

N.

N. 09923/2010 REG. SEN.
N. 03282/2009 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 il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ai sensi dell'art. 37 legge n.1034/1971

Sul ricorso numero di registro generale 3282 del 2009, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Nucci Fulvio ed altri (Arcuri Carlo, Belcastro Roberto, Berardelli Catia, Bossio Mirella, Iaconetta Mirella, Iadanza Pasquale, Iazzolino Luigi, Leone Maria, Manganaro Lillo, Patella Liliana, Salvati Ettore Francesco, Talarico Francesco, Torchiario Giuseppina), rappresentati e difesi dagli avv. Gianluca Iorio, Ornella Nucci, con domicilio eletto presso Serafino Conforti in Roma, via Principe Amedeo, 126;

contro

Regione Calabria, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliataria per legge in S. Maria Di Catanzaro, Palazzo Europa; Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza;

per l'ottemperanza,

alla sentenza TAR Lazio, Roma, 3^a bis, n. 9909/‘07 come confermata dal Consiglio di Stato con sent. 241/‘09 e per la declaratoria di nullità della delibera della Giunta Regione Calabria n. 118 del 12.02.2010 in quanto elusiva del giudicato formatosi su detta sentenza e per l’adozione dei provvedimenti necessari alla esecuzione di detta sentenza, anche mediante nomina di un Commissario ad acta.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2010 il dott. Lydia Ada Orsola Spiezia 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 sentenza n. 9771/2009 questo TAR Lazio, sezione 3^o quater, accogliendo il relativo ricorso proposto nell’aprile 2009 dal dott. Nucci Fulvio con altri 13 medici (meglio in epigrafe indicati), ha dichiarato la nullità della delibera della Giunta Regione Calabria 9-3-2009 n. 98 in quanto elusiva del giudicato formatosi sulla sentenza 10-10-2007 n. 9909 con cui questo Tar Lazio aveva già annullato l’art. 12-2 dell’Accordo Integrativo Regionale; A.I.R. per la Medicina generale (nella misura in cui disponeva che in ciascun ambito territoriale era iscrivibile soltanto un medico ogni 1200 assistiti, o frazione superiore a 600), dichiarando altresì l’obbligo della Regione Calabria e dell’Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza di ottemperare effettivamente alla sentenza n. 9909/2007 mediante l’adozione dei nuovi necessari provvedimenti entro giorni 60 dalla notifica della sentenza medesima e salva la nomina di un commissario ad acta nel caso di persistente inerzia dell’Amministrazione Regionale (e la proponibilità di ulteriori istanze da

parte dei ricorrenti, ove nel termine prescritto e previa diffida non fosse stato deliberato in sede regionale il nuovo testo dell'art.12-2 dell'A.I.R. sul Rapporto ottimale).

Decorso inutilmente il suddetto termine senza che la Regione Calabria avesse adempiuto all'obbligo di provvedere, con istanza depositata il 4 gennaio 2010 parte ricorrente ha chiesto a questa Sezione la nomina di un commissario ad acta incaricato di provvedere, sostituendosi alla Regione inottemperante (nonché la trasmissione degli atti alle competenti autorità per la valutazione di eventuali profili di responsabilità disciplinari e contabili).

1.1. Nel frattempo la Giunta Regione Calabria ha adottato dapprima la delibera 28.1.2010 n.48 riformulando l'art.12.2 dell'A.I.R. per la Medicina Generale e ripristinando il rapporto ottimale di 1 medico ogni mille residenti (o frazione superiore a 500), ma poi, con successiva delibera 12-2-2010 n.118 (pubblicata su B.U.R.C. 9.3.2010) ha aggiunto l'art. 12, 2 bis, e cioè un correttivo in base al quale, le AA.SS.LL. (ai sensi dell'art. 33, comma 15, dell'A.C.N. Medicina Generale) negli ambiti in cui ricadano comuni montani con popolazione inferiore a 900 abitanti e negli ambiti costituiti da un solo Comune, determinano gli ambiti carenti sulla base del numero medio degli assistiti in carico ai medici già inseriti e della effettiva capacità ricettiva del relativo ambito territoriale, previo parere del Comitato Aziendale; restano, infine, salve le zone carenti di assistenza primaria già assegnate e le previsioni dell'art 12.1 lett.e del vigente A.I.R.. Pertanto in data 8 e 12 marzo 2010 con memorie difensive la Regione Calabria, depositando in giudizio le delibere giuntali suddette, ha chiesto che sia dichiarata la cessata materia del contendere (con riguardo all'istanza di nomina del commissario ad acta presentata dalla parte ricorrente).

1.2. Peraltro la suddetta parte ricorrente con atto di motivi aggiunti al ricorso per l'ottemperanza (notificato il 12.3.2010) chiedeva a questo TAR la dichiarazione di

nullità della delibera della Giunta Regionale 12.2.2010 n.118 in quanto elusiva del giudicato, reiterando, quindi, la richiesta di nomina del commissario ad acta che, con poteri sostitutivi, provveda ad individuare le zone carenti di assistenza primaria esistenti in Calabria secondo il rapporto medio di 1/1000 abitanti (o frazione superiore a 500), in applicazione dei criteri correttamente indicati nella delibera giuntale n. 48/2010, e provveda ad avviare altresì la relativa procedura per l'assegnazione.

Infatti, ad avviso di parte ricorrente, i parametri integrativi introdotti con riferimento ai comuni montani con popolazione inferiore ai 900 abitanti, comporterebbero – di fatto - lo stravolgimento del suddetto rapporto ottimale medio di 1 medico di fatto su 1000 residenti, in quanto in Calabria 286 comuni sul totale di 409 sono (almeno in parte) classificati montani e sono scarsamente abitati. Parte ricorrente, infine, rappresentava di avere informato dell'inottemperanza della Giunta Regionale anche la Procura della Repubblica di Catanzaro, nonché la Procura Regionale della Corte dei Conti per la Calabria con dettagliato esposto consegnato nei primi giorni di marzo 2010.

Con successive note di udienza del 24 marzo 2010 parte ricorrente ha insistito nelle conclusioni già formulate, esibendo altresì la delibera della Provincia di Cosenza 8-3-2010 n.1110 (che individuava le zone carenti di medicina generale dal 2007 al 2009 applicando la delibera Giuntale n.48/2010) nonché prospetti illustrativi dei differenti risultati scaturenti, quanto alla individuazione delle zone carenti, dall'applicazione dei criteri di cui alla delibera regionale n. 48/2010 anziché di quelli introdotti con la impugnata n. 118/2010.

Alla camera di consiglio del 24 marzo 2010, uditi i difensori presenti per le parti come da verbale, la causa è stata introitata per la decisione.

2. Quanto sopra premesso in fatto, in diritto il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla Censurata reiterata inottemperanza da parte della Regione Calabria alle

statuizioni Contenute nella sentenza di questa Sezione n.9909/2007, passata in giudicato, e per le quali con successiva sentenza n.9771/2009 (in sede di giudizio di ottemperanza) questa Sezione, annullata la delibera giuntale 498/2009 perché elusiva, ha già dichiarato l'obbligo della Regione Calabria e dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza di dare esatta esecuzione (individuando le zone carenti di medicina generale con il corretto rapporto ottimale) entro giorni 60 dalla notifica della sentenza, salva la nomina di un Commissario ad acta con poteri sostitutivi nel caso di persistente inerzia.

2.1 Risulta dagli atti di causa che, dopo la notifica della sentenza per l'ottemperanza dell'ottobre 2009, la Giunta Regione Calabria ha adottato dapprima la delibera 28 gennaio 2010 n.48, approvando il nuovo testo dell'art.12.2 dell'Accordo Integrativo Regionale che disciplinava il rapporto ottimale secondo il parametro di 1 medico ogni 1000 residenti (oppure fraz. superiori a 500), ma poi con successiva delibera 12.2.2010 n. 118 ha integrato il suddetto testo con l'art. 12.2 bis, introducendovi alcuni correttivi (già meglio indicati sopra nella parte in fatto).

Sul punto la difesa della Regione ha rappresentato che doveva ritenersi cessata la materia del contendere e che, pertanto, erano venuti meno i presupposti per la nomina del Commissario ad acta.

Il Collegio, però, non condivide tale assunto, considerando, invece, che la delibera giuntale n.118/2010, nei sensi di seguito espressi, risulta elusiva dell'obbligo di ottemperare secondo le modalità già stabilite nella sentenza n.9711/2009.

Invero, ad avviso del collegio, la Giunta Regionale, recependo acriticamente l'avviso espresso dal Comitato Consultivo Regionale, ha in realtà profondamente alterato il parametro del rapporto ottimale individuato (in 1 medico ogni 1000 residenti oppure frazione superiore a 500) in sede di accordo integrativo regionale, A.I.R. art. 12.2, già approvato dalla delibera n.48/2010: infatti la deroga a tale

parametro (art.12.2 bis dello A.I.R.) consente alle Aziende Sanitarie, negli ambiti dove ricadono comuni montani con popolazioni inferiori a 900 abitanti ed in quelli costituiti da un solo comune di dichiarare carenti gli ambiti “sulla base del numero medio degli assistiti in carico ai medici già inseriti e della effettiva capacità ricettiva del relativo ambito territoriale e, previo parere del Comitato Aziendale”, ma, in tal guisa, introduce un sovvertimento sostanziale nell’applicazione del rapporto ottimale di 1/1000 la cui osservanza rimane solo nominale, poiché nella Regione Calabria 286 comuni su un totale di 409 sono classificati come montani (anche solo parzialmente) e sono scarsamente abitati e, quindi, ricadono nell’eventuale applicazione del criterio correttivo suddetto.

In conseguenza, ove le Aziende sanitarie fossero tenute ad applicare tale correttivo, mentre nel rispetto del rapporto ottimale 1/1000 nel solo ambito territoriale di Cosenza (secondo i prospetti versati in giudizio) risulterebbero carenti 20 zone, diversamente, valutando il numero medio di assistiti in carico di medici già inseriti e la effettiva capacità ricettiva (e cioè applicando il censurato correttivo di cui all’art. 12 – 2 bis) non è rilevabile alcuna zona carente.

Si può pertanto concludere che la delibera giuntale n.118/2010 risulta elusiva del giudicato sopra meglio specificato e, quindi, va dichiarata nulla ai sensi dell’art. 21 septies della legge n. 241/90.

Inoltre, considerato che la Regione Calabria non ha dato esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza di questo TAR Lazio n. 9909/2007 ed all’obbligo di ottemperare statuito in particolare dalla sentenza di questa Sezione n. 9771/2009, si conferma ancora una volta l’obbligo della suddetta Regione e dell’Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza di ottemperare alla sentenza n. 9909/2007 mediante l’adozione entro 30 giorni dalla notifica della presente sentenza dei necessari provvedimenti che assicurino effettivamente, in sede di A.I.R., il rispetto del rapporto ottimale di medico ogni 1000 residenti, o frazione superiore a 500.

2.3. Peraltro, per l'eventualità che al Giunta Regionale non provveda entro tale termine, appare opportuno nominare fin d'ora il commissario ad acta nella persona di un ufficiale della Guardia di Finanza in servizio presso il Comando Generale di Roma, designato a scelta del Comandante generale della Guardia di Finanza, che ne comunicherà il nominativo alla Segreteria di questa Sezione 3° quater, entro giorni 15 dalla notifica e/o comunicazione di questa sentenza.

Il commissario, verificata l'inottemperanza, provvederà in via sostitutiva nei successivi 60 giorni ai seguenti adempimenti: 1) adozione della delibera che approva il nuovo testo dell'art. 12.2.dell'A.I.R. che individuando il rapporto ottimale tra medici e residenti per l'assistenza primaria nella formula 1/1000 oppure frazione superiore a 500, secondo i criteri dettati dall'Acc.Coll. Naz. – A.C.N. 23.3.2005, art. 33 all. b) avrà il seguente tenore: “ Rapporto ottimale”.

Per ciascun ambito territoriale può essere iscritto solamente 1 medico ogni 1000 abitanti residenti o frazione superiore a 500, detratta la popolazione d'età compresa tra 0 e 14 anni, risultante alla data del 31 dicembre dell'anno precedente come previsto dall'A.C.N. del 23 marzo 2005. Per l'applicazione della suddetta disposizione si richiamano le indicazioni riportate nell'allegato B” 2) intimazione alla Az. Sanitaria Provinciale di Cosenza di individuare le zone carenti in applicazione del suddetto parametro; 3) indizione della procedura con avviso pubblico per l'assegnazione delle zone carenti individuate nell'ambito A.S.P. Cosenza.

Il suddetto commissario redigerà per questa sezione la relazione conclusiva che, depositata agli atti, sarà disponibile anche per le parti e, comunque, ove lo ritenga opportuno, potrà trasmettere anche relazioni parziali relative alle fasi intermedie della propria attività, anche al fine di chiedere chiarimenti, ove necessari.

2.3.1. Fermo restando che il compenso, posto a carico della Giunta Regione Calabria, sarà liquidato con separato provvedimento a conclusione dell'attività

commissariale, si dispone che, comunque, fin d'ora al suddetto commissario sia versata in acconto, la somma di € 3.000,00 anche per la iniziale copertura delle spese di viaggio e permanenza alla cui liquidazione finale si provvederà a seguito di presentazione della relativa documentazione; a tal fine i competenti uffici finanziari della Giunta Regionale, appena avranno ricevuto comunicazione del nominativo dell'ufficiale di G. F. designato come commissario, comunicheranno allo stesso le formalità preliminari necessarie per ottenere la corresponsione della suddetta somma.

Gli oneri di lite seguono la soccombenza e pertanto, liquidati per questa fase dell'ottemperanza nella complessiva somma di € 2.800,00 (di cui € 800,00 per spese), sono posti a carico della Giunta Regionale della Calabria, mentre sono compensati nei confronti dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza.

Ove, a seguito di inerzia o della ulteriore elusione del giudicato da parte della Giunta Regione Calabria, dovessero perfezionarsi i presupposti per l'intervento sostitutivo del commissario ad acta, copia della sentenza e dei principali atti di causa saranno trasmessi dalla segreteria di questa sezione alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Calabria ed alla Procura Generale della Corte dei conti di Roma per le valutazioni di propria competenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. 3° quater, accoglie il ricorso per l'ottemperanza meglio indicato in epigrafe e, per l'effetto, dichiarata la nullità della delibera della Giunta Regionale Calabria n. 118/2010, ordina alla Giunta medesima di dare concreta e piena esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza di questo TAR n. 9909/2007, le cui statuizioni sono state altresì precisate nella precedente sentenza per l'ottemperanza n. 9771/2009, provvedendo ad approvare il nuovo testo dell'art. 12.2 dell'Acc. Integr. Reg. per la medicina

generale sul rapporto ottimale medico residente, entro giorni 30 dalla notifica della presente sentenza.

Per l'ipotesi di persistente inerzia, fin d'ora, nomina quale commissario ad acta l'ufficiale della Guardia di Finanza designato dal Comandante Generale tra gli ufficiali in servizio presso il Comando Generale di Roma e dispone che questo, avvisato dai ricorrenti che la Regione non ha ottemperato, provveda in via sostitutiva, nei successivi 60 giorni, ad adottare i provvedimenti necessari per ottemperare al giudicato, nelle linee essenziali già indicate in motivazione.

Pone a carico della Giunta Regionale Calabria l'emolumento e le spese connesse all'attività del commissario ad acta che saranno liquidati con separata ordinanza alla conclusione delle operazioni, previa presentazione della relazione finale e della relativa documentazione delle spese.

Dispone, comunque, che la Giunta Regionale Calabria versi al suddetto commissario, a titolo dei acconto la somma € 3.000,00 appena il medesimo farà richiesta in tali sensi nella fase preliminare all'inizio del proprio intervento.

Pone gli oneri di lite, liquidati in € 2.800,00 (di cui € 800,00 per spese), a carico della Giunta Regionale Calabria, mentre li compensa nei confronti della Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza.

Manda alla segreteria di comunicare in forma amministrativa copia della presente sentenza della Giunta Regionale Calabria, all'Azienda Sanitaria Provinciale Cosenza, al Comando Generale della Guardia di finanza di Roma, in persona del Comandante Generale, Viale XXI Aprile 51 – 00162 Roma, nonché alla parte ricorrente ed infine, ove si verificano i presupposti indicati in motivazione, anche alla Procura Generale della Corte dei Conti Regione Calabria e alla Procura della Corte dei Conti a Roma, ove si verificano i presupposti indicati in motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Di Giuseppe, Presidente

Linda Sandulli, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO