

N. 00119/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00033/2012 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 Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 33 del 2012, proposto da A. Menarini - Industrie Farmaceutiche Riunite Srl, F.I.R.M.A - Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali Affini Spa, Istituto Lusofarmaco D'Italia Spa, Laboratori Guidotti Spa, Malesci Istituto Farmacobiologico Spa, Miol - Menarini International Operation Luxembourg S.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Scarano e Gaetano Vicicone, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Campobasso, corso Umberto I,43;

***contro***

Regione Molise, in persona del Presidente pro tempore, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Campobasso, via Garibaldi, 124;

***per l'annullamento***

del decreto del Commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise n. 87 del 27.10.11 pubblicato

sul BURM n. 29 del 16.11.11, e di ogni atto presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Molise e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2012 il dott. Luca Monteferrante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Le società ricorrenti fanno parte del gruppo Menarini e producono farmaci inseriti nel prontuario del Servizio Sanitario Nazionale. Con ricorso notificato in data 16.1.2012 alla Regione Molise ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri hanno chiesto l'annullamento del decreto n. 87 del 27.10.2011 con il quale il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario ha adottato misure per il contenimento della spesa farmaceutica territoriale e, tra queste, l'introduzione di una quota fissa di compartecipazione alla spesa farmaceutica convenzionata definita in euro 2,00 per ogni confezione di farmaco coperto da brevetto fino ad un massimo di euro 6,00 per ricetta.

Lamentano che la misura sarebbe illegittima per contrasto con la disciplina di settore e chiedono l'annullamento del decreto commissariale che l'ha introdotta.

Si sono costituite in giudizio la Regione Molise e la Presidenza del Consiglio dei ministri per resistere al ricorso eccependone preliminarmente l'inammissibilità per

omessa notifica alla struttura commissariale, quale organo adottante l'atto impugnato, chiedendone comunque la reiezione nel merito in quanto infondato.

Alla pubblica udienza del 8 novembre 2012 la causa è stata infine trattenuta in decisione.

Il ricorso è inammissibile.

Merita infatti di essere condivisa l'eccezione preliminare con la quale la difesa erariale ha rilevato l'omessa notifica del gravame al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, quale organo adottante l'atto impugnato, trattandosi dell'unico soggetto da ritenersi legittimato passivo in quanto centro di imputazione autonomo sia rispetto alla Regione Molise, i cui uffici operano a supporto organizzativo della struttura commissariale in relazione di mero avvalimento (cfr. TAR Molise 23 dicembre 2010, n. 1565), sia rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, stante l'autonomia operativa, decisionale ed organizzativa di siffatta struttura commissariale rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri cui compete il solo procedimento di nomina e la prodromica attività istruttoria relativa all'accertamento della sussistenza dei presupposti normativi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2001, di attuazione dell'art. 120 Cost., per disporre l'intervento sostitutivo (spunti sulla autonoma legittimazione del commissario ad acta rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri si traggono anche da Cons. Stato, III, 3 ottobre 2011, n. 5424 in giudizio similare in cui la Presidenza non è stata infatti evocata in giudizio).

Osserva ancora il collegio che la richiamata autonomia decisionale della struttura commissariale si desume proprio dal disposto di cui all'art. 4 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159 che la disciplina prevedendo una struttura titolare di poteri propri e non delegati, come accade ad esempio in materia di protezione civile.

Inoltre dal punto di vista organizzativo la struttura commissariale, nonostante sia organo statale, si avvale, come detto, degli uffici e del personale della regione inadempiente che ne è anche tenuta a sopportare i costi di funzionamento: in tal senso il richiamato art. 4, comma 2, prevede infatti che “Gli eventuali oneri derivanti dalla gestione commissariale sono a carico della regione interessata, che mette altresì a disposizione del commissario il personale, gli uffici e i mezzi necessari all'espletamento dell'incarico”.

La rilevata autonomia organizzativa e l'esercizio di poteri propri e non delegati nella attuazione del piano di rientro induce pertanto a ritenere la struttura commissariale unico legittimato passivo nei giudizi aventi ad oggetto la legittimità degli atti adottati dal commissario ad acta.

I ricorrenti eccepiscono che la notifica alla Regione Molise sarebbe idonea a garantire la regolare costituzione del contraddittorio in quanto gli atti adottati dal commissario ad acta dovrebbero imputarsi alla Regione medesima; in senso contrario deve osservarsi che la relazione che intercorre tra la regione e la struttura commissariale è di tipo intersoggettivo e non interorganico in quanto quest'ultima non è chiamata nel caso di specie ad esercitare la competenza generale di un organo di cui difetti radicalmente il funzionamento (ad es. per scioglimento degli organi ordinari dell'Ente) bensì è titolata alla adozione dei soli atti funzionali alla attuazione del piano di rientro, fattispecie questa in cui non si ritiene operante l'imputazione diretta degli effetti all'ente sostituito (cfr. Cons. Stato, V, 29 gennaio 2003, n. 439).

La giurisprudenza ha anche precisato che l'evocazione in giudizio di una amministrazione diversa rispetto a quella cui sia imputabile il rapporto sostanziale dedotto in causa, precludendo l'instaurazione del contraddittorio con il soggetto destinatario della statuizione domandata al giudice, implica l'inammissibilità della domanda, tenendo conto che l'unitarietà e l'inscindibilità dello Stato, nell'esercizio

delle sue funzioni sovrane, non tocca l'autonoma personalità giuridica (di diritto pubblico) delle amministrazioni centrali, la separazione delle relative attribuzioni e la riferibilità a ciascuna di esse degli atti di rispettiva pertinenza e che rispetto al suddetto errore non operano la preclusione e la sanatoria previste dall'art. 4, l. n. 260 del 1958; tale disposizione, in linea con le regole generali poste dall'art. 291 c.p.c., contempla, infatti, la diversa ipotesi in cui non sia stata correttamente identificata la persona alla quale notificare l'atto introduttivo e non già il caso in cui l'invalidità, dipendente da difetto di legittimazione sostanziale dell'amministrazione, investa la citazione a motivo della "vocatio in ius" di soggetto diverso dal legittimo contraddittore (T.A.R. Napoli Campania, sez. II, 07 maggio 2007 n. 4806; Cassazione civile sez. I, 06 maggio 2011, n. 10010; Cassazione civile sez. I 19 giugno 2012 n. 10069).

Nel caso di specie opera la rilevata ragione di inammissibilità in quanto la struttura commissariale è, da un lato, autonoma rispetto alla Regione Molise, trattandosi di organo statale, ma al contempo è struttura autonoma anche rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sia dal punto vista organizzativo che decisionale essendo il Consiglio dei ministri responsabile del solo procedimento di nomina del commissario ad acta cui è rimessa, in via esclusiva, l'adozione dei provvedimenti e la promozione degli interventi necessari alla attuazione del piano di rientro.

Il ricorso va dunque dichiarato inammissibile per la omessa evocazione in giudizio dell'unico organo legittimato passivo rispetto all'impugnazione del decreto commissariale n. 87 del 27 ottobre 2011 mentre la peculiarità del profilo di inammissibilità induce a ritenere equa la compensazione integrale delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Molise, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile e compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Goffredo Zaccardi, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/02/2013

IL SEGRETARIO

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