

N. 03000/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 01173/2015 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1173 del 2015, proposto da:  
A.I.A.S. O.N.L.U.S. "Arco Felice Associazione Italiana Assistenza Spastici, Aias Onlus Sez. Avellino, C.R.S. Spa Centro Riabilitazione Sanitaria, I.P.A.R. Istituto Partenopeo di Riabilitazione S.r.l., Provincia Religiosa dei Ss. AP. Pietro e Paolo Opera Don Orione, O.N.L.U.S., Servizi Sanitari S.r.l., Centro Campano S.a.s., Centro Studi della Scoliosi S.r.l., Ctf Centro Terapia Fisica e Riabilitazione S.r.l., Centro Serapide S.p.A., Studio Polidiagnostico Persico e Primi S.r.l., Centro Athena, Fondazione Istituto Antoniano Centro Medico Riabilitativo Centro Studi Ricerca e Formazione, Centro di Riabilitazione Procida S.r.l., Centro Flegreo S.r.l., Centro Manzoni s.r.l., Centro Futura S.r.l., Therapic Center S.r.l., Dinastar S.r.l., Centro Medico Riabilitativo Pompei S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Concetta Sietta, con domicilio eletto in Napoli, Via S. Carlo N.26 c/o

St.Imperlino;

*contro*

Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro;  
Regione Campania, in persona del presidente p.t., rappresentato e  
difeso dall'avv. Edoardo Barone, con domicilio eletto in Napoli, Via  
S. Lucia, 81 c/o Avvoc.Regionale;

*per l'ottemperanza*

alle sentenze n.3230/11 e n. 3231/11 rese dalla 1° sez. del T.A.R.  
Campania Napoli integralmente confermate con sent. n. 740/2013  
della III sez. del Consiglio di Stato  
e per la declaratoria di nullità  
del decreto n. 154 del 29.12.2014 pubblicato sul b.u.r.c. n. 86 del  
29.12.2014 adottato dal commissario ad acta per la prosecuzione del  
piano di rientro del settore sanitario della regione Campania

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2015 il dott.

Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel  
verbale;

---

Premesso che il Consiglio di Stato, con sentenza numero 740 del  
2013, respingendo tutti gli appelli proposti, ha confermato le  
sentenze del Tar Napoli numero 3230 del 2011 e 3231 del 2011, con  
le quali il tribunale amministrativo regionale aveva annullato la  
delibera di giunta regionale campana numero 224 del 13 febbraio

2009;

che, con la delibera annullata, la regione campana aveva inteso approvare le tariffe per le prestazioni sanitarie di riabilitazione relative ai trienni 2003-2005 e 2006-2008, anche in asserita esecuzione della sentenza del Tar Napoli numero 9488 del 2008;

ritenuto, pertanto, formatosi il giudicato sulle suddette decisioni, mediante le quali è stata accertata l'illegittimità della delibera regionale numero 224 del 2009, determinativa delle tariffe per le prestazioni sanitarie di riabilitazione relative al periodo 2003-2008, per le motivazioni recate dalle suddette sentenze e che possono essere così sintetizzate: le tariffe relative al periodo pregresso erano state determinate procedendo a ritroso partendo dalle tariffe per l'anno 2009; tale procedimento è risultato errato non tanto per il fatto che siano state prese a base di calcolo tariffe più recenti al fine di determinare tariffe valide per il periodo precedente; tale modo di procedere avrebbe potuto essere ritenuto legittimo qualora la base di calcolo fosse stata costituita da tariffe definitivamente approvate; nella fattispecie, invece, la Regione aveva preso in esame una mera proposta di tariffe relative all'anno 2009, viziando così la certezza dell'intero procedimento di calcolo; inoltre, sul piano sostanziale, è stata accertata una eccessiva approssimazione nella determinazione dei costi del personale, essendo stata calcolata tale voce di costo in

---

base alle tabelle contrattuali AIOP considerando la sola retribuzione base annuale per il livello massimo di qualifica di ciascuna figura professionale, maggiorando tale retribuzione di un'aliquota contributiva più elevata di quella prescritta e senza tener conto di alcuna voce retributiva accessoria; tale procedimento è risultato doppiamente scorretto, avendo provocato, innanzitutto, una

sovrastima del costo del personale, per effetto del conteggio di un'aliquota contributiva più elevata di quella vigente e, in senso opposto, una sottostima di tale costo, essendo state ignorate tutte le componenti accessorie delle retribuzioni; l'adozione di un procedimento errato per la determinazione del costo del personale ha determinato la illegittimità della delibera determinativa delle tariffe, essendo tali tariffe relative a prestazioni sanitarie, quali sono quelle riabilitative, caratterizzate da una elevata intensità di impiego del fattore personale; ne è derivata la incongruità del corrispettivo determinato per la remunerazione delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie interessate;

considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, i centri sanitari ricorrenti chiedono che sia dichiarata la nullità del decreto numero 154 del 29 dicembre 2014 adottato dal commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro del settore sanitario nella regione Campania;

che, ad avviso dei ricorrenti, il decreto impugnato sarebbe stato adottato in elusione del giudicato recato dalle richiamate sentenze del Tar Napoli numero 3230 del 2011 e numero 3231 del 2011, confermate, come già esposto, con sentenza numero 740/2013 del Consiglio di Stato;

rilevato che il commissario ad acta aveva già tentato, in precedenza, di ~~ottemperare alle sentenze di cui si tratta, mediante l'adozione del~~ decreto numero 81 del 5 luglio 2013, recante le tariffe per prestazioni di riabilitazione estensiva relative ai trienni 2003-2005 e 2006-2008; che tale decreto era stato impugnato con ricorso per ottemperanza da alcune strutture sanitarie interessate, ricorso deciso con sentenza di questo tribunale amministrativo regionale numero 4460 del 2014;

che, con quest'ultima sentenza, il ricorso era stato accolto, ordinando alla struttura commissariale di ottemperare al giudicato applicando determinati parametri per la determinazione delle tariffe, parametri già presi in esame in occasione dell'adozione del decreto numero 22 del 2014, peraltro successivamente modificato, per la fissazione delle tariffe a decorrere dal 1 gennaio 2014;

che i criteri fissati dal Tar nella sentenza n. 4460/2014 per la corretta ottemperanza al giudicato sostanzialmente consistono nella rilevazione analitica dei costi standard di produzione, inclusivi dei costi generali, da aggiornare con riferimento a ciascun periodo oggetto di rideterminazione;

considerato che la struttura commissariale, affinando progressivamente il metodo appena descritto, ha proceduto dapprima a determinare definitivamente le tariffe relative all'anno 2014 e poi, procedendo a ritroso, ha calcolato le tariffe applicabili al periodo 2009-2013 e al periodo 2003-2008;

che, come risulta dalla documentazione allegata agli atti, il metodo seguito per la determinazione delle tariffe si è basato sullo studio dei bilanci relativi a un ampio campione di strutture convenzionate per le prestazioni di riabilitazione; a partire da tali dati sono stati elaborati indicatori di efficienza per individuare le strutture sulle quali effettuare l'analisi dei costi di produzione in condizioni di media efficienza; ~~è stata eseguita l'analisi dei costi, aggregati in voci più~~ ampie, comprendenti materie prime, sussidiarie, di consumo, servizi, godimento di beni di terzi, ammortamenti, svalutazioni di beni, variazioni delle rimanenze, accantonamenti per rischio, oneri diversi di gestione; in particolare, con riferimento alla voce costi del personale, determinante per l'accertamento della eventuale, dedotta,

elusione del giudicato, è stata presa in esame la media dei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti, tenendo conto di tutte le voci contrattuali: retribuzione tabellare, 13<sup>a</sup> mensilità, elemento aggiuntivo della retribuzione, indennità specifiche, indennità di funzione di coordinamento, indennità notturne e festive, oltre agli oneri retributivi lordi per il trattamento di fine rapporto, contribuzione Inps, Inail e, infine, a rettifica di una precedente omissione, dell'Irap; quindi, con il decreto 153 del 29 dicembre 2014 è stata rideterminata la tariffa per la remunerazione delle prestazioni riabilitative a decorrere dal 1 gennaio 2014, rettificando il precedente decreto numero 89 del 2014 che a sua volta aveva corretto il decreto numero 22 del 2014; è stato anche stabilito il valore delle tariffe da applicare al periodo compreso dal 2009 al 2013; per quanto rilevante per la decisione del ricorso, infine, è stato adottato il decreto numero 154 del 2014 che ha fissato le tariffe da applicare ai trienni 2003-2005 e 2006-2008; il contenuto di tale decreto è risultato da una metodologia di calcolo a ritroso che, partendo dalle tariffe determinate con il decreto numero 153 del 2014, ha preso a base per il calcolo del costo del personale i principali contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti, rispettivamente, nel triennio 2003-2005 e nel triennio 2006-2008; per la determinazione dei costi diversi da quelli del personale, è stata operata la deflazione rispetto ai costi presi a base per le tariffe ~~2009-2013 dal decreto numero 153/2014, utilizzando il tasso di~~ inflazione calcolato dall'Istat per le famiglie di operai e impiegati, operando la deflazione tra gli anni centrali dei periodi presi in esame, quindi tra gli anni 2011 e 2007 per attualizzare i costi del periodo 2009-2013 rispetto al triennio 2006-2008 e ripetendo la deflazione tra gli anni 2007 e 2004 per attualizzare i costi calcolati per il triennio

2006-2008 rispetto al triennio 2003-2005; il decreto è stato adottato senza il preventivo parere ministeriale, pervenuto solo in data 20 febbraio 2015; da esso, peraltro, non sono ricavabili rilievi in merito alla metodologia adottata;

considerato che, con il ricorso per ottemperanza che viene in decisione, è stata dedotta la elusione del giudicato sulla scorta delle seguenti argomentazioni: innanzitutto la struttura commissariale avrebbe trascurato quanto già disposto con il decreto numero 81/2013 che avrebbe dovuto essere semplicemente modificato negli aspetti che erano stati oggetto di rilievi negativi da parte delle autorità ministeriali; invece, senza superare le criticità del decreto numero 81, sarebbero state deliberate tariffe addirittura inferiori a quelle indicate con il decreto 81; che, nonostante il giudicato avesse vietato approssimazioni nella determinazione dei costi, il decreto impugnato 154 del 2014 non avrebbe seguito una metodologia analitica, incorrendo in approssimazioni e forfettizzazioni dei costi; inoltre, anche il decreto 154 del 2014 non sarebbe stato preceduto dal necessario previo parere ministeriale, con conseguente invalidità dello stesso; in sostanza, le tariffe determinate con il decreto numero 154 sarebbero poco serie, approssimative, forfettarie e sottostimate;

ritenuta infondata la censura riferita alla asserita violazione del decreto 81 che, seguendo la prospettazione dei ricorrenti, avrebbe ~~dovuto essere semplicemente modificato nei punti critici,~~ mantenendo fermi i valori minimi tariffari da esso stabiliti, che avrebbero potuto essere corretti esclusivamente al rialzo; la deduzione è priva di fondamento in quanto, come già accertato da questo tribunale con sentenza numero 4460 del 2014, il decreto numero 81 del 2013 è stato rettificato in quanto adottato in base a un

procedimento tecnicamente scorretto che, per tali ragioni, era stato valutato negativamente dai ministeri affiancanti la struttura commissariale; i rilievi ministeriali avevano avuto ad oggetto la previsione di un margine di utile privo di riscontri normativi, la rilevazione dei costi incoerente con il dettato dell'articolo 8 sexies, comma 5 del decreto legislativo 502 del 1992 che fa riferimento ai costi standard di produzione e alle quote standard dei costi generali, la previsione di tariffe differenziate in relazione a ciascun contratto di lavoro vigente nelle differenti strutture convenzionate; deve ritenersi, dunque, errata la deduzione che vorrebbe immodificabile, se non al rialzo, la determinazione tariffaria di cui al decreto numero 81; in realtà, essendo stata accertata la scorrettezza dell'iter metodologico seguito, nulla esclude, in linea di principio, che un metodo scientificamente corretto per la determinazione delle tariffe in base ai criteri normativi possa condurre a risultati anche di importo inferiore a quelli erroneamente acquisiti;

ritenuta infondata anche la censura relativa al metodo seguito dalla struttura commissariale per la determinazione dei costi; ad avviso dei ricorrenti, anche quest'ultima elaborazione sarebbe poco analitica, approssimativa, forfettaria, tecnicamente scorretta; a giudizio del Collegio, la censura non è sorretta da adeguate allegazioni, risolvendosi in una mera affermazione di principio, inidonea a ~~configurare il vizio di elusione del giudicato con riferimento alla~~ metodologia di calcolo dei costi standard di produzione precedentemente descritta;

ritenuta infondata, infine, anche la censura di nullità del provvedimento impugnato per omessa acquisizione del previo parere ministeriale; tale censura esorbita dal giudizio di ottemperanza,

essendo riferita ad un profilo di asserita illegittimità dell'atto che non è stato oggetto del giudicato;

ritenuto, in conclusione, di dover rigettare il ricorso per l'infondatezza dei motivi con i quali è stata dedotta la elusione del giudicato;

ritenuto, quanto alle spese processuali, di doverne disporre la compensazione integrale tra le parti costituite, in ragione della straordinaria complessità della controversia;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima):

rigetta il ricorso.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Ida Raiola, Consigliere

Antonio Andolfi, Primo Referendario, Estensore

---

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

---

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/05/2015

IL SEGRETARIO

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