



## **REGIONE CAMPANIA - SOCIOSANITARIO - II Consiglio di Stato annulla le tariffe 1267/2009 e DCA 6/2010.**

I Giudici della 3<sup>a</sup> Sezione hanno stabilito il pieno accoglimento delle motivazioni appellanti delle Associazioni di Categoria.

I provvedimenti impugnati sono stati censurati per due vizi, il primo dei quali di ordine procedimentale e metodologico, essendo mancato il confronto con le parti sociali, il secondo di ordine sostanziale relativo al *quantum* della nuova determinazione tariffaria che è risultata non rispondente ai costi effettivi delle strutture.

La scrivente Associazione, anche alla luce della sentenza sulle tariffe ex art. 26, si impegna a promuovere tempestivamente un confronto binario con le altre AdC e con l'Amministrazione Pubblica al fine di sopperire all'obiettivo stato di vacatio attuale.



N. 00741/2013REG.PROV.COLL.  
N. 04461/2011 REG.RIC.  
N. 05826/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

I - sul ricorso numero di registro generale 4461 del 2011, proposto da:  
Silba s.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Abbamonte, con domicilio eletto  
presso Andrea Abbamonte in Roma, via degli Avignonesi, n. 5;

*contro*

Regione Campania in persona del Presidente della Giunta Regionale  
pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Edoardo Barone con  
domicilio eletto presso l'Ufficio di Rappresentanza della Regione  
Campania in Roma, via Poli, n. 29;

Asl Salerno;

Commissario Governativo *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro  
dal deficit sanitario, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

II - sul ricorso numero di registro generale 5826 del 2011, proposto da:

Soc.Coop.Ises S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Di Lieto e Antonietta Danneo, con domicilio eletto presso Santina Murano in Roma, via Pelagio I, n.10;

Soc.Cooperativa Sociale Sanatrix Nuovo Elaion, Casa di Cura Angrisani Srl, Associazione Metafelix, Federazione degli Organismi per l'assistenza alle persone disabili (Foa) in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv. Antonietta Danneo, Andrea Di Lieto, con domicilio eletto presso Santina Murano in Roma, via Pelagio I, n. 10;

*contro*

Cooperativa Sociale "Napoli Integrazione" in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Di Lieto, Antonietta Danneo e Alberto Cerracchio, con domicilio eletto presso Santina Murano in Roma, via Pelagio I, n. 10;

Regione Campania in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Edoardo Barone, con domicilio eletto presso Ufficio di Rappresentanza Regione Campania in Roma, via Poli, n. 29;

Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario;

Azienda Sanitaria Locale Salerno;

*per la riforma*

in entrambi i ricorsi

della sentenza del T.a.r. Campania - Napoli Sezione I n. 27563/2010

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio in entrambi i ricorsi della Regione Campania e nel solo primo giudizio del Commissario Governativo *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal *deficit* sanitario, della Cooperativa Sociale "Napoli Integrazione" e della Regione Campania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2013 il Cons. Roberto Capuzzi e uditi per le parti gli avvocati Barone, Danneo e Aiello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso (R.G. n. 06764/2009 ) proposto dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sede di Napoli, alcuni centri gestori di residenze sanitarie assistite e centri diurni della Regione Campania, nonché la Federazione degli organismi per l'assistenza alle persone disabili (FOAI) impugnavano, in primo luogo, la deliberazione della Giunta Regionale della Regione Campania n. 1267 in data 12 luglio 2009 avente ad oggetto, per quanto qui interessa, *"Determinazione delle Tariffe per le prestazioni erogate da Residenze Sanitarie Assistite (RSA) e Centri Diurni ai sensi della L.R. 8/2003"* con la nota applicativa prot. 2041/09 in data 3 agosto 2009 dell'ASL Salerno; e poi, con successivi motivi aggiunti, il Decreto n. 6 in data 4 febbraio 2010 del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario della Regione Campania, che ha recepito con modifiche ed integrazioni la predetta D.G.R.C. n. 1267/2009, nonché ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e conseguente ed in particolare il parere sulla D.G.R. n. 1267/09, reso dal Ministero del Lavoro della

Salute e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2. Il Tribunale Amministrativo Regionale dichiarava improcedibile il ricorso quanto alle censure formulate avverso la D.G.R.C. n. 1267/2009 e lo respingeva quanto all'impugnazione del provvedimento commissariale per l'attuazione del piano di rientro.

3. La sentenza veniva impugnata separatamente (con appelli R.G. n. 4461/2011 e n. 5826/2001) da alcuni degli originari ricorrenti; con "appello incidentale improprio" proposto nel secondo ricorso, altri due soggetti, pure ricorrenti in primo grado, parimenti ne chiedevano la riforma.

Tutti e tre gli atti di appello (principali ed incidentale), lamentato il *modus procedendi* seguito dal Giudice di prime cure sotto il profilo istruttorio, ne contestavano le statuizioni reiettive del primo, terzo e quarto motivo del ricorso introduttivo di primo grado, nonché del primo dei motivi aggiunti.

Si costituiva in entrambi i giudizi, per contrastare le tesi degli appellanti, la Regione Campania, la quale, anche con successive memorie, deduceva in entrambi gli appelli l'inammissibilità dei motivi di gravame che riproponevano le censure mosse avverso la deliberazione regionale n. 1267/09 oggetto del ricorso introduttivo di primo grado dichiarato improcedibile dal T.A.R. e, nel secondo appello, la tardività del gravame, nonché l'inammissibilità dell'appello incidentale in esso proposto.

Non si costituiva, in nessuno dei due giudizi, l'ASL Salerno.

Il Commissario Governativo *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro del deficit sanitario si costituiva con formule di mero stile, nel solo primo giudizio.

Nell'appello n. 4161/2011 parte appellante, con successive memorie, insisteva sulle proprie tesi e richieste.

Le cause sono stata congiuntamente chiamate e trattenute in decisione dalla Sezione Terza una prima volta alla udienza pubblica del 18 novembre 2011.

4. Questo Consiglio di Stato, con la sentenza parziale della Terza Sezione n. 6775/2011, dopo avere riunito i ricorsi in quanto diretti avverso la medesima sentenza, esaminava le eccezioni in rito proposte dall'appellata Regione.

Riteneva infondata l'eccezione di tardività dell'appello R.G. n. 5826/2011 avanzata dalla appellata Regione, mentre dichiarava irricevibile l'appello incidentale "*improprio*" proposto nel ricorso n. 5826/11 da alcuni degli originari ricorrenti in primo grado, diversi dagli appellanti principali dei due ricorsi all'esame.

Respingeva l'eccezione di inammissibilità proposta per entrambi gli appelli dalla Regione, in relazione ai motivi di gravame che riproponevano censure mosse avverso la deliberazione regionale n. 1267/09 oggetto del ricorso introduttivo di primo grado dichiarato improcedibile ritenendo che le censure alla sentenza impugnata, nella parte in cui aveva respinto i corrispondenti motivi di primo grado "*di invalidità derivata*", fossero ammissibili e scrutinabili quali deduzioni di vizi della citata deliberazione trasfusi nel provvedimento commissariale.

La Sezione quindi pronunziava, nei confronti dell'amministrazione, l'ordine di deposito, agli atti del giudizio, della relazione tecnica, con relative tabelle allegate, recante il procedimento di analisi dei costi (della quale si faceva espressa menzione nel pure impugnato parere dei Ministri affiancati del 20 novembre 2009), riferita sia alla D.G.R.C. n.

1267/09 che al Decreto commissariale n. 6/2010, corredata di ogni altro documento utile, con la specificazione che la richiesta e l'acquisizione di tali atti non erano preordinate a consentire ai ricorrenti l'ampliamento del *thema decidendum* mediante ricerca delle eventuali illegittimità degli atti stessi, ma soltanto alla verifica, da compiersi prima dalle parti in sede difensiva e poi dal Giudice in sede decisoria, delle illegittimità già specificamente dedotte, sia pure nei limiti consentiti dalla disponibilità degli atti.

In esecuzione della sopradetta sentenza parziale, in data 24.8.2012, la Regione Campania ha depositato una relazione ed una serie di allegati.

A tale deposito hanno fatto seguito memorie dei ricorrenti ed una perizia di parte versata in giudizio.

All'udienza del 18 gennaio 2013 la causa è stata nuovamente introitata dalla Sezione per la decisione.

5. L'appello merita accoglimento.

I provvedimenti impugnati sono stati censurati per due vizi, il primo dei quali di ordine procedimentale e metodologico, essendo mancato il confronto con le parti sociali, il secondo di ordine sostanziale relativo al *quantum* della nuova determinazione tariffaria che non sarebbe stata rispondente ai costi effettivi delle strutture.

Sul piano procedimentale va premesso che la delibera n. 2006 del 5.11.2004 approvava *"le linee di indirizzo sull'assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani e disabili e cittadini affetti da demenza"*.

Per quel che ora interessa, tale delibera rinviava a successivi provvedimenti la individuazione delle tariffe, *"salvaguardano la metodologia del confronto delle parti sociali anche attraverso l'istituzione di tavoli permanenti di concertazione"*.

Con la pregressa delibera di G.R.C. n. 224/2009 erano state approvate

le nuove tariffe per le prestazioni ex art. 26 della legge 833/78 con riferimento al triennio 2003-2005 e per gli anni 2006-2008 dopo un confronto con i rappresentanti delle associazioni di categoria del settore della riabilitazione in data 16.9.2008, che avanzavano proprie osservazioni in ordine al costo del personale ritenuto sottostimato come preventivamente determinato dagli uffici regionali.

A seguito delle osservazioni delle associazioni, gli uffici regionali riesaminavano il lavoro svolto recependo parzialmente le richieste in ordine al costo del personale e ai costi della struttura.

La impugnata delibera n. 1267 del 16.7.2009, confermata dal Decreto del Commissario *ad acta* per la attuazione del piano di rientro n. 6/2010, ha determinate nuove tariffe per le prestazioni sociosanitarie erogate dalle RR.SS.AA. e centri diurni ex l. r. n. 8/2003 sulla base di una semplice proposta degli uffici dell'Assessorato alla Sanità, senza una previa concertazione con le parti sociali come prescritta dalla delibera sopracitata di Giunta Regionale Campania n. 2006/2004.

Sotto tale profilo appare evidente il vizio procedimentale lamentato in sede di appello non essendo intervenuta la concertazione con le parti sociali così come disciplinata dalla stessa Regione con i precedenti atti soprarichiamati.

6. Sotto l'aspetto sostanziale deve poi rilevarsi che la delibera n. 1267/2009 ha determinato una decurtazione delle tariffe per le RR.SS.AA. rispetto a quelle stabilite nella D.G.R. n. 224/2009 per gli anni 2006-2008 pari al 46,6 per la tipologia residenziale media (euro 85,66 a fronte della precedente di 160,38) e del 42,9% per la tipologia residenziale alta, (euro 133,92 a fronte di euro 199,62) mentre per il centro diurno la diminuzione era di circa il 53,3% (euro 68,40 a fronte di euro 146,36).

Come anche osservato nella sentenza parziale della Sezione, tali percentuali di riduzioni, in palese contrasto con i dati tariffari approvati solo alcuni mesi prima, inducono di per sé dubbi sulla ragionevolezza ed attendibilità delle nuove tariffe "... *superabile solo con l'esame della istruttoria che si pone a monte degli atti stessi* " (così la sentenza n. 6775/2011).

7. Il primo giudice ha ritenuto sul piano motivazionale che il provvedimento adottato non dovesse dare analitica indicazione delle singole voci di costo delle prestazioni specificandone i fattori costitutivi, importando invece lo svolgimento corretto, sul piano istruttorio, dell'azione amministrativa.

Per tale ragione la circostanza che la delibera regionale non dettagliasse analiticamente le voci di costo considerate non costituiva, secondo il primo giudice, indizio del fatto che non potesse essere stata presa in dovuta considerazione la incidenza economica di tutti i fattori di produzione.

Tali argomentazioni, pur in astratto condivisibili, non appaiono significative nel caso in esame proprio a seguito della acquisizione istruttoria effettuata dalla Sezione.

E' emerso, infatti, che nella istruttoria regionale è stato considerato come "*costo standard*" solo quello di alcune strutture prese a campione gestite dalle AA.SS.LL., riconoscendo alle stesse i caratteri di efficienza, appropriatezza e qualità dell'assistenza, senza tuttavia la concreta indicazione del costo dei singoli fattori e componenti: numero dei posti letto, arredi, attrezzature, automezzi, utenze, materiali, servizi alberghieri, rifiuti ecc..

Ma, oltre alla oggettiva impossibilità di ricostruire l'iter istruttorio che ha portato ad attribuire i caratteri di efficienza, appropriatezza e qualità

dell'assistenza a tali strutture pubbliche, è illogica la stessa utilizzabilità di tale campione preso a base del confronto in relazione alle caratteristiche intrinseche delle strutture gestite dalle Aziende, non sottoposte, diversamente dalle strutture private, a rimborsi delle prestazioni erogate in base a tariffari e dunque con costi strutturalmente diversi da queste ultime, in un settore di assistenza nell'ambito della Regione Campania in cui la presenza delle strutture private appare maggioritaria.

Quanto, poi, ai criteri di calcolo utilizzati per determinare le tariffe, si evidenzia la esistenza di vari errori sul costo del personale già rilevati dagli appellanti nei ricorsi in primo grado .

Infatti la Regione Campania ha erroneamente applicato il contratto collettivo di lavoro indicato dal CCNL AIOP per il biennio economico 2004-2005 per le figure professionali non mediche come valore base per determinare il costo lordo aziendale annuo, omettendo di aggiungere agli stipendi tabellari gli altri elementi accessori (come ad esempio elencati dall'art. 49 CCNL AIOP 2002-2005 per le figure professionali non mediche) che contribuiscono a determinare la retribuzione fondamentale su cui applicare le maggiorazioni derivanti dagli oneri previdenziali.

Ha inoltre inspiegabilmente utilizzato i valori economici del CCNL AIOP-ARIS FdG aggiornati al biennio economico 2004-2005 mentre avrebbe dovuto correttamente fare riferimento a quelli del biennio economico 2006-2007; analogo procedimento ha applicato in riferimento al CCNL AIOP-ARIS-FdG figure mediche.

Ha determinato forfettariamente alcune componenti di costo diverse da quello del personale utilizzando i medesimi valori economici che furono adottati per determinare le tariffe delle prestazioni riabilitative

ex art. 26 per il periodo 2003-2005 senza un aggiornamento dell'indice FOI.

Non ha determinato tutti i costi relativi a servizi che le strutture accreditate devono rendere obbligatoriamente in base alla DGRC n. 2006/2004 (all. 3 della delibera).

Ha utilizzato i costi del personale senza tenere conto dell'imposta sulle attività produttive IRAP, dalla quale non può dedursi il costo del lavoro. Del resto, anche i Ministeri affiancati hanno mosso rilievi alla delibera n. 1267/2009 e al successivo decreto ministeriale n. 6/2010, rilevando che le tariffe risultavano inferiori del 5-10% rispetto a quelle praticate da altre regioni del centro e del nord Italia.

8. In conclusione la determinazione dei costi presi a base delle tariffe è stata effettuata con una notevole approssimazione e senza l'audizione delle parti sociali.

Al riguardo si ribadisce, come già rilevato dalla sentenza parziale, che se è vero che gli atti impugnati sono stati adottati in attuazione di precisi vincoli di bilancio ed in particolare sono volti a rispettare la normativa speciale sul rientro dai disavanzi dettata dalle ultime leggi finanziarie, gli stessi non possono non trovare un giusto equilibrio tra le varie esigenze fondamentali che refluiscano nella materia: la pretesa degli assistiti a prestazioni sanitarie adeguate con la connessa salvaguardia del diritto di primaria rilevanza alla salute, il mantenimento degli equilibri finanziari che comunque non possono contare su risorse illimitate, ma anche gli interessi degli operatori privati che rispondono a logiche imprenditoriali meritevoli di tutela.

Se in generale, infatti, è ipotizzabile la riduzione del numero delle prestazioni da acquistare da parte del servizio sanitario al fine del contenimento della spesa pubblica, non lo è nel contempo una

riduzione drastica della remunerazione delle prestazioni a mezzo di una inattendibile determinazione dei costi delle stesse, a meno di non incidere sulla stessa qualità delle prestazioni e sull'efficienza complessiva del servizio sanitario.

9. In tali termini, in riforma della sentenza impugnata, gli appelli riuniti devono essere accolti, i ricorsi di primo grado accolti, il provvedimento commissariale annullato.

10. Spese ed onorari per la peculiarità della vicenda possono essere compensati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, accoglie gli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie i ricorsi di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Pier Luigi Lodi, Presidente

Roberto Capuzzi, Consigliere, Estensore

Dante D'Alessio, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/02/2013

IL SEGRETARIO

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