

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA –
PALERMO – SEZ. I

ISTANZA EX ART 116 COMMA 2 DEL CODICE DEL PROCESSO

AMMINISTRATIVO

Del dottore **Galioto Giacomo** nato a Palermo in data 18.12.1961 c.f. GLT GCM 61T18 G273I, n. q. di legale rappresentante del “*Centro Odontoiatrico G.F. srls*”, con sede sita in Palermo nella Via Castellana n. 41, e del “*Centro Odontoiatrico G. srl*”, con sede sita a Palermo nella Via Assoro n. 35, rappresentato e difeso, giusto mandato in calce al presente atto, sia unitamente che disgiuntamente, dagli Avv.ti Girolamo Rubino (CF: RBNGLM58P02A089G; pec: girolamorubino@pec.it; fax: 0918040219) e Giuseppe Impiduglia (C.F.: MPDGPP81T10A089A, pec: giuseppeimpiduglia@pec.it, fax: 0918040204), entrambi con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia.

CONTRO

- L’**ASP di Palermo**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

E NEI CONFRONTI

- Dell’**Assessorato Regionale della Salute**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

- Dell’**Assessorato Regionale della Salute – Dipartimento per la Pianificazione Strategica**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;

NONCHÈ PER L’ANNULLAMENTO

Del silenzio formatosi, ai sensi dell’art. 25 comma 4 della L. n. 241/90, sull’istanza di accesso presentata dal dott. Giacomo Galioto all’ASP di Palermo in data 28.01.25 e il cui contenuto verrà appresso meglio specificato (doc. 1).

NONCHÈ PER L’EMANAZIONE

Nei confronti dell’ASP di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di un ordine di esibizione avente ad oggetto la documentazione richiesta dal dott. Giacomo Galioto, con l’istanza di accesso sopra citata.

FATTO

Il dott. Galioto è titolare di due strutture odontoiatriche accreditate e contrattualizzate,

sita a Palermo (segnatamente il “*Centro Odontoiatrico G.F. srls*” con sede sita nella Via Castellana n. 41 e il “*Centro Odontoiatrico G. srl*” con sede sita nella Via Assoro n. 35). Tali strutture da anni erogano “*prestazioni ambulatoriali*” per conto del S.S.R. e sono assegnatarie di appositi budget.

Alle summenzionate strutture, nel corso degli anni, è stato attribuito un budget esiguo, nonostante le stessa vantino una notevole capacità erogativa.

Con il D.A. n. 643/24 – avente ad oggetto “*Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l’assistenza specialistica da privato – anno 2024*”) – l’Assessorato della Salute ha introdotto una serie di meccanismi volti evidentemente a favorire le strutture con budget rilevanti a discapito delle piccole strutture (quali quelle del dott. Galioto).

Pertanto, con ricorso proposto innanzi a Codesto Ecc.mo TAR e recante R.G. n. 1272/24, il dott. Galioto (unitamente ad altre strutture) ha chiesto l’annullamento del D.A. n. 643/24/2 e degli atti allo stesso connessi e presupposti.

Frattanto, l’ASP di Palermo ha provveduto a determinare i budget delle varie strutture, con la Deliberazione del Direttore Generale dell’ASP di Palermo n. 677/24, avente ad oggetto “*Specialistica Convenzionata Esterna presa atto D.A. n. 643 dell’11 giugno 2024 – Determinazione aggregati regionali e provinciali di spesa per l’assistenza specialistica da privato – anno 2024 – Approvazione Budget 2024*”.

In particolare, nell’allegato 5 alla suddetta Deliberazione, “*sono tabulati per singola struttura i budget definitivi anno 2024, con la specifica della quota calcolata ai sensi di quanto disposto dal D.A. n. 643 dell’11 giugno 2024 per le strutture specialistiche accreditate e contrattualizzate con il SSR*”.

Avverso la suddetta Deliberazione dell’ASP di Palermo n. 677/24 il dott. Galioto ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio (R.G. 176/2025) da valere anche come motivi aggiunti al ricorso R.G. 1272/24

Con il suddetto ricorso (recante R.G. 176/25) è stato dedotto che la sopra citata delibera dell’ASP Palermo n. 677/24 è illegittima per difetto di motivazione giacché la stessa si limita ad indicare il budget assegnato a ciascuna struttura in asserita esecuzione del D.A. n. 643/24, senza fornire alcun elemento che possa consentire di ricostruire e verificare gli importi attribuiti.

Al riguardo, si rileva, a titolo esemplificativo, che la suddetta Delibera dell'ASP di Palermo n. 677/24 non indica per ciascuna struttura *“il valore della produzione media del biennio 2022/2023”*, i punteggi ottenuti per ciascun parametro premiale, il *“punteggio struttura”*, *“il peso struttura”*, il *“punteggio pesato struttura”*. Ed ancora, la suddetta Deliberazione non indica l'ammontare delle risorse necessarie per assegnare il *“budget minimo”* alle strutture che hanno conseguito *“un valore inferiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti”*.

Tali dati - fondamentali per la determinazione dei budget - non sono indicati in nessuno dei documenti allegati o richiamati dalla sopra citata Delibera, rendendo impossibile un controllo e una verifica in ordine alla corretta applicazione dei criteri di cui al D.A. n. 643/24 e, dunque, in ordine all'esatta individuazione dei budget assegnati alle varie strutture.

Pertanto, con apposita istanza di accesso presentata il 28.01.25, il ricorrente ha chiesto all'ASP di acquisire la documentazione necessaria a ricostruire i dati utilizzati e le operazioni di calcolo effettuate per determinare i vari budget.

In particolare, il ricorrente ha chiesto:

“1) Copia degli atti dai quali possano evincersi l'importo del “90% dell'aggregato di branca e provincia”, al lordo ed anche al netto delle risorse impiegate per l'assegnazione del budget minimo(art. 3 n. 2 D.A. n. 643/2024)e delle maggiorazioni da applicare sulla remunerazione percentuale da versare alla Cassa di Previdenza di appartenenza del soggetto accreditato esterno secondo l'aliquota rispettivamente a carico dell'Azienda e del professionista;

2) Copia degli atti dai quali possano evincersi l'ammontare delle risorse utilizzate per assegnare il “budget minimo” alle strutture che hanno conseguito “un valore inferiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti” ;

3) Copia degli atti dai quali possano evincersi il numero delle strutture che concorrono alla ripartizione del 90% dell'aggregato di branca e provincia;

4) Copia degli atti dai quali possano evincersi il “valore della produzione media del biennio 2022/2023” delle strutture, con l'espressa indicazione dell'importo delle prestazioni rese in extra-budgete/o l'incidenza in termini di percentuale sul valore della produzione media del biennio 2022/2023, considerato ai fini dell'assegnazione del budget (art. 3 n. 3 D.A. n. 643/24);

5) Copia degli atti dai quali possano evincersi le modalità di calcolo sulla base dei quali si è proceduto alla ripartizione dei budget a ciascuna struttura (il budget di ciascuna struttura incide, infatti, su quello assegnato alle altre)

6) Copia degli atti dai quali possano evincersi i calcoli operati per ciascun soggetto al quale è stato garantito il valore minimo del budget per la branca di riferimento (art. 3 nn. 1 e 2 D.A. n. 643/2024), con l'espressa indicazione della maggiorazione percentuale sulla remunerazione delle prestazioni da versare alla Cassa di Previdenza di appartenenza del soggetto accreditato esterno secondo l'aliquota rispettivamente a carico dell'Azienda e del professionista;

7) Copia degli atti dai quali possano evincersi i calcoli operati per ciascun soggetto al quale è stato assegnato un budget superiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti per la branca di riferimento, con l'espressa indicazione della maggiorazione percentuale sulla remunerazione delle prestazioni da versare alla Cassa di Previdenza di appartenenza del soggetto accreditato esterno secondo l'aliquota rispettivamente a carico dell'Azienda e del professionista;

8) Copia degli atti e dei documenti dai quali possa evincersi con riferimento a ciascun ente contrattualizzato il "punteggio struttura", il "peso struttura", il "punteggio pesato struttura" e gli altri elementi valorizzati ai fini della ripartizione del "10% dell'aggregato di branca e provincia",

9) Copia degli atti dai quali possano evincersi i controlli operati sulle autocertificazioni presentate dai soggetti privati esterni".

Ebbene, nonostante la rituale presentazione - da ben oltre trenta giorni - della più volte citata istanza di accesso, la stessa è rimasta priva di riscontro.

Donde il presente atto affidato ai seguenti

MOTIVI

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 24 E 97 DELLA COSTITUZIONE;

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 22 E SS. DELLA L. N. 241/90;

ECCESSO DI POTERE, CARENZA DI MOTIVAZIONE, ARBITRIO, INGIUSTIZIA MANIFESTA;

VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI CORRETTEZZA E BUONA FEDE.

Come già chiarito in punto di fatto, il ricorrente ha chiesto – “*al fine di tutelare i propri diritti e interessi legittimi nonché al fini di eventuale produzione giudiziale*” - “*All’ASP di Palermo - ai sensi della legge 241/90 nonché ai sensi d.lgs. 33/2013 - con riferimento alla branca di Odontoiatria (Odontostomatologia)*”

1) *Copia degli atti dai quali possano evincersi l’importo del “90% dell’aggregato di branca e provincia”, al lordo ed anche al netto delle risorse impiegate per l’assegnazione del budget minimo (art. 3 n. 2 D.A. n. 643/2024) e delle maggiorazioni da applicare sulla remunerazione percentuale da versare alla Cassa di Previdenza di appartenenza del soggetto accreditato esterno secondo l’aliquota rispettivamente a carico dell’Azienda e del professionista;*

2) *Copia degli atti dai quali possano evincersi l’ammontare delle risorse utilizzate per assegnare il “budget minimo” alle strutture che hanno conseguito “un valore inferiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti” ;*

3) *Copia degli atti dai quali possano evincersi il numero delle strutture che concorrono alla ripartizione del 90% dell’aggregato di branca e provincia;*

4) *Copia degli atti dai quali possano evincersi il “valore della produzione media del biennio 2022/2023” delle strutture, con l’espressa indicazione dell’importo delle prestazioni rese in extra-budgete/o l’incidenza in termini di percentuale sul valore della produzione media del biennio 2022/2023, considerato ai fini dell’assegnazione del budget (art. 3 n. 3 D.A. n. 643/24);*

5) *Copia degli atti dai quali possano evincersi le modalità di calcolo sulla base dei quali si è proceduto alla ripartizione dei budget a ciascuna struttura (il budget di ciascuna struttura incide, infatti, su quello assegnato alle altre)*

6) *Copia degli atti dai quali possano evincersi i calcoli operati per ciascun soggetto al quale è stato garantito il valore minimo del budget per la branca di riferimento (art. 3 nn. 1 e 2 D.A. n. 643/2024), con l’espressa indicazione della maggiorazione percentuale sulla remunerazione delle prestazioni da versare alla Cassa di Previdenza di appartenenza del soggetto accreditato esterno secondo l’aliquota rispettivamente a carico dell’Azienda e del professionista;*

7) *Copia degli atti dai quali possano evincersi i calcoli operati per ciascun soggetto al quale è stato assegnato un budget superiore ai valori minimi di contrattualizzazione vigenti per la branca di riferimento, con l’espressa indicazione della maggiorazione*

percentuale sulla remunerazione delle prestazioni da versare alla Cassa di Previdenza di appartenenza del soggetto accreditato esterno secondo l'aliquota rispettivamente a carico dell'Azienda e del professionista;

8) Copia degli atti e dei documenti dai quali possa evincersi con riferimento a ciascun ente contrattualizzato il "punteggio struttura", il "peso struttura", il "punteggio pesato struttura" e gli altri elementi valorizzati ai fini della ripartizione del "10% dell'aggregato di branca e provincia",

9) Copia degli atti dai quali possano evincersi i controlli operati sulle autocertificazioni presentate dai soggetti privati esterni".

La P.A., tuttavia, non ha provveduto a riscontrare la summenzionata istanza di accesso nonostante la documentazione richiesta sia necessaria a tutelare – in sede giurisdizionale – i diritti e gli interessi legittimi del dott. Galioto e sia evidentemente connessa all'oggetto del ricorso introduttivo del giudizio.

In particolare, come già rilevato in punto di fatto, gli atti richiesti con la suddetta istanza di accesso contengono i dati fondamentali per la determinazione dei budget delle varie strutture.

La conoscenza di tali dati è, pertanto, essenziale per effettuare un controllo e una verifica in ordine alla corretta applicazione dei criteri di cui al D.A. n. 643/24 e, dunque, in ordine all'esatta individuazione dei budget assegnati alle varie strutture con la suddetta Delibera dell'ASP di Palermo n. 677/24 (Delibera impugnata a mezzo del ricorso introduttivo del giudizio).

Pertanto, non v'è chi non veda come la conoscenza integrale della documentazione digitale richiesta con la citata istanza di accesso sia strettamente connessa alle esigenze difensive della sfera giuridica del dott. Galioto.

Ciò nonostante, l'ASP di Palermo, con il proprio silenzio, ha negato il diritto di accesso agli atti al dott. Galioto.

Il silenzio oggi impugnato risulta palesemente illegittimo per violazione degli artt. 22 e ss della L. 241/90.

L'art. 22 della l. 241/90, infatti, riconosce il diritto di accesso ai documenti amministrativi a chiunque vi abbia un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

In particolare, il citato art. 22 stabilisce che *“L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza”*.

La predetta norma garantisce, dunque, il diritto di accesso al titolare di qualsiasi situazione giuridicamente rilevante, che possa venire maggiormente tutelata attraverso la conoscenza diretta dei documenti amministrativi.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che: *“ai sensi dell'art. 22 della l.241/90, il diritto di accesso consiste nel diritto di essere informati degli atti e dei procedimenti che possono incidere sulla sfera giuridica del soggetto, al fine di consentirgli le dovute difese;”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 24 febbraio 2000, n. 984).

Va, inoltre, aggiunto che la giurisprudenza è concorde nell'insegnare come, nel conflitto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, *“prevale il primo ogni qualvolta l'accesso viene in rilievo per la cura e la difesa di propri interessi giuridici”* (Consiglio di Stato, sez. IV, n.1131/98).

Ciò detto, v'è poi da considerare che l'art. 24 della citata L. 241/90, sancisce espressamente che: *“Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*.

Ebbene, nel caso di specie, non può dubitarsi che la conoscenza integrale della documentazione richiesta dal dott. Galioto sia strettamente necessaria a tutelare – in sede giurisdizionale – i diritti e gli interessi legittimi del ricorrente

Dunque, l'ASP di Palermo, a fronte della richiesta formulata dal dott. Galioto, non poteva di certo esimersi dal consentirgli il diritto di accesso.

Ed invece, senza alcuna specifica motivazione ed in palese violazione di quanto previsto dagli artt. 22 e ss della L.241/90, l'ASP di Palermo è rimasta del tutto inerte.

In definitiva, l'illegittimo silenzio osservato dall'Amministrazione resistente impedisce al dott. Galioto di tutelare in modo idoneo i propri diritti ed interessi legittimi nel presente giudizio.

Donde la palese illegittimità del silenzio serbato dall'ASP di Palermo sull'istanza di accesso presentata dal dott. Galioto.

P.Q.M.

VOGLIA L'ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Accogliere l'istanza *ex art.* 116 comma 2 cpa e, per l'effetto, annullare il silenzio formatosi sull'istanza di accesso indicata in epigrafe e, altresì, emanare nei confronti dell'ASP di Palermo un ordine di esibizione avente ad oggetto la documentazione richiesta dal dott. Galioto con la predetta istanza di accesso inoltrata in data 28.01.25 e, ad oggi, non ottenuta.

Nel merito accogliere il ricorso e, per l'effetto annullare i provvedimenti impugnati.

Con salvezza di ogni diritto e vittoria di spese.

Palermo,

Avv. Girolamo Rubino

Avv. Giuseppe Impiduglia