

N. 01397/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 01810/2015 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 per la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1810 del 2015, proposto da:

Ordine Nazionale dei Biologi, Laboratorio Analisi Cliniche P. Riillo, Poliambulatorio Specialistico Srl Roccella Jonica, Analisi Cliniche S. Antonio Srl Reggio Calabria, Laboratorio Analisi Cliniche Calabrese Srl Reggio Cal, rappresentati e difesi dall'avv. Luca Gioacchino Barone, con domicilio eletto presso Arnaldo Celia in Catanzaro, Via Fratelli Plutino, 25;

*contro*

Regione Calabria, rappresentato e difeso per legge dall'Angela Marafioti, domiciliata in Catanzaro, Cittadella Regionale (Germaneto); Commissario Ad Acta Per il Piano di Rientro Dai Disavanzi del Ssr Calabrese, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le Catanzaro, domiciliata in Catanzaro, Via G.Da Fiore, 34;

*nei confronti di*

Biomedecal Center Srl Amantea;

*per l'annullamento del decreto del commissario ad acta n. 84/15 di riequilibrio e riorganizzazione dei laboratori privati accreditati con*

*forme di accorpamento obbligatorie;*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Calabria e di Commissario Ad Acta Per il Piano di Rientro Dai Disavanzi del Ssr Calabrese;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio i 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 l'ordine nazionale di biologi cui spetta il compito di tutelare il prestigio e il decoro del titolo professionale di biologo e laboratori di analisi cliniche accreditati con il SSR; 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 mancanza della base normativa primaria, violazione degli artt. 4,18,35,41 della Costituzione. Violazione della Cedu e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; violazione dei principi in tema di buon andamento, economicità efficienza e efficacia dell'azione amministrativa; violazione dell'art. 32 Cost; violazione e/o falsa applicazione dell'accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2011 e dell'allegato Documento; violazione della normativa in materia di giusto procedimento amministrativo; violazione dell'art. 8 quinquies del d.lgs n. 502/1992; eccesso di potere contraddittorietà, ingiustizia manifesta, irragionevolezza; violazione della L.R. Calabria n. 24/2008 e del Regolamento di attuazione n.13 del 1 settembre 2009; violazione del principio dell'affidamento di soggetti privati accreditati; violazione della circolare del Ministero della salute del 16/4/2015; Violazione della normativa civilistica relativa al contratto di rete. Riferivano: che il potere di disporre l'accorpamento delle strutture di laboratorio, pena la mancata contrattualizzazione, urta contro il disposto dell'art. 18 della Cost. che sancisce la libertà di associazione, contro il disposto dell'art. 4 Cost. che riconosce a tutti i cittadini il diritto di decidere le modalità di esercizio del diritto al lavoro, contro il disposto dell'art. 41 Cost. secondo il quale l'iniziativa economica è libera; che la previsione a regime di un volume minimo di prestazioni rischia di rendere il servizio economicamente più oneroso; 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 il programma del commissario prevede di dover comunicare entro 90 giorni dalla pubblicazione del DCA n.84/2015 la domanda di aggregazione; che tale termine è illogico e irrazionale oltre che troppo breve; che la metodologia dell'accertamento analitico non solo non riduce la spesa sanitaria regionale

ma concorre ad aggravarla perchè la creazione di mega laboratori determina diseconomie per via dell'aumento della richiesta di esami; che l'imposizione di soglie minime di prestazioni introduce un ulteriore requisito quantitativo non previsto dalla normativa nazionale e regionale; che il CDA n. 84/2015 laddove prevede che presso i siti di produzione saranno concentrate le risorse umane, tecnologiche e imprenditoriali, disconosce gli effetti del contratto di rete di imprese; che è contrario alle regole del diritto europeo sulla concorrenza e relegherebbe le strutture minime "sotto soglia" non confluite nei laboratori aggregati, in meri punti di prelievo, con mortificazione delle professionalità ivi operanti a solo vantaggio dei laboratori più grandi.

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

All'udienza pubblica del 20 aprile 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

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

Emiliano Raganella, Referendario, Estensore

Germana Lo Sapio, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/07/2016

IL SEGRETARIO

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

