



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE DEL LAZIO

N. **Reg. Sent.**

Anno 2003

N. 17749 **Reg. Ric.**

Anno 1999

- Sezione I-bis -

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sul ricorso n. 17749 del 1999, proposto dal "Movimento di difesa del cittadino", in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marcello Clarich, Claudia Zhara Buda e Chiara Carli, presso il cui studio è elettivamente domiciliato, in Roma, via del Quirinale n. 26

contro

il Ministero della Sanità (ora Ministero della Salute), in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è elettivamente domiciliato, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12

per l'annullamento

dell'art. 3, IV comma, del Decreto del Ministero della sanità 27 agosto 1999 n. 332 ("Regolamento recante norme per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale: modalità di erogazione e tariffe"), nella parte in cui vieta senz'altro l'erogazione dei dispositivi protesici secondo le modalità già in essere, trascorsi novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore.

Visto il ricorso con la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

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

Visti gli atti tutti della controversia;

Relatore alla pubblica udienza del 26 maggio 2003 il dr. Roberto POLITI;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

Fatto

Premette parte ricorrente che, nel sistema previdente rispetto all'entrata in vigore del D.M. con il presente ricorso impugnato, la fornitura dei dispositivi precedentemente indicati veniva effettuata da soggetti iscritti in appositi Albi regionali (fra i quali anche le farmacie) mediante distribuzione diretta del dispositivo al soggetto avente diritto e dietro rimborso della fornitura da parte della U.S.L.

In attuazione dell'art. 8 *sexies*, comma VII, del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 (introdotto dal D.Lgs. 19 giugno 1999 n. 299) al Ministero della Sanità veniva attribuito il potere di disciplinare, con proprio decreto, le modalità di erogazione e remunerazione dell'assistenza protesica, fra l'altro riguardante anche gli ausili sopra indicati.

Con l'avversato decreto il resistente Ministero stabiliva che i prezzi corrisposti dalle Aziende U.S.L. venissero determinati mediante procedure pubbliche di acquisto espletate secondo la normativa vigente; ulteriormente demandando alle Regioni l'emanazione delle direttive per lo svolgimento delle procedure suddette.

Sofferma parte ricorrente la propria attenzione principalmente sulla disposizione introdotta dall'art. 3, comma IV, dell'impugnato D.M. 332/99, la quale ha assicurato fino all'espletamento delle procedure suddette – e comunque non oltre novanta giorni dall'emanazione del regolamento stesso – l'erogazione dei dispositivi onde trattasi da parte delle Regioni e delle Aziende U.S.L.

In difetto dell'adozione della prevista disciplina attuativa, allo spirare del termine di cui sopra verrebbe ad essere preclusa la fornitura dei presidi protesici; per l'effetto assumendosi l'illegittimità – *in parte qua* – dell'impugnato decreto in ragione dei seguenti profili di censura:

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi I e II, del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502. Violazione del principio di continuità nell'erogazione dei servizi pubblici. Violazione del principio di efficacia nell'amministrazione. Violazione del principio di ragionevolezza. Eccesso di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà intrinseca.

Sottolinea parte ricorrente – in ragione della complessità degli adempimenti sottesi alla piena operatività del nuovo sistema di erogazione dei presidi protesici – l'irragionevolezza del termine di novanta giorni (posto dall'art. 3, comma IV, del D.M. 332/99) allo spirare del quale verrebbe ad interrompersi la fornitura dei suddetti dispositivi: lamentando che tale circostanza implichi una cessazione dell'assistenza sanitaria in favore degli aventi titolo, con riveniente violazione delle epigrafate disposizioni di cui al D.Lgs. 502 del 1992.

Verrebbe ad essere violato, peraltro, anche il principio di necessaria continuità nell'erogazione dei pubblici servizi.

Conclude la parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti oggetto di censura.

L'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'infondatezza delle esposte doglianze, invocando la reiezione dell'impugnativa.

La domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, dalla parte ricorrente proposta in via incidentale, è stata da questo Tribunale accolta con ordinanza n. 50, pronunciata nella Camera di Consiglio del 10 gennaio 2000, limitatamente alla parte in cui il decreto in questione statuiva (art. 3, IV comma) "e

comunque non oltre 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento”.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 26 maggio 2003.

Diritto

Il ricorso è fondato.

Prescrive l'art. 3, IV comma, del D.M. 27 agosto 1999 n. 332 (Regolamento recante norme per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale: modalità di erogazione e tariffe) che:

- “per l'erogazione dei dispositivi inclusi negli elenchi 2 e 3 del nomenclatore di cui all'allegato 1, le Regioni o le Aziende U.S.L. stipulano contratti con i fornitori aggiudicatari delle procedure pubbliche di acquisto di cui all'articolo 8, comma 2”;
- e che, “fino all'espletamento di tali procedure *e comunque non oltre 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento*, le Regioni e le Aziende U.S.L. assicurano l'erogazione dei dispositivi secondo le modalità già in essere”.

Il II comma del successivo art. 8 – come sopra richiamato dall'art. 3 – ha poi previsto che “i prezzi corrisposti dalle Aziende U.S.L. per i dispositivi protesici e gli apparecchi inclusi, rispettivamente, agli elenchi 2 e 3 del nomenclatore allegato, sono determinati mediante procedure pubbliche di acquisto espletate secondo la normativa vigente”, ulteriormente fissando in capo alle Regioni le attribuzioni relative all'emanazione di “direttive per lo svolgimento delle suddette procedure da parte delle aziende U.S.L., anche in forma associata, anche al fine di garantire la capillarità della distribuzione dei dispositivi protesici, il rispetto di standard di qualità e la disponibilità di una gamma di modelli idonea a soddisfare specifiche esigenze degli assistiti”.

Come illustrato in narrativa, le censure dedotte dal ricorrente Movimento si incentrano, essenzialmente, sulla irrazionalità della previsione di un termine – quale quello fissato in novanta giorni dal riportato IV comma dell'art. 3 – allo spirare del quale verrebbe meno alcun obbligo, da parte delle Regioni e delle Aziende U.S.L., di continuare ad assicurare, con le modalità già in essere, la continuità dell'erogazione dei presidi protesici.

Irrazionalità che, giova soggiungere, viene ad essere caratterizzata in senso potenzialmente pregiudizievole per gli interessi dei consumatori (*rectius*: dei cittadini utenti del S.S.N.) dei quali l'Associazione ricorrente è organismo esponenziale (e, quindi, soggetto abilitato all'organizzazione dei relativi interessi collettivi; ed alla tutela nelle sedi giurisdizionali delle connesse posizioni aventi giuridica rilevanza), in quanto il termine in questione non consentirebbe il compiuto espletamento del complesso di adempimenti concretamente preordinato alla piena operatività del “nuovo” sistema di distribuzione dei presidi protesici delineato dallo stesso D.M. 332/99.

In argomento, gli snodi contemplati dal corpo normativo in rassegna implicano:

- **la stipulazione, da parte delle Regioni o delle Aziende U.S.L., di contratti con i fornitori aggiudicatari delle procedure pubbliche di acquisto di cui all'art. 8, comma II, relativamente all'erogazione dei dispositivi inclusi negli elenchi 2 e 3 del nomenclatore di cui all'allegato 1;**
- **e, con valenza prodromica rispetto allo svolgimento delle suddette procedure da parte delle Aziende U.S.L.** (volte alla determinazione dei prezzi corrisposti queste ultime per i dispositivi protesici e gli apparecchi inclusi, rispettivamente, agli elenchi 2 e 3 del nomenclatore), **l'emanazione, da parte delle Regioni, di direttive preordinate a garantire la capillarità della distribuzione dei dispositivi protesici, il rispetto di standard di qualità e la disponibilità di una gamma di modelli idonea a soddisfare specifiche esigenze degli assistiti.**

Non è chi non veda come – in ragione della tempistica oggettivamente necessaria per il perfezionamento degli adempimenti ora delineati – la fissazione di un termine così breve si appalesi priva di ragionevolezza; almeno laddove, pur nella comprensibile esigenza di fissare una cadenza temporale sollecitatoria al fine di promuovere il concreto avvio del nuovo sistema di approvvigionamento dei presidi protesici in discorso, viene ricondotta all'inutile spirare del relativo arco temporale (e, dunque, dei novanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale onde trattasi) la cessazione dell'erogazione dei prodotti in questione secondo le previgenti modalità.

Tale conseguenza – che il testo della disposizione ex art. 3, IV comma, rende del tutto inevitabile ove nei novanta giorni in questione non intervenga, concretamente, l'erogazione dei presidi protesici alla stregua delle ridelineate modalità di approvvigionamento – viene a determinare un *vacuum* quanto alla necessaria continuità nella prestazione dell'assistenza in favore degli aventi titolo, che il Collegio ritiene contrastante con il fondamentale diritto all'assistenza sanitaria che, compiutamente codificato nella legislazione di struttura del Servizio Sanitario Nazionale, trova fondamentale referente nella disposizione di cui all'art. 32 della Costituzione repubblicana.

Né può essere ragionevolmente sostenuto che la sollecitazione della tutela giurisdizionale abbia come riferimento, nel caso in esame, un danno meramente futuro – con riveniente carenza, in capo alla parte ricorrente, del carattere di attualità del pregiudizio risentito, refluyente sulla necessaria concretezza ed immanenza dell'interesse giuridico dedotto in giudizio – atteso che, come reso palese dalla disposizione di cui al citato II comma dell'art. 8 del D.M. 332/99, le "procedure pubbliche di acquisto" dei presidi protesici, il cui espletamento viene demandato alle Aziende U.S.L., dovrà avvenire "secondo la normativa vigente": e, quindi, sulla base delle disposizioni dettate in materia di appalti di forniture e di

appalti "sotto soglia" dai DD.LLgs. 24 luglio 1992 n. 358 e 18 aprile 1994 n. 573 (alle quali accede l'obbligato svolgimento di diversificati – e talora complessi – adempimenti di pubblicità, ricezione e ponderazione delle offerte, adozione di determinazioni aggiudicatarie; sovente scanditi nel rispetto di una rigida tempistica il cui complessivo assolvimento si dimostra, con ogni evidenza, incompatibile con il rispetto dell'arco temporale trimestrale "ottimisticamente" sancito dal D.M. oggetto di gravame).

Non può quindi esimersi il Collegio – confermando l'orientamento dalla Sezione già espresso in sede di esame della proposta istanza cautelare – dal dare atto della chiara irrazionalità del termine in questione; la cui illegittimità appieno rileva laddove all'inutile spirare di esso sia ricongiunta (come espressamente formulato dal IV comma dell'art. 3 del D.M. 332/99) la cessazione dell'erogazione dei presidi in questione in favore degli aventi titolo, con riveniente pregiudizio del diritto all'assistenza sanitaria dei quali i medesimi sono legittimi portatori.

In tali limiti - e con inevitabile assorbimento dei rimanenti argomenti di doglianza - il ricorso merita accoglimento; per l'effetto imponendosi l'annullamento, *in parte qua*, della censurata disposizione di cui al IV comma dell'art. 3 del D.M. 27 agosto 1999 n. 332.

Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sezione I-bis – accoglie, nei limiti di cui in motivazione, il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'art. 3, IV comma, del Decreto del Ministero della Sanità 27 agosto 1999 n. 332 ("Regolamento recante norme per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale: modalità di erogazione e tariffe"), limitatamente alla seguente formulazione: "e comunque non oltre 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento".

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 26 maggio 2003, con l'intervento dei signori giudici

Dr. Cesare MASTROCOLA – Presidente

Dr. Roberto POLITI – Consigliere, relatore, estensore

Dr.ssa Elena STANIZZI – Primo Referendario