

Publicato il 23/03/2020

N. 01228/2020 REG.PROV.COLL.

N. 03531/2019 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 3531 del 2019, proposto da Federlab Campania, Gestione Servizi Laboratori di Orsi Antonio & C. S.a.s., Laboratorio di Analisi Biolabor di Perrotta Teresa & C. S.a.s., Biolabor Crispano S.a.s., Laboratorio di Analisi S. Anna S.n.c. di Papaccioli Pasquale & C., Laboratorio Mida S.r.l., Igea Frattamaggiore S.r.l., Laboratorio di Analisi Cliniche Dott. De Siano Maria Michela, S.G. Sas di Napolitano Pietro, Glukus S.a.s. Centro Polidiagnostico, Poliambulatorio Roecker S.r.l., Tudio di Analisi Cliniche S.Giacomo S.r.l., Laboratorio di Analisi Cliniche di Anna Landi S.r.l., Laboratorio di Annalisi Riccio S.a.s., Clemi S.r.l., Centro Biodiagnostico Ch.Pa S.n.c. di Chianese Mariagrazia & C., Biodiagnostica Rispoli S.r.l., Laboratorio Analisi Chimico Cliniche Guardascione di Patrizia Tedeschi S.r.l., Laboratorio Arpino S.r.l., Laboratorio Analisi Cliniche Arli S.r.l., Centro Medico Chirurgico Ischia S.r.l. Diagnostica San Giovan Giuseppe, in persona dei legali rappresentanti pro

tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Maria Cristallino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

A.S.L. Napoli 2 Nord, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Guglielmo Ara, Amalia Carrara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Emotest S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione A.S.L. Napoli 2 Nord n. 697/2018;
- della nota dell'A.S.L. Napoli 2 Nord del 20.6.2018 avente ad oggetto "Regressione Tariffaria anni 2013 e 2014";
- di tutti gli atti ai medesimi connessi, presupposti, consequenziali e comunque lesivi delle posizioni giuridiche sostanziali di cui sono portatrici le ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'A.S.L. Napoli 2 Nord;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2020 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

E' contestata la collocazione del laboratorio Emotest nella fascia "D" piuttosto che in quella "C" relativamente agli esercizi 2013 e 2014 ai fini del relativo inquadramento nella pertinente fascia contrattuale per il monitoraggio dei limiti di

spesa previsti per le strutture che operano in regime di accreditamento con il Servizio Sanitario Regionale ai sensi dell'art. 8 quater del D.Lgs. n. 502/1992.

Al riguardo, giova premettere che il D.P.R. 14.1.1997 e la D.G.R.C. 7301/2001 hanno predisposto - ai fini del controllo della spesa per la branca di patologia clinica - la suddivisione dei laboratori in forza di una rigida classificazione che prevede quattro distinte fasce: tipologia "A": Laboratori generali di base con o senza settori specializzati A1 e A2; tipologia "B": Laboratori generali di base con almeno tre settori specializzati, escluso A6; tipologia "C": Laboratori generali di base con almeno tre settori specializzati, incluso A6; tipologia "D": Laboratori specializzati (cfr. anche Decreto del Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro del settore sanitario in Campania n. 88/2013).

Il corretto inquadramento incide, come si è anticipato, sul monitoraggio della spesa sanitaria; ciò in quanto lo schema di contratto stipulato con le strutture accreditate impone un controllo del valore medio della prestazione erogata che non può sfiorare di oltre il 10% il valore medio della prestazione fissato dal contratto, per l'appunto, con importi diversi per le indicate fasce A, B, C e D.

La tesi delle ricorrenti è che, riguardo agli esercizi 2013 e 2014, Emotest dovrebbe essere qualificato come laboratorio in fascia C (Laboratori generali di base con almeno tre settori specializzati, incluso A6) e non in fascia D (Laboratori specializzati). Quindi, l'erroneo inquadramento avrebbe falsato l'intero monitoraggio della spesa per la branca laboratoristica, con conseguenziale illegittima determinazione della percentuale di regressione tariffaria unica (RTU) e, per tale ragione, l'impugnazione ha coinvolto anche le determinazioni in tema di monitoraggio e verifica finale della spesa sanitaria per le predette annualità.

Con ricorso proposto a questo T.A.R. n. 6574/2016 la Federlab Campania, unitamente ad altri laboratori accreditati suoi associati operanti nell'area della A.S.L. Napoli 2 Nord, contestava l'attribuzione al laboratorio di analisi cliniche

Emotest (delibera n. 930/2014) della fascia D corrispondente ai c.d. laboratori specializzati, in luogo della fascia C.

Al riguardo, dal verbale del Tavolo Tecnico del 22 luglio 2014 risulta che l'inclusione del laboratorio Emotest nella fascia D è stata operata in considerazione dell'entità delle prestazioni attinenti il settore specializzato A6 (prestazioni di genetica contrassegnate con la lettera R) pari, ad avviso dell'A.S.L., a circa il 90% del valore economico dell'intera produzione del predetto operatore, mentre le altre prestazioni sarebbero di mero completamento delle prime ed avrebbero quindi rilievo marginale.

Il ricorso veniva respinto da questo T.A.R. con sentenza n. 5397 del 22.11.2016 che, tuttavia, veniva riformata dal Consiglio di Stato, Sez. III con sentenza n. 3063/2018. In particolare, dopo aver posto in rilievo che il criterio discriminante tra i laboratori di analisi di fini classificatori è costituito sia dalla qualità che dalla quantità di prestazioni di un certo tipo rese nel periodo di riferimento, i giudici di seconde cure rilevavano che in realtà le prestazioni "caratterizzanti" rese dal laboratorio non erano pari al 90% come ipotizzato dall'A.S.L., bensì al 50% e inoltre escludevano che le altre attività fossero di mero completamento rispetto alle indagini genetiche. Ad avvalorare il difetto di istruttoria, aggiungeva il Consiglio di Stato, era poi la delibera n. 729/2015 con la quale l'A.S.L., in considerazione delle "prestazioni incluse nei settori A1 e A2" svolte da Emotest, aveva annullato la delibera n. 930 del 3 ottobre 2014 relativamente all'anno 2015, mentre ne aveva conservato l'efficacia per gli anni 2013 e 2014.

Per l'effetto, il Consiglio di Stato condivideva le censure per difetto di istruttoria e di motivazione, accoglieva il ricorso di primo grado ed invitava l'A.S.L. a reiterare il procedimento con una congrua istruttoria.

In sede di riedizione del potere amministrativo, l'A.S.L. Napoli 2 Nord ha adottato la deliberazione n. 697 del 6.6.2018, avente ad oggetto "*Federlab ed altri/ASL NA 2*

Nord - sentenza Consiglio di Stato n. 3063/2018 - revoca parziale Deliberazione n. 729/2015 - provvedimenti consequenziali", con cui ha confermato l'inserimento di Emotest nella fascia D.

Con sentenza n. 4867/2019 il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile il ricorso in ottemperanza proposto dalle ricorrenti per violazione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 3063/2018, vizio in cui, secondo la prospettazione attorea, sarebbe incorsa l'A.S.L. Napoli 2 Nord in sede di riesercizio del potere. Secondo i giudici di Palazzo Spada, la precedente pronuncia comportava un obbligo di riattivazione procedimentale ma non vincolava l'esito contenutistico dell'azione amministrativa e, inoltre, non recava alcuna statuizione in ordine alla nuova motivazione resa dall'A.S.L. nel provvedimento di conferma – ulteriore e distinta rispetto a quelle incise dai precedenti contenziosi - con cui è stata valorizzata la nuova categoria delle "altre prestazioni riconducibili ad assistiti lettera R", intendendo come tali i "cittadini che hanno effettuato sia prestazioni lettera R che altre prestazioni".

Tanto premesso, i laboratori istanti hanno riassunto il giudizio innanzi a questo Tribunale ed impugnano la predetta delibera A.S.L. Napoli 2 Nord n. 697/2018 e la conseguente nota avente ad oggetto "Regressione Tariffaria anni 2013 e 2014".

Affidano il gravame ai profili di illegittimità di seguito rubricati: eccesso di potere, sviamento, erroneità dei presupposti, irrazionalità dell'azione amministrativa, violazione e falsa applicazione del D.P.R. 14 gennaio 1997 e D.G.R.C. 7301/2001, mancato rispetto del criterio qualitativo/quantitativo, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990, difetto di motivazione, violazione dei DCA n. 88/2013, n. 129/2014 e n. 25/2015, violazione e falsa applicazione degli allegati modelli di contratto.

Concludono con la richiesta di accoglimento del ricorso e di conseguente annullamento degli atti impugnati.

Resiste in giudizio l'A.S.L. Napoli 2 Nord che replica alle censure e chiede il rigetto del ricorso.

All'udienza pubblica del 26 febbraio 2020 la causa è passata in decisione.

Il ricorso è fondato.

Ai fini della risoluzione della questione di diritto oggetto del giudizio, afferente alla corretta collocazione del laboratorio Emotest nella fascia "D" piuttosto che in quella "C", non può prescindersi dal contenuto della decisione del Consiglio di Stato n. 3063/2018.

Con tale pronuncia, nel riformare la sentenza di questo T.A.R. n. 5397/2016, i giudici di Palazzo Spada hanno statuito che, ferma restando la rilevanza del criterio qualitativo riferito alla natura delle prestazioni erogate dal laboratorio, il criterio discriminante tra laboratori di analisi ai fini classificatori non può prescindere dal criterio quantitativo delle prestazioni di cui alla lettera A6 specificando che *"se le prestazioni ascrivibili alla lettera A6 sono di quantità non rilevante il laboratorio certo non può ascrivere nella fascia D"*.

Applicando tale indicazione, deve quindi ritenersi che una struttura sanitaria debba essere classificata come laboratorio specializzato in ordine alla qualità delle prestazioni erogate, in giusta considerazione delle quantità (che devono essere di certo in misura rilevante e preponderante) di prestazioni specialistiche, il tutto corroborato dalla ulteriore circostanza che le prestazioni residuali devono essere necessariamente di completamento di quelle specialistiche.

Viceversa, nel caso specifico, anziché ancorare il dato quantitativo al numero di prestazioni caratterizzanti (nel caso specifico, quelle di genetica), l'A.S.L. ha preso in considerazione il numero di assistiti che si sono rivolti al centro Emotest per ottenere sia le predette prestazioni sia quelle di altro genere, privilegiando quindi un profilo soggettivo (riferito cioè ai pazienti che si rivolgono alla struttura

laboratoristica) anziché oggettivo (calibrato sulla tipologia di prestazioni erogate), discostandosi quindi dal superiore indirizzo pretorio.

Posto quindi che il criterio di classificazione va ancorato esclusivamente al dato oggettivo del numero di prestazioni specialistiche rese nel periodo di riferimento, dall'esame della tabella allegata alla gravata delibera A.S.L. emerge che la quota di quelle riferibili alla lettera "R" (26.769) rappresenta: I) quanto al 2013, all'incirca il 30,5% del totale (26.769 su 87.583); II) per il 2014, circa il 20% del totale (21.629 su 109.865). Tali percentuali sono manifestamente inferiori a quella del 50% già ritenuta insufficiente dal Consiglio di Stato con la richiamata sentenza n. 3063/2018 per ascrivere il laboratorio alla categoria "D".

Si aggiunga che la visura ordinaria rilasciata dalla Camera di Commercio di Napoli in data 29.08.2018 indica come attività della società Emotest s.r.l., quella di "laboratorio di analisi generale di base con settori specializzati A1, A2 e A6" e, pertanto, non può ravvisarsi un'operatività esclusivamente incentrata sulle prestazioni di genetica.

Alla luce delle svolte considerazioni deve quindi convenirsi con la prospettazione attorea che ritiene illegittimo l'inquadramento del laboratorio Emotest nella fascia "D" anziché in quella "C" per gli anni 2013 e 2014 con le conseguenti ricadute in ordine alle determinazioni in tema di monitoraggio e verifica finale della spesa sanitaria ai medesimi esercizi finanziari.

Le svolte considerazioni conducono all'accoglimento del ricorso e al conseguente annullamento degli atti impugnati.

La regolazione delle spese processuali segue la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna l'A.S.L. Napoli 2 Nord al pagamento delle spese processuali in favore della parte ricorrente che liquida in € 2.000,00 (duemila/00).

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Maurizio Santise, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Gianluca Di Vita

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO