

N. 667/2012 Reg. Prov. Coll.

N. 268 Reg. Ric.

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 268 del 2012, proposto da:

F., LABORATORIO M. Srl, + 6, rappresentati e difesi dagli avv. Mauro Barberio, Stefano Porcu, con domicilio eletto presso Stefano Porcu in Cagliari, via Garibaldi N.105;

contro

REGIONE SARDEGNA, rappresentato e difeso dagli avv. Sonia Sau, Tiziana Ledda, con domicilio eletto presso Sarda Ufficio Legale Regione in Cagliari, viale Trento N. 69;

per l'accertamento

dell'illegittimità del SILENZIO SU ISTANZA PER LA

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2012 il Consigliere dott. Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori avv.ti Porcu e Sau;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

L'ultimo "AGGIORNAMENTO" delle "tariffe" per le prestazioni di laboratorio (revisione) risalgono all' 11.9.2007 (delibera GR n. 34/9).

Sono state impugnate da 3 laboratori con ricorso al Tar Sardegna n. 282 del 2008.

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola
Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

Il Tar con sentenza n. 2107 dell'11.8.2010 ha respinto l'impugnazione.

Il Consiglio di Stato, con sentenza della sez. III n. 6290 del 28.11.2011, riformava la sentenza di primo grado ritenendo carente l'istruttoria svolta in sede di formulazione delle nuove tariffe del 2007, affermando che "la Regione Sardegna, nel ricalcolare gli aggiornamenti delle tariffe per le prestazioni dei laboratori di analisi, dovrà effettuare una congrua istruttoria sui costi di produzione e sui costi generali ed indicare i motivi per cui ha ritenuto che l'aggiornamento tariffario approvato sia idoneo a soddisfare i contrapposti interessi sui quali va ad incidere".

Inoltre è stata ritenuta fondata la censura per illegittimità derivata a causa dell'invalidità degli atti presupposti (DM 22/7/1996 e DM 12/9/2006), entrambi annullati (il primo) con sentenza del Consiglio di Stato n. 1839 del 29/3/2001 e (il secondo) con sentenza del Tar Lazio n. 12.623 del 6/12/2007, con affermazione della inapplicabilità delle tariffe previste da tali DD. MM.

Con istanza del 28 febbraio 2012 (ricevuta dall'Assessorato Sanità il 1.3.12) i ricorrenti hanno formulato:

a) sia istanza di accesso in relazione agli atti adottati in materia di "revisione" delle tariffe/nomenclatore;

b) sia richiesta di attivazione del procedimento e di conclusione dello stesso nel termine di 30 giorni, in applicazione della norma generale contenuta nell'art. 2 della L. 241/1990.

In mancanza di risposta i ricorrenti hanno notificato il 18.4.2012 ricorso avverso il silenzio, depositato il 23/4.

Questa la censura:

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola

Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

violazione degli artt. 2 e 3 della L. 241/1990 e degli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo: violazione dell'obbligo di provvedere espressamente sull'istanza dei ricorrenti e totale carenza di motivazione.

E' stata richiesta anche la nomina del Commissario ad acta, in caso di persistente inerzia.

La Regione ha, successivamente al deposito del ricorso giurisdizionale, riscontrato l'istanza con nota del Direttore Generale della Sanità dell'11.5.2012, informando i richiedenti che:

-non erano disponibili provvedimenti ufficiali (per l'accesso);

-era stato attivato il procedimento di ricostituzione della Commissione consultiva, con il rappresentante A.-F. (ciascuna Associazione, oltre ad un rappresentante generale poteva indicare un referente per singola branca);

-il procedimento di revisione del nomenclatore tariffario "avrà inizio" con le tariffe di laboratorio oggetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 6290/2011.

Si è costituita in giudizio la Regione chiedendo il rigetto del ricorso, depositando la nota di riscontro trasmessa al legale dei ricorrenti.

E' stato segnalato che trattasi di atto generale di programmazione, e come tale non sarebbe applicabile il termine breve di legge di 30 gg. per l'adozione del provvedimento finale (art. 2 L. 241/1990), e che mancano i parametri nazionali di riferimento (nomenclatore nazionale).

Alla Camera di consiglio del 20 giugno 2012 la questione è stata discussa e spedita in decisione.

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola
Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

La revisione delle tariffe/nomenclatore implica l'adozione di un "atto generale" che richiede una articolata formazione procedimentale, con il coinvolgimento della Commissione (organo composto anche con rappresentanti delle componenti interessate) deputata a formulare la proposta "tecnica", sulla base dei "criteri" di riferimento (per l'"aggiornamento") introdotti a livello nazionale dal legislatore.

Il "vuoto" creato con la sentenza di annullamento del Consiglio di Stato del novembre 2011 (che ha annullato le tariffe del 2007) imponeva l'adozione di un nuovo provvedimento generale regionale, di "rideterminazione delle tariffe" per le prestazioni di laboratorio.

Sotto tale profilo sussisteva dunque l'obbligo a provvedere dell'Amministrazione (in luogo del provvedimento assunto nel 2007).

Inoltre, nell'interpretazione assunta con sentenza del Tar Sardegna 14.10.2011 n. 975 la questione dell'aggiornamento del tariffario si riconnette strettamente all'applicazione/proroga del regime di "sconto" imposto con l'art. 1, comma 796 lett. o) Legge 27 dicembre 2006 n. 296, che ha imposto la riduzione del 20% rispetto alle previsioni tariffarie contenute nel DM (Ministro della sanità) 22 luglio 1996 per le prestazioni specialistiche di diagnostica di laboratorio.

Con tale sentenza si è affermato che il regime transitorio dello sconto (imposto dal 2007) è applicabile fino alla revisione del nomenclatore (e quindi anche oltre al primo triennio), con termine di scadenza non preventivamente individuato dal legislatore.

L'interesse alla rideterminazione del tariffario da parte dei ricorrenti laboratori e dell'associazione rappresentativa di categoria è dunque evidente.

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola
Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

La legge 241/1990 impone, in generale, l'adozione dei provvedimenti entro termini certi (cfr. art. 2).

In mancanza di termini "propri" è applicabile la disposizione generale che individua in 30 giorni l'obbligo di conclusione dell'iter procedimentale. (art. 2 comma 2).

Il Comma 3 dell'art. 7 della L. 18-6-2009 n. 69, rubricato "Certezza dei tempi di conclusione del procedimento" stabilisce la possibilità per l'Amministrazione di individuare termini massimi fino a 90 giorni.

Il successivo comma 4 dell'art. 7 stabilisce anche la possibilità di estendere il termine a 180 giorni in casi "particolarmente complessi", così prevedendo:

"Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione."

In sostanza i 6 mesi debbono essere considerati un termine idoneo e sufficiente per definire anche gli iter procedurali particolarmente elaborati ed articolati.

Nel caso di specie (revisione del nomenclatore regionale) non risulta essere stato predefinito dall'Amministrazione regionale un termine complessivo per l'attivazione e la conclusione della "revisione del nomenclatore tariffario".

Deve ritenersi quindi applicabile il termine generale di 30 giorni, tenuto peraltro conto che, dal dicembre 2011 (cioè dalla sentenza di annullamento del Consiglio di Stato delle tariffe), sono

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola
Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

comunque ad oggi decorsi 6 mesi (individuato dal legislatore come termine massimo per i procedimenti complessi), ed, allo stato, risulta solo "in corso" la ricostituzione della Commissione consultiva, con segnalazione che il procedimento "avrà inizio".

Nulla di concreto è stato dunque intrapreso in merito all'istruttoria necessaria alla rideterminazione delle tariffe.

Pur trattandosi di "atto generale di programmazione" (art. 13 L. 241/1990) la norma in materia di conclusione entro un termine certo del procedimento (art. 2 241/1990, inserita nel Capo I) è pienamente applicabile, in quanto il legislatore ha esonerato (per tali peculiari provvedimenti, generali / regolamentari) solo l'applicabilità del Capo III ("Partecipazione al procedimento amministrativo") e non anche il Capo I (cfr. art. 13 L. 241/1990).

Sotto tale profilo quindi l'art. 2 della L. 241/1990, come modificato dalla L. 69/2009 è applicabile alla fattispecie de quo.

In sostanza con l'art. 2 della L. 241 del 1990, recante norme in materia di procedimento amministrativo, è stato espressamente imposto a tutte le Amministrazioni Pubbliche l'obbligo di concludere i procedimenti con l'adozione di un provvedimento espresso entro il termine specifico prefissato dalle stesse, oppure in assenza di tale predeterminazione, entro il termine di trenta giorni, (poi elevato a novanta giorni e successivamente riportato a 30: l'art. 2 originario è stato infatti modificato dagli artt. 2 e 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15; è stato poi sostituito prima dall'art. 3, comma 6-bis, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione; e infine dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 7, L. 18 giugno 2009, n. 69).

In ordine alla nota depositata di riscontro (del maggio 2012) dell'Assessorato Sanità si segnala che "Nei loro rapporti, l'art. 21 bis della legge n. 1934/1971 e l'art. 2 della legge n. 241/1990 si pongono in un rapporto di reciproco completamento in coerenza con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e con quello, rilevante anche per la Convenzione Europea per i diritti dell'uomo, di effettività del rimedio di giustizia amministrativa, previsto dall'ordinamento nazionale. L'interesse all'impugnazione del silenzio non viene meno per il solo fatto che sia stato emesso un atto meramente istruttorio o comunque interno, dovendosi verificare se sia stato emesso un provvedimento che corrisponda nel suo contenuto a quello tipico previsto dalla legge, sia pure non soddisfacente (cfr. C.S. Sez. IV, sent. n. 957 del 18-02-2010, conferma T.a.r. Lazio - Roma, sez. II, n. 05789/2009).

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola
Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

Nel caso di specie il procedimento di revisione delle tariffe per i laboratori non solo non è giunto in via di definizione, ma non risulta neppure intrapreso (si afferma, nella nota, che "AVRA' INIZIO") ed è solo "in corso", allo stato, la ricostituzione della Commissione.

In conclusione il ricorso va accolto, con declaratoria di obbligo della Regione di provvedere entro il termine di 30 giorni alla revisione delle tariffe di laboratorio, in sostituzione a quelle annullate con la sentenza del Consiglio di Stato nel novembre 2011, secondo i criteri vigenti (art. 8 sexies del decreto legislativo 502/1992, come modificato nel 1999 e nel 2008), in particolare 6^a comma, che stabilisce:

"Con la procedura di cui al comma 5^a, sono effettuati periodicamente la revisione del sistema di classificazione delle prestazioni e l'aggiornamento delle relative tariffe, ".

Questa deve essere considerata la norma-fonte in materia (e non quella regolamentare antecedente del 1994) per gli aggiornamenti tariffari nazionali.

Diversa era, sul punto, la previsione contenuta nel D.M. dell'aprile 1994, che, all'art. 3 comma 6^a, contemplava, invece, i seguenti limitati parametri:

"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".

Diversa ancora era la norma - il comma 1^a dell'art. 3 del medesimo DM 1994-, riferita invece alla (prima) "fissazione" delle tariffe, parametrize al "costo standard di produzione e costi generali, in quota percentuale rispetto ai costi standard di produzione", non applicabile all'"aggiornamento"; diversamente, il comma 6^a del medesimo art. 3 era, nel 1994, disposizione specifica per l' "aggiornamento" e contemplava specifici (e diversi) parametri ("innovazioni tecnologiche e variazione dei costi delle prestazioni rilevate").

Revisione del nomenclatore regionale: c'è sempre un termine di conclusione del procedimento!

Scritto da Melita Manola
Martedì 17 Luglio 2012 18:59 -

Secondo la norma (primaria) del 1999 la revisione deve avvenire in considerazione dei seguenti parametri:

"DEFINIZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI ED UNIFORMI DI ASSISTENZA E DELLE RELATIVE PREVISIONI DI SPESA, DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E ORGANIZZATIVA, NONCHÉ DELL'ANDAMENTO DEL COSTO DEI PRINCIPALI FATTORI PRODUTTIVI".

Peraltro va anche considerato che altre norme di finanziaria sono intervenute, in termini riduttivi, a disciplinare la materia (v. art. 1 comma 170[^] della L. 311/2004; art. 1 comma 796[^] della L. 27.12.2006 n. 296).

In questa logica la Regione procederà alla rideterminazione delle tariffe, legittimamente sorretta dal rispetto del principio di contenimento dei costi, nel tentativo di porre in essere, a livello regionale, una spesa sanitaria "allineata" alla spesa nazionale, in modo da non dover sopportare costi maggiori rispetto alle previsioni statali, e da non rendere "ingiustificabili" presso lo Stato i maggiori costi regionali attribuiti agli accreditati.

Per quanto concerne i parametri di riferimento per "eventuali" (cfr. art. 1 comma 170 4[^] periodo della L. 311/2004) incrementi di costo (per le tariffe nazionali) la L. 229/1999 introduce, tra gli altri, il concetto di "variazioni del costo dei principali fattori produttivi", ma lo accompagna anche al concetto di "innovazione tecnologica ed organizzativa", elemento che può a sua volta contribuire a ridurre i costi.

E non va dimenticato che il legislatore nazionale, in sede di finanziaria, ha previsto che le Regioni debbano approvare i "piani di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche", per consentire l'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di