



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 125 del 27/07/2010

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 19 luglio 2010, n. 1694

Avvio del procedimento in autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies legge 241/90. Annullamento delibera Commissario ad acta del 29/6/2009 e determinazione della tariffa in relazione alla posizione della Gestione e Management Sanitario srl.

L'Assessore alle Politiche della Salute, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Ufficio 3 e confermata dal Dirigente del Servizio Programmazione e Assistenza Ospedaliera e Specialistica, riferisce quanto segue:

Con sentenza n. 495 del 4 marzo 2008, il TAR Puglia, sede di Bari, in accoglimento del ricorso presentato dalla società "Gestione e Management Sanitario S. r. l.", ha ordinato alla Regione Puglia di adeguare, entro sessanta giorni dalla notifica, le rette di degenza per le strutture istituzionalmente accreditate eroganti prestazioni ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1978 n. 833. Lo stesso TAR Puglia, su ricorso per l'ottemperanza, con sentenza n. 57/2009, ha ordinato di dare esecuzione alla precedente sentenza n. 495/08 in applicazione dei criteri di cui al DM 15.04.1994, a tal fine nominando quale Commissario ad acta il Prefetto di Bari o suo delegato.

Il Prefetto di Bari, con decreto n. 09/2422/9C / Gab. del 2 febbraio 2009, ha nominato suo delegato il dott. Roberto Contini, il quale con deliberazione adottata il giorno 29 giugno 2009 (allegato A) ha dato esecuzione alla sentenza in questione determinando, per l'anno 2005, ai sensi della normativa ivi indicata, la retta di degenza per prestazioni sanitarie di riabilitazione ex art. 26 della legge n. 833/1978, in euro 246,50 ricavandola dal rapporto tra il costo di produzione della struttura ricorrente per l'anno 2005, pari ad euro 4.440.417,00, e la media ricoveri presso la stessa struttura relativa agli anni 2007-2008 fissata in n. di 18.014.

Il Commissario ad acta ha, infine, incaricato la regione Puglia di adottare tutti i consequenziali adempimenti per l'esecuzione della sua deliberazione.

Avendo riscontrato sotto vari profili, meglio esplicitati nella nota AOO_151 - 24/07/2009 - 0007262, l'erronea applicazione dei criteri di cui al DM 15.04.1994 da parte del Commissario ad acta e non potendo quindi condividere la determinazione della retta di cui innanzi, questo Servizio con la nota precitata ha chiesto all'Avvocatura regionale di procedere all'attivazione di ogni opportuna procedura per sollecitare il sindacato del TAR Puglia sulla legittimità della deliberazione del Commissario ad acta n. 57 del 29 giugno 2009, sul presupposto che il medesimo Commissario avesse operato quale ausiliario del Tribunale.

A seguito di tale atto di impulso, con ricorso notificato in data 12.10.2009 è stato proposto, a mezzo dell'avv. Fulvio Mastroviti, reclamo al TAR Puglia, sede di Bari, per l'ottemperanza alla sentenza n. 495/2008 e la conseguente declaratoria di nullità del provvedimento adottato dal Commissario ad acta.

Con sentenza n. 848/2010 del 19.03.2010 il TAR Puglia, sede di Bari, Sez. I ha dichiarato inammissibile

il reclamo, avendo ritenuto che “il Commissario non agisce nella veste di alter ego del giudice, ma quale organo straordinario dell’ente rimasto inerte, con la conseguenza che il rapporto che si instaura tra il commissario e l’Amministrazione sostituita è di natura interorganica e non intersoggettiva Ne discende che, in presenza dei presupposti di cui agli artt. 21 quinquies e 21 nonies della legge n. 241 del 1990, l’Amministrazione sostituita potrà semmai revocare o annullare in autotutela l’atto adottato dal commissario ad acta nominato in esito al giudizio contro il silenzio. Con l’avvertenza che l’Amministrazione, nell’esercizio del potere di autotutela, dovrà compiere le valutazioni prescritte dalle norme suindicate con estrema cautela, al fine di evitare ogni sospetto che la sua azione di ritiro costituisca una mera (illegittima) reazione all’operato del commissario”.

Ciò premesso questo Servizio, preso atto della motivazione della sentenza del TAR Puglia secondo cui l’atto adottato dal Commissario ad acta è immediatamente imputabile all’amministrazione regionale, ritiene doveroso procedere all’esercizio del potere di autotutela, stante l’illegittimità del medesimo atto e la sussistenza di un significativo interesse pubblico alla sua rimozione.

Ed invero il Commissario ad acta, pur avendo correttamente fatto riferimento ai criteri indicati nel DM 15.04.1994 in doverosa ottemperanza all’ordine del Giudice, (ragion per cui il provvedimento in questione deve essere confermato quanto alla individuazione dei criteri di determinazione della tariffa), è però incorso in una serie di errori ed omissioni nella concreta applicazione di tali criteri che hanno comportato la determinazione di una tariffa eccessiva ed ingiustificata.

Innanzitutto, il deliberato del Commissario ad acta appare privo di congrua motivazione, non potendosi, per essa, intendere il semplice elenco di atti propedeutici riportati in premessa. Manca, in sostanza, l’indicazione del percorso che, sulla scorta delle norme di legge e delle previsioni regolamentari, conduca, in forma analitica e tabellare, alla determinazione della retta.

L’unico documento indicato in premessa dal Commissario ad acta, ma non allegato alla deliberazione, riguarda la tabella di quantificazione “Riepilogo dei costi per la determinazione del costo standard della tariffa giornaliera”, richiesta e trasmessa dalla “Gestione e Management Sanitario” il primo giorno del mese di giugno del corrente anno.

La quantificazione della retta in euro 246,50 risulta, pertanto, ricavata da una “tabella” di parte che, benché verificata in sede di sopralluogo per la “veridicità e la corrispondenza dei costi rappresentati”, non appare, almeno in deliberazione, suffragata da dati e riferimenti certi in ordine al personale dipendente, alle apparecchiature utilizzate, al materiale di consumo e ai costi generali.

In particolare, il Commissario ad acta ha ommesso di valutare se il personale direttamente impiegato e considerato ai fini della determinazione del costo standard di produzione, corrisponda o meno alla dotazione organica imposta dalla vigente normativa (cfr. Regolamento regionale n. 3/2005). Lo stesso Commissario ad acta, per di più, non ha specificato se tutte le altre componenti di costo siano effettivamente corrispondenti ai requisiti minimi richiesti per l’autorizzazione all’esercizio e per l’accreditamento istituzionale, laddove invece tale indagine è assolutamente fondamentale, atteso che nel costo standard non possono essere inclusi eventuali servizi aggiuntivi non previsti a tal fine, benché migliorativi.

Inoltre, si osserva che il rapporto tra costi di produzione e la media dei ricoveri presso la struttura ricorrente (peraltro, gli uni riferiti all’anno 2005 e gli altri agli anni 2005-2007, con evidente asimmetria ed illogicità del risultato finale) non può costituire il parametro di riferimento per la determinazione della tariffa, in quanto, a norma del D. M. Sanità 15 aprile 1994, la tariffa per le prestazioni di riabilitazione è determinata sulla base del costo di produzione rapportato alle giornate di degenza annue, così come, peraltro, ritenuto dalla stessa Società con la propria nota del 18 giugno 2007 (indirizzata, tra l’altro, all’Assessore alla Sanità) che individua la tariffa secondo un rapporto il cui denominatore è costituito proprio dalle giornate di degenza (che, si presuppone, si riferissero all’anno 2006 in quanto la struttura ha conseguito l’accreditamento istituzionale soltanto il 19 maggio 2005). In definitiva, il Commissario ad acta è incorso in un macroscopico errore, avendo determinato la tariffa con la metodologia riservata ai

ricoveri ospedalieri (costo del ricovero/DRG), piuttosto che in applicazione del criterio previsto per i ricoveri remunerati a giornata di degenza come quelli effettuati in reparti di riabilitazione sia ospedalieri che extraospedalieri.

L'art. 3 del D. M. Sanità 15 aprile 1994 disciplina le modalità per la definizione delle tariffe. Il costo standard di produzione per prestazione è calcolato sulla base dei costi rilevati presso un campione di soggetti pubblici e privati. Senonchè, il Commissario ad acta, sulla base di una sua arbitraria interpretazione ed erronea valutazione, ha ritenuto di prendere a campione solo il presidio ospedaliero "Padre Pio", laddove invece al momento dell'adozione della deliberazione commissariale erano operanti sul territorio regionale altre strutture istituzionalmente accreditate.

Il Commissario ad acta ha omesso di valutare gli indirizzi di programmazione contenuti nei Piani Sanitari nazionali e regionali, nelle linee guida nazionali e nei Documenti di Indirizzo Economico-Funzionali della Regione Puglia.

Inoltre la determinazione della retta operata dal Commissario ad acta appare intrinsecamente illogica e sproporzionata sotto i seguenti profili:

1) la tariffa della giornata di degenza relativa al ricovero in reparto di riabilitazione ospedaliera, codice 56, che assicura prestazioni di riabilitazione intensiva è pari ad euro 237,00. Si verrebbe a creare, quindi, il paradosso che una prestazione di riabilitazione ospedaliera intensiva venga remunerata con una tariffa inferiore a quella riconosciuta dal Commissario ad acta per una prestazione a media complessità-intensiva e, per lo più estensiva, effettuata presso una struttura extraospedaliera di riabilitazione priva di tutti i servizi aggiuntivi presenti in una struttura ospedaliera che garantiscono in tempo reale le consulenze specialistiche e di emergenza/urgenza;

2) dalla determinazione dei costi del personale presentata dalla struttura ricorrente in data 18 giugno 2007, si evince che il numero degli addetti ai servizi generali ed operai, pari complessivamente ad undici unità, è di gran lunga superiore a quello giustificato dal volume di attività della struttura. Infatti, se si considera che il Policlinico di Bari registra un costo di 480 milioni di euro e un numero di operatori tecnici pari a 110 unità, per la struttura ricorrente, che presenta un costo di circa un centesimo rispetto a quello della predetta struttura pubblica, si potrebbe giustificare al massimo uno/due addetti e non undici così come risulta dalla determinazione dei costi di cui sopra;

3) non si giustifica la presenza di un direttore amministrativo per una struttura di sessanta posti letto, quale quella della ricorrente, se si considera che strutture pubbliche della complessità di un'Azienda ospedaliera universitaria o ASL con migliaia di posti letto e con complessità organizzativa-gestionale nettamente superiore, hanno ugualmente un solo direttore amministrativo.

Sulla scorta di quanto esposto nei punti precedenti è evidente che la determinazione operata dal Commissario ad acta poggia sulla falsa ed errata applicazione dei criteri di cui al DM 15.04.1994 e risulta in ogni sua parte illegittima, errata ed inattendibile, talchè è preciso interesse dell'amministrazione regionale procedere all'annullamento della deliberazione in esame ai sensi dell'art. 21 nonies della l. n. 241/1990 ed alla rideterminazione della tariffa secondo la corretta applicazione dei criteri ministeriali.

A tale riguardo si osserva che la determinazione di una tariffa ingiustificata ed eccessiva, oltre a tradursi in un aggravio assai significativo dei costi gravanti sul bilancio regionale da cui vengono distolte preziose risorse per la indebita corresponsione di corrispettivi non dovuti, determina una situazione ingiusta e discriminatoria rispetto alle altre strutture accreditate le quali vedono una propria concorrente avvantaggiarsi di una remunerazione superiore a quella effettivamente dovuta e più vantaggiosa rispetto a quella generalmente riconosciuta e ciò a discapito della corretta esplicazione delle dinamiche concorrenziali e del principio di parità di trattamento.

Per contro, la Gestione e Management Sanitario s.r.l. non subisce alcun danno ingiusto per effetto della rideterminazione della tariffa sulla base della corretta applicazione dei criteri ministeriali, atteso che, visto il breve periodo di tempo trascorso dall'adozione del provvedimento commissariale, oltre che la

manifesta sproporzione della tariffa ivi indicata rispetto ai parametri oggettivi ai quali essa deve riferirsi ex lege, è escluso che la società possa aver maturato in buona fede un qualche affidamento sulla spettanza della tariffa in argomento e ciò anche in considerazione del fatto che l'amministrazione regionale ha immediatamente palesato le concrete ragioni per cui il provvedimento commissariale risulta errato ed illegittimo, a tal fine proponendo reclamo al TAR Puglia.

Pertanto sulla scorta dei requisiti previsti dal Regolamento Regionale n. 3/05, e in parte a rettifica della nota AOO_ 151 - 24/07/2009 - 0007262, si è provveduto a ricalcolare la dotazione organica che una struttura, considerati i volumi di attività deve avere, al fine di garantire un'adeguata assistenza ai pazienti ed un adeguato utilizzo delle risorse finanziarie.

Di seguito si riporta la tabella n.1 esplicativa:

Sulla base poi degli stipendi tabellari è stato calcolato lo stipendio annuo delle diverse figure professionali coinvolte in tale attività, comprensivo del premio incentivante e degli oneri aziendali.

Gli stipendi sono così determinati (Tab. n. 2):

Sulla base del numero personale, calcolato sulla base dei requisiti previsti dal Regolamento Regionale n. 3/05 (tabella n.1) si è provveduto a calcolare il costo complessivo del personale, così come di seguito riportato (Tab. n. 3):

Partendo dal presupposto che i costi del personale sono stati determinati sulla base dello stipendio tabellare e, assunto che in base a quanto documentato dalla società "Gestione e Management Sanitario S. r. l." i costi del personale pesano per il 63,32% sul totale della tariffa giornaliera e quindi sui costi totali, per differenza, si è proceduto ad attribuire agli altri costi (apparecchiature utilizzate, materiali di consumo e servizi impiegati e costi generali di struttura) le medesime percentuali.

A fronte di tanto il riepilogo dei costi e la conseguente determinazione della tariffa giornaliera sono così determinati (Tabella n.4):

Sulla base dei suddetti costi totali, la tariffa giornaliera è così determinata (Tabella n.5) ripartita su n. 19.710 giornate di degenza:

COPERTURA FINANZIARIA DI CUI ALLA L. R. n. 28/01 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del Bilancio Regionale.

Il Dirigente dell'Ufficio
Vito Parisi

il presente schema di provvedimento rientra nella competenza della Giunta Regionale a norma dell'art.4, comma 4 lettera k) della L.R. 7/97 -

L'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta, ai sensi della L. R. n. 7/97 art. 4, comma 4, lettera d), l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore;

viste le sottoscrizioni poste in calce al presente provvedimento dal Dirigente di Ufficio e dal Dirigente del Servizio;

a voti unanimi espressi nei modi di legge

per le motivazioni riportate in narrativa a farne parte integrante e sostanziale del presente provvedimento,

a voti unanimi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- per le motivazioni espresse in premessa, che quivi si intendono integralmente riportate, di dare avvio al procedimento in autotutela per l'annullamento, ai sensi dell'art. 21 nonies della legge n. 241/1990, della deliberazione del Commissario ad Acta del 29/6/2009 di determinazione della retta di degenza per prestazioni sanitarie di riabilitazione ex art. 26 della legge n. 833/1978 nei confronti della Gestione e Management Sanitario srl. di Adelfia (Ba), nonché per la corretta rideterminazione della medesima retta di degenza;

- di assegnare alla stessa Società il termine di quindici giorni per eventuali controdeduzioni, decorrenti dalla data di comunicazione del presente provvedimento, precisando che il responsabile del procedimento è il Dott. Pasquale Gentile, A.P. dell'Ufficio n. 3 PAOS ;

- di stabilire che il procedimento con le eventuali determinazioni dovrà concludersi entro sessanta giorni dalla data di comunicazione del presente provvedimento alla società stessa;

- di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul BURP ai sensi dell'art. 6, co. 1, lett. a) della L.R. n. 13/94.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Dott.Romano Donno Dott.Nichi Vendola
