

CONSIGLIO DI STATO – Sezione V - sentenza n. 1349/2001

L'attivazione di nuovi rapporti convenzionali o l'ampliamento dei rapporti esistenti sono subordinati ad un formale atto di assenso dell'amministrazione. Va quindi esclusa l'automatica inclusione delle analisi RIA nei rapporti convenzionali preesistenti. E ciò non solo perché occorre accertare che i professionisti e le strutture siano in possesso dei requisiti di legge, ma anche per la necessità di una preventiva valutazione dell'amministrazione che consideri sia le disponibilità offerte dalle altre strutture sanitarie, pubbliche e convenzionate, sia i maggiori oneri finanziari che ne deriverebbero a carico del sistema sanitario nazionale.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Quinta Sezione ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello nr. 1595 del 1995, proposto dalla società R.A.N.A. s.n.c., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv.to Giacinto Calfapietro, elettivamente domiciliata in Roma, viale Mazzini n. 131, presso lo studio dell'avv.to Ignazio Serra,

CONTRO

- l' U.S.L. Ba/4, cui è succeduta la A.U.S.L. BA/2, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv.to Giovanni Celestino, elettivamente domiciliata in Roma, via XX Settembre, n.15, presso lo studio dell'avv.to Massimo Muscella,
- la Regione Puglia, in persona del presidente in carica della giunta regionale, rappresentata e difesa dall' avv.to Luciano Garofalo, elettivamente domiciliata in Roma, viale di Villa Grazioli, n.20, presso lo studio legale Romano,

per la riforma

della sentenza del T.A.R. della Puglia, Bari, sez. I, 24 dicembre 1993, n. 1132

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della A.U.S.L. BA/2 e della Regione Puglia,

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

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 7 novembre 2000, relatore il consigliere Marcello Borioni, udito l'avv. Romano, su delega dell'avv.to Garofano;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La società R.A.N.A. proponeva ricorso davanti al T.A.R. della Puglia per l'annullamento: a) del provvedimento n. 11030 in data 29 luglio 1992, con il quale l'amministratore straordinario della U.S.L. BA/4 negava alla società stessa "il diritto ad eseguire esami di laboratorio che comportino l'uso di radioisotopi in vitro, in regime convenzionale"; b) della circolare dell'assessore alla sanità della Regione Puglia n. 16/1991, quale atto presupposto.

Il T.A.R. della Puglia, Bari, sez. I, con sentenza 24 dicembre 1993, n. 1132, rigettava il ricorso. La società R.A.N.A. ha appellato la sentenza, contestandone la motivazione e la conclusione. Si è costituita in giudizio la A.U.S.L. BA/2 (Barletta), succeduta nel frattempo alla U.S.L. BA/4, che resiste all'appello, del quale chiede il rigetto.

Alla pubblica udienza del 7 novembre 2000, il ricorso in appello veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

L'appello è infondato.

La questione si risolve nell'interpretazione dell'art. 14 del D.P.R. 16 maggio 1980, che così recita: "Alle branche di patologia clinica e di analisi biologiche, purché i professionisti o le strutture siano in possesso dei requisiti richiesti dalle norme vigenti, è estesa la possibilità di esecuzione di analisi di laboratorio con metodiche che utilizzano radioisotopi (in vitro), prevista nella branca di medicina nucleare".

Secondo la società appellante, la norma chiarisce che le analisi con uso di radioisotopi in vitro rientrano nelle branche di patologia clinica ed analisi biologiche, sicché esse devono considerarsi incluse nei rapporti convenzionali esistenti per tale branca senza la necessità di alcun ulteriore atto di assenso da parte dell'amministrazione.

Anzitutto va osservato che l'asserita natura meramente dichiarativa della norma è smentita dal suo tenore letterale, poiché la locuzione "è estesa la possibilità di esecuzione..." denota il carattere innovativo della previsione e gli effetti ampliativi che ne derivano rispetto alle prestazioni in precedenza erogabili nell'ambito delle convenzioni relative alla branca di patologia clinica e di analisi biologiche.

Ciò chiarito, il Collegio, uniformandosi all'indirizzo della Sezione (da ultimo, 21 maggio 1999, n. 584), esclude che la "possibilità di esecuzione" implichi l'automatica inclusione delle analisi R.I.A. nei rapporti convenzionali preesistenti. E ciò, non solo perché occorre accertare che i professionisti e le strutture siano in possesso dei requisiti di legge, ma anche per la necessità di una preventiva valutazione dell'amministrazione che consideri sia le disponibilità offerte dalle altre strutture sanitarie, pubbliche e convenzionate, in ordine alla esecuzione delle stesse analisi sia i maggiori oneri finanziari che ne deriverebbero a carico del sistema sanitario nazionale.

Giova ricordare che, secondo la legge di riforma 23 dicembre 1978, n. 833, l'entità della quota di domanda di servizi da soddisfare mediante lo strumento della convenzione con strutture pri-

vate (art.44, comma I: "il piano sanitario regionale ... accerta la necessità di convenzionare le strutture private...") è stabilita da atti preventivi di natura programmatica.

L'entità della quota di domanda di servizi da prestare mediante lo strumento della convenzione con strutture private è demandata alle Regioni (art.44, comma I, della legge n.833/1978: "il piano sanitario regionale ... accerta la necessità di convenzionare le strutture private..."; art. 9, comma I, della legge 23 ottobre 1985, n. 595: le Regioni stabiliscono "la definizione e la localizzazione del fabbisogno di attività professionali convenzionate"). In concreto, si tratta di stabilire, sulla base degli standards fissati in sede nazionale il prevedibile fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie; di coprire, con le convenzioni, il deficit lasciato scoperto dalle strutture pubbliche; di assicurare le risorse finanziarie necessarie (art. 53, comma 10, della legge n. 833/1978).

In linea con l'impostazione generale della legge di riforma, l'art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ha attribuito alle regioni "con apposito provvedimento programmatico anche a stralcio del piano sanitario regionale" la possibilità "di dichiarare la decadenza delle convenzioni in atto per la specialistica esterne con le case di cura e rideterminare il fabbisogno di attività convenzionate necessarie per assicurare i livelli obbligatori uniformi di assistenza nel rispetto delle indicazioni di cui agli articoli 9 e 10 della legge 23 ottobre 1985, n. 595".

Dovendosi attribuire al citato art. 14 del D.P.R. 16 maggio 1980 un significato ed una portata coerenti con il sistema normativo in cui è inserito, appare corretto ritenere che l'attivazione di nuovi rapporti convenzionali o l'ampliamento dei rapporti esistenti siano subordinati ad un formale atto di assenso dell'amministrazione.

Caduta, per le ragioni esposte, la tesi prospettata dalla società appellante, risultano indenni da vizi sia la circolare dell'Assessore regionale alla sanità 3 luglio 1991, n. 16 sia il conseguente provvedimento di rigetto dell'istanza della società R.A. adottato dall'amministratore straordinario della U.S.L. il 29 luglio 1992.

Entrambi gli atti trovano, infatti, legittimazione nella legge della Regione Puglia 25 giugno 1991, n. 5, secondo la quale "fino all'approvazione del piano sanitario è fatto divieto di procedere a nuovi finanziamenti...per quanto concerne l'assistenza convenzionata esterna" (art.4) e "sono vietate le autorizzazioni regionali relative ad ampliamenti e trasformazioni delle tipologie assistenziali...in atto..." (art. 6).

Resta da rilevare che l'eccezione di illegittimità costituzionale proposta nei confronti dell'art. 14 del D.P.R. 16 maggio 1980 per l'ipotesi in cui ricevesse l'interpretazione dianzi indicata è inammissibile, poiché si tratta di norma secondaria.

Va, infine, disattesa la domanda volta ad ottenere, in ogni caso, la compensazione delle spese del primo grado di giudizio. Come la giurisprudenza ha più volte affermato, la statuizione di compensazione delle spese del giudizio è l'espressione di un apprezzamento latamente discrezionale del giudice e può essere censurata soltanto se risulti palesemente illogica o contraddittoria rispetto all'esito del giudizio. Nella specie vizi siffatti non si ravvisano.

In conclusione l'appello va rigettato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione V) rigetta l'appello.
Condanna l'appellante società R.A.N.A. al pagamento di £.4.000.000= per metà in favore della Regione Puglia, per metà in favore della A.U.S.L. BA/2, per spese del secondo grado.
Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma, Palazzo Spada, sede del Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del 7 novembre 2000, con l'intervento dei sigg.ri

Raffaele Iannotta	Presidente
Piergio Trovato	Consigliere
Corrado Allegretta	Consigliere
Marcello Borioni	Consigliere estensore
Claudio Marchitello	Consigliere

L'ESTENSORE

F.to Marcello Borioni

IL SEGRETARIO

F.to Luciana Franchini

IL PRESIDENTE

F.to Raffaele Iannotta