



**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 per la Calabria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA NON DEFINITIVA**

sul ricorso numero di registro generale 1640 del 2015, proposto da: Assipa Massociazione Strutture Sanitarie Istituti Privati ed Accreditati, Centro Analisi e Ricerche Cliniche di F. Galasso & C, Laboratorio Analisi Cliniche Biomedical Sas, Laboratorio Simef Srl, Laboratorio I.D.I.M. Srl, Laboratorio Andromeda Snc, Laboratorio Biolab Aronna - Stratico ', Laboratorio Analysis Center Snc di Sarubbi e Laudadio, Centro Diagnostico San Nilo Srl, Laboratorio Analisi Bruno Saulo, L.A.C. Sas - Lab Analisi Cliniche di Munno & C, Laboratorio Lusal Snc di A. Argiro' & C, Laboratorio Salus Ricerche Biomediche Gravina & C Snc, Laboratorio La Previdentia Srl, Laboratorio Fleming Srl, Istituto Diagnostico Medico G.M.M., Analisi Cliniche A. Scala, Laboratorio Analisi Cliniche G. Barreca Snc, Istituto Ricerche Cliniche Enzimeter di Scali Rocco & C. Sas, Laboratorio Analisi Cliniche Biolab di R. Nistico', Istituto di Patologia Clinica Europa Srl, Laboratorio Analisi Cliniche L. Pasteur, Laboratorio Roberto Richichi Srl, Laboratorio Analisi Cliniche Snc di Nicastro G. & C, Laboratorio Analisi Bio - Data Sas, Laboratorio Salus Srl, Laboratorio Gamma Srl, Polidiagnostica

Meridionale Srl, Laboratorio Luigi Leporace Srl, Laboratorio Analisi Cliniche San Giuseppe Sas, Centro Diagnostico Fleming Sas, Biolav Sas Salvatore Valente & C, Laboratorio Analisi Cliniche Rodio Pasquale Srl, Labogest Srl, Laboratorio Analisi Cliniche F. Libri Srl, rappresentati e difesi dall'avv. Luisa Sorrenti, con domicilio eletto presso Raffaele Fioresta in Catanzaro, Via del Commercio, 2;

***contro***

Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Angela Marafioti, con domicilio eletto presso Angela Marafioti in S.Maria Di Catanzaro, viale Cassiodoro (Pal. Europa); Commissario Ad Acta Per L'Attuazione del Vigente Piano di Rientro Dai Disavanzi del Ssr Calabrese, Presidenza Consiglio dei Ministri, Ministero della Salute, Ministero Economia e Finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distr.le Catanzaro, domiciliata in Catanzaro, Via G.Da Fiore, 34;

***per l'annullamento***

del decreto del commissario ad acta n. 84/15 di riequilibrio ospedale - territorio - riorganizzazione della rete dei laboratori pubblici e privati

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Calabria e di Commissario Ad Acta Per L'Attuazione del Vigente Piano di Rientro Dai Disavanzi del Ssr Calabrese e di Presidenza Consiglio dei Ministri e di Ministero della Salute e di Ministero Economia e Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2016 il dott. Raffaele Tuccillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio le ricorrenti chiedevano l'annullamento previa sospensiva del decreto del Commissario ad Acta della Regione Calabria n. 84 del 21.7.2015 limitatamente alla parte in cui stabiliva l'obbligatorietà dell'aggregazione in rete dei laboratori privati che non raggiungevano la soglia minima di prestazioni nell'anno fissata in numero di 200.000 pena la decadenza dall'accreditamento e l'impossibilità di sottoscrivere contratti per l'erogazione di prestazioni a carico del servizio sanitario regionale e di ogni altro atto connesso e consequenziale lesivo dei diritti e interessi legittimi dei ricorrenti come precisato in ricorso. Riferivano: di essere un'associazione di categoria regionale che si proponeva di tutelare gli interessi dei propri associati; che il provvedimento impugnato prevedeva il raggruppamento obbligatorio dei laboratori accreditati che non raggiungevano il requisito dimensionale e l'eventuale conversione degli stessi in meri punti prelievo; che al mancato raggiungimento della soglia derivava la decadenza dell'accreditamento e della sottoscrizione degli accordi contrattuali; che il termine era indicato in 90 giorni dalla pubblicazione del decreto.

Impugnavano il provvedimento per violazione ed errata interpretazione della finanziaria 2007, eccesso di potere per carenza dei presupposti fattuali e giuridici, travisamento dei fatti in merito all'assunta obbligatorietà dell'aggregazione in rete, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, irragionevolezza. Riferivano: che nelle linee di indirizzo dell'Agenas del 2009, al tavolo tecnico con il Ministero della Salute, i referenti regionali e la specialistica ambulatoriale non vi era alcun riferimento a una soglia minima di prestazioni nell'anno come requisito di efficienza o efficacia di una struttura; che, ugualmente, l'Accordo Stato Regioni del 2011 sul tema lasciava spazio alle Regioni, senza prevedere alcun obbligo per le stesse di realizzare un'aggregazione forzata tra le strutture private; che l'unico elemento di distonia era

rappresentato, nei criteri allegati allo stesso Accordo del 2011, dall'indicazione che "la frammentazione del servizio e gli sprechi che ne conseguirebbero si arginano anche stabilendo nei criteri di accreditamento una soglia minima di attività, al di sotto della quale non si può riconoscere l'idoneità al riconoscimento di produttore accreditato e a contratto"; che tale previsione era di parte e inappropriata per il sistema privato; che sulla base di tale indicazione la Regione Calabria aveva imposto l'aggregazione tra le strutture private che non raggiungevano una soglia minima di prestazione nell'anno; che l'accentramento poteva rappresentare un sistema di risparmio idoneo per il settore pubblico ma non per il settore privato, in quanto le strutture private lavoravano con budget di spesa, con propri mezzi e personale, con tariffe predeterminate; che il privato garantiva il servizio anche in zone non coperte dal pubblico; che la prospettiva cui mirava il legislatore, prevedendo la Rete, era quella di garantire il coordinamento tra strutture pubbliche e private, nonché un'adeguata selezione degli operatori.

Impugnavano il provvedimento per travisamento dei fatti, motivazione assente contraddittoria. Riferivano: che la previsione di una soglia minima di accreditabilità era priva di motivazione; che non vi erano elementi per ritenere esistente un rapporto tra quantità e qualità; che la verifica di qualità era già compiuta con il sistema di accreditamento.

Impugnavano il provvedimento per eccesso di potere per irragionevolezza e per sviamento sotto altri profili, ingiustizia manifesta, contraddittoria con precedenti provvedimenti. Riferivano: che la previsione era contraria all'interesse pubblico e collettivo perché implicava lo smantellamento di un servizio sanitario di prossimità al paziente, capillare ed efficiente su tutto il territorio; che, sul piano della qualità, la Regione aveva concluso la procedura diretta alla verifica del riconoscimento della qualità di struttura definitivamente accreditata e i ricorrenti avevano tutti superato

tale vaglio; che non derivava alcun risparmio da tale operazione; che non vi era necessaria corrispondenza tra qualità e quantità.

Impugnavano il provvedimento per illegittimità per violazione di normativa regionale e nazionale, incompetenza, nullità. Riferivano: che il Commissario straordinario non aveva il potere di adottare una misura di tal guisa, in quanto non aveva il potere di abrogare una normativa regionale preesistente, in particolare la l. 24/2008 e in generale le norme regionali sull'accreditamento.

Impugnavano il provvedimento per violazione della normativa in materia di requisiti e revoca dell'accreditamento come precisato in motivazione. Riferivano: che l'aver imposto per anni un tetto di spesa alla singola struttura aveva impedito di fatto alla stessa la possibilità di ampliare la sua capacità di attestarsi sui livelli richiesti dal provvedimento impugnato; che il termine fissato era lesivo delle prerogative e degli interessi delle ricorrenti.

Impugnava il provvedimento per violazione dei principi di autonomia privata e libera iniziativa economica, violazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza, condizionamento del mercato.

Impugnava il provvedimento per gravi e irreversibili effetti sul piano occupazionale, illegittimità per violazione evidente dell'interesse pubblico alla stabilità economica di un territorio e alla stabilità del servizio sanitario fino ad oggi offerto, violazione della libera scelta del cittadino.

Impugnava il provvedimento per eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità, manifesta ingiustizia eccesso di potere per totale contraddittorietà, eccesso di potere per incompetenza, carenza assoluta di motivazione.

Impugnava il provvedimento per illegittimità per omessa specificazione delle modalità di aggregazione, carenza e lacunosità della disciplina, contraddittorietà, illegittima costituzione di nuovo settore di prestazioni.

Si costituivano la Regione Calabria e il Commissario chiedendo di rigettare il ricorso.

2. Il ricorso deve trovare accoglimento nei limiti di cui in motivazione con riferimento all'irragionevolezza del termine di 90 giorni per procedere alla costituzione di laboratori aggregati e con riferimento alla mancata previsione di una adeguata fase transitoria.

In particolare, il decreto n. 84 del 2015 impugnato approva, tra l'altro, il documento di "Riorganizzazione della rete dei laboratori, pubblici e privati" nonché il successivo allegato 3 "Piano di lavoro". Parte ricorrente ha in particolare impugnato le previsioni del decreto e del piano nella parte in cui impongono ai laboratori di analisi cliniche l'esecuzione di un numero minimo di prestazioni su base annua al fine di mantenere l'accreditamento e di non essere convertiti in centri prelievo.

Ai sensi del punto 4 del documento recante "Riorganizzazione della rete dei laboratori, pubblici e privati" avente ad oggetto "La rete dei laboratori privati" si prevede che la soglia minima in oggetto possa essere raggiunta autonomamente ovvero mediante la costituzione di un laboratorio aggregato plurisede (4.1.) costituito dall'unione di due o più strutture di laboratorio appartenenti al territorio di una stessa Asp che decidono di aggregarsi con una delle forme previste dal codice civile o con forme innovative previste da disposizioni legislative, in modo che sia un unico soggetto l'esclusivo interlocutore della Regione, con responsabilità contrattuale e clinico assistenziale.

Il Collegio ritiene di esaminare, in via preliminare, la questione relativa alla tempistica per procedere all'aggregazione. In particolare, il citato punto 4.1 prevede che, entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto di riordino della rete dei laboratori, il legale rappresentante del neo costituito laboratorio aggregato deve inviare una domanda di adesione alla rete di organizzazione della rete dei laboratori

analisi privati. Il successivo allegato 3 “Piano di lavoro” ribadisce, sempre con riferimento alla rete privata (pag. 4), il medesimo percorso sotto il profilo cronologico e in relazione agli adempimenti necessari.

La scansione temporale ipotizzata dal decreto con la previsione di un termine di 90 giorni per la costituzione di una forma aggregata e l'individuazione di un legale rappresentante che provveda a inviare la domanda di adesione alla rete di riorganizzazione della rete dei laboratori appare lesiva dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, imponendo di fatto alle strutture un obbligo a contrarre per mantenere l'accreditamento, senza disciplinare in maniera adeguata la fase transitoria e senza considerare le specifiche peculiarità regionali, in relazione al numero dei centri esistenti e alla loro localizzazione.

L'assenza di una adeguata fase transitoria (in questo senso anche Tar Lazio, Sezione 3Q, 1538/2016) che garantisca la posizione di accreditamento o i contratti in essere consente di ritenere irragionevole la scansione temporale anche con riferimento alla sostanziale retroattività della misura che, ai fini della determinazione delle prestazioni minime da erogare, fa sostanzialmente riferimento alle prestazioni già erogate nell'anno in corso. Tale procedura non tutela adeguatamente il regime di accreditamento in corso di ogni laboratorio.

La notevole incidenza che la misura determina sull'iniziativa privata e sulla organizzazione dell'attività imprenditoriale, modificando il regime di accreditamento vigente, necessita di un'adeguata fase transitoria e di termini decisamente più lunghi che tengano conto delle difficoltà che possono variamente coinvolgere, tra l'altro: le trattative intercorrenti tra i vari soggetti giuridici; gli eventuali dissidi; le specificità territoriali; la conoscenza della normativa applicabile; la situazione dei centri esistenti nella comunità territoriale di riferimento.

Il ricorso deve pertanto trovare accoglimento nella misura in cui non è stata prevista una adeguata fase transitoria e nella misura in cui fissa un termine di 90

giorni dalla pubblicazione del decreto di riordino della rete dei laboratori per costituire il laboratorio aggregato e per presentare domanda di adesione alla rete di organizzazione.

3. La controversia deve, tuttavia, essere rimessa sul ruolo istruttorio al fine di esaminare le ulteriori doglianze delle parti, per le quali il Collegio ritiene necessario svolgere un'integrazione istruttoria.

Occorre, in particolare, chiedere alla pubblica amministrazione resistente dei chiarimenti e il contestuale deposito della documentazione giustificativa tesa a rappresentare in maniera analitica: l'attività istruttoria svolta per l'adozione del provvedimento con il quale è fissata la soglia minima di prestazioni; l'esito dell'istruttoria; i giudizi tecnici espressi; se vi sia stato, e in che termini, il coinvolgimento degli ordini professionali, delle professionalità scientifiche e di eventuali enti esponenziali delle categorie.

4. Spese al definitivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei limiti di cui in motivazione, annullando i provvedimenti impugnati nella parte in cui non prevedono una adeguata fase transitoria e nella misura in cui fissano un termine di 90 giorni dalla pubblicazione del decreto di riordino della rete dei laboratori per costituire il laboratorio aggregato e per presentare domanda di adesione alla rete di organizzazione.

Rimette la causa sul ruolo istruttorio, fissando termine fino al 10.9.2016 alla pubblica amministrazione per il deposito della documentazione di cui in motivazione.

Fissa l'udienza del 26.10.2016 per la trattazione del merito della controversia.

Spese al definitivo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2016 con  
l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Giovanni Iannini, Consigliere

Raffaele Tuccillo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/05/2016

IL SEGRETARIO

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