



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 155 del 2018, proposto da:
Lab S.r.l., Salus **Mangialavori** S.r.l., Laboratorio Nusdeo S.r.l., Studio
Radiologico Perri Sas, Multimed S.r.l., Francesco Bilotta, in persona del
legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano
Luciano, con domicilio eletto presso il suo studio in Vibo Valentia, via S.
Maria dell'Imperio n. 16;

contro

Regione Calabria, Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia,
Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, Ministero della Salute non
costituiti in giudizio;
Commissario Ad Acta Piano di Rientro Dai Disavanzi Sanitari della
Regione Calabria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato
e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale Catanzaro, domiciliata in
Catanzaro, via G. Da Fiore, 34;

nei confronti

Studio Teri S.r.l. non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- 1) del decreto del commissario ad acta n. 128 del 16/10/2017, pubblicato sul Burc n. 110 del 10/11/2017, avente ad oggetto “Definizione dei livelli massimi di finanziamento per le strutture private accreditate per l’acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza specialistica ambulatoriale con onere a carico del servizio sanitario regionale – anno 2017”;
- 2) di ogni altro atto, presupposto o consequenziale al suindicato provvedimento anche se non conosciuto dalla società ricorrente che, nell’eventualità fa espressa riserva di motivi aggiunti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Commissario Ad Acta Piano di Rientro Dai Disavanzi Sanitari della Regione Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2018 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti impugnano il DCA n. 128/2017 nella parte in cui fissa in € 55.472.306,00 il livello massimo di finanziamento per l’annualità 2017 da corrispondere alle strutture private accreditate per l’acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza specialistica ambulatoriale.

In particolare i ricorrenti lamentano che:

- il budget assegnato sarebbe disancorato da qualsiasi valutazione e procedimento volto alla verifica e definizione preventiva e concordata del fabbisogno assistenziale e dalla predeterminazione dei correlati criteri di quantificazione (motivo sub 1);

- la spesa stanziata per l'anno 2017 non sarebbe correlata alla definizione del fabbisogno assistenziale e risponderebbe esclusivamente a logiche di contenimento della spesa, ed alla immotivata decisione di privilegiare e potenziare le strutture pubbliche, riducendo contestualmente le risorse da assegnare ai privati (motivo sub 2);
- il presupposto DCA n. 32/2017 ha fissato l'obiettivo programmatico di valorizzare e di incrementare le prestazioni specialistiche almeno fino a 12 ad abitante, laddove il DCA n. 128/2017 andrebbe nella opposta direzione in quanto determina un abbattimento del 20% dei budget da assegnare alla specialistica da privato al fine di valorizzare e potenziare le strutture pubbliche anche per finalità diverse da quelle prospettate con il DCA n. 32/2017, ovvero per acquisto PET e assunzione personale (motivo sub 3);
- ulteriore profilo di illegittimità emergerebbe dalla carenza di un percorso istruttorio ispirato alla partecipazione, ovvero della fase di concertazione con le associazioni di categoria (motivo sub 4);
- le disposizioni contenute nel DCA n. 128/2017 non terrebbero in conto la posizione qualificata di tutte quelle strutture che hanno già maturato un legittimo affidamento alla remunerazione di prestazioni già erogate (motivo sub 5).

Resiste il Commissario ad acta p.t. per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del SSR Calabrese, che deposita memoria con cui eccepisce l'infondatezza della domanda di annullamento.

2. Il ricorso è infondato.

2.1. Il *thema decidendum* non è nuovo per questa Sezione, dal momento che il DCA n. 128/2017 ha costituito oggetto delle recenti sentenze nn. 950/2018, 949/2018 e 948/2018, che hanno confermato la ragionevolezza e la legittimità delle motivazioni sottese al decreto e delle relative statuizioni.

In particolare, con le predette sentenze è stato sottolineato che la riduzione del budget disposta con il DCA n. 128/2017 risponde ad esigenze assolutamente eccezionali e peculiari, costituendo essa conseguenza immediata e diretta dei vincoli di bilancio previsti dal Piano di Rientro dai disavanzi del SSR Calabrese che hanno imposto la riduzione della spesa da destinare all'acquisto delle prestazioni sanitarie di assistenza specialistica ambulatoriale erogate dalle strutture accreditate, impregiudicata la sostenibilità complessiva del sistema assistenziale, a fronte del proporzionale incremento delle potenzialità erogative delle

strutture pubbliche in termini di efficientamento delle risorse e senza incremento di spesa.

2.2. Ciò premesso, con riferimento alle censure di cui al primo ed al secondo motivo del ricorso si osserva che, nella specie, il fabbisogno assistenziale è stato compiutamente definito con il presupposto DCA n. 32/2017, che ha quantificato in 28.375.502 le prestazioni di specialistica ambulatoriale occorrenti per il 2017. La predetta stima è stata puntualmente richiamata nel provvedimento impugnato, che pertanto sul punto risulta agganciato a dati istruttori oggettivi e puntuali.

Quanto poi alla esplicitazione dei criteri posti a fondamento della decisione di addivenire alla riduzione del budget, si rileva che anche in parte qua il provvedimento impugnato risulta immune da censure, dal momento che è ivi precisato – con statuizione non contestata dai ricorrenti – che il Piano di rientro ha imposto il necessario contenimento dei costi rispetto al 2016.

A tal fine l'amministrazione intimata ha ritenuto opportuno ridurre le risorse destinate all'acquisto delle prestazioni da privati, nel contempo sfruttando al meglio le potenzialità erogative della rete pubblica a parità di costi rispetto al 2016, come si è evince dal provvedimento impugnato, che invero non prevede (né comunque menziona) l'incremento del budget da destinare alle strutture pubbliche (la circostanza è stata peraltro confermata dall'amministrazione con la memoria in data 4 aprile 2018).

Trattasi di criteri gestionali di impegno delle (limitate) risorse disponibili che devono essere correttamente riferiti a scelte ampiamente discrezionali dell'amministrazione e che pertanto non possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale se non sotto il profilo della manifesta irragionevolezza, che nella specie non è riscontrabile.

Invero la decisione di salvaguardare la capacità erogativa complessiva del sistema sanitario regionale, conseguendo il contenimento dei costi imposto dal Piano di rientro mediante una decurtazione della spesa da destinare all'acquisto di privati ed un utilizzo più efficiente (senza incremento dei relativi costi) delle strutture pubbliche, appare logicamente congruente rispetto alle relative premesse ed alla causa attributiva del potere.

2.3. Né è ravvisabile l'insanabile contrasto, pure censurato con il terzo motivo del ricorso, tra le statuizioni del provvedimento impugnato e le prescrizioni di cui al DCA n. 32/2017 in materia di quantificazione del

fabbisogno di prestazioni, dal momento che è lo stesso atto di indirizzo a stabilire che *“il valore totale del budget potrà essere anche inferiore al fabbisogno teorico determinato, tenuto conto che occorrerà renderlo compatibile con le reali risorse disponibili”*, ciò che vale a stabilire la regola presupposta - non impugnata dai ricorrenti - secondo cui la fissazione del budget non deve necessariamente e pedissequamente corrispondere al fabbisogno programmato, dovendo invece tener conto anche dell'ulteriore e distinta variabile rappresentata dalle risorse concretamente disponibili, con conseguente assoggettamento ai relativi vincoli.

2.4. Parimenti infondato è il quarto motivo del ricorso, dal momento che come è stato recentemente chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato *“la "ratio" di straordinarietà e di urgenza dei provvedimenti attuativi del Piano di Rientro - contenere un disavanzo finanziario ormai insostenibile con l'adozione di misure immediate e indilazionabili sulla fissazione dei budget, frutto di una programmazione vincolante - determina l'irrilevanza dell'apporto partecipativo dei singoli operatori interessati”* (Sez. III, 19 luglio 2016 n. 3201).

2.5. Quanto poi alla censura introdotta con il quinto motivo si osserva che nel provvedimento impugnato è espressamente stabilito che *“i limiti di spesa per l'anno 2017 per l'acquisto di prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato accreditato ... devono comunque riassorbire la produzione erogata nei mesi precedenti alla determinazione dei limiti medesimi”*, ciò che vale ad introdurre una clausola di salvaguardia a tutela della riscossione dei crediti derivanti da prestazioni già erogate in epoca antecedente rispetto alla fissazione dei tetti di spesa, e quindi impedisce di configurare la lesione lamentata dai ricorrenti.

In ogni caso, non è rinvenibile nell'ordinamento una regola che imponga, nel caso di invarianza del fabbisogno, di confermare i tetti di spesa dell'anno precedente o che imponga la necessaria definizione degli stessi tetti all'inizio dell'anno. Vero è, invece, che la fissazione dei tetti di spesa non può prescindere dalla conoscenza del dato finanziario di riferimento e tale dato risulta definito in modo concreto in corso d'anno, con la conseguenza che è fisiologica la fissazione retroattiva del tetto regionale di spesa anche in una fase avanzata dell'anno (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 3 agosto 2015, n. 3801).

In particolare, la giurisprudenza ha riconosciuto che la determinazione del budget nel corso dell'anno appare giustificata da esigenze istruttorie connesse alla necessaria acquisizione di tutte le informazioni finanziarie indispensabili, rese disponibili durante il corso dell'anno di riferimento, e

dalla struttura stessa del procedimento come previsto dalla legge, idoneo in quanto tale a prevedere e giustificare l'emissione di atti, regionali e provinciali, con riferimento a prestazioni già svolte (cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 26 aprile 2017 n.682; T.A.R. Cagliari, sez. I, 3 marzo 2017, n.159; cfr. in particolare T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 29 dicembre 2016 n. 2555, con riferimento alla retroattività del provvedimento emanato nel novembre e diretto a incidere sulle prestazioni rese nel corso dell'anno).

Inoltre, con il ricorso in esame parte ricorrente finisce per opinare su scelte ampiamente discrezionali dell'Amministrazione, le quali possono essere sindacate in sede giurisdizionale solo se risultano illogiche o arbitrarie (come nel caso di mancata motivazione in ordine alle scelte operate), ma non quando, come nel caso in esame, esse mirano a commisurare la spesa alle effettive disponibilità finanziarie ed ai diversi interessi coinvolti, specie alla luce della situazione emergenziale in cui versa la Regione Calabria.

Ogni valutazione dell'agire amministrativo, pertanto, deve necessariamente innestarsi all'interno di questo particolarissimo quadro, ove il fabbisogno effettivo può essere soddisfatto soltanto con l'osservanza delle necessarie priorità e compatibilmente con le esigenze connesse al rientro dal disavanzo (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 23 maggio 2016, n. 1075), tenuto conto che, nello specifico, si è di fronte all'obiettivo riduzione del FSR del 2017, rispetto al 2016, pari a € 23.696.984,00.

In tale contesto, spetta dunque al Commissario ad Acta - che gode del detto ampio potere discrezionale - temperare i diversi e delicati interessi contrapposti, senza che le singole imprese possano fondatamente censurare la scelta discrezionale dell'amministrazione circa le modalità di utilizzo delle risorse - difformi rispetto alle attese - ove tale scelta, come nel caso, non sia palesemente illogica o irragionevole.

Nondimeno, la circostanza che la pubblicazione del decreto commissariale impugnato è intervenuta a fine esercizio 2017, nella misura in cui ha dato adito ad un contenzioso particolarmente complesso, rappresenta un elemento da tenere presente ai sensi e per gli effetti di quanto già ricordato da questo T.A.R. con il decreto cautelare n. 73 del 2018, assunto nell'ambito dei giudizi in premessa ricordati (cfr anche T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sentenza n. 527/2015; n. 343/2016). Per tali motivi il ricorso non merita di essere accolto.

Ciò non di meno la complessità delle questioni trattate e la peculiarità dei sottesi interessi giustificano la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Arturo Levato, Referendario

Silvio Giancaspro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO