



Decreto del Commissario ad acta

(delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

N. *U00225* del 08 LUG, 2014

Proposta n. 11664 del 04/07/2014

Oggetto:

Riduzione contenzioso pregresso nei confronti del servizio sanitario regionale e prevenzione a regime: Linee operative

Estensore

[Signature]
CHIARINI MASSIMILIANO

Il Direttore Regionale

A. TARDIOLA

[Signature]
Il Segretario Generale

Responsabile del Procedimento

[Signature]
ANDREA TARDIOLA

Si esprime parere favorevole

Il Sub Commissario

[Signature]
R. BOTTI

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

**Riduzione contenzioso pregresso nei confronti del servizio sanitario regionale e
prevenzione a regime: Linee operative**

IL PRESIDENTE IN QUALITÀ DI COMMISSARIO AD ACTA

VISTI

- la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;
- lo Statuto della Regione Lazio 11 novembre 2001, n. 1“*Nuovo Statuto della Regione Lazio*” e successive modifiche e d integrazioni;
- la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013, con cui il Presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti è stata nominato Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione Lazio;
- la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2013, con cui il Dott. Renato Botti è stato nominato sub commissario nell’attuazione del Piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione Lazio;
- la DGR n. 52 del 22 marzo 2013, con la quale è stato conferito l’incarico di Segretario Generale della Giunta Regionale del Lazio al Dott. Andrea Tardiola;
- la DGR n. 86 del 30 aprile 2013, con la quale è stato conferito l’incarico di Direttore della Direzione Regionale “Programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio” al dott. Marco Marafini;
- la DGR n. 111 del 29 maggio 2013, con la quale è stato conferito l’incarico di Direttore della Direzione Regionale “Salute e integrazione sociosanitaria” alla Dott.ssa Flori Degrassi;

VISTI

l’articolo 8, comma 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

- l’articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
- le Deliberazioni della Giunta Regionale n. 66 del 12 febbraio 2007 avente ad oggetto: “*Approvazione del "Piano di Rientro.."*” e n. 149 del 6 marzo 2007 avente ad oggetto: “*Presa d’atto dell’Accordo Stato Regione Lazio...Approvazione del "Piano di Rientro"*”
- il Decreto del Commissario *ad acta* n. U00480 del 6 dicembre 2013, recante: “*Approvazione programmi operativi*” per gli anni 2013-2015;
- la proposta di riedizione dei Programmi Operativi 2013-2015 presentata ai Ministeri in preventiva approvazione in data 21 marzo 2014 con nota prot. n. 1007/CZ, aggiornata con nota prot. n. 1737/CZ del 29 maggio 2014;

DATO ATTO

che la Regione Lazio ha debiti pregressi verso imprenditori, appaltatori, aventi causa che, ove fondati, devono essere, per quanto possibile, pagati senza indugio anche per favorire la ripresa economica, in conformità a quanto stabilito dalle leggi dello Stato che vengono espressamente dal Commissario e dal Subcommissario *ad acta* condivise e fatte oggetto anche con il presente atto di

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

fattiva attuazione;

infatti, dapprima il D.L. n. 35 dell'8 aprile 2013 e successivamente il D.L. n. 102 del 31 agosto 2013, la legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) e, da ultimo, il D.L. n. 66 del 24 aprile 2014, hanno inteso affrontare il problema mettendo a disposizione risorse finanziarie e procedure nuove per la ricognizione dell'entità dei debiti della pubblica amministrazione nel suo complesso, rivolte all'accelerazione del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati dalla P.A. al 31 dicembre 2012;

tali misure, per ciò che riguarda la Regione Lazio, si concretizzano nella concessione, per l'anno 2013 e per l'anno 2014, di spazi finanziari e di risorse a titolo di anticipazioni di liquidità per saldare i propri debiti a causa di indisponibilità di risorse;

CONSIDERATO

che gli Uffici regionali sono al lavoro ed hanno in corso le procedure per procedere all'individuazione e pagamento dei debiti certi, liquidi, ed esigibili del SSR (Regione, aziende e enti) e comunque per accelerare la liquidazione ed il pagamento di quelli liquidabili;

DATO ATTO

che il problema, per quanto riguarda il SSR della Regione Lazio consiste non tanto nell'individuazione e pagamento dei crediti certi liquidi ed esigibili, o comunque liquidabili, ma nella quantità di pretese incerte, relative a crediti, diretti od indiretti, che non sono stati riconosciuti in sede di amministrazione attiva e fatte oggetto di contenzioso giudiziale;

che è di straordinaria dimensione il contenzioso in essere contro la Regione Lazio e/o le aziende e gli istituti del servizio sanitario regionale ed ammonta, in un calcolo probabilmente difettoso, a circa duemila unità di controversie civili ed amministrative cumulate negli anni ed attualmente pendenti;

che, di esse, la parte più significativa, per quanto riguarda il dato economico complessivo ma anche per gli effetti destabilizzanti sul sistema di governo, è data dalle controversie instaurate da soggetti (enti, istituti ed istituzioni sanitarie private) accreditati, o che comunque erogano prestazioni che sono, o che i richiedenti pretendono di porre, a carico del servizio sanitario regionale;

CONSIDERATO

che l'esistenza di tale contenzioso crea difficoltà nella valutazione del disavanzo regionale;

che si tratta di una vera e propria emergenza nazionale, poiché certamente i cittadini residenti della Regione Lazio pagano di tale situazione un prezzo altissimo, ma anche tutti i cittadini italiani, attraverso il bilancio dello Stato, sono chiamati a fare fronte ad un disavanzo di cui non è realmente definibile ad oggi con certezza l'ammontare;

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

RITENUTO

compito essenziale dell'Ufficio del Commissario *ad acta* per il piano di rientro affrontare e ricondurre a fisiologica la situazione conflittuale e di contenzioso;

CONSIDERATO

che, pertanto, in ordine a tale emergenza, si tratta di stabilire prima, a monte, se ed in quale misura le pretese siano fondate, e quindi riconoscibili, e solo conseguentemente liquidarle e pagarle;

DATO ATTO

dei tempi mediamente lunghi per addivenire rispetto ai contenziosi in essere ad un provvedimento di giudicato o comunque definitivo, ma anche del fatto che:

- per le cause contro la Pubblica Amministrazione instaurate davanti al Giudice amministrativo l'ottemperanza richiede, quasi sempre, comunque l'adozione di provvedimenti di amministrazione attiva dotati anche di margini di discrezionalità;
- al Giudice civile molto spesso si chiede di applicare o disapplicare un atto amministrativo che talvolta può essere, o apparire, di dubbia chiarezza e sul quale può essere utile fornire maggiore certezza;

CONSIDERATO

che l'esistenza di un così elevato tasso di conflittualità di fatto intralcia, e talvolta impedisce, un rapporto corretto del SSR con gli operatori privati - che devono, senza eccezioni o dilazioni, entrare nel regime certo e coperto di spesa dei contratti e degli accordi contrattuali previsti dalla legge agli art. 8 *bis*, *quinquies* e *sexies* Dlgs n. 502/92 per poter erogare prestazioni con oneri a carico del SSR - e di fatto il contenzioso si autoalimenta;

che comunque alla Pubblica Amministrazione è imposto un potere-dovere di autotutela che va prudentemente esercitato ove possibile e necessario, a fini di interesse pubblico, e quindi nella situazione di emergenza nazionale in cui si trova la Regione Lazio;

RITENUTO

pertanto necessario che il Commissario ed il SubCommissario *ad acta*, avvalendosi degli uffici della Regione Lazio e di tutte le aziende e gli enti del SSR, mettano in campo tutti gli strumenti di amministrazione attiva per uscire dalla situazione emergenziale del contenzioso;

DATO ATTO

che un impegno in tal senso è stato, tra l'altro, espressamente richiesto dalla Corte dei Conti con la

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

nota 2051 del 27 marzo 2014;

RITENUTO

che per affrontare il tema del contenzioso pregresso sia necessario:

-mappare il contenzioso in essere e ricondurlo, per quanto possibile, a tipologie ricomprendenti le medesime questioni di carattere generale, casi simili, questioni analoghe e connesse oggettivamente e soggettivamente;

-capire le ragioni giuridiche e storiche della situazione di emergenza che si è creata, anche allo scopo di apportare correttivi per il futuro mediante l'adozione di regole e procedure più adatte a livello regionale, rappresentando eventualmente al Ministero della Salute la necessità e l'utilità di quelle adottabili da parte dello Stato;

-adottare gli atti di amministrazione attiva ritenuti utili, opportuni nonché in coerenza, per quanto possibile, anche con l'attività in corso e programmata per il SSR, in modo da favorire un quadro di razionalizzazione stabile rispetto alle problematiche esistenti;

RITENUTO

per quanto riguarda il contenzioso in essere per cui atti di amministrazione attiva non siano possibili, utili, opportuni o sufficienti, e sia necessario e conveniente giungere a pronunce giudiziarie definitive, farsi parte diligente per richiedere alla Magistratura amministrativa, ordinaria contabile e penale competente una pronuncia il più possibile sollecita, anche con un comportamento in giudizio di fattiva collaborazione volto ad evitare atteggiamenti meramente formalistici e comunque dilatori;

di affermare a tale scopo che il SSR è uno, che il disavanzo grava comunque sull'unico bilancio della Regione Lazio e dello Stato, e che pertanto, al di là di possibili eventuali responsabilità peculiari e personali tra i vari attori del sistema pubblico, da cui non può derivare pregiudizio per il terzo avente causa in buona fede, la difesa in giudizio della Regione Lazio e delle aziende e degli enti del sistema, nonché dello Stato per quanto di sua competenza anche in ragione dell'Ufficio Commissariale, deve essere reciprocamente conosciuta, coordinata e possibilmente condivisa e supportata, anche a scopo di economicità dei giudizi e di coerenza di comportamenti;

che tale collaborazione del sistema regionale si pone anche l'obiettivo di portare a considerare sinotticamente le varie pronunce giudiziali che intervengano nel settore, allo scopo di favorire pronunciamenti uniformi basati sul possesso e l'ostensione di dati di conoscenza univoci e completi, risultato di tesi difensive soppesate e coordinate in tutti i loro aspetti;

DATO ATTO

che già la proposta di Programmi Operativi 2013-2015, approvati con Decreto del Commissario *ad acta* 480/2013, e la successiva riedizione trasmessa ai Ministeri vigilanti in data 29.5.2014 hanno rinvenuto necessario attivare un Coordinamento dell'attività relativa al contenzioso a livello

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

regionale, che si interfaccia con le Avvocature e gli Uffici legali aziendali;

RITENUTO

altresì che per rendere effettiva ed efficace la riconduzione a normalità per il futuro, condizione necessaria sia che il lavoro di smaltimento del contenzioso pregresso vada di pari passo e richieda un'interlocuzione costante con le azioni attuali e programmate del SSR della Regione Lazio in modo che le decisioni da adottare per la definizione del passato si inquadrino in un contesto di coerenza con le azioni ed i comportamenti futuri della Pubblica Amministrazione;

che, anche a tale scopo, criteri fondamentali che devono orientare le decisioni da adottare per il passato e per il futuro siano:

- la definizione di linee generali, predeterminate ed imparziali di programmazione per la corretta assegnazione dei contratti pubblici;
- la necessità di assicurare agli operatori privati regole il più possibile chiare, effettive e certe, ed effettivamente applicate, allo scopo di pretenderne, in modo efficace, il rispetto;

CONSIDERATO

che dalla elaborazione di quanto emerge dalla grave situazione del contenzioso il sistema sanitario regionale può trarre perfino ausilio, facendo esperienza, quale patrimonio da condividere tra tutti gli Uffici, della segnalazione e della correzione da parte della Magistratura di eventuali errori nei quali in passato si possa essere incorsi;

RITENUTO

l'obbligo della Pubblica Amministrazione di pagare, con certezza e tempestività, tutto quanto effettivamente dovuto ai propri contraenti, ma di non pagare nulla di quanto non effettivamente dovuto;

che, perciò, per smaltire il contenzioso pregresso sarà anche possibile ricorrere allo strumento della transazione, tenendo presente l'eccezionalità dello strumento per la Pubblica Amministrazione, che deve essere soggetto a particolari motivazioni, controlli e garanzie, e deve essere usato solo nei casi in cui effettivamente non sia possibile per la Pubblica Amministrazione individuare quanto effettivamente liquidabile con le corrette e ordinarie procedure di liquidazione del credito;

che, inoltre, il ricorso ad esso deve rappresentare un'utilità non formale per la Pubblica amministrazione, e che la sua convenienza o meno debba essere illustrata con atto riservato, e non soggetto ad accesso, all'Ufficio del Commissario anche dal difensore che ha in carico la difesa in giudizio;

che si farà ricorso al sistema dell'offerta reale, a saldo ma anche in acconto, per la quota parte di debiti che la PA riconosca dovuti, consentendo che parte privata prosegua il contenzioso, con alea a proprio carico, per la quota parte che con atto motivato la PA ritenga non dovuta;

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

RITENUTO

che per raggiungere gli obiettivi sopraindicati sia necessario in primo luogo adottare per il SSR della Regione Lazio un modo di agire più coordinato tra (i) i vari uffici della Regione Lazio, (ii) Regione Lazio ed aziende sanitarie ed enti del sistema sanitario regionale; (iii) SSR e Stato; (iv) Regione Lazio ed avvocatura regionale e (v) tra avvocatura regionale e avvocatature aziendali e avvocato dello Stato e avvocati del libero Foro e con avvocati che hanno in carico le controversie del SSR e della gestione commissariale;

che allo scopo è necessaria l'adozione straordinaria di un metodo operativo, denominata *Task force* la cui organizzazione è data in carico all'Ufficio Commissariale;

che la *Task force* opererà secondo un metodo delle azioni descritto all'**Allegato A** al presente Decreto quale parte integrante;

Tutto ciò premesso

DECRETA

1) è istituito in carico all'Ufficio Commissariale uno strumento operativo denominato *task force* per smaltire ove possibile, ed in ogni caso ricondurre ad un sistema più ordinato l'emergenza straordinaria del contenzioso in essere verso il sistema sanitario regionale della Regione Lazio, ed evitare per quanto possibile l'insorgere di nuovo;

2) la *task force* è coordinata dal Subcommissario *ad acta* e ad essa partecipano il Coordinatore della Cabina di regia, il Direttore della direzione regionale salute ed integrazione sociosanitaria ed il Direttore della direzione regionale programmazione economica, bilancio demanio e patrimonio della Regione Lazio. Partecipano inoltre al tavolo della *task force*, in ordine al contenzioso in carico, il Coordinatore dell'Avvocatura regionale, unitamente ai singoli legali interni interessati, ed il Referente dell'Avvocatura dello Stato per le controversie riguardanti lo Stato e la gestione commissariale. La *task force* è assistita da un legale di riferimento che verrà fiduciarmente individuato.

3) al Tavolo della *task force* sono di volta in volta chiamati a partecipare, in relazione agli argomenti all'ordine del giorno:

- i Dirigenti di area competenti per materia delle Direzioni regionali Salute e Bilancio,
 - i Direttori generali o Commissari delle aziende e enti del SSR interessati, ed i loro Direttori amministrativi e sanitari, nonché Responsabili delle UOC e UOS,
 - i Responsabili degli uffici legali interni delle aziende e degli enti del SSR e i singoli legali interni interessati, gli avvocati del Libero Foro incaricati dalla Regione e/o dalle aziende ed enti del SSR.
- Partecipano, inoltre, i consulenti esterni incaricati per le materie all'ordine del giorno;

5) coadiuvano la *task force* un responsabile dell'attività di coordinamento del Tavolo e un responsabile del *bureau* per il collegamento con l'Avvocatura regionale; il Subcommissario adotta

DECRETO DEL COMMISSARIO AD ACTA
(Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013)

tutte le misure organizzative ed operative necessarie:

6) la *task force* opera per gli obiettivi e secondo i criteri guida illustrati in premessa, e mediante le azioni descritte nell'**Allegato A**, che fa parte integrante del presente Decreto, in un sistema operativo di integrazione contestuale di tutti i soggetti e le competenze che riguardino le questioni all'ordine del Tavolo, e di incrocio di tutti i dati rinvenibili.

In particolare opera attraverso:

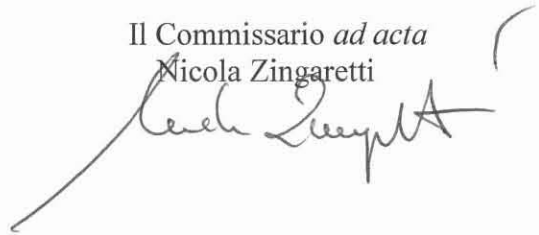
- l'individuazione di tipologie base di contenzioso;
- i criteri di soluzione applicabili per le varie tipologie;
- la riconduzione dei singoli casi alle tipologie ed ai criteri di cui sopra

7) il presente Decreto viene pubblicato sul B.U. della Regione Lazio.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio nel termine di giorni 60 (sessanta) ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato entro il termine di giorni 120 (centoventi) decorrenti dalla data di notifica.

Il Commissario *ad acta*

Nicola Zingaretti



ALLEGATO A

Linee Operative

Il contenzioso, di Regione e di Aziende, è stessa cosa, va considerato un **unicum**: il sistema sanitario regionale è **uno**.

Azione n. 1: smettere di eccipire inutilmente il difetto di legittimazione passiva tra amministrazioni. **Il contenzioso va affrontato e liquidato tutto insieme** tra Regione e Aziende sanitarie Pubbliche (ASP). La Regione se ne farà guida diretta e le Aziende sono tenute, dietro semplice richiesta, a fornire a Regione tutti gli elementi utili alla difesa.

Azione n. 2: pagare immediatamente tutti i giudicati, senza entrare nel merito.

Il giudicato civile va rispettato: sentenze non appellate, decreti ingiuntivi non opposti e, più, in generale i provvedimenti dell'autorità giudiziaria di condanna dell'amministrazione vanno eseguiti: senza entrare nel merito gli uffici legali aziendali devono provvedere alla certificazione delle somme portate dai singoli provvedimenti.

Tale certificazione equivale ad accertare che il credito debba essere pagato; resta inteso che in un momento successivo a quello dell'emergenza pagamenti, si valuterà se sia stato giusto o meno non opporsi e aver consentito l'automatica creazione di obblighi non contestabili di pagamento, verificando eventuali responsabilità e mettendo a punto correttivi per evitare il ripetersi di casi simili.

In relazione ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria provvisoriamente esecutivi, tale certificazione è parimenti rimessa alla valutazione degli uffici legali aziendali, che a prescindere dalla spedizione in forma esecutiva del provvedimento, e quindi alle formalità preliminari al pignoramento, dovranno valutare se - in assenza di provvedimento di sospensione dell'efficacia esecutiva - i crediti debbano essere pagati o meno, adducendo idonea ed esaustiva motivazione alla scelta consigliata, tenendo conto della convenienza per l'amministrazione, anche alla luce di una nota del 27 marzo 2014 della Corte dei Conti nella quale l'amministrazione viene sollecitata a ridurre il livello di contenzioso in atto.

Azione n.3: la *task force* **individua nell'immediato le tipologie-base del contenzioso** in essere (es.: prestazioni rese da strutture che non hanno i requisiti di autorizzazione ed accreditamento di cui alla legge regionale; extra *budget* per servizi comunque di utilità del SSR, extra *budget* per servizi sovrabbondanti; tariffe annullate per ricorrenti; tariffe annullate per non ricorrenti; contratti stipulati in sede aziendale *extra ordinem*, cioè al di fuori dell'accreditamento regionale; prestazioni ritenute inappropriate ai controlli ASP; prestazioni ritenute inappropriate ai controlli aziendali a campione; *budget* in passato riconosciuti in passato più alti in seguito ad inappropriatezze e relativi recuperi retroattivi; pretese avanzate dalle strutture per presunti ritardi dell'amministrazione nel rilascio di titoli di autorizzazione e di accreditamento, ovvero nella contrattualizzazione; interessi da ritardato pagamento; cessioni di credito su accordi regionali; cessioni di credito autonome, codice 75, ecc).

Azione n. 4: per ciascuna tipologia-base di contenzioso, e sentiti tutti i funzionari e gli avvocati competenti - anche, se del caso, quelli delle parti avversarie - la *task force* propone alla decisione della Struttura Commissariale i possibili **criteri di soluzione del contenzioso**. Essi potranno anche essere emanati in più *tranches* per velocizzare l'azione, avranno un valore regolamentare e potranno dalla Regione essere sottoposti alla consultazione sia dei Ministeri affiancanti, sia della Corte dei Conti.

ALLEGATO A

Azione n. 5: parallelamente e contemporaneamente, un gruppo "rinforzato e intensivo" della *task force*, con la collaborazione dei funzionari e degli avvocati - regionali, aziendali e dello Stato - competenti, mediante il *bureau* di coordinamento, e con l'eventuale collaborazione dei NAS, chiede e raccoglie documentazione ed informazioni relative al contenzioso pendente (diviso per operatori privati, a cominciare dai principali) e **riconduce i vari casi alle tipologie base** di cui *supra* 4.

Azione n. 6: la *task force* individua tra i *Criteri sub* 4 quello meglio applicabile alla fattispecie, richiede ai funzionari competenti la conseguente **quantificazione economica**: il legale di fiducia, sentiti se del caso i legali di parte privata, porta all'attenzione del Commissario e del Subcommissario la proposta di chiusura.

Azione n. 7: ove la proposta di chiusura, motivata ed analitica, non fosse accettata dalla parte privata sotto il profilo del criterio di soluzione adottato, il contenzioso continuerà nel merito; ove la proposta di chiusura non fosse accettata dalla parte privata sotto il profilo della quantificazione, la Regione pagherà la somma ritenuta corretta, ed analiticamente esplicita, a titolo di acconto. A quel punto, il privato continuerà la causa per il residuo, a suo rischio e spese.

Azione n. 8: la *task force* individuerà le fattispecie di contenzioso pendente che, invece, facciano capo a tipologie-tipo che sarà utile coltivare, e farà opera di coordinamento tra Regione, Aziende ed, eventualmente, lo Stato per gli atti commissariali e/o statali, al fine di favorire una difesa di principio omogenea e, se del caso, rinforzata.

L'obiettivo è che tutte queste azioni si concludano in tempo utile per definire, unitamente alla Direzione regionale Bilancio, il piano dei pagamenti in attuazione del DL 66. Per raggiungere tale risultato, è imprescindibile la piena e totale collaborazione di tutti gli attori interessati.

Nel prosieguo:

Azione n. 9: il legale di fiducia della *task force* assisterà la Struttura Commissariale per richiedere, formalmente, rappresentando l'eccezionalità della situazione, la collaborazione al Presidente del TAR e del Consiglio di Stato per la individuazione di tutti i ricorsi simili, al fine di raggrupparli a medesime udienze pubbliche di trattazione, e favorire, così, la più sollecita soluzione delle cause che rimarranno pendenti e lo smaltimento degli arretrati. Analoghe azioni, ove possibile, verranno proposte ai Presidenti dei Tribunali ordinari.

Azione n. 10: verranno messe a punto dalla *task force* forme di verifica di eventuali duplicazioni di domande di condanna a pagamenti sia in sede civile, sia in sede civile e amministrativa, riguardanti le medesime somme, per l'adozione delle opportune misure di tutela.