



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA CAMPANIA
NAPOLI**

PRIMA SEZIONE

Registro Sentenze: 9488 /2008

Registro Generale: 2971/2008

nelle persone dei Signori:

ANTONIO GUIDA **Presidente**

PAOLO CORCIULO **Consigliere, estensore**

FRANCESCO GUARRACINO **Primo Referendario**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso **3655/2008** proposto dalla **REGIONE CAMPANIA** in persona del Presidente p.t. rappresentata e difesa dagli avvocati **VINCENZO BARONI** e **ALESSANDRA MIANI** ed elettivamente domiciliata eletto in **NAPOLI VIA S.LUCIA N.81** presso gli Uffici dell'Avvocatura Regionale;

contro

COMMISSARIO AD ACTA DOTT.SSA CAROLINA IOVINO e **PREFETTURA DI NAPOLI UFFICIO TERRITORIALE DI GOVERNO** in persona del legale rappresentante p.t. rappresentati e difesi dall'**AVVOCATURA DISTRETTUALE DI NAPOLI** con domicilio eletto in **NAPOLI VIA DIAZ 11**;

e nei confronti di

ANPRIC, ANISAP, ARIS e **AIAS - ONLUS ARCO FELICE** in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t. rappresentate e difese dall'Avvocato **CONCETTA SAETTA**, con domicilio eletto in **NAPOLI VIA TINO DI CAMAINO, 3**;

per l'annullamento, previa sospensione

della deliberazione del Commissario ad acta dott. Carolina Iovino n.1 dell'1.4.08 pubblicata sul BURC n.15 del 14.4.08 con la quale, in esecuzione della sentenza del T.A.R. Campania Napoli sez. I n.18850/2005 resa nel giudizio ANPRIC e ARIS contro Regione Campania, sono state rideterminate le tariffe per le prestazioni di riabilitazione ex art. 26 L. 833/1978 per il triennio 1.1.2003-31.12.2005; e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la costituzione in giudizio del commissario ad acta e delle associazioni epigrafate, nonché il ricorso incidentale;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal ricorrente;

Udito il relatore Consigliere **PAOLO CORCIULO**

Uditi alla camera di consiglio del 16 luglio 2008 i difensori delle parti come da verbale;

Letto l'art. 9 della legge 21 luglio 2000 n. 205;

PREMESSO CHE:

- con sentenza n. 18850 del 10 novembre 2005 questa Sezione dichiarava l'obbligo della Regione Campania di provvedere all'adeguamento delle tariffe per le prestazioni di riabilitazione per il triennio 2003/2005, sentenza confermata in grado di appello dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato con decisione del 23 gennaio 2007;

- la Regione procedeva quindi alla istituzione di una apposita commissione affinché procedesse alla necessaria istruttoria tecnica; tuttavia, poiché le associazioni di categoria ricorrenti avevano lamentato la mancata tempestiva conclusione del procedimento, con sentenza n. 267 del 6.12.2006, nel riconoscere che si era comunque avuto un inizio di esecuzione, veniva concesso un termine ulteriore per il compimento dell'attività fino al 30 marzo 2007, scadenza poi ulteriormente differita di sei mesi con sentenza n. 7110 del 2007; in entrambe tali due sentenze si procedeva in caso di persistente inerzia della Regione Campania alla nomina di un commissario per l'esecuzione indicato nella persona del Prefetto di Napoli o suo delegato;
- con decreto n. 3426/GAB del 13 giugno 2007 il Prefetto procedeva alla designazione del commissario delegato, il quale, preso atto che la proposta di aggiornamento tariffario elaborata dalla commissione era destinata ad operare per il futuro e non già con effetti nel triennio specificato nella sentenza da eseguire, ritenendo quindi ancora inadempito l'obbligo da parte della Regione, obbligo riconducibile all'art. 3, sesto comma del D.M. Sanità del 15.4.1994 ed all'art. 8, sesto comma del D.Lgs. 30.12.1992 n. 502, con deliberazione n. 1 del 1° aprile 2008 procedeva alla determinazione delle nuove tariffe, operandone l'aumento in ragione della rivalutazione monetaria con decorrenza dal 1° 1.2003 calcolata secondo gli indici ISTAT nel 7,7%, oltre ad un ulteriore 2% dovuto all'incidenza forfettaria della variazione dei costi e delle innovazioni tecnologiche;
- avverso tale deliberazione proponeva ricorso a questo Tribunale Amministrativo Regionale la Regione Campania, chiedendone l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari;
- con il primo motivo di ricorso si denunciava un profilo di difetto di istruttoria, in quanto il commissario non aveva proceduto a compiere i necessari accertamenti, né aveva tenuto conto delle attività svolte dalla commissione istruttoria per l'adeguamento delle tariffe ai sensi del D.M. del 15 aprile 1994 e dell'art. 8 sexies del d.leg. 30 dicembre 1992 n. 502, nonché della legge n. 311/2004; in base al citato regolamento ministeriale l'adeguamento triennale delle tariffe deve calcolarsi sulla base dei costi e delle innovazioni tecnologiche, ma non come aveva proceduto il commissario, ossia mediante il ricorso a semplici calcoli di tipo matematico operati secondo gli indici ISTAT, ma acquisendo dati analitici ed applicando criteri ben più complessi, nel caso in esame del tutto disattesi; inoltre, si rilevava che l'adeguamento medio di periodo pari al 10% non era stato applicato dal 1° 1.2008, così come proposto dalla commissione, ma dal 2003 quindi con effetto retroattivo, con inevitabili ricadute negative sugli equilibri del bilancio regionale; con la seconda censura la Regione denunciava che non era corretto tenere conto delle sole innovazioni tecnologiche e dei costi, come aveva ritenuto di procedere il commissario; al riguardo, si osservava che in realtà i progressi tecnologici sono causa di un abbattimento dei costi e non anche di un loro aumento; inoltre, relativamente ai costi il commissario avrebbe dovuto compiere specifici accertamenti rilevando campioni di voci provenienti dai centri che operano sul territorio, il che non era avvenuto; tantomeno era stata considerata la nuova normativa regionale in materia di organizzazione delle attività sanitarie; infine, secondo il patto di affiancamento previsto dalla legge n. 311/2004, ogni nuova determinazione tariffaria avrebbe dovuto ricevere l'approvazione preventiva da parte del Ministero della Salute ai fini del rispetto dell'equilibrio di gestione recepito nel patto stesso; d'altronde, le tariffe ministeriali erano già inferiori rispetto a quelle esistenti per la riabilitazione nella Regione Campania, per cui un loro aumento non sarebbe stato possibile;
- Si costituivano in giudizio l'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli in qualità di commissario e le associazioni di categoria ANPRIC, ARIS, ANISAP, ASPAT e l'AIAS ONLUS di Arco Felice, queste ultime proponendo anche ricorso incidentale avverso il provvedimento impugnato;
- Alla camera di consiglio del 16 luglio 2008, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Tribunale riteneva sussistenti tutti i presupposti per una decisione di forma semplificata, per cui tratteneva la causa per il merito;

RITENUTO CHE

- Va in primo luogo disattesa la terza censura proposta, non potendo rilevarsi un ostacolo al doveroso riconoscimento dell'adeguamento tariffario da parte della Regione lo speciale regime vincolistico conseguente al patto di affiancamento; invero, a parte che il grave ritardo di cui è responsabile la Regione per la mancata tempestiva attivazione del pur obbligatorio procedimento di aggiornamento tariffario – poi qualificato in termini di vero e proprio inadempimento con la sentenza di questa Sezione n. 18850 del 10 novembre 2005– mai potrebbe trovare, in linea di principio, una legittimazione successiva in un regime finanziario come quello richiamato, ma, in ogni caso, non necessariamente l'impegno al costante monitoraggio e contenimento della spesa sanitaria conseguente alla grave crisi finanziaria che riguarda la Regione Campania può dirsi pregiudicato dall'assolvimento dell'obbligo di

adeguamento, disponendo l'ente di idonei strumenti per far fronte all'eventuale aumento dei costi attraverso il ricorso a forme di finanziamento o di autofinanziamento o, ancora, potendo avvalersi di meccanismi endogeni di contenimento della spesa quali, ad esempio, il ricorso alla regressione tariffaria;

- I primi due motivi di ricorso sono invece fondati
- L'art. 3 del d.m. 15/04/1994 n. 501700 a proposito dei criteri di determinazione delle tariffe prevede che: *1. Le regioni e le province autonome determinano le tariffe delle prestazioni di cui all'art. 2, da applicare nel proprio ambito territoriale. Le tariffe sono fissate sulla base del costo standard di produzione e dei costi generali, in quota percentuale rispetto ai costi standard di produzione. 2. Il costo standard di produzione per prestazione è calcolato in via preventiva dalle regioni e dalle province autonome, sulla base dei costi rilevati presso un campione di soggetti erogatori, pubblici e privati, operanti rispettivamente nell'ambito del servizio sanitario nazionale del territorio regionale e provinciale, preventivamente individuato secondo criteri di efficienza ed efficacia. Tale costo fa riferimento alla composizione ed alla qualità di fattori produttivi utilizzati per la produzione della prestazione, valorizzati sulla base dei prezzi unitari medi di acquisto riferiti all'ultimo anno e delle relative eventuali variazioni attese in ragione del tasso di inflazione programmato. Le componenti di costo da considerare per il calcolo del costo standard di produzione della prestazione sono le seguenti: a) il costo del personale direttamente impiegato; b) il costo dei materiali consumati; c) il costo delle apparecchiature utilizzate (manutenzione, ammortamento), proporzionato ad un tasso di utilizzo predefinito a livello regionale; d) i costi generali della unità produttiva della prestazione, ossia il costo dei fattori di produzione attribuiti alla unità produttiva ma non direttamente utilizzati nella produzione della singola prestazione, distribuiti proporzionalmente tra tutte le prestazioni da questa prodotte. Il costo standard di produzione si intende riferito all'insieme delle prestazioni intermedie che mediamente compongono le prestazioni di cui all'art. 2. 3. Al fine di tenere conto dei costi di funzionamento generale della struttura di appartenenza dell'unità produttiva della prestazione, per la determinazione delle tariffe il costo standard di produzione per prestazione viene incrementato di una quota percentuale corrispondente al valore medio rilevato del rapporto tra tali costi generali di struttura e il complesso dei costi di cui al comma precedente. 4. Nel determinare le tariffe per le prestazioni rese dai soggetti erogatori per i quali siano documentati lo svolgimento, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, di attività istituzionali di ricerca e didattica e/o la presenza di servizi obbligatori individuati dalla programmazione nazionale e regionale, le regioni e le province autonome possono incrementare il costo standard di produzione di una quota percentuale proporzionale ai costi attribuiti a tali attività. 5. In fase di prima applicazione del presente decreto, ai fini del calcolo del costo standard di produzione delle prestazioni di cui all'art. 2, le regioni e le province autonome possono limitare la rilevazione dei costi ad un campione di prestazioni. Al fine di stimare i costi standard di produzione delle prestazioni di cui ai punti a) e h) dell'art. 2 non comprese nel campione, sulla base dei costi come sopra rilevati, le regioni e le province autonome possono utilizzare il sistema di pesi relativi riportato nell'allegato 1 A, con gli aggiustamenti eventualmente conseguenti alle rilevazioni campionarie dei costi di produzione per prestazione. Le regioni e le province autonome provvedono annualmente a verificare, ed eventualmente a rettificare, il sistema di pesi relativi sulla base dei costi di produzione rilevati ai sensi dei commi 1 e 7. 6. Le regioni e le province autonome, con periodicità almeno triennale, provvedono all'aggiornamento delle tariffe, tenendo conto delle innovazioni tecnologiche e delle variazioni dei costi delle prestazioni rilevate. 7. Per gli adempimenti di cui al presente articolo, tutti i soggetti erogatori, pubblici e privati, che operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a trasmettere alle rispettive regioni e province autonome le necessarie informazioni sui propri costi di produzione, nonché ad attestarne la veridicità e la corrispondenza alle proprie scritture contabili, secondo le modalità e la periodicità definite dalle regioni e province autonome di appartenenza”;*
- La norma, da ritenersi quale disciplina obbligatoria dei procedimenti di aggiornamento tariffario di competenza delle Regioni - come d'altronde espressamente rilevato anche dal Consiglio di Stato in grado di appello - impone la previa acquisizione ed elaborazione di specifici e complessi dati relativi alle attività dei centri, nonché una loro altrettanto particolare valutazione, al fine di pervenire all'individuazione delle percentuali di adeguamento da applicarsi al regime tariffario in corso; ebbene, non appare che alcuna delle operazioni prescritte dalla norma sia stata compiuta dal commissario, il quale si è limitato ad applicare criteri forfettari la cui idoneità, in assenza di ogni pur necessaria giustificazione, si rileva generica e priva di plausibile riscontro; inoltre, pur potendo condividersi l'assunto del

commissario secondo cui i lavori della commissione istruttoria nominata dalla Regione non potevano essere utilizzati in quanto volti ad un'applicazione delle nuove tariffe aggiornate solo con decorrenza 1°.1.2008, non può non rilevarsi che anche per il triennio 2003/2005, ossia il periodo indicato nella sentenza da eseguire, avrebbe dovuto procedersi ad una attività istruttoria secondo i criteri ed i parametri indicati nella norma regolamentare;

- Con riferimento al ricorso incidentale se ne deve dichiarare l'inammissibilità; invero, le associazioni di categoria proponenti hanno assunto nel presente giudizio da un lato il ruolo di contraddittori della Regione ricorrente, in tale unica veste potendo riconoscersi loro la veste di controinteressati legittimati alla proposizione del mezzo incidentale di impugnazione, dall'altro adducendo ragioni volte a contestare anch'esse la legittimità del provvedimento commissariale gravato in via principale; orbene, ritiene il Collegio che la posizione di tali soggetti nel presente giudizio debba essere piuttosto qualificata come di cointeresse, essendo tutte le utilità traibili dal presente giudizio per questi come quelle sole conseguenti all'annullamento di un provvedimento che viene contestato anche per la mancata considerazione dell'incidenza del costo del lavoro per il triennio considerato; né il ricorso incidentale può essere convertito in termini di gravame proposto in via principale, non sussistendo, in quella che potrebbe essere una sorta di ricorso collettivo, la necessaria mancanza di contrasto tra la posizione della Regione e quella delle associazioni de quibus, in considerazione della contrapposizione emergente dalla memoria di costituzione di queste ultime;
- in conclusione, il ricorso deve essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione in funzione dell'obbligo di aggiornamento delle tariffe per le prestazioni di riabilitazione relativamente al triennio considerato nella sentenza di questa Sezione n. 18850 del 10 novembre 2005;
- Sussistono giusti motivi per compensare tra tutte le parti le spese processuali;

p.q.m.

il Tribunale Amministrativo Regionale I Sezione

- *Accoglie il ricorso principale e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato;*
- *dichiara inammissibile il ricorso incidentale;*
- *spese compensate;*

Ordina che la sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 16 luglio 2008.

IL PRESIDENTE

L'ESTENSORE

IL SEGRETARIO