alla formazione, nonché all'approvvigionamento e alla fornitura dei DPI. Senza ripetere quanto esposto in dettaglio nei paragrafi 2.2.3, 2.2.7 e 2.2.8, preme qui sottolineare la particolare rilevanza delle criticità relative ai DPI. Pur riconoscendo le difficoltà, comuni a tutte le strutture del SSR, nell'approvvigionamento dei DPI, almeno nelle fasi iniziali dell'emergenza epidemiologica, si sottolinea la mancanza di evidenze che documentino la loro effettiva disponibilità per gli operatori, in termini sia quantitativi che qualitativi, e un'attività di monitoraggio sul loro effettivo e corretto utilizzo. Spesso la documentazione prodotta sembra voler assolvere alla finalità, peraltro in più punti esplicitata, di documentare più i tentativi di approvvigionamento attraverso i canali istituzionali, che non l'effettivo sforzo di reperimento dei DPI. In conclusione, si ritiene che una reazione più tempestiva e coordinata da parte della direzione sanitaria avrebbe potuto attenuare almeno in parte le criticità emerse e sopra*

*sintetizzate, pur non potendo quantificare quale sarebbe stato l'impatto di tale diverso approccio sull'andamento dell'epidemia all'interno della struttura".*

È stato quindi avviato dalla Regione il procedimento amministrativo ex art. 7 della L. n. 241/1990 e s.m.i., L.R. n. 4/2003, DCA n. 8/2011, DCA n. 469/2017 di revoca dell'accreditamento e del contestuale procedimento di sospensione dell'autorizzazione nei confronti della Casa di Cura -OMISSIS- -OMISSIS- gestita dalla Società -OMISSIS- S.p.A. concedendo il termine di giorni sette per la presentazione di memorie scritte ed eventuali documenti.

In particolare la Regione ha contestato:

- per quanto riguarda il procedimento di sospensione del titolo autorizzativo, la carenza dei requisiti minimi autorizzativi di cui all'all. C) del DCA n. U0008/2011;
- per quanto riguarda il procedimento di revoca del titolo di accreditamento, la carenza dei requisiti ulteriori di accreditamento di cui al DCA n. U00469/2017.

Il successivo 18 maggio 2020, dopo aver avuto accesso agli atti del procedimento de quo, la struttura ha trasmesso alla Regione Lazio la memoria procedimentale ex art. 10 e ss. della l. n. 241 del 1990. Esaminate le controdeduzioni, *"dato atto, del mancato riscontro da parte della Casa di cura alla richiesta (nota prot. n. 473614 del 29 maggio 2020) di acquisizione della documentazione relativa all'indagine epidemiologica condotta in autonomia dalla struttura come espressamente dichiarata anche nelle controdeduzioni; ritenuto che le argomentazioni presentate dalla struttura, pur persuasive, non sono tali da indurre l'amministrazione regionale ad una revisione del procedimento", è stato adottato il decreto del Commissario ad Acta n. 91 dell'8 luglio 2020 che ha disposto di: "1. sospendere l'autorizzazione all'esercizio, rilasciata con DCA n. U00393 del 22.12.2016, alla Società "-OMISSIS- S.p.A." (P. IVA 08253151008), che gestisce la Casa di Cura "-OMISSIS- -OMISSIS-", sita nel Comune di -OMISSIS- (RM), -OMISSIS- ai fini dell'accoglienza di nuovi utenti, fino alla compiuta verifica di tutti i requisiti minimi autorizzativi a cura dell'Azienda sanitaria competente utile a comprovare il superamento di tutte le criticità da*



*svolgere entro e non oltre 60 giorni dall'adozione del presente provvedimento; 2. revocare l'accreditamento istituzionale all'esercizio, rilasciato con DCA n. U00393 del 22.12.2016, alla Società "-OMISSIS- S.p.A." (P. IVA 08253151008), che gestisce la Casa di Cura "-OMISSIS- -OMISSIS-", sita nel Comune di -OMISSIS- (RM), -OMISSIS-".*

2.1. Con ricorso notificato il 6 agosto 2020 la-OMISSIS- ha impugnato dinnanzi al Tar per il Lazio il predetto decreto del Commissario ad acta n. U00091 dell'8 luglio 2020 nonché tutti gli atti del procedimento.

A sostegno della propria domanda ha articolato i motivi di diritto sintetizzati come segue:

a) con un primo gruppo di censure, ha contestato molteplici vizi di tipo procedimentale, fra i quali: l'illegittimità della comunicazione di avvio del procedimento; l'arbitraria compressione dei termini concessi per controdedurre; la mancata corrispondenza tra le violazioni contestate in sede procedimentale e quelle successivamente poste dal Commissario alla base del provvedimento; la lesione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa della società, alla quale sarebbe stato immotivatamente negato di essere ascoltata in audizione; l'illegittimità della revoca dell'accreditamento in caso di mera sospensione dell'autorizzazione all'esercizio;

b) con un secondo gruppo di censure, ha denunciato la contrarietà del DCA n. 91 del 2020 rispetto alla disciplina regionale di riferimento, poiché il potere di sospensione dell'autorizzazione sanitaria e di revoca dell'accreditamento sarebbe stato esercitato dal Commissario in assenza dei necessari presupposti, in violazione degli artt. 11 e 16 della legge regionale n. 4 del 2003 e degli artt. 17 e 29 del regolamento regionale n. 20 del 2019, nonché in contrasto con l'art. 7 della legge n. 241 del 1990 e l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992;

c) con un terzo gruppo di censure, ha dedotto l'illegittimità del DCA n. 91 del 2020 per eccesso di potere, sotto i profili del travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, falsità ed erroneità dei presupposti, contraddittorietà intrinseca, ingiustizia manifesta, irragionevolezza e sproporzionalità.

2.2. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio contestando in fatto e in diritto tutto quanto ex adverso dedotto e instando per il rigetto del ricorso.

2.3. Anche la e la ASL RM 6 si è costituita in giudizio per resistere al ricorso ed instando per la sua reiezione.

2.4. Con ordinanza n. 5899 del 14 settembre 2020 il Tar ha respinto l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente -OMISSIS- SpA.

2.5. Successivamente, la Regione Lazio, con la determinazione prot. n. G11103 del 29 settembre 2020, ha revocato il provvedimento di sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria da parte della struttura dando atto dell'avvenuto adeguamento della struttura stessa alle prescrizioni impartite dalla Regione Lazio.

2.6. Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato l'8 ottobre 2020, la-OMISSIS- ha chiesto l'annullamento della nota della Regione Lazio prot. n. 715146 del 12.8.2020, di rigetto dell'istanza di annullamento/revoca in autotutela del DCA n. 91/20, formulata dalla -OMISSIS- in data 30.7.2020 e, per quanto occorrer possa, al questionario redatto dalla ASL RM 6 e messo a disposizione della clinica in data 12.8.2020, all'esito del secondo accesso agli atti. Ha in parte riproposto i motivi già dedotti con l'atto introduttivo del giudizio ed in parte introdotto nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, alla luce di ulteriori circostanze emerse in relazione a fatti di cui riferisce di essere venuta a conoscenza dopo la data di adozione del DCA n. 91/20.

In particolare, il predetto DCA sarebbe viziato da illegittimità manifesta, difetto di proporzionalità e disparità di trattamento, anche alla luce della nota notificata a mezzo p.e.c. dall'amministrazione regionale alla Casa di cura in data 10 luglio 2020, recante prot. n. 616052 che avrebbe definito i criteri e i punteggi per valutare la correttezza dell'operato delle strutture sanitarie del Lazio durante la fase

emergenziale e per adottare, se del caso, i conseguenti provvedimenti sanzionatori. Ancora, il DCA n. 91/20 sarebbe illegittimo per eccesso di

potere, sotto il profilo dell'irragionevolezza e della contraddittorietà intrinseca, come si evincerebbe dal verbale della riunione del 15 giugno 2020, tra Regione Lazio e ASL RM 6. Sarebbe, poi, viziata da illegittimità derivata la nota della Regione Lazio prot. n. 715146 del 12.8.2020, di rigetto dell'istanza di annullamento/revoca in autotutela del DCA n. 91/20, nonché da illegittimità per vizi propri ed in particolare perché fondata su presupposti di fatto e di diritto erronei.

2.7. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 28 ottobre 2020, -OMISSIS- S.p.A. ha chiesto – “per tuziorismo difensivo” - l’annullamento della “relazione interna” del 6 aprile 2020, a firma del dirigente medico Sisp, dott. -OMISSIS-, e del tecnico della Prevenzione S.pre.s.a.l., dott. -OMISSIS-. In sintesi, la casa di cura ne ha contestato e disconosciuto il contenuto, sostenendo che, in data 6 aprile 2020, la ASL non avrebbe imposto alcuna formale “prescrizione”. Ha dedotto, altresì, l’illegittimità di detta relazione per mancata notifica e lesione del diritto di difesa e del contraddittorio, nonché per genericità delle contestazioni.

2.8. Infine, con il terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 21 dicembre 2020, la struttura ha chiesto l’annullamento: della delibera del direttore generale della ASL Roma 6 n. 1266 del 22 ottobre 2020, notificata in data 29 ottobre 2020, nella parte in cui l’Azienda sanitaria avrebbe arbitrariamente decurtato l’ammontare relativo alle prestazioni rese da -OMISSIS- a favore di pazienti positivi al Covid-19, nel periodo marzo-luglio 2020, per un importo pari a € 203.455,20, nonché addebitato alla clinica un maggior costo di € 19.015,28, quale “prezzo” da trattenere per il supporto che la stessa ASL avrebbe fornito alla Casa di cura nella prima fase dell’epidemia; della nota regionale prot. n. 616052 del 10 luglio 2020, avente ad oggetto “Monitoraggio delle strutture residenziali sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali con cluster SARS-COV-2”, e relativi allegati nn. 1, 2 e 3.

In sintesi, con il primo motivo la struttura ha censurato l’illegittimità della delibera. n. 1266/2020 in quanto applicherebbe alla -OMISSIS- lo speciale

procedimento sanzionatorio di cui alla nota regionale n. 616052 del 10 luglio 2020 (con la quale sono stati determinati i criteri di valutazione dei cluster insorti nelle RSA del territorio laziale), dunque un trattamento sanzionatorio “ad hoc e su misura, iniquo, discriminatorio, del tutto eccentrico e singolare, non riservato a nessun'altra struttura sanitaria del Lazio”, adottato successivamente (10 luglio) al momento in cui sarebbe stata sanzionata (8 luglio). Ha dedotto, altresì, che la delibera n. 1266/2020 si rivelerebbe illegittima per eccesso di potere, per falsità ed erroneità dei presupposti, in quanto il decreto commissariale 91/2020 non recherebbe alcun riferimento all'irrogazione di sanzioni di tipo economico nei confronti della ricorrente. In via subordinata, con la seconda censura, ha dedotto che la nota de qua sarebbe stata adottata in violazione del principio di legalità, di riserva di legge, di irretroattività delle sanzioni amministrative e del ne bis in idem. Con il terzo motivo, ha contestato l'eccesso di potere, sotto i profili della irragionevolezza, arbitrarietà e disparità di trattamento: la Regione avrebbe riservato lo speciale regime sanzionatorio unicamente alle strutture private accreditate, come - OMISSIS-, ad esclusione di quelle pubbliche, sebbene anche queste ultime, abbiano registrato in fase emergenziale cluster e focolai infettivi al proprio interno, suscettibili di rilevare a fini sanzionatori. Ha quindi censurato la delibera de qua per invalidità derivata, alla luce dei motivi di ricorso già fatti valere avverso il decreto commissariale impugnato.

2.9. Nelle more del giudizio, a seguito dell'impugnazione ad opera del - OMISSIS- della predetta ordinanza cautelare del TAR n. 5899/2020, il Consiglio di Stato con ordinanza n. 6706 del 20 novembre 2020 ha:

- dichiarato improcedibile l'appello cautelare, per il sopravvenuto difetto di interesse, in riferimento alla sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria da parte della struttura;
- ha ritenuto, quanto alla revoca dell'accreditamento istituzionale, che *“l'appello cautelare di -OMISSIS-, secondo la sommaria delibazione in questa sede consentita, non pare del tutto sfornito del fumus boni iuris, perché le gravi carenze contestate all'odierna*

*appellante, e poste a base della stessa revoca dell'accreditamento, a fronte delle singole e documentate contestazioni della stessa non sembrano, secondo standard scientifici dotati di elevata affidabilità, attribuibili con ragionevole certezza, a differenza di quanto sembra ritenere l'ordinanza impugnata, alla negligenza e/o alla disorganizzazione della sola struttura dinanzi alla eccezionale e inedita situazione presentatasi soprattutto all'esordio dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, ma necessitano di una più accurata disamina nel merito da parte del primo giudice, anche mediante un adeguato approfondimento istruttorio che accerti le singole ed effettive responsabilità, sul piano amministrativo, di tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella vicenda sfociata nel cluster all'interno della struttura e nei conseguenti numerosi decessi di pazienti ed ospiti, purtroppo verificatisi”;*

Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che *“conseguentemente, debba essere demandata alla Regione Lazio la valutazione discrezionale circa la possibilità di riattivare temporaneamente l'accreditamento quantomeno per fronteggiare, in questa fase, l'emergenza epidemiologica, ove ne sussista il bisogno sul piano territoriale”.*

2.10. La Regione Lazio, con il provvedimento prot. n. 1116595 del 21 dicembre 2020, all'esito della rinnovata valutazione discrezionale demandata dal giudice di appello, ha ritenuto di non riattivare l'accreditamento di -OMISSIS- s.p.a. a fini emergenziali in ragione della valutata sufficienza sul piano territoriale, regionale e aziendale, del bisogno di assistenza, sia in termini che di offerta ospedaliera che di offerta territoriale.

2.11. Avverso tale provvedimento -OMISSIS- Spa ha proposto ricorso dinnanzi al Consiglio di Stato per la mancata esecuzione dell'ordinanza cautelare chiedendo dichiararsi la nullità del provvedimento e l'adozione adozione di tutti gli atti finalizzati a consentire il rilascio dell'accreditamento.

Questa Sezione, con ordinanza del 19 marzo 2021 n. 2377, ha dapprima ritenuto necessario richiedere alla Regione Lazio e all'ASL, nell'ambito delle rispettive competenze, una relazione scritta che descrivesse, in modo accurato e aggiornato, la situazione del fabbisogno regionale e territoriale ai fini dell'accreditamento sia quanto ai posti-letto per lungodegenza destinati ad

accogliere persone non autosufficienti Covid positive e Covid negativizzate sia quanto ai posti in hospice. Quindi, acquisito quanto richiesto in sede di istruttoria, con ordinanza n. 2472 del 10 maggio 2021 ha respinto il ricorso del -OMISSIS- per l'ottemperanza dell'ordinanza n. 6706/2020.

2.12. Il medesimo provvedimento prot. n. 1116595 del 21 dicembre 2020 è stato, altresì, contestualmente impugnato con separato giudizio innanzi il TAR per il Lazio che con sentenza n. 9802 del 15 settembre 2021 ha accolto il ricorso annullando il provvedimento del 21 dicembre.

Detta sentenza è stata tuttavia riformata in sede di appello dal Consiglio di Stato con la sentenza n.3917/2022 che ha respinto il ricorso di primo grado.

2.13. Successivamente al pronunciamento del Consiglio di Stato nel giudizio di ottemperanza, il TAR per il Lazio, con ordinanza n. 8942 del 26 luglio 2021, ha invitato le parti di dedurre in ordine ad una eventuale sopravvenuta improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti ed ha ordinato la produzione in giudizio della nota prot. 31829 del 29 giugno 2020 con i relativi allegati della Asl RM 6 e della Regione Lazio.

2.14. Infine, con sentenza n.2921/2023 il Tar per il Lazio, pronunciando sul ricorso introduttivo del giudizio e sui motivi aggiunti, ha dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della domanda relativa alla sospensione dell'autorizzazione ed ha respinto tutte le altre domande.

3.1. Con atto notificato alle parti il 20 settembre 2023 -OMISSIS- Spa ha proposto appello avverso la sentenza del Tar Lazio n.2921/2023 articolando quattro motivi di ricorso così rubricati:

*A) Error in procedendo. omessa pronuncia. Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. illegittimità della sentenza per violazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a.*

*A.1) Sulla riproposizione dei motivi di cui al ricorso introduttivo.*

*A.2) Sulla riproposizione dei motivi di cui al primo ricorso per motivi aggiunti.*

*A.3) Sulla riproposizione dei motivi di cui al secondo ricorso per motivi aggiunti.*

*B) Error in procedendo ed Error in iudicando. sulla erroneità dei capi di sentenza con cui è stato respinto il III° ricorso per motivi aggiunti. Omessa pronuncia in merito al III e IV*

*motivo del terzo ricorso per motivi aggiunti.*

3.2. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio chiedendo la conferma della sentenza impugnata e contestando nel merito le deduzioni della società appellante.

3.3. Si è costituita in giudizio anche la ASL RM6 la quale ha anch'essa chiesto confermarsi la sentenza appellata con reiezione del gravame.

3.4. Nel corso del giudizio l'appellante ha documentato di essere stata di nuovo accreditata con DGR n. 150 del 5 maggio 2023 e che tale intervenuto nuovo accreditamento si fonda su motivazioni del tutto diverse ed estranee a quelle poste alla base della revoca del precedente accreditamento adottata nel 2020 per cui è causa. Il nuovo provvedimento di accreditamento è, infatti, intervenuto in virtù di apposita previsione legislativa, ovvero la legge regionale n. 19 del 23 novembre 2022 ed è quindi frutto di una rinnovata istruttoria, con accertamento dei requisiti prescritti dalla L.R. n 4/2003 e dal regolamento regionale n.20/2019 avvenuto ex novo, e di un altrettanto nuovo accertamento del fabbisogno sanitario nell'ambito di operatività della struttura appellante.

In data 11/12/2024 l'appellante ha pertanto depositato in giudizio una dichiarazione di interesse alla decisione del gravame sul rilievo che il presente giudizio ha natura pregiudiziale rispetto ad altri cinque ricorsi presentati dalla stessa società davanti al Tar Lazio, aventi ad oggetto provvedimenti lesivi connessi e conseguenti al citato DCA n. 91/2020.

3.5. In vista dell'udienza pubblica di trattazione dell'appello tutte le parti hanno depositato memorie conclusionali e repliche.

3.6. Alla pubblica udienza del 3 luglio l'appello è stato trattenuto in decisione.

4. In estrema sintesi i fatti da cui hanno avuto origine gli atti impugnati in primo grado risalgono ai mesi di marzo e aprile 2020, nei quali la struttura gestita dalla -OMISSIS- nel Comune di -OMISSIS-, al pari di molte altre sul territorio nazionale, ha dovuto fronteggiare la presenza di pazienti affetti da Covid-19 all'interno delle proprie mura, conseguente all'obbligo, imposto

dalle autorità sanitarie, di accogliere pazienti trasferiti da strutture pubbliche senza alcuna previa verifica, da parte delle strutture di origine, della possibile già insorta affezione da Covid, rivelatasi in taluni casi soltanto successivamente al trasferimento.

In sostanza sia la Regione sia il Commissario *ad acta* hanno imputato alla - OMISSIS- una serie di inefficienze sotto il profilo gestionale e curativo – per come diffusamente esposte nella parte narrativa del presente atto - a causa delle quali sarebbe sorto, e poi aggravato, un focolaio di pazienti infetti all'interno della casa di cura.

Il Commissario ad acta ha quindi adottato l'impugnato DCA n. 91 in data 8 luglio 2020, con cui ha disposto la sospensione dell'autorizzazione all'esercizio “ai fini dell'accoglienza di nuovi utenti” nonché la revoca dell'accreditamento istituzionale.

All'esito del giudizio di primo grado il TAR:

- ha dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della domanda di annullamento della sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria da parte della struttura, attesa la revoca del provvedimento da parte della Regione con la determinazione del 29 settembre 2020 a seguito dell'adeguamento della struttura stessa alle prescrizioni impartite dalla Regione Lazio;
- ha rigettato tutte le altre domande di cui al ricorso introduttivo del giudizio e ai tre ricorsi per motivi aggiunti.

5. Riepilogati in estrema sintesi i termini della vicenda contenziosa, in via preliminare deve essere esaminato, per la sua portata assorbente, il primo motivo di appello con il quale-OMISSIS- denuncia i vizi di omessa pronuncia, da parte del Tar, su tutte le singole censure articolate dalla società nei vari motivi di ricorso; la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; e l'illegittimità della sentenza per violazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a. per non avere il giudice di primo grado pronunciato sull'illegittimità del provvedimento ai fini risarcitori.



Sotto un primo profilo, l'appellante deduce che il Tar avrebbe violato il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. L'azione promossa dalla società, infatti, era volta a ottenere l'annullamento, o, in subordine, la declaratoria di illegittimità del decreto commissariale DCA n. 91/2020, mentre la sentenza impugnata non avrebbe statuito alcunché al riguardo, omettendo di prendere in esame il provvedimento sanzionatorio adottato dalla Regione (DCA n. 91 del 2020) e i profili di censura fatti valere avverso tale atto, limitandosi invece a valutare la condotta della Regione che ha adottato il provvedimento regionale n. 1116595 del 21.12.2020 (non oggetto del presente giudizio).

Sotto altro profilo, e in subordine, la società appellante deduce che anche in ipotesi di conferma in appello di quanto sostenuto dal giudice di prime cure nella sentenza – in base al quale il riconoscimento/mantenimento dell'accreditamento presuppone necessariamente la ricognizione del fabbisogno assistenziale – in ogni caso il Tar avrebbe omesso di pronunciarsi sui dedotti vizi del provvedimento sanzionatorio (DCA n. 91 del 2020) ai fini della sua eventuale declaratoria di illegittimità a fini risarcitori, come ripetutamente richiesto dalla società da ultimo nella nota versata in atti in primo grado, in ottemperanza all'ordinanza collegiale del Tar Lazio, n. 8942 del 26 luglio 2021.

6. Il motivo di appello è fondato.

6.1. Deve rilevarsi che nella sentenza impugnata il giudice di prime cure ha operato una diffusa ricostruzione in punto di fatto della vicenda contenziosa ed ha sinteticamente riportato in modo sommario anche i motivi di ricorso.

Tuttavia nello svolgimento della motivazione ha erroneamente ed impropriamente dato rilievo alle pronunce rese da questo Consiglio di Stato in sede cautelare (con c.d. remand) e di ottemperanza alla propria pronuncia cautelare, dopo, che, in esecuzione di essa, la Regione Lazio ha emesso il provvedimento n. 1116595 del 21.12.2020 (impugnato dal -OMISSIS- in separato giudizio) omettendo di esaminare i motivi di ricorso.

6.2. Orbene va al riguardo rilevato che il provvedimento n. 1116595 del 21.12.2020 è stato adottato dall'amministrazione regionale all'esito di una rinnovata valutazione discrezionale demandata da questo Consiglio con l'ordinanza n. 6706/2020 che aveva accolto l'appello cautelare della -OMISSIS- avverso l'ordinanza cautelare n. 5899/2020 del Tar Lazio emessa nel primo grado di giudizio.

Questa Sezione, con la ordinanza n. 6706/2020, aveva statuito che *“l'appello cautelare di -OMISSIS-, secondo la sommaria delibazione in questa sede consentita, non pare del tutto sfornito del fumus boni iuris, perché le gravi carenze contestate all'odierna appellante, e poste a base della stessa revoca dell'accreditamento, a fronte delle singole e documentate contestazioni della stessa non sembrano, secondo standard scientifici dotati di elevata affidabilità, attribuibili con ragionevole certezza, a differenza di quanto sembra ritenere l'ordinanza impugnata, alla negligenza e/o alla disorganizzazione della sola struttura dinanzi alla eccezionale e inedita situazione presentatasi soprattutto all'esordio dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, ma necessitano di una più accurata disamina nel merito, da parte del primo giudice, anche mediante un adeguato approfondimento istruttorio che accerti le singole ed effettive responsabilità, sul piano amministrativo, di tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella vicenda sfociata nel cluster all'interno della struttura e nei conseguenti numerosi decessi di pazienti ed ospiti, purtroppo verificatisi”*.

Il Consiglio di Stato aveva inoltre ritenuto che *“conseguentemente, debba essere demandata alla Regione Lazio la valutazione discrezionale circa la possibilità di riattivare temporaneamente l'accreditamento quantomeno per fronteggiare, in questa fase, l'emergenza epidemiologica, ove ne sussista il bisogno sul piano territoriale”*.

6.3. In seguito al riesame e coerentemente con il *dictum* giudiziale, la Regione aveva adottato il provvedimento n. 1116595 del 21.12.2020 il quale fa riferimento a un fabbisogno attualizzato e contingente, legato all'emergenza Covid,

Con il citato provvedimento la Regione aveva quindi ritenuto di non *“riattivare temporaneamente”* l'accreditamento della struttura sanitaria della -

OMISSIS-, di -OMISSIS-, nemmeno per finalità esclusivamente emergenziali, cioè per contrastare l'epidemia da Covid-19. La Regione aveva infatti valutato sufficiente la copertura in essere, ai fini del fabbisogno assistenziale sul piano territoriale, regionale e aziendale.

6.4. A seguito di impugnazione del provvedimento regionale per elusione dell'ordinanza di *remand* n. 6706/2020, questa Sezione, con l'ordinanza n. 2472 del 10 maggio 2021 con cui è stato respinto il ricorso per ottemperanza del -OMISSIS- ha affermato, in particolare, che:

- *“i dati forniti dalla Regione e dall'Azienda, su impulso istruttorio del Collegio, dimostrano, sia quanto alla lungodegenza per persone non autosufficienti Covid negativizzate che per i posti di hospice, che l'assetto assistenziale sul territorio, tenuto conto della pandemia in corso, è sufficiente a soddisfare le attuali esigenze di assistenza”; ....*

- *“Conclusivamente, dunque, il Collegio non ravvisa profili di illegittimità o, comunque, di elusione della ordinanza cautelare n. 6706 del 2020 nell'attività amministrativa svolta dalla Regione in attuazione del dictum di questo Consiglio di Stato né errori metodologici, sul piano tecnico, nell'analisi dell'attuale fabbisogno svolta rispettivamente dalla Regione e dall'Azienda, fermi gli ulteriori sviluppi della situazione sanitaria nell'attuale fase pandemica”.*

6.5. Il TAR dopo aver ricostruito le vicende processuali successive all'impugnazione del DCA n. 91/2020 e riportato integralmente il contenuto dell'ordinanza di questo Consiglio n.2472 del 10 maggio 2021 ha così concluso: *“8. In ragione di quanto fin qui evidenziato, in relazione agli sviluppi del processo amministrativo che tende sempre più - ove possibile - verso un giudizio anche “sul rapporto”, tenuto conto delle risultanze istruttorie del giudizio di esecuzione svoltosi dinanzi al Consiglio di Stato per ragioni di economia processuale, si ritiene che la valutazione regionale circa l'insussistenza dei presupposti per confermare l'accreditamento è corretta e pertanto il ricorso introduttivo del giudizio ed i primi due ricorsi per motivi aggiunti devono essere rigettati per la parte relativa all'accreditamento”.*

6.6. Al netto dei provvedimenti di questa Sezione richiamati e trascritti, il capo 8 della sentenza costituisce, ed al contempo esaurisce, l'intera motivazione con

cui il giudice di prime cure ha rigettato il ricorso introduttivo e i primi due ricorsi per motivi aggiunti.

In altre parole, secondo il TAR l'assenza di fabbisogno dichiarato dalla Regione per come ricavato dall'ordinanza di questo Consiglio resa in sede di ottemperanza, avrebbe in sostanza assorbito ogni ulteriore aspetto relativo al DCA n. 91/2020 impugnato: in sostanza, il giudice di prime cure, "*per ragioni di economia processuale*", ha ritenuto inutile esaminare i lamentati profili di illegittimità del provvedimento sanzionatorio, sul presupposto che -OMISSIS- non avrebbe comunque potuto essere ri-accreditata in ragione del sufficiente fabbisogno di assistenza, come accertato dall'amministrazione a seguito dell'istruttoria disposta da questa Sezione in sede cautelare.

6.7. Il ragionamento seguito dal TAR è frutto di una evidente svista perché equivoca con tutta evidenza il senso e il contenuto dell'ordinanza di *remand* di questo Consiglio, nonché il contenuto del conseguente atto regionale adottato, avendo questa Sezione, in sede cautelare, sollecitato non già il riesame dei presupposti fondanti l'impugnato DCA n. 91/2020 (che aveva disposto la revoca dell'accreditamento) bensì la sola valutazione, da parte della Regione, della opportunità di "riattivare temporaneamente" l'accreditamento alla struttura ricorrente – beninteso impregiudicato il merito del ricorso come reso evidente dalla prima parte dell'ordinanza di *remand* - ove fosse risultato indispensabile, sulla scorta della ricognizione del fabbisogno territoriale, anche l'apporto della stessa per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in atto.

Coerentemente, il successivo provvedimento della Regione fa riferimento a un fabbisogno attuale e contingente legato all'emergenza Covid in atto, rispetto al quale l'apporto della casa di cura ricorrente non è stato ritenuto necessario, restando comunque impregiudicata la questione relativa alla legittimità della revoca dell'accreditamento, con tutta evidenza indipendente dalla nuova e attualizzata valutazione del fabbisogno.

Infatti, una volta esaurita la fase istruttoria svolta in ossequio e in adempimento all'ordinanza cautelare, ed esclusivamente funzionale ad una

eventuale e “temporanea” riattivazione dell’accreditamento, la statuizione regionale ha esaurito i propri effetti senza incidere su quelli originariamente prodotti dall’originario provvedimento di revoca, giammai venuto meno e tuttora idoneo a regolare i rapporti tra le parti. Provvedimento di revoca che non sarebbe venuto meno nemmeno nell’opposta ipotesi della riattivazione temporanea dell’accreditamento, trattandosi quest’ultimo di un atto ad efficacia temporale limitata e di scopo (per emergenza Covid), mentre il provvedimento impugnato con il ricorso principale che ha revocato l’accreditamento (per Hospice e lungodegenza) ha natura sanzionatoria in quanto emesso all’esito di un sopralluogo presso la struttura -OMISSIS-.

6.8. Risultano pertanto fondate le censure con le quali l’appellante ha dedotto i vizi di omessa pronuncia, da parte del Tar, su tutte le singole censure articolate dalla società nei vari motivi di ricorso – e delle quali si è dato conto nella parte narrativa del presente provvedimento - avendo omesso il giudice di prime cure di soffermarsi sugli aspetti critici, ampiamente censurati dalla-OMISSIS-, relativi alla gestione della fase emergenziale e sui quali si fonda il provvedimento di revoca dell’accreditamento che è oggetto del giudizio.

Dalla ermetica motivazione della sentenza sul punto emerge, invero, che il Tar ha soltanto formalmente adottato una pronuncia di rigetto del ricorso introduttivo e del primo e secondo atto di motivi aggiunti, rivolti contro la revoca dell’accreditamento, pervenendo tuttavia nella sostanza, pur senza pronunciarla formalmente, ad una declaratoria di improcedibilità dei suddetti mezzi di gravame.

7. Ne consegue che, in relazione al mancato esame dei motivi di merito dedotti dalla società nel ricorso introduttivo del giudizio e nei primi due motivi aggiunti, sussistono i presupposti per la rimessione della causa al giudice di primo grado, ai sensi dell’art. 105, comma 1, c.p.a.

7.1. Costituisce, infatti, un’ipotesi di nullità della sentenza, che giustifica l’annullamento con rinvio, il difetto assoluto di motivazione che ricorre quando le anomalie argomentative sono di gravità tale da collocare la

motivazione al di sotto del “minimo costituzionale” di cui all'art. 111, comma 5, Cost. (Consiglio di Stato ad. plen., 30 luglio 2018, n. 11), a cui è da ascrivere anche il caso in cui la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente (Consiglio di Stato, ad. plen., 15 luglio 2025, n. 10).

E' quanto si verifica nel caso di specie, in quanto il Tar, sul presupposto erroneo che il provvedimento regionale sopravvenuto, adottato in esecuzione della pronuncia cautelare del Consiglio di Stato, abbia determinato (nella sostanza) l'improcedibilità del ricorso e dei successivi motivi aggiunti contro il provvedimento originario, ha omissso del tutto l'esame nel merito del ricorso introduttivo e del primo e secondo atto di motivi aggiunti.

8. La sopra rilevata nullità della sentenza per omissso esame di tutti i motivi di merito dedotti dalla società nel ricorso introduttivo del giudizio e nei primi due motivi aggiunti, travolge anche l'unico capo della sentenza che ha motivatamente esaminato i terzi motivi aggiunti con i quali la struttura ricorrente ha chiesto l'annullamento: della delibera del direttore generale della ASL Roma 6 n. 1266 del 22 ottobre 2020, notificata in data 29 ottobre 2020, nella parte in cui l'Azienda sanitaria avrebbe arbitrariamente decurtato l'ammontare relativo alle prestazioni rese da -OMISSIS- a favore di pazienti positivi al Covid-19, nel periodo marzo-luglio 2020, per un importo pari a € 203.455,20, nonché addebitato alla clinica un maggior costo di € 19.015,28, quale “prezzo” da trattenere per il supporto che la stessa ASL avrebbe fornito alla Casa di cura nella prima fase dell'epidemia; della nota regionale prot. n. 616052 del 10 luglio 2020, avente ad oggetto “Monitoraggio delle strutture residenziali sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali con cluster SARS-COV-2”, e relativi allegati nn. 1, 2 e 3.

8.1. Si rileva al riguardo che la decisione del Tar sul punto costituisce un diretto riflesso del rigetto del ricorso introduttivo e dei primi due motivi aggiunti radicalmente privo di motivazione laddove, invece, le singole e

documentate contestazioni della casa di cura necessitano di un accurato esame nel merito al fine di determinare se le gravi carenze contestate all'odierna appellante e poste a base della stessa revoca dell'accreditamento siano attribuibili - con attendibile certezza e secondo standard scientifici dotati di elevata affidabilità - alla eccezionale e inedita situazione presentatasi soprattutto all'esordio dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, ovvero esclusivamente alla negligenza e/o alla disorganizzazione della sola struttura.

9. Pertanto e conclusivamente, in accoglimento del primo motivo di appello, va dichiarata la nullità della sentenza di primo grado, con rimessione al primo giudice, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. - impregiudicata la decisione di merito - non rilevando la circostanza che l'appellante non abbia richiesto detta rimessione, né la circostanza che non sia stato dato avviso di rito, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a.

L'annullamento con rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. può infatti essere disposto da questo Consiglio anche senza la necessità di previa segnalazione di tale possibile esito alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., anche laddove l'appellante abbia chiesto di accertare la fondatezza del ricorso nel merito nel solo grado di appello; da un lato, infatti, il giudice che accolga il motivo di gravame condizionante il regime dell'azione non è vincolato *al petitum* della parte in relazione alle conseguenze processuali di tale accoglimento (ove esso differisca dalla soluzione indicata dalla norma processuale interpretata alla stregua del diritto vivente); dall'altro, un simile esito non consegue ad una "*questione rilevata d'ufficio*", ma all'accoglimento della questione dedotta dalla parte appellante, cui si ritenga di applicare la conseguente disciplina processuale (Consiglio di Stato, Sez. V, 22 aprile 2025 n. 3456; Sez. III, 21 marzo 2025, n. 2340).

10. Sussistono giusti motivi, stante l'esito processuale, per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

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 dichiara nulla la sentenza impugnata e rinvia la causa al Tar ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 105 cod. proc. amm.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Sebastiano Zafarana**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.