

Emergenza Covid-19 ed esecuzione dei tamponi nei centri diagnostici privati

Cons. St., sez. III, dec., 26 giugno 2020, n. 3769 – Pres. Frattini

- (1) *Il fondamento comune, di tutti i provvedimenti – di natura e finalità diverse – sin qui adottati da autorità politiche governative, nazionali, territoriali e tecniche, è stato, ed è anche nel caso in esame, quello di assicurare, secondo il principio di massima precauzione, la salute dei cittadini, in quanto valore costituzionale primario e non negoziabile, tanto da comprimere – nei limiti e modi di volta in volta ritenuti indispensabili – anche l'esercizio di diversi diritti o libertà dei cittadini, primo fra tutti il diritto alla libera circolazione.*
- (2) *Nella fase di sommaria delibazione il parametro cui la valutazione di legittimità si deve conformare non può che essere anzitutto il diritto alla salute, e alla luce di questo si devono esaminare ulteriori, e diverse, posizioni di interesse e diritto anch'esse costituzionalmente rilevanti, quale la libera iniziativa economica privata in regime di piena concorrenza.*
- (3) *La più importante esigenza avvertita in questa fase della emergenza sanitaria appare, nella campagna di sottoposizione a tamponi, quella di aumentare il numero dei tamponi e di ridurre al massimo i tempi per la effettuazione.*
- (4) *La materia in esame comporta una valutazione generale positiva della coerenza e ragionevolezza delle soluzioni adottate dalla ordinanza presidenziale, nella circostanza in cui la stessa decisione è maturata, tanto che – malgrado le abili difese dell'appellata e i suggestivi riferimenti alla funzione ausiliaria del privato nella moltiplicazione dei e dunque nella lotta al COVID 19 – l'atto si sottrae alle censure formulate in primo grado e apprezzate dal primo giudice, per l'assorbente e decisiva, conclusiva ragione che l'interesse della parte privata a partecipare ad una rete da cui oggi è esclusa o a partecipare ad un libero mercato di servizio volontario ai pazienti privati per la effettuazione dei ha carattere recessivo rispetto alla necessità di precauzione avanzata anti COVID mediante un sistema – il CORONET – che certamente è peculiare, forse migliorabile in futuro con decisioni impossibili da prefigurare oggi.*

[Secondo il Presidente di sezione del Cons. Stato risulta agli atti, senza convincenti smentite, che il sistema CORONET Lazio ha aumentato, come i dati statistici settimanali mostrano, in modo esponenziale nelle settimane il numero assoluto dei test e la percentuale /numero dei cittadini, nonché ha ridotto, fino a due giorni, il tempo occorrente per il test. Ciò, se comparato al trend di contagi fortunatamente decrescente della Regione Lazio, offre argomenti a favore della tesi per cui la contestata rete CORONET è idonea a gestire, tracciare, elaborare la sottoposizione a test senza che l'auspicato contributo privato sia di decisiva utilità per il conseguimento degli obiettivi generali stabiliti. L'esistenza di falsi positivi e negativi, deve condurre a un impegno sempre più forte per ridurre la percentuale, il che – senza che sia stato opposto un argomento decisamente convincente – appare realizzabile meglio e in più breve tempo se il sistema dei test – primo, secondo tampone e eventuale approfondimento – sia concentrato in una rete di presidi per lo più pubblici, di grandi dimensioni, ovvero sedi di corsi universitari, con la guida – di assoluta e indiscussa affidabilità – all'ISMI Spallanzani. La fruizione della rete CORONET viene sottolineata anche come strumento indefettibile per la cd. "tracciatura" dei flussi di dati, allo scopo essenziale di ricerca precoce di eventuali nuovi focolai, di elaborazione dei dati raccolti e successiva trasmissione al Ministero della Salute per poi

alimentare la banca dati dell'O.M.S.. Il valore dei processi di standardizzazione e ripetitività su larga scala e grandi numeri dei stessi, appare esso stesso uno dei mezzi per la riduzione dei falsi, per la rapida successione del secondo tampone eventualmente necessario, in un quadro di presidi sanitari omogenei rispetto ai quali una apertura ai privati potrà essere semmai il risultato – come per i test di immunità è avvenuto – di un percorso rimesso a valutazione e sulla base di acquisizioni che certo in questa sede non è possibile delineare.

Di qui la conclusione per cui i centri diagnostici privati non possono eseguire i tamponi perché le attività di analisi e tracciatura sono state affidate dalla Regione, in esclusiva, al servizio diagnostico pubblico tramite la rete d'eccellenza Coronet Lazio].

Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 5013 del 2020, proposto dalla Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

contro

Artemisia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore e sig.ra Sofia Nacchia, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Vinti e Angelo Buongiorno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Vinti in Roma, via Emilia, 88;

per la riforma dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 4350/2020, resa tra le parti, concernente l'annullamento:

- della nota del 20 maggio 2020, prot. n. 0441290;
- della nota del 20 maggio 2020, prot. n. 0443471;
- della nota dell'8 aprile 2020, n. 0294196;
- dell'Ordinanza del Presidente della Regione Lazio n. Z00003 del 6 marzo 2020

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal ricorrente, ai sensi degli artt. 56, 62, co. 2 e 98, co. 2, cod. proc. amm.;

Gli argomenti delle parti, ascoltate ai sensi di legge prima della decisione sulla istanza cautelare, hanno fatto emergere profili rilevanti ai fini del provvedimento che questo giudice è chiamato a pronunciare, con efficacia temporanea sino alla discussione collegiale in camera di consiglio.

L'ordinanza del Presidente della Regione Lazio è stata assunta nel quadro di numerose e diverse decisioni rimesse a plurime autorità e con natura e rango normativo differenti a partire dall'inizio della fase emergenziale sanitaria COVID 19. Il fondamento comune, di tutti i provvedimenti – di natura e finalità diverse – sin qui adottati da autorità politiche governative, nazionali, territoriali e tecniche, è stato, ed è anche nel caso in esame, quello di assicurare, secondo il principio di massima precauzione, la salute dei cittadini, in quanto valore costituzionale primario e non negoziabile, tanto da comprimere – nei limiti e modi di volta in volta ritenuti indispensabili – anche l'esercizio di diversi diritti o libertà dei cittadini, primo fra tutti il diritto alla libera circolazione;

Ritenuto, quindi, come le stesse parti ascoltate hanno convenuto, che **il parametro cui la valutazione di legittimità in questa fase di sommaria delibazione si deve conformare, non possa che essere anzitutto il diritto alla salute, e alla luce di questo si debbano esaminare ulteriori, e diverse, posizioni di interesse**

e diritto anch'esse costituzionalmente rilevanti, quale la libera iniziativa economica privata in regime di piena concorrenza;

Considerato che, nella vicenda in esame, appare come l'ordinanza presidenziale disponga le misure contestate in primo grado con riguardo alla odierna risultanza delle iniziative, campagne di analisi, realizzazione di tracciature, sicché la scelta di attribuire in esclusiva alla rete CORONET Lazio l'effettuazione dei tamponi sembra rispondere ad esigenze di prioritario interesse generale che non appaiono irragionevoli.

E ciò in quanto:

- la più importante esigenza avvertita in questa fase della emergenza sanitaria appare, nella campagna di sottoposizione a tamponi, quella di aumentare il numero dei tamponi e di ridurre al massimo i tempi per la effettuazione;

Risulta agli atti, senza convincenti smentite, che il sistema CORONET Lazio ha aumentato, come i dati statistici settimanali mostrano, in modo esponenziale nelle settimane il numero assoluto dei test e la percentuale tamponi/numero dei cittadini, nonché ha ridotto, fino a due giorni, il tempo occorrente per il test. Ciò, se comparato al trend di contagi fortunatamente decrescente della Regione Lazio, offre argomenti a favore della tesi per cui la contestata rete CORONET è idonea a gestire, tracciare, elaborare la sottoposizione a test senza che l'auspicato contributo privato sia di decisiva utilità per il conseguimento degli obiettivi generali stabiliti;

- la esistenza, non negata dalla appellante, di falsi positivi e negativi, deve condurre a un impegno sempre più forte per ridurre la percentuale, il che – senza che sia stato opposto un argomento decisamente convincente – appare realizzabile meglio e in più breve tempo se il sistema dei test – primo, secondo tampone e eventuale approfondimento – sia concentrato in una rete di presidi per lo più pubblici, di grandi dimensioni, ovvero sedi di corsi

universitari, con la guida – di assoluta e indiscussa affidabilità – all’ISMI Spallanzani;

- la fruizione della rete CORONET viene sottolineata anche come strumento indefettibile per la cd. “tracciatura” dei flussi di dati, allo scopo essenziale di ricerca precoce di eventuali nuovi focolai, di elaborazione dei dati raccolti e successiva trasmissione al Ministero della Salute per poi alimentare la banca dati dell’O.M.S.;

- il valore dei processi di standardizzazione e ripetitività su larga scala e grandi numeri dei tamponi stessi, appare esso stesso uno dei mezzi per la riduzione dei falsi, per la rapida successione del secondo tampone eventualmente necessario, in un quadro di presidi sanitari omogenei rispetto ai quali una apertura ai privati potrà essere semmai il risultato – come per i test di immunità è avvenuto – di un percorso rimesso a valutazione e sulla base di acquisizioni che certo in questa sede non è possibile delineare.

In altri termini, il valore aggiunto che, per il CORONET Lazio, può giustificare, ad oggi, la contestata limitazione, è il pregio indubbio di un sistema in cui si centralizzano, con una canalizzazione governata in entrata e in uscita, in un circuito omogeneo e di elevato valore scientifico pubblico, la raccolta degli esiti, la ripetizione e gli ulteriori approfondimenti ove occorrenti, la tracciatura, la comunicazione “unitaria” ad enti nazionali e internazionali, e ciò partendo dal dato iniziale della identità dei Kit e della elaborazione con le macchine utilizzate, a fini di omogeneità dei parametri di riferimento e di “affinamento dei risultati” per ridurre la percentuale di falsi positivi e negativi;

- è innegabile la estrema delicatezza della ragione per la quale il soggetto pubblico ha ritenuto di assumere la responsabilità della gestione consequenziale ai risultati, talvolta di falso positivo o negativo – derivanti dai

tamponi, giacché appunto le conseguenze – ad esempio di confinamento personale - incidono su ulteriori posizioni di diritto e libertà individuale, la cui discendenza da un falso risultato è sembrata, alla Regione, doversi assumere come effetto, non voluto e da correggere, di una azione nell’ambito della rete più qualificata possibile di presidi sanitari con la direzione dell’ISMI Spallanzani, pur senza – come la Regione afferma – negare la reputazione e la piena credibilità di strutture private operanti con successo in molte altre aree dell’analisi di test di laboratorio;

Considerato inoltre che il richiamo, fatto dalla appellata, alle disposizioni che in altre Regioni italiane hanno consentito alle strutture private l’effettuazione degli esami – tamponi COVID 19 -, fornisce semmai un argomento a favore dell’appellante Regione.

Ciò in quanto, secondo la tesi della Regione Lazio, le scelte oggi contestate – e che la stessa appellante definisce “allo stato delle risultanze e delle valutazioni ad oggi, non immutabili in futuro” – si confermano effettivamente dipendenti da contesti territoriali epidemiologici, di quantità di test, di risultati acquisiti, che appaiono comprensibilmente diverse da Regione a Regione come tutti gli indicatori noti anche al pubblico dimostrano, ciò che, come detto, ragionevolmente giustifica una scelta di “concentrazione nel CORONET Lazio” della effettuazione, tracciatura, elaborazione di tale tipo di test anti COVID 19;

Ritenuto, pertanto, che la materia sottoposta con l’odierna istanza cautelare comporta una valutazione generale positiva della coerenza e ragionevolezza delle soluzioni adottate dalla ordinanza presidenziale, nella circostanza in cui la stessa decisione è maturata, tanto che – malgrado le abili difese dell’appellata e i suggestivi riferimenti alla funzione ausiliaria del privato nella moltiplicazione dei tamponi e dunque nella lotta al COVID 19 – l’atto

si sottrae alle censure formulate in primo grado e apprezzate dal primo giudice, per l'assorbente e decisiva, conclusiva ragione che l'interesse della parte privata a partecipare ad una rete da cui oggi è esclusa o a partecipare ad un libero mercato di servizio volontario ai pazienti privati per la effettuazione dei tamponi ha carattere recessivo rispetto alla necessità di precauzione avanzata anti COVID mediante un sistema – il CORONET – che certamente è peculiare, forse migliorabile in futuro con decisioni impossibili da prefigurare oggi, ma non colpito dai vizi – salvo l'approfondimento collegiale da fissare a brevissimo termine – che la parte oggi appellata individua.

P.Q.M.

Accoglie l'istanza e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza appellata, respinge l'istanza di sospensione degli atti impugnati in primo grado, fino alla discussione collegiale, che fissa alla Camera di Consiglio del 16 luglio 2020.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma il giorno 25 giugno 2020.