

**N. 09253/2013 REG.PROV.COLL.
N. 01672/2009 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale n. 1672/09, proposto da Fassid (Federazione AIPaC – SIMeT – SNR), S.N.R. (Sindacato Nazionale Area Radiologica), S.I.Me.T. (Sindacato Italiano Medici del Territorio), Aupi (Associazione Unitaria Psicologi Italiani), Cisl Medici, Fedir Sanità (Federazione Nazionale Dirigenti e Direttivi della Sanità), Sinafo (Sindacato Nazionale Farmacisti Dirigenti del Servizio Sanitario Nazionale), Snabi (Sindacato Nazionale Dirigenti Sanitari S.S.N. e Arpa), AIPAC (Associazione Nazionale Patologi Clinici), A.A.R.O.I. – Sezione Regionale Lazio (Associazione Anestesisti Rianimatori Ospedalieri), FVM (Federazione Veterinari e Medici), ANAAO Assomed (Associazione Medici Dirigenti del Servizio sanitario nazionale), Cimo A.S.M.D. (Coordinamento Italiano Medici Ospedalieri – Associazione Sindacale Medici

Dirigenti), ANPO (Associazione Nazionale Primari Ospedalieri) e i sig.ri Ernesto Cappellano e Annarita Martini, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Maria Grazia Tinarelli e Goffredo Gobbi e con questi elettivamente domiciliati in Roma, via Maria Cristina n. 8,

contro

il Commissario ad acta per l'emergenza sanitaria presso la Regione Lazio e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono per legge domiciliati, la Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Prezioso e con questa elettivamente domiciliata presso il proprio ufficio legale in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27, l'A.S.L. Rm E, non costituita in giudizio,

per l'annullamento

del decreto del Presidente della Regione Lazio in qualità di Commissario ad acta n. 40 del 14 novembre 2008.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario ad acta per l'emergenza sanitaria presso la Regione Lazio e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie prodotte dalle parti in causa costituite a sostegno delle rispettive difese;

Vista la sentenza di questa Sezione n. 3755 del 12 aprile 2013;

Vista l'ordinanza di questa Sezione n. 7141 del 16 luglio 2013;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 23 ottobre 2013 il Consigliere Giulia Ferrari; uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

FATTO

1. Con atto notificato in data 4 febbraio 2009 e depositato il successivo 2 marzo parte ricorrente ha impugnato il decreto adottato dal Presidente della Regione Lazio, in qualità di Commissario ad acta, n. 40 del 14 novembre 2008, con il quale si è rideterminata la misura della trattenuta aziendale relativa all'attività libero professionale, prevedendo un aumento del 10% delle tariffe delle prestazioni libero professionali.

Ha chiarito il Commissario ad acta che il detto incremento deve essere considerato quale quota destinata al ristoro delle spese di gestione sostenute, per la suddetta attività, dalle Aziende sanitarie.

Avverso detto decreto parte ricorrente è insorta deducendo vizi di violazione di legge e di eccesso di potere.

3. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, mentre nel merito ne ha sostenuto l'infondatezza.

4. La A.S.L. Rm E non si è costituita in giudizio.

5. Il Commissario ad acta per l'emergenza sanitaria presso la Regione Lazio e la Presidenza del Consiglio dei Ministri si sono costituiti in giudizio senza espletare alcuna attività difensiva.
6. Con ordinanza n. 2021 del 7 maggio 2009 è stata respinta l'istanza di sospensione cautelare del decreto impugnato.
7. Con sentenza n. 3755 del 12 aprile 2013 la Sezione ha definito alcuni motivi del ricorso e disposto incumbenti istruttori.
8. Con ordinanza n. 7141 del 16 luglio 2013 la Sezione ha reiterato incumbenti istruttori, non essendo stato integralmente adempiuto quanto richiesto con la sentenza parziale n. 3755 del 12 aprile 2013.
9. All'udienza del 23 ottobre 2013 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Con sentenza parziale n. 3755 del 12 aprile 2013 la Sezione, dopo aver respinto sia l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse che la censura, dedotta con l'unico motivo, di incompetenza del Commissario ad acta, ha disposto incumbenti istruttori. Ha chiarito che l'art. 20, comma 2, della delibera di Giunta regionale n. 342 dell'8 maggio 2008, che ha approvato le Linee guida per l'esercizio della libera professione intramuraria nella Regione Lazio, ha previsto che l'incremento delle tariffe delle prestazioni libero professionali deve essere legato all'aumento dei costi, e dunque finalizzato alla copertura degli stessi; di tale aumento deve essere data prova e analitica informativa alle Organizzazioni

sindacali. Al fine del decidere il Collegio ha ordinato alla Regione Lazio di depositare la prova dell'effettivo aumento dei costi sostenuti dalle Aziende in relazione all'attività intramuraria esercitata dai propri sanitari e le informative rese alle Organizzazioni sindacali in ordine all'intenzione di incrementare al 10% la tariffa a carico dell'utente del servizio. La Regione ha adempiuto con deposito del 22 maggio 2013. La Sezione, non ritenendo integralmente ottemperato a quanto richiesto con la citata sentenza parziale n. 3755 del 2013, con ordinanza n. 7141 del 16 luglio 2013 ha reiterato incumbenti istruttori.

La Regione ha adempiuto con deposito del 13 settembre 2013.

2. Il ricorso è fondato, seppure nei limiti che verranno di seguito spiegati.

Giova innanzitutto ricordare che l'art. 1, comma 4, lett. c, l. 3 agosto 2007, n. 120 ha espressamente previsto che il tariffario individuato per le prestazioni intramoenia deve essere tale da assicurare l'integrale copertura di tutti i costi direttamente ed indirettamente correlati alla gestione dell'attività libero professionale svolta con tale modalità operativa, ivi compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari. In particolare, per la Regione Lazio, l'art. 20 della delibera di Giunta regionale n. 342 dell'8 maggio 2008 ha approvato le Linee guida per l'esercizio della libera professione intramuraria della Regione. Tale norma, al comma 2, ha previsto che la trattenuta aziendale complessiva sui compensi di

detta attività non può essere superiore al 2,5% della tariffa lorda; ha altresì chiarito che nel 2,5% non va incluso quanto necessario per la copertura dei costi, ivi compreso quello del personale di supporto. L'impugnato decreto commissariale afferma espressamente che l'incremento del 10% si è reso necessario per coprire l'aumento dei costi. Precisa infatti, nella parte motiva, che “le tariffe delle prestazioni libero professionali devono essere incrementate del 10%” e che la quota di incremento deve essere considerata quale “quota destinata al ristoro delle spese di gestione sostenute per la suddetta attività, dalle Aziende”.

Logico corollario di tale premessa è che l'incremento della tariffa nella misura stabilita del 10% è legittimo ove sia stato dimostrato dalla Regione che effettivamente lo scarto tra quanto entra nella casse pubbliche con la trattenuta sui compensi per tali attività intramurarie e i costi che l'Azienda deve affrontare per far svolgere detta attività presso i propri locali è pari al 10%.

In altri termini, l'incremento tariffario non deve essere utilizzato per far fronte agli innegabili disavanzi in cui versa la sanità laziale, ma ha una specifica ed unica destinazione di scopo, con la conseguenza che inconferente risulta il riferimento, più volte contenuto nelle relazioni trasmesse dalla Regione Lazio in adempimento agli incumbenti istruttori, alla circostanza che la Regione è sottoposta al Piano di rientro. Nello stesso decreto impugnato il Commissario ad acta, pur richiamando la situazione emergenziale della Regione Lazio, che ha

portato all'adozione del Piano di rientro, ha specificamente precisato che "la quota di incremento deve essere considerata quale quota destinata al ristoro delle spese di gestione sostenute, per la suddetta attività, dalle Aziende". E' dunque lo stesso Commissario, che pure ha ricordato che la Regione Lazio è sottoposta al Piano di rientro, che destina l'incremento tariffario alla copertura dei costi sostenuti dalle A.S.L. per l'attività intramuraria svolta dai medici del Servizio sanitario nazionale.

Si tratta di previsione in se per sé legittima, ove sia dimostrato che all'incremento corrisponde effettivamente un pari aumento percentuale dei costi sostenuti dalle Aziende sanitarie.

Tutto ciò chiarito, può passarsi all'esame delle tabelle depositate dalla Regione il 13 settembre 2013 a seguito della seconda istruttoria, relative a ricavi e costi legati all'attività intramuraria negli anni 2006 e 2007.

Da tale documentazione risulta che in questi due anni il divario tra costi (per personale e aziendali nelle sue diverse componenti, diretti e indiretti) e ricavi è andato progressivamente aumentando, ma in una misura (- 4.188.633,78 nel 2007) che non giustifica la maggiorazione tariffaria del 10% imposta, con l'atto impugnato, a dichiarato (ed unico) titolo di ristoro dei costi aziendali.

Non rileva, in senso contrario, che i costi, ad avviso della Regione (pag. 3 della Relazione depositata il 13 settembre 2013) "non possono comunque ritenersi pienamente esaustivi perché non tutte

le aziende avevano al tempo un sistema di contabilità analitica full costing”. Come si è precedentemente chiarito, l’aumento tariffario del 10% è giustificato all’unico scopo di coprire costi accertati, legati all’attività intramoenia, che rimarrebbero a carico delle Aziende sanitarie. L’individuazione, da parte del Commissario ad acta, della percentuale di aumento della tariffa non può e non deve basarsi su presunzioni, ma su un’analitica istruttoria fondata su dati obiettivi. Lo conferma l’art. 20 della delibera di Giunta regionale n. 342 dell’8 maggio 2008, secondo cui ulteriori costi devono essere preventivamente documentati dall’Azienda.

La correttezza della conclusione alla quale è pervenuto il Collegio, nel ritenere che l’incremento della tariffa del 10% non trova giustificazione in una corrispondente percentuale dei costi non coperti, trova indiretta conferma nella relazione inviata dalla stessa Regione all’esito della seconda istruttoria disposta dalla Sezione.

Afferma la Regione che, nel prevedere una forma di compartecipazione alle spese sostenute per l’attività libero professionale in regime intramurario, si è “dato seguito a due specifiche ed inderogabili esigenze: ottemperare agli obblighi derivanti dalla sottoscrizione del Piano di rientro dal debito sanitario, dando seguito agli specifici compiti assegnati al Commissario ad acta per l’attuazione dello stesso, nella deliberazione di nomina del Consiglio dei Ministri dell’8 luglio 2008”, e garantire l’equilibrio economico delle attività inerenti la gestione della libera professione

intramuraria, con recupero dei costi diretti e indiretti. La Regione quindi ha dato atto che l'incremento tariffario è servito non solo a coprire la differenza passiva tra ricavi e costi, ma anche a contribuire al ripianamento dei debiti sanitari in cui versa la Regione.

Ma questa seconda ragione non è alla base della delibera di Giunta regionale n. 342 del 2008, che ha autorizzato il Commissario ad operare tale incremento.

Pertanto la necessità che le maggiori entrate imposte con l'aumento tariffario del 10% servano anche a coprire il deficit sanitario nella Regione costituisce non solo un'inammissibile integrazione postuma del provvedimento impugnato, ma è anche una conferma che tale incremento tariffario non trova completa giustificazione.

3. Il ricorso deve pertanto essere accolto, con conseguente annullamento del decreto commissariale n. 40 del 14 novembre 2008.

Essendo previsto dall'art. 20, comma 2, della delibera di Giunta regionale n. 342 dell'8 maggio 2008 - così come ha affermato la stessa Regione nella relazione depositata il 22 maggio 2013 - il coinvolgimento, nel procedimento di incremento tariffario, delle Organizzazioni Sindacali, il Commissario ad acta, nel reiterare il procedimento annullato con la presente decisione, verificherà la necessità che le Aziende sanitarie rispettino tale fase partecipativa ove non lo abbiano già fatto nel trasmettere i dati che avevano indotto lo stesso Commissario all'impugnato incremento tariffario

del 10%.

La complessità della vicenda contenziosa giustifica la compensazione tra le parti costituite delle spese e degli onorari del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il decreto del Presidente della Regione Lazio in qualità di Commissario ad acta n. 40 del 14 novembre 2008.

Compensa tra le parti in causa le spese e gli onorari del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Giuseppe Sapone, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)