



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 Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 229 del 2021, proposto dai Comuni di Termoli, Campomarino, San Giacomo degli Schiavoni, Portocannone, Guglionesi, Palata, Montefalcone nel Sannio e Montecilfone, dall'Associazione non riconosciuta denominata "Molisanità" L113, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, nonché dalle sig.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero, ricorrenti tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Vincenzo Iacovino, Vincenzo Fiorini e Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- il Consiglio dei Ministri, la Regione Molise, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, il sub-Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, la Conferenza Permanente tra Stato, Regioni e Province Autonome Trento e Bolzano, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Prefettura di Campobasso,

in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria n.74;

- l'ASREM - Azienda Sanitaria Regionale del Molise, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Michele Coromano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

dell'Azienda Sanitaria Locale n. 2 Lanciano - Vasto – Chieti, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

le sigg.re Pamela Caddeo, Ilaria Di Dodo, Luciana Tomasino, Simona Di Zillo, Chiara Serra, Emjliana Leka, Miria Croce, Federica D'Attilio e Marianna Lorito, nonché la Casa dei Diritti delle Persone Che Ti Stanno A Cuore Aps, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dagli avv.ti Roberto Giammaria e Laura Venittelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della nota ASREM n. 82177 del 14 luglio 2021, con cui è stata disposta la sospensione immediata dell'attività di accettazione ostetrica presso l'Ospedale "San Timoteo" di Termoli;

- di tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o connessi, ancorché non conosciuti, inclusi: i) la nota della struttura commissariale sanitaria n. 81638 del 13 luglio 2021; ii) ove occorra, la nota ASREM n. 61796/2019, concernente "criteri di centralizzazione vs punto nascita di I e II livello".

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie delle Amministrazioni intime e dell'ASREM;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2022 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Con il ricorso collettivo introduttivo del presente giudizio i Comuni di Termoli, Campomarino, San Giacomo degli Schiavoni, Portocannone, Guglionesi, Palata, Montefalcone nel Sannio e Montecilfone, l'associazione non riconosciuta denominata "Molisanità", nonché le sigg.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero, hanno impugnato la nota ASREM n. 82177 del 14 luglio 2021, con cui è stata disposta la sospensione immediata dell'attività di accettazione ostetrica presso l'Ospedale "San Timoteo" di Termoli.

2 – Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi: i) violazione ed errata applicazione dell'art. 21-*septies* della l. n. 241/1990: nullità per violazione e/o elusione della sentenza T.A.R. Molise n. 80/2021; ii) violazione ed errata applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990: difetto assoluto di istruttoria e di motivazione; violazione ed errata applicazione dell'art. 1, co. 2-*bis* della l. n. 241/1990 e del principio di leale collaborazione tra cittadini e P.A.; violazione ed errata applicazione dell'art. 97 Cost.; violazione ed errata applicazione dell'art. 32 Cost.; eccesso di potere: difetto dei presupposti di fatto e di diritto; irragionevolezza manifesta; iii) violazione ed errata applicazione dell'art. 21-*quater* della l. n. 241/1990; eccesso di potere: difetto dei presupposti di fatto e di diritto; iv) eccesso di potere: contraddittorietà manifesta; v) eccesso di potere: sviamento dalla causa tipica dell'atto; vi) violazione ed errata applicazione del programma operativo straordinario vigente approvato con DCA n. 52/2016 e dell'atto aziendale dell'ASREM approvato con DCA n. 39/2018.

3 – Con decreto cautelare monocratico n. 151/2021 del 17 luglio 2021, confermato all'esito della trattazione del giudizio cautelare alla camera di consiglio dell'8

settembre 2021 dall'ordinanza n. 188/2021, questo Tribunale ha accolto l'istanza cautelare proposta dai ricorrenti e sospeso l'efficacia degli atti impugnati.

L'ASREM, nelle more della conferma del decreto monocratico da parte del Collegio, ha dato esecuzione alla sospensiva con nota n. 122614 del 22 luglio 2021, con cui ha disposto la riattivazione dell'accettazione ostetrica presso l'Ospedale "San Timoteo" di Termoli.

4 - Si sono costituite in giudizio in resistenza al ricorso le Amministrazioni intime e l'ASREM, che con le loro memorie hanno controdedotto alle censure ivi formulate.

5 - E' poi seguito l'intervento *ad adiuvandum* da parte di alcune cittadine dichiaratesi "*partorienti dell'Ospedale San Timoteo di Termoli*", e altresì dell'Associazione "La Casa dei diritti delle persone che ti stanno a cuore aps", inteso a sostenere le ragioni dell'impugnativa del provvedimento in epigrafe.

6 - Successivamente l'ASREM e i ricorrenti con memoria e documenti hanno ribadito e puntualizzato le rispettive tesi.

Il giorno del 5 ottobre 2022, fissato per l'udienza di discussione, gli intervenienti hanno depositato ulteriore documentazione.

7 - All'udienza pubblica, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è stata infine assunta in decisione.

8 - In via preliminare il Collegio rileva d'ufficio la tardività dei documenti depositati dagli intervenienti il giorno stesso dell'udienza pubblica, e quindi oltre i termini previsti dall'art. 73, comma 1, cod.proc.amm., produzione eseguita senza la benché minima allegazione di motivi di forza maggiore o altre ipotetiche ragioni giustificative che possano avere impedito il deposito tempestivo. Non è pertanto possibile esaminare il contenuto dei suddetti documenti e annettervi rilevanza.

9 - Sempre in via preliminare, il Tribunale osserva che l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti sollevata dalle resistenti difese risulta parzialmente fondata

9.1. - L'eccezione non ha pregio per quanto attiene ai Comuni, atteso che tali Enti

vanno ritenuti, in virtù della loro natura e della loro collocazione istituzionale, investiti della rappresentanza degli interessi delle comunità territoriali da loro impersonate, e che, come tali, risultano titolari di una situazione qualificata e differenziata che li abilita ad azionare le relative forme di tutela.

E' stata infatti già più volte affermata dalla giurisprudenza amministrativa proprio *“la legittimazione e l'interesse dei Comuni esponenti ad impugnare i provvedimenti incidenti sulla rete “punti nascita”, laddove incide su una struttura ricadente nel loro ambito territoriale: detti Enti sono esponenziali degli interessi della popolazione di riferimento, e in quanto tali sono titolati a dolersi dei provvedimenti che producono effetti pregiudizievoli per la comunità rappresentata”*(cfr. T.A.R. Molise, n. 80/2021; T.A.R. Lombardia, Brescia, I, n. 474/2019, T.A.R. Sicilia, Palermo, I, n. 721/2012).

9.2 – Conclusioni diverse valgono, invece, per quanto concerne la legittimazione attiva dell'associazione non riconosciuta denominata “Molisanità” L113 e delle sigg.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero.

9.2.1 - Con riguardo all'Associazione, deve rilevarsi che non è stato depositato in giudizio (né come allegato al ricorso, né successivamente) alcun documento atto a consentire al Collegio la verifica della legittimazione di tale ente ad agire per la tutela degli interessi collettivi in tesi pregiudicati dall'atto impugnato.

E' appena il caso di rammentare, invero, che la giurisprudenza, per il riconoscimento della legittimazione delle associazioni, richiede la previa verifica da parte del Giudice della contemporanea presenza di tre requisiti: i) la finalità statutaria dell'associazione, che deve contemplare obiettivi di protezione degli interessi dedotti nel giudizio; ii) la stabilità dell'assetto organizzativo, nel senso che l'associazione deve svolgere la propria attività esterna in modo adeguatamente strutturato e rappresentativo; iii) la c.d. *vicinitas*, che postula la necessità che l'area di operatività dell'associazione sia ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a

fruizione collettiva che si assume lesa (cfr. *ex plurimis* Cons. St., V, n. 6037/2020; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, I, n.102/2021; T.A.R. Lazio, Roma, I, n.7041/2021; id., III, n.1454/2020).

A tale stregua, nel concreto non è stato possibile accertare con elementi adeguati né se la questione oggetto del presente giudizio inerisse al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione, né il grado di rappresentatività dell'ente stesso, né il suo collegamento stabile con il territorio di riferimento e, infine, la sua consistenza organizzativa.

L'associazione non ha dunque assolto all'onere probatorio su di essa gravante in ordine agli elementi necessari a comprovarne la legittimazione attiva.

Ne consegue che il ricorso, nella parte in cui da essa proposto, è carente della relativa condizione dell'azione.

9.2.2 - Egualmente insussistente risulta la legittimazione attiva delle sigg.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero, le quali hanno proposto il ricorso all'esame senza allegare, né tantomeno documentare, il titolo che a ciò le avrebbe abilitate.

Il Collegio non può esimersi dal rilevare, difatti, l'assenza, in capo a un singolo cittadino, della benché minima situazione qualificata e differenziata atta a legittimarlo a far valere in giudizio interessi di natura collettiva connessi alla tutela della salute e alla corretta organizzazione del sistema sanitario regionale, interessi che certamente eccedono la sfera individuale per assumere una connotazione condivisa e comunitaria.

Né può ritenersi, del resto, che le sunnominate abbiano inteso far valere in giudizio interessi individuali e concreti, stante la totale assenza di allegazioni da parte loro sul punto.

Infine, in virtù del principio del divieto di sostituzione processuale sancito dell'art. 81 cod.proc.civ., applicabile anche al processo amministrativo, non può neppure essere configurato in capo ai singoli il potere di agire in vece o per conto degli organismi deputati alla tutela degli interessi collettivi.

Né tanto meno risulta qui ravvisabile una delle ipotesi legislative eccezionali di azione popolare.

9.2.3. – In definitiva, va pertanto rilevato il difetto di legittimazione attiva dell'associazione non riconosciuta "Molisanità" e delle sigg.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero.

Di conseguenza il ricorso collettivo, nella parte in cui proposto da tali soggetti, va ritenuto inammissibile, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. a), per carenza assoluta di legittimazione in capo ai suddetti ricorrenti.

9.3 – Sulla base delle medesime considerazioni rassegnate ai parr. 9.2.1 e 9.2.2 va accolta anche l'eccezione della difesa dell'ASREM di inammissibilità dell'intervento qui proposto *ad adiuvandum*, il quale è stato spiegato dall'Associazione "La Casa dei diritti delle persone che ti stanno a cuore aps" e da alcune cittadine dichiaratesi "*partorienti dell'Ospedale di Termoli*".

Neanche la citata associazione ha infatti in alcun modo adempiuto all'onere probatorio, su di essa incombente, funzionale a consentire al Collegio di verificare la sussistenza dei necessari requisiti di legittimazione all'intervento indicati al par. 9.2.1.

Né possono qui assumere rilievo le produzioni documentali depositate in giudizio dagli intervenienti il giorno stesso dell'udienza pubblica (5 ottobre 2022), e quindi ben oltre i termini previsti dall'art. 73, comma 1, cod.proc.amm. Tale produzione, come già anticipato, risulta tardiva, e pertanto non è possibile esaminarne il contenuto.

Le persone fisiche intervenienti, d'altra parte, risultano prive di legittimazione attiva per le considerazioni già illustrate al par. 9.2.2..

A ciò si aggiunga che le stesse non hanno comprovato né la loro condizione di "*partorienti*", né tanto meno il loro intendimento di rivolgersi all'accettazione ostetrica presso l'Ospedale "San Timoteo" di Termoli.

Il constatato difetto di legittimazione degli intervenienti esonera il Collegio

dall'esame delle ulteriori eccezioni sollevate sulla ritualità dell'intervento (inammissibilità dell'intervento per difetto di procura e di previo atto deliberativo dell'organo competente, omessa notifica al difensore dell'ASREM dell'atto di intervento, tardività di quest'ultimo).

9.4 – Il Collegio deve inoltre disporre l'estromissione dal giudizio, per difetto di legittimazione passiva, della Conferenza Stato-Regioni, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero della Salute e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, atteso che non sono stati impugnati atti o provvedimenti ad essi riferibili.

10 – Sempre in via preliminare, deve essere invece disattesa l'eccezione delle resistenti per cui il ricorso sarebbe divenuto improcedibile in quanto l'ASREM, con provvedimento n. 122614 del 22 luglio 2021, pochi giorni dopo la contestata sospensione, ha disposto la riattivazione dell'attività di accettazione ostetrica presso l'Ospedale "San Timoteo" di Termoli.

L'eccezione non ha pregio, giacché la nuova determinazione non è avvenuta in modo spontaneo, né rappresenta effusione di una nuova e autonoma potestà provvedimentale, ma costituisce solo una mera esecuzione del decreto cautelare n. 151/2021 di sospensione dell'atto impugnato (poi confermato in sede collegiale).

L'efficacia del nuovo provvedimento dell'ASREM è perciò meramente provvisoria, in quanto dipendente dall'esito del giudizio finale.

Ne consegue che l'interesse a base del ricorso permane intatto.

Sul punto il Collegio ritiene difatti qui applicabile il consolidato insegnamento giurisprudenziale per cui, *“nel caso in cui il giudice sospenda in sede cautelare gli effetti di un provvedimento e l'Amministrazione vi si adegui, con l'adozione di un atto consequenziale al contenuto dell'ordinanza cautelare e senza esprimere una nuova, autonoma volontà di provvedere, non si ha improcedibilità del ricorso, né cessazione della materia del contendere (se l'atto, rispettivamente, sia sfavorevole o favorevole al ricorrente), giacché l'adozione non spontanea dell'atto con cui si è data esecuzione alla sospensiva non produce la revoca del precedente*

provvedimento impugnato e ha una rilevanza solo provvisoria, in attesa cioè che la sentenza di merito accerti se il provvedimento sospeso sia o meno legittimo” (cfr. *ex multis* Cons. St., VI, n. 1036/2021; id., III, n. 4188/2017; id., n. 5871/2013; T.A.R. Sardegna, I, n. 380/2018; T.A.R. Lazio, Roma, III, n. 546/2017).

Altrettanto infondata è l'ulteriore eccezione secondo la quale l'improcedibilità del ricorso conseguirebbe alla mancata impugnazione, da parte dei ricorrenti, delle note ASREM del 6 e del 9 agosto 2021 (cfr. all. 4 e 5 dei documenti depositati da ASREM il 4 settembre 2021), recanti l'illustrazione sia degli accertamenti svolti presso il Punto Nascita, sia delle criticità riscontrate nel reparto ospedaliero, sia, infine, delle misure rimediali adottate.

L'esame di tali note evidenzia come queste siano prive della benché minima valenza provvedimentoale, oltre a manifestarne l'inidoneità ad incidere sugli effetti e sulla vigenza del provvedimento impugnato.

Sicché la loro mancata impugnazione non fa venir meno l'interesse alla decisione del ricorso.

11 - Nel merito il ricorso è fondato e va accolto per quanto di ragione.

11.1 - Preliminarmente occorre ribadire il dato, già evidenziato in occasione dell'ordinanza cautelare n. 188/2021, che la sospensione di alcune delle attività del Punto Nascita è stata disposta, dal provvedimento impugnato, sulla base dell'unico presupposto costituito dal tragico evento della morte di un neonato verificatasi presso tale struttura il 12 luglio 2021, e dalla correlativa esigenza di svolgervi gli accertamenti del caso.

Ciò risulta con chiarezza dall'esame testuale del provvedimento, dal quale l'immediata sospensione dell'attività di accettazione ostetrica è stata disposta *“in relazione all'evento occorso in data 12 luglio 2021 presso il Presidio in oggetto e nelle more della conclusione degli opportuni accertamenti già attivati”* (cfr. primo capoverso di pag. 1).

Il tenore del provvedimento è dunque chiaro nell'assumere detto episodio, e la

connessa necessità di fare luce sugli aspetti della vicenda, quale esclusiva ragione fondante la misura inibitoria disposta dall'Amministrazione.

A tale stregua, le ben diverse tematiche, di natura organizzativa, che hanno formato oggetto del pregresso contenzioso definito con la sentenza di questo T.A.R. n. 80/2021, esulano dal perimetro dell'odierno *thema decidendum*.

Nella detta pronuncia il Tribunale si è espresso in relazione all'impugnazione di un atto raffrontabile a quello oggi all'esame soltanto per il suo effetto finale, parimenti costituito dalla sospensione temporanea di alcune unità operative del Punto Nascita dell'Ospedale San Timoteo.

Del tutto diverse erano, però, le ragioni poste a base dell'atto in quella sede impugnato, che attenevano a motivazioni di carattere squisitamente strutturale e organizzativo insorte nell'ambito di una strategia di razionalizzazione e riorganizzazione dei punti nascita in ambito regionale.

Nel pronunciarsi, con la sentenza n. 80/2021, su un atto così motivato, il Tribunale ha ravvisato la sussistenza di specifici vizi istruttori e di motivazione nella scelta allora compiuta dalla Regione Molise, fornendo così anche degli elementi conformativi della successiva azione amministrativa di pianificazione e organizzazione della rete sanitaria.

Per converso, nella fattispecie oggi in scrutinio la nuova misura assunta dall'Amministrazione si manifesta tuttavia non riconducibile alle predette tematiche organizzative.

Ne consegue che gli effetti conformativi della sentenza n. 80/2021 non risultano utilmente invocabili in questo specifico giudizio; né può ritenersi che l'Amministrazione, con l'adozione della nota ASREM n. 82177 del 14 luglio 2021, abbia eluso la portata della citata pronuncia.

Le ragioni appena illustrate conducono quindi alla reiezione dei motivi di ricorso I, V e VI, i quali risultano infondati.

11.2 – Meritano invece accoglimento i motivi II e III.

Risultano in particolare fondate le doglianze con le quali si è denunciata la carenza

assoluta di istruttoria e di motivazione rispetto alle ragioni di fatto che hanno indotto alla sospensione dell'attività di accettazione ostetrica (cfr. II motivo).

Manifesta è, infatti, l'insufficienza dello scarno e isolato riferimento recato dal provvedimento impugnato "*all'evento occorso il 12 luglio 2021*" a fungere da idoneo corredo motivazionale della disposta sospensione *sine die* delle attività assistenziali.

11.2.1 - Tale lapidario riferimento costituisce il frutto di un'istruttoria gravemente carente prima di tutto sul presupposto di fatto addotto a base della misura adottata.

Difatti, dal provvedimento impugnato non emerge che l'Amministrazione abbia fondato la sospensione dell'attività di accettazione ostetrica su di un previo vaglio delle possibili cause del decesso del neonato nel P.N. (con l'acquisizione di elementi atti a ricondurre in qualche modo l'evento alla possibile responsabilità dei sanitari o della Struttura); né essa ha affermato che un simile vaglio abbisognasse necessariamente, per poter trovare luogo, di una condizione di sospensione della detta attività.

Non risultano inoltre agli atti, né sono stati documentati o richiamati nella motivazione del provvedimento impugnato, altri episodi analoghi in passato occorsi presso il P.N., o comunque doglianze su presunte serie inefficienze o criticità nel suo funzionamento.

Pertanto, la decisione di sospendere l'attività di accettazione ostetrica sulla base di tale evento, tragico ma di per sé comunque isolato (e come tale non privo di riconducibilità alle risultanze statistiche), avrebbe richiesto una puntuale attività di preliminare istruttoria, esternata in sede di motivazione, sui punti dianzi indicati.

Senonché, nella fattispecie tali componenti sono entrambe mancate.

Il provvedimento ha disposto una sospensione sostanzialmente a tempo indeterminato dell'attività in questione senza l'ausilio di specifiche risultanze e valutazioni, e, in definitiva, senza fornire una motivazione che esplicitasse un'eventuale connessione tra le possibili cause dell'evento del 12 luglio 2021 e

un'assoluta necessità di sospensione immediata dell'attività di accettazione ostetrica.

11.2.1a - In questo contesto non possono assumere alcun rilievo le osservazioni formulate dalla difesa dell'ASREM, che si è richiamata alla gravità dell'episodio dedotto nel provvedimento inibitorio e alla sua riconducibilità all'operato del Punto Nascita. Difatti non è possibile all'Amministrazione integrare in via postuma, in occasione della propria difesa in giudizio, l'istruttoria e la motivazione dei provvedimenti impugnati originariamente carenti.

Parimenti inconferente risulta il riferimento della stessa resistente difesa alle note ASREM del 6 e del 9 agosto 2021 (cfr. all. 4 e 5 dei documenti depositati dall'ASREM il 4 settembre 2021), che documentano le risultanze degli accertamenti in seguito svolti presso il Punto Nascita, le criticità riscontrate nel reparto e le misure rimediali individuate.

Il Collegio deve infatti rilevare il carattere generico delle risultanze di tali accertamenti, per nulla idonee a suffragare sul piano oggettivo il collegamento, pur presupposto dal provvedimento impugnato, fra l'episodio a base della misura in contestazione e l'esistenza di specifiche carenze del Punto Nascita.

Va altresì evidenziato il carattere del tutto generale e generico, e pertanto assai poco "mirato", delle azioni rimediali intraprese, esauritesi per lo più in iniziative formative nei confronti del personale, senza quindi specifici e particolari impatti sull'organizzazione e sul funzionamento del Punto Nascita.

In chiave connessa, proprio il fatto che gli accertamenti richiamati dall'ASREM siano stati regolarmente effettuati quando ormai il Punto Nascita era tornato pienamente operativo dimostra, pur se *ex post*, l'evanescenza dei presupposti di fatto posti a base del provvedimento, come pure la non necessità di disporre la chiusura dei servizi del P.N. per poter appurare le cause e le dinamiche dell'episodio occorso.

Altrettanto non conducenti risultano le difese della struttura commissariale, che ha cercato di giustificare la sospensione richiamando il principio generale di

precauzione, senza però considerare l'assenza, nel provvedimento, di qualsivoglia elemento tale da giustificare la configurazione della perdurante piena operatività del punto nascita quale attività rischiosa per le gestanti e per i neonati.

11.2.2 – Le lacune istruttorie e motivazionali sull'accertamento del presupposto di fatto della misura in contestazione, a loro volta, rendono poi ingiustificate le ulteriori carenze rinvenibili sul diverso piano logico dell'omessa considerazione delle conseguenze certe connesse alla sospensione immediata, *ex abrupto* e *sine die*, dell'attività di accettazione ostetrica.

Il provvedimento inibitorio, infatti, si presenta adottato senza il benché minimo vaglio: i) delle difficoltà logistiche per gli utenti di raggiungere le altre strutture sanitarie più vicine, difficoltà dovute alle critiche condizioni infrastrutturali e trasportistiche regionali, nonché ai correlativi tempi di percorrenza da sostenere; ii) del rilievo che l'Ospedale “San Timoteo” di Termoli risultava l'unico nosocomio operativo per la zona costiera del Molise; iii) dell'incremento della popolazione usualmente registratosi in tale zona in piena estate, a motivo del massiccio afflusso di turisti; iv) della effettiva capacità delle altre strutture ospedaliere di garantire l'accettazione ostetrica in condizioni di migliore sicurezza rispetto a Termoli.

In definitiva, il provvedimento in epigrafe risulta dunque afflitto dal vizio di istruttoria e dal difetto di motivazione per i diversi aspetti fin qui illustrati.

11.3 - Persuasive sono poi anche le censure con cui è stata lamentata la violazione dell'art. 21-*quater*, comma 2, l. n. 241/1990, con particolare riferimento alla mancata apposizione, nel provvedimento impugnato, di un termine finale alla sospensione dell'attività dell'accettazione ostetrica (cfr. III motivo).

Il tenore della citata norma è difatti chiaro nel prevedere che *“L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario.... Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze”*.

E la giurisprudenza ha avuto modo di interpretare l'art. 21-*quater*, comma 2 l. n. 241/1990 enucleando le seguenti coordinate: i) *“l'esistenza di un termine esplicito è elemento indefettibile della sospensione ex art. 21-*quater* della l. 241/90”* ii) *“la necessità della prefissione di un termine salvaguarda l'esigenza di certezza della posizione giuridica degli amministrati, così scongiurando il rischio di una illegittima sospensione sine die”*; iii) *“risulta necessario che il termine di durata della sospensione sia esplicito, e non ricavabile per via di interpretazione: ciò in coerenza con il testo del comma 2 dell'art. 21-*quater*, secondo cui il termine della sospensione può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze, il che presuppone che tale termine sia espressamente indicato, non essendo prorogabile o differibile o riducibile ciò che non sia già quantificato”*; iv) *“a differenza delle ragioni della sospensione, che sono " gravi" ma che chiaramente l'Amministrazione può variamente indicare, la presenza del termine è quindi imprescindibile ai fini del corretto uso del potere di sospensione”*; v) *“esiste una stretta correlazione tra limite della discrezionalità e durata della sospensione, necessariamente motivata ed esplicitata”* (cfr. sul punto *ex multis* Cons. St., IV, n. 823/2017; T.A.R. Campania, Napoli, IV, n.56/2020; T.A.R. Lazio, Roma, III, n.9047/2020; T.A.R. Lazio, Roma, I, n. 9106/2018; T.A.R. Campania, Napoli, III, n. 2360/2017; T.A.R. Campania, Salerno, I, n. 996/2015, ed ivi per ulteriori riferimenti giurisprudenziali).

Applicando tali coordinate ricostruttive, il Collegio può quindi osservare quanto segue:

- il provvedimento impugnato si configura come una sospensione dell'operatività dell'attività di accettazione ostetrica disposta a tempo indeterminato, ossia senza alcuna prefissione del termine massimo di durata, indeclinabilmente previsto invece dall'art. 21-*quater*, comma 2 l. n. 241/1990 come condizione per il corretto uso del potere inibitorio da parte dell'Amministrazione;
- il riferimento del provvedimento teso a una contestualizzazione della sospensione *“nelle more della conclusione degli opportuni accertamenti già attivati”* non è

sufficiente, per la sua vaghezza, ad assolvere a quelle esigenze di certezza che soltanto la prefissione espressa di un preciso termine di sospensione può assolvere ai sensi dell'art. 21-*quater*, comma 2 l. n. 241/1990;

- un'immediata sospensione dell'attività di accettazione ostetrica, data anche la gravità dei suoi impatti, sarebbe stata giustificabile, in carenza di una qualsivoglia base istruttoria, solo ove dotata di efficacia contenuta entro un intervallo temporale predeterminato, esplicitamente fissato e assai breve, e motivata con chiarezza mediante riferimento alla necessità di precisi e urgenti accertamenti di tipo sanitario, il cui espletamento non fosse compatibile con la prosecuzione dell'ordinaria attività.

Per converso, come si è già visto, la sospensione oggetto di scrutinio è stata disposta a tempo indeterminato; nel provvedimento impugnato è mancata del tutto la motivazione sulla ricorrenza nel concreto delle "gravi ragioni" ipoteticamente giustificative della misura inibitoria; e gli accertamenti successivamente effettuati dall'ASREM hanno confermato la mancanza di base giustificativa di quest'ultima.

12 – Alla luce di tutte le precedenti considerazioni il ricorso collettivo, in quanto proposto dai Comuni in epigrafe, va dunque accolto per quanto di ragione, con l'assorbimento delle restanti censure suggerito dal principio c.d. della ragione più liquida (cfr. par. 9.3.4.3 e 5.2 Ad. Plen. n. 5/2015).

Per l'effetto la nota ASREM n. 82177 del 14 luglio 2021 va annullata.

I medesimi aspetti di illegittimità che affliggono detto provvedimento rendono illegittima anche la nota della struttura commissariale sanitaria n. 81638 del 13 luglio 2021, richiamata nelle premesse del provvedimento ASREM e costituente uno dei presupposti di quest'ultimo.

Con detta nota il Commissario ha ritenuto "*indispensabile*" che la direzione strategica dell'ASREM disponesse l'immediata sospensione dell'attività di accettazione ostetrica a seguito dell'evento occorso presso il Punto Nascita.

Anche la nota della struttura commissariale sanitaria n. 81638 del 13 luglio 2021 va

dunque annullata.

13 – Conclusivamente, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso collettivo nella parte in cui proposto dall'associazione non riconosciuta denominata "Molisanità" L113, nonché dalle sigg.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero, per difetto di legittimazione attiva.

Va poi dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato in questo giudizio

Va, ancora, disposta l'estromissione dal presente giudizio per difetto di legittimazione passiva della Conferenza Stato-Regioni, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero della Salute e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il ricorso collettivo, nella parte in cui proposto dai Comuni di Termoli, Campomarino, San Giacomo degli Schiavoni, Portocannone, Guglionesi, Palata, Montefalcone nel Sannio e Montecilfone, va invece accolto per i profili indicati in motivazione, con l'assorbimento delle restanti censure.

Per l'effetto, la nota ASREM n. 82177 del 14 luglio 2021 e la nota della struttura commissariale sanitaria n. 81638 del 13 luglio 2021 vanno pertanto annullate.

Si ravvisano nondimeno giuste ragioni, riconducibili alla peculiarità e agli sviluppi della presente controversia, che inducono a disporre la compensazione integrale delle spese di lite fra le tutte parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- dichiara inammissibile il ricorso nella parte in cui proposto dall'associazione non riconosciuta denominata "Molisanità" L113 e dalle sigg.re Elisabetta Di Donato, Moira Staniscia, Mariarosa Mascitto e Francesca Carriero;
- dichiara inammissibile l'atto di intervento *ad adiuvandum*;
- estromette dal giudizio la Conferenza Stato-Regioni, il Ministero dell'Economia e

- delle Finanze, il Ministero della Salute e la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- accoglie il ricorso nella parte in cui proposto dai Comuni di Termoli, Campomarino, San Giacomo degli Schiavoni, Portocannone, Guglionesi, Palata, Montefalcone nel Sannio e Montecilfone;
 - per l'effetto, annulla la nota ASREM n. 82177 del 14 luglio 2021 e la nota della struttura commissariale sanitaria n. 81638 del 13 luglio 2021;
 - compensa integralmente le spese di giudizio fra le parti.

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 vicenda posta a base del contenzioso e i soggetti in questa coinvolti.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Francesco Avino, Referendario

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO

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