

N. 1839/2001

Reg. Dec.

N. 3472 Reg. Ric.

Anno 1998

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello n. 3472/98, proposto dall'Ordine nazionale dei biologi, in persona del suo Presidente pro-tempore, prof. Ernesto Landi, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Barone ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio dell'Avv. Angelo Clarizia, Via Principessa Clotilde, n. 2;

contro

il Ministero della sanità, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

e nei confronti

-della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

-della Regione Sicilia, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, anch'essa non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sezione I bis, n. 229 del 20 gennaio 1998.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimato Ministero;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista la decisione interlocutoria di questa Sezione n. 1097 del 30 giugno 1999 e la documentazione depositata dall'Amministrazione;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 21 marzo 2000 la relazione del Consigliere Pietro Falcone e uditi l'avvocato dello Stato Caputi Iambrenghi per il Ministero appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

1. In applicazione dell'art. 8, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, il Ministro della sanità ha emanato il decreto 15 aprile 1994, con il quale ha determinato i criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni di assistenza specialistica, riabilitativa ed ospedaliera.

Successivamente, il medesimo Ministro ha emanato il decreto 22 luglio 1996, con il quale ha dettato disposizioni per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, e relative tariffe.

L'odierno appellante ha impugnato in primo grado tali provvedimenti, avanti al T.A.R. del Lazio che, con la sentenza in epigrafe specificata, ha respinto il ricorso.

2-In sede d'appello, l'Ordine nazionale dei biologi lamenta quanto segue:

2.1. I biologi - come tutti gli altri professionisti - svolgono la loro attività professionale al fine di trarne un giusto vantaggio ed assicurare a sé stessi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso.

Ai sensi dell'art. 2233, comma 2, cod. civ., la misura del compenso spettante al professionista deve, in ogni caso, "essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione".

Ebbene, nel caso di specie, le tariffe stabilite dal Ministero con il decreto del 22 luglio 1996 valgono appena a coprire i costi, cui il professionista biologo va incontro nell'esecuzione delle analisi mediche, rese in regime di convenzionamento a favore dei cittadini assistiti.

2.2. Il giudice di primo grado ha ritenuto che per i decreti ministeriali tariffari di prima applicazione non sarebbe richiesta la puntuale osservanza dell'art. 3 del D.M. 15 aprile 1994.

Tale tesi è, però, errata. Infatti, lo stesso Ministero della Sanità, nel preambolo del decreto del 22 luglio 1996 ha richiamato il decreto ministeriale del 15 aprile 1994, che assume quindi un ruolo rilevante ai fini della determinazione delle tariffe di cui trattasi, per cui non può dirsi che non sia richiesta la puntuale applicazione dell'art. 3 di quest'ultimo decreto.

Il Ministero, invece, ha disatteso i criteri da lui stesso stabiliti in precedenza ad uso delle regioni, fissando le tariffe sulla base di rilevamenti che non corrispondono affatto a quelli previsti e richiesti dall'art. 3 citato.

Tale articolo stabilisce infatti al punto 2 che il costo standard di produzione per prestazione debba essere calcolato sulla base dei costi rilevati presso un campione di soggetti erogatori pubblici e privati; calcolo che nella fattispecie non è stato effettuato, in quanto i dati in questione sono stati rilevati unicamente presso strutture a gestione pubblica di consistenti dimensioni (così come strutturalmente esistenti in Toscana ed in Emilia Romagna).

2.3. Il primo giudice ha poi ritenuto di non potere condividere le ulteriori censure che denunciano la scarsa rappresentatività del campione scelto dal Ministero (per essere stati i dati rilevati solo in due realtà regionali: Toscana ed Emilia Romagna) e la correzione dei dati di costo forniti dalle associazioni scientifiche e di categoria alla luce dei costi rilevati in dette regioni (punto 3.2. della motivazione).

E ciò perché, per il T.A.R. Lazio, i valori tariffari iniziali determinati dal Ministero della sanità (sulla base dei dati di costo disponibili per le diverse tipologie di prestazioni) sarebbero stati, poi, riesaminati alla luce di un documento di osservazioni presentato dalle Regioni e, quindi, rivisti da un gruppo tecnico istituito in sede di Conferenza Stato-Regioni, con definitivo parere favorevole della Conferenza stessa nella seduta del 16 luglio 1996.

Dovrebbe, quindi, ritenersi sufficientemente rappresentativo il campione utilizzato, che avrebbe tenuto conto di tutti i dati di costo all'epoca disponibili, e ciò anche a causa del tempo minimo concesso per l'adozione del decreto e dell'asserita mancanza sul punto di una specifica contestazione dell'Ordine nazionale dei biologi (punto 3.3.).

Queste affermazioni appaiono però del tutto prive di pregio, in base ai seguenti rilievi.

Risulta in maniera incontrovertibile, infatti, dagli allegati ministeriali che l'analisi dei costi di produzione è stata effettuata unicamente con riferimento alla Emilia-Romagna e alla Toscana, pur essendo disponibili dati relativi ad altre regioni (e cioè Piemonte e Veneto; si vedano gli allegati 3a) e 3e) al D.M. impugnato).

Il richiamo al D.M. 15 aprile 1994 richiedeva, in particolare, che si fossero tenuti presenti i costi generali e di produzione oggettivamente rilevati su tutto il territorio nazionale, o quanto meno su una buona parte di esso, e non soltanto su una o due regioni.

La situazione esistente in Toscana e in Emilia-Romagna è del tutto diversa da quella riscontrabile nelle regioni meridionali, dove l'applicazione pedissequa delle tariffe ministeriali comporterebbe per le strutture convenzionate presso i piccoli centri urbani il collasso economico delle stesse.

2.4. Quanto alla presunta brevità del termine concesso per l'adozione del decreto (120 giorni dal 1° gennaio 1996) il termine doveva considerarsi puramente ordinatorio.

2.5. Del pari, è pretestuoso affermare che nella determinazione delle tariffe da parte del Ministero avrebbe anche influito la mancata specifica contestazione dell'odierno appellante, in quanto, al contrario, con nota del 23 settembre 1996 l'Ordine nazionale dei biologi aveva trasmesso al Ministero della Sanità (insieme all'AIOP, all'ANISAP ed alla Federbiologi, cui si era unita successivamente con propria nota integrativa anche la FISMELAB) una proposta di modifica delle tariffe di alcune prestazioni di diagnostica di laboratorio, di diagnostica per immagini e di fisiokinesiterapia.

2.6 Il Ministero avrebbe dovuto tener conto, nella determinazione delle tariffe, del "costo standard di produzione e dei costi generali", cui andava però aggiunto il giusto guadagno del professionista, così come dispone il 2° comma dell'art. 2233 cod. civ.

Il T.A.R. ha ritenuto che la riduzione delle tariffe di prestazioni di laboratorio avrebbe riguardato in concreto soltanto il 12% delle 1747 tariffe complessive ed anche perché le rilevanti innovazioni tecnologiche degli ultimi cinque anni avrebbero ridimensionato i costi delle singole operazioni.

Al contrario, il danno subito dai biologi non è sicuramente escluso né limitato dalla circostanza che la riduzione riguardi solo il 12% delle tariffe, producendosi invece per il fatto stesso che la riduzione ha ad oggetto le tariffe delle analisi che più frequentemente effettuano i biologi. E, inoltre, occorre ricordare che "le rilevanti innovazioni tecnologiche intervenute in materia nell'ultimo quinquennio" hanno comportato, a differenza della mera affermazione di principio del primo giudice, un notevole aggravio delle spese di laboratorio, sia per l'elevato costo dei nuovi macchinari che per la loro manutenzione.

2.7. Nel preambolo al D.M. 22 luglio 1996 neppure una parola è stata dedicata a dare contezza dell'attività istruttoria svolta dal Ministero per pervenire alla fissazione delle tariffe in questione.

Si è appreso soltanto che il Consiglio superiore di sanità ha espresso parere favorevole nella seduta del 13 marzo 1996, ma non è noto quale fosse il "materiale istruttorio" sul quale avrebbe soffermato la sua attenzione. Lo stesso dicasi della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni, che ha dato parere favorevole nella riunione del 16 luglio 1996.

3. Si è costituito il Ministero della sanità col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, depositando documenti.

Con decisione interlocutoria di questa Sezione n. 1097 del 30 giugno 1999 è stata disposta l'acquisizione di ulteriore documentazione, depositata poi, dall'Amministrazione

Con successive memorie, l'appellante ha ulteriormente illustrato le proprie ragioni.

DIRITTO

1. La sentenza appellata ha respinto il ricorso in primo grado, proposto dall'Ordine nazionale dei biologi, avverso il decreto 22 luglio 1996, con il quale il Ministro della sanità ha dettato disposizioni per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, erogabili

nell'ambito del servizio sanitario nazionale (S.S.N.) e relative tariffe, in applicazione dell'art. 2, comma 9, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

2. Il ricorso merita accoglimento.

2.1. Una prima questione verte sull'applicabilità dell'art. 3 del D.M. 15 aprile 1994, adottato ai sensi dell'art. 8, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nella parte in cui stabilisce al punto 2 che il costo standard di produzione per prestazione debba essere calcolato sulla base dei costi rilevati presso un campione di soggetti erogatori pubblici e privati.

Il primo giudice ha escluso una tale applicabilità, in assenza di puntuale previsione da parte del citato art. 2, comma 9, della legge n. 549 del 1995.

Osserva il Collegio che, in via generale, trova applicazione il principio esplicitato nell'art. 3 del predetto D.M. 15 aprile 1994, secondo cui, in materia tariffaria, la motivazione dei provvedimenti deve necessariamente consistere in una connessione logica tra l'accertamento dei costi e la misura delle tariffe.

Lo stesso Ministero, nella circolare del 1° aprile 1997, precisa all'allegato A "Metodologia adottata per la determinazione delle tariffe", che la determinazione "è stata eseguita coerentemente con i criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni dettati dal decreto ministeriale 15 aprile 1994...".

2.2. L'affermazione è smentita dagli atti procedimentali, stante la scarsa rappresentatività del campione scelto dal Ministero, per essere stati i dati rilevati solo nelle strutture pubbliche in due realtà regionali (Toscana ed Emilia Romagna), con esclusione di un campione sulle strutture private.

Secondo il T.A.R. Lazio, i valori tariffari iniziali determinati dal Ministero della sanità sarebbero stati, poi, riesaminati alla luce di un documento di osservazioni presentato dalle Regioni e, quindi, rivisti da un gruppo tecnico istituito in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, con definitivo parere favorevole della stessa Conferenza, nella seduta del 16 luglio 1996.

La tesi del primo giudice va disattesa.

In primo luogo, non è in contestazione la circostanza che il Ministero della sanità, per l'impianto della proposta di decreto ministeriale, in ordine ai costi di produzione, abbia utilizzato un campione rilevato nelle sole strutture pubbliche di due Regioni, cioè dell'Emilia-Romagna e della Toscana.

Di per sé tale rilievo acquista decisivo significato, in considerazione delle profonde diversità tra realtà regionali, senza contare l'assenza di un'indagine sui costi nell'ambito delle strutture private, componente essenziale nel sistema sanitario nazionale.

Inoltre, il parere del Consiglio superiore di sanità di data 13 marzo 1996 dà atto che la bozza del nuovo nomenclatore è stata inoltrata alle società ed associazioni medico -

scientifiche maggiormente rappresentative, che hanno formulato osservazioni; nel merito, approva la predetta bozza, senza far cenno, neppure sintetico e/o per relationem, alla natura delle osservazioni e, quindi, alle ragioni ritenute idonee a superare le osservazioni stesse.

Assumono, altresì, rilievo le risultanze emerse, nella “Posizione delle regioni in sede di gruppo tecnico della Segreteria della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, sullo schema di decreto ministeriale, in data 11 giugno 1996.

In tale documento, è stata espressa una posizione fortemente critica, in quanto si afferma che “le tariffe per le prestazioni specialistiche ambulatoriali sono economicamente sottostimate. Infatti, le tariffe proposte, sulla scorta dei costi di produzione puntualmente rilevati in alcune Regioni, non appaiono per niente remunerative...Le Regioni ribadiscono che la scelta di determinazioni tariffarie sottostimate, a motivo esclusivo di esigenze circoscritte e contingenti di governo della spesa, non potrà che incidere negativamente sulla qualità dell’assistenza dovuta ai cittadini...”.

Successivamente, in sede di riunioni tra lo Stato, Regioni e Ministero della sanità, di date 17 e 18 giugno 1996, sono stati presi in esame i diversi aspetti problematici dello schema di decreto ministeriale, “come espressi nel predetto documento recante Posizione delle regioni in sede di gruppo tecnico della Segreteria della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, sullo schema di decreto ministeriale, in data 11 giugno 1996.

In quelle riunioni, il gruppo tecnico, in ordine agli aspetti tariffari, ha concordato alcune modifiche, per certe prestazioni; per altre, ha fornito indicazioni di incrementi percentuali, che il Ministero si è riservato di valutare, in relazione ai dati in suo possesso, al fine di rivedere le proprie proposte tariffarie.

Dopo tali riunioni, ha fatto seguito il parere favorevole della indicata Conferenza-in di data 16 luglio 1996 all’adozione del decreto ministeriale, impugnato in primo grado. In detto parere si dà atto che, nel corso di una riunione tecnica mista del 9 luglio 1996, sono stati concordati emendamenti allo schema di decreto, nonché modifiche alle tariffe delle prestazioni.

In definitiva, il procedimento seguito non soddisfa il criterio di base, per cui la determinazione delle singole tariffe deve risultare da un campione significativo di strutture pubbliche e private, così da poter verificare quella connessione logica necessaria tra l'accertamento dei costi e la misura delle tariffe. Né una tale verifica può prescindere dai dati di mercato, per essere sostituita da accordi tra Stato e Regioni, che non trovano fondamento in un sistematico e compiuto esame di valori tratti dalle diverse realtà pubbliche e private.

3. Stante la fondatezza delle censure esaminate, che hanno carattere assorbente delle restanti doglianze, il ricorso in appello va accolto, nei limiti dell’interesse concreto vantato dall’Ordine nazionale dei biologi, consistente nell’annullamento del D.M. 22 luglio 1996, nella parte in cui fissa tariffe inferiori a quelle previgenti, che riprendono vigore, fino alla rideterminazione delle stesse da parte dell’Amministrazione.

Quanto alle spese del doppio grado di giudizio, sussistono ragioni per una loro integrale compensazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) accoglie il ricorso in appello e, per l'effetto, riforma la sentenza appellata e annulla, nei limiti di cui in motivazione, il provvedimento impugnato in primo grado.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio tenutasi il 21 marzo 2000 con l'intervento dei signori:

Walter Catallozzi - Presidente

Anselmo Di Napoli - Consigliere

Pietro Falcone - Consigliere, estensore

Cesare Lamberti - Consigliere

Dedi Marinella Rulli - Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

- -

N.R.G.3472/1998

Gtv