



Periodico IUS et SALUS

Iscritto al Tribunale di Roma
in data 28/03/2019 al n. 40/2019

Fascicolo: 3/2023
Roma, 18/10/2023

**Erogazione contributo *una tantum* a prescindere
dalla produzione erogata e alle funzioni dedicate
all'emergenza COVID**

di Antonio Cordasco

Avvocato del Foro di Roma

SOMMARIO: TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER IL LAZIO, SEDE DI ROMA,
Sezione Terza Quater, Sentenza n. 13099/2023 (pubblicazione: 04/08/2023).

Presidente: Maria Cristina Quiligotti;

Cons. Estensore: Claudia Lattanzi.

Il contratto allegato alla DGR 689/2020, sottoscritto anche dalla ricorrente, stabilisce che “le attività non tariffabili e legate all'emergenza COVID, potranno essere remunerate in misura ulteriore rispetto al livello di finanziamento assegnato per l'anno 2020 solo in caso di raggiungimento del budget per effetto della produzione ospedaliera ordinaria e della produzione ospedaliera autorizzata dal presente contratto, ..., evidenziando che all'interno del budget assegnato, debba essere ricompresa anche la produzione resa e le funzioni dedicate per fronteggiare l'emergenza Covid.

La sentenza in commento concerne l'indagine giudiziale svolta dal TAR del Lazio su ricorso proposto da nosocomio della Capitale che, in periodo pandemico, ha erogato attività straordinarie.

Tali attività sono state programmate dalla Regione Lazio la quale, con delibera di Giunta Regionale n. 304/2021, ha previsto l'erogazione per lo svolgimento della straordinaria attività di un contributo *una tantum* a favore di quelle strutture private-accreditate che abbiano registrato nell'anno 2020 una produzione al di sotto del *budget* assegnato, ferma la rendicontazione dei costi fissi sostenuti.

Stanti le rispettive posizioni, il TAR ha concluso ritenendo il ricorso proposto infondato.

Ciò che è di interesse nella fattispecie sono le ragioni sottese al diniego di cui alla declaratoria di infondatezza del Giudice Amministrativo.

Secondo il Consesso giudiziario amministrativo, la delibera oggetto di impugnazione e quindi di esame da parte del Giudice Amministrativo è stata adottata ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 34/2020 che riconosce, ed in tal senso prevede, la possibilità per le Regioni di erogare – a quelle strutture private accreditate che in ragione dell'emergenza COVID-19 abbiano sospeso le proprie attività ordinarie –, un contributo *una tantum* sino ad un massimo del 90% del *budget* assegnato con gli accordi e contratti di cui all'art. 8 *quinquies* del D. Lgs. n. 502/92, siglati nell'anno 2020. Ciò a ristoro dei soli costi fissi, sostenuti in ogni caso dalla struttura privata accreditata e rendicontati dalla stessa struttura.

In particolare ed al fine di comprendere appieno la motivazione sottesa alla decisione in commento, va precisato che il ricorso originario era volto precipuamente a contestare che nell'ambito della produzione complessiva fosse stata calcolata anche quella derivante dalla gestione dell'emergenza COVID-19, ritenendo che la remunerazione per quest'ultima dovesse esser erogata a parte.

Ritiene però il Giudice adito che la *ratio* della norma in esame sia volta a garantire un rimborso per quelle strutture che non abbiano potuto operare, pur dovendo comunque sostenere costi fissi per il mantenimento della struttura.

Ritiene sempre il Giudice che le strutture abbiano potuto garantire i servizi c.d. Covid-19, sebbene e solo in parte perché hanno potuto comunque ammortizzare i costi fissi rimanendo in funzione proprio al fine e per poter prestare e garantire l'attività legata all'emergenza pandemica.

Il Giudice Amministrativo ritiene inoltre nella sentenza in commento che il ricorso debba essere respinto anche considerato che «*il contratto allegato alla DGR 689/2020, sottoscritto anche dalla ricorrente, stabilisce che “le attività non tariffabili e legate all'emergenza COVID, potranno essere remunerate in misura ulteriore rispetto al livello di finanziamento assegnato per l'anno 2020 solo in caso di raggiungimento del budget per effetto della produzione ospedaliera ordinaria e della produzione ospedaliera autorizzata dal presente contratto, applicando i criteri di remunerazione vigenti e previsti all'articolo 7” (art. 4, comma 7), evidenziando così che all'interno del budget assegnato, debba essere*

ricompresa anche la produzione resa e le funzioni dedicate per fronteggiare l'emergenza Covid. Infine, l'art. 4, comma 5 bis, del d.l. 34/2020, stabilisce che questo contributo possa essere erogato "ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale", confermando così l'impostazione sopra delineata, posto che in caso contrario si supererebbe sicuramente l'equilibrio economico, dovendo il SSN provvedere al pagamento oltre al 90% del budget anche i costi ulteriori derivanti dall'emergenza Covid».

Pubblicato il 04/08/2023

N. 13099/2023 REG.PROV.COLL.

N. 09248/2021 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

sul ricorso numero di registro generale 9248 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Provincia Religiosa di San Pietro, Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio - Fatebenefratelli - Titolare dell'Ospedale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvio Bozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Regina Margherita 1;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberta Barone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidente della Regione Lazio in Qualità di Commissario Delegato al Piano di Rientro per il Disavanzo del Settore Sanit, non costituito in giudizio;

Azienda Sanitaria Locale Roma 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Mollo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Aurelia Hospital, Ospedale Cristo Re, non costituiti in giudizio;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 304 del 28.5.2021, pubblicata sul BURL del 10.6.2021; nonché di ogni altro atto presupposto e connesso;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Provincia Religiosa di San Pietro, Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio - Fatebenefratelli - Titolare dell'Ospedale il 17/5/2022:

per la determinazione, in parte qua specificata in parte motiva, della determina della Regione Lazio n. G00647 del 25.1.2022, comunicata con la nota dell'ASL Roma 1 prot. n. 36847 del 4.3.2022.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Azienda Sanitaria Locale Roma 1;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2023 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente – ospedale classificato che, nel corso dell'emergenza Covid, ha erogato anche attività straordinarie programmate dalla Regione Lazio per fare fronte alla pandemia – ha impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 304 del 28.5.2021 con la quale, in attuazione dell'art. 4, commi 5 bis e 5 ter del d.l. n.34/2020, è stato previsto un contributo una tantum alle strutture private accreditate che abbiano registrato nel 2020 una produzione complessiva al di sotto del 90% del budget assegnato e sottoscritto, ferma restando la rendicontazione dei costi fissi sostenuti.

In particolare, con la deliberazione impugnata è stata definita la produzione complessiva, quale somma tra la produzione ordinaria (al netto dei controlli di appropriatezza) e la produzione e funzioni dedicate all'emergenza Covid di cui all'accordo/contratto integrativo allegato alla DGR 689/2020.

La ricorrente, in sostanza, deduce di avere diritto a vedersi riconoscere il contributo una tantum senza considerare la produzione erogata e le funzioni dedicate all'emergenza COVID.

La ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1. Violazione l'art 4 comma 5 bis all'articolo 4 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Eccesso di poter per contraddittorietà e illogicità e violazione del principio di buona amministrazione, ex art. 97 Cost., e ragionevolezza, ex art. 3 della Cost. 2. Violazione l'art 4 comma 5 bis all'articolo 4 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Violazione del DCA n. 498 del 2019 Eccesso di potere per disparità di trattamento. Eccesso di poter per contraddittorietà e illogicità e violazione del principio di buona amministrazione, ex art. 97 Cost., e ragionevolezza, ex art. 3 della Cost. sotto diverso profilo.

Sostiene la ricorrente

- che l'articolo 4, d.l. 34/2020, ha inteso disciplinare la remunerazione delle prestazioni e le funzioni legate all'emergenza Covid in completa autonomia rispetto alle disposizioni, di cui al comma 5 bis e 5 ter, relative al bonus per i soggetti che hanno erogato una produzione inferiore al 90% del budget;

- che il comma 5 bis, relativo al bonus per il mancato raggiungimento di una produzione ordinaria pari al 90% del budget, fa riferimento a costi fissi comunque sostenuti dalla struttura privata accreditata e rendicontati dalla stessa struttura, ovvero a costi completamente eventuali e non tipicizzati, diversi quindi da quelli di cui ai commi da 1 a 3;
- che l'ospedale ricorrente, a differenza degli altri soggetti che non hanno svolto attività legate all'emergenza Covid, per avere tutto il contributo di cui si discute deve svolgere delle ulteriori attività, rispetto alla produzione ordinaria, e deve sopportare i relativi costi senza esserne remunerato; nel mentre i soggetti che non hanno svolto attività legate all'emergenza Covid ricevono tutto il contributo di cui si discute senza aver svolto alcuna attività di emergenza covid per la Regione;
- che per l'allegato 2 alla delibera n. 689 della G.R del 2020 – la quale, disciplina le specifiche attività erogate nel 2020 in relazione all'emergenza Covid – la corresponsione di un costo specifico in relazione alle funzioni legate all'emergenza Covid sarà remunerata a rendiconto;
- che la ratio stessa delle remunerazioni delle funzioni di cui all'art. 8 sexies è quella di remunerare i costi fissi effettivamente sostenuti dalla struttura per mantenerla in efficienza a prescindere dai ricoveri effettuati realmente senza, quindi, nessun legame con la produzione ordinaria di ricoveri;
- che la previsione di una remunerazione delle funzioni emergenza Covid di cui si discute a rendiconto, nell'ambito della remunerazione delle funzioni ex art- 8 sexies comma 2 - tra cui l'emergenza e la terapia intensiva - implica che la rendicontazione dei costi fissi di queste funzioni deve comunque essere assicurata autonomamente e non deve essere conteggiata all'interno del bonus per la mancata produzione.

Con motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato la determina della Regione Lazio n. G00647 del 25.1.2022, con la quale si è proceduto ad una ricognizione definitiva della produzione riconoscibile per il 2020 sulla base dei criteri della predetta DRG 689 del 2020, precisando che il *“ricorso ha una funzione meramente prudenziale rispetto ad un atto che è meramente applicativo dei criteri contestati con il ricorso originario”*.

La Regione ha dedotto che il legislatore, in linea con l'impugnata delibera, ha voluto introdurre un ristoro a favore di quelle strutture accreditate che a seguito dell'emergenza pandemica hanno sospeso le proprie attività, ma si sono comunque ritrovate a sostenere i costi fissi propri del mantenimento della struttura, piuttosto che contemplare il medesimo contributo in favore di quelle strutture che avendone la capacità e le possibilità, hanno potuto accedere ai finanziamenti a funzione per l'allestimento dei posti COVID.

Alla pubblica udienza del 13 giugno 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato.

La delibera oggetto di impugnazione, adotta in attuazione dell'art. 4, d.l. n. 34/2020, ha riconosciuto un contributo *una tantum* alle strutture private accreditate che abbiano registrato nel 2020 una produzione

complessiva al di sotto del 90 per cento del budget assegnato e sottoscritto, ferma rimanendo la rendicontazione dei costi fissi sostenuti.

L'art, 4, prevede che *“1. Per far fronte all'emergenza epidemiologica COVID-19, limitatamente al periodo dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 ... le regioni, ivi comprese quelle sottoposte a piano di rientro, e le province autonome di Trento e Bolzano possono riconoscere alle strutture inserite nei piani adottati in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, la remunerazione di una specifica funzione assistenziale per i maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza COVID 19 secondo le disposizioni dei predetti piani e un incremento tariffario per le attività rese a pazienti affetti da COVID-19. Il riconoscimento avviene in sede di rinegoziazione per l'anno 2020 degli accordi e dei contratti di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per le finalità emergenziali previste dai predetti piani”*

Per i commi 5 bis e ter, del d.l. 34/2020 *“5-bis. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano che, in funzione dell'andamento dell'emergenza da COVID-19, hanno sospeso, anche per il tramite dei propri enti, le attività ordinarie possono riconoscere alle strutture private accreditate destinatarie di apposito budget per l'anno 2020 fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale. Il predetto riconoscimento tiene conto, pertanto, sia delle attività ordinarie erogate nel corso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 90 per cento del budget, di un contributo una tantum legato all'emergenza in corso ed erogato dalle regioni e province autonome nelle quali insiste la struttura destinataria di budget, a ristoro dei soli costi fissi comunque sostenuti dalla struttura privata accreditata e rendicontati dalla stessa struttura che, sulla base di uno specifico provvedimento regionale, ha sospeso le attività previste dai relativi accordi e contratti stipulati per l'anno 2020. Resta fermo il riconoscimento, nell'ambito del budget assegnato per l'anno 2020, in caso di produzione del volume di attività superiore al 90 per cento e fino a concorrenza del budget previsto negli accordi e contratti stipulati per l'anno 2020, come rendicontato dalla medesima struttura interessata. Il presente comma si applica, laddove ne sussistano i presupposti, anche nei confronti delle strutture di cui all'articolo 4, comma 13, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in condizioni di parità rispetto alle strutture sanitarie private accreditate. Ai soli fini del riconoscimento del ristoro ai sensi del presente comma, nei confronti delle strutture di cui all'articolo 4, comma 13, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il raggiungimento del limite del 90 per cento del budget deve intendersi riferito al 90 per cento della produzione resa dalle medesime strutture nel 2019.*

A tal fine, il riconoscimento dell'eventuale ristoro alle predette strutture è regolato nell'ambito dell'accordo interregionale per la compensazione della mobilità sanitaria, a seguito di apposita conferenza di servizi di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a valere sul livello di finanziamento assegnato in sede di riparto per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2022.

5-ter. La disposizione di cui al comma 5-bis si applica altresì agli acquisti di prestazioni socio-sanitarie per la sola parte a rilevanza sanitaria con riferimento alle strutture private accreditate destinatarie di un budget 2020 come riportato nei relativi accordi e contratti stipulati per l'anno 2020”.

La legge, quindi, prevede la possibilità per le Regioni di riconoscere alle strutture private accreditate, che, in virtù dell'emergenza Covid 19 hanno sospeso le proprie attività ordinarie, sino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e contratti di cui all'art. 8 quinquies del d.lgs 502/92 e s.m.i, stipulati per l'anno 2020, a ristoro dei soli costi fissi comunque sostenuti dalla struttura privata accreditata e rendicontati dalla stessa struttura.

La Regione, con il provvedimento impugnato, ha precisato che per produzione complessiva dovesse intendersi *“la somma derivante dalla produzione ordinaria (al netto dei controlli di appropriatezza) e dalla produzione e funzioni dedicate alla gestione dell'emergenza COVID-19 di cui all'accordo/contratto integrativo allegato alla DGR 689/2020; di precisare che il ristoro dei costi fissi fino al 90 per cento del budget assegnato e sottoscritto costituisce un limite massimo, tale che alle strutture private accreditate che abbiano registrato una produzione complessiva, definita come sopra riportato, inferiore al 90 per cento del budget è riconosciuta la sola percentuale del budget fino al limite indicato, risultante dalla somma tra la produzione complessiva erogata nel 2020 e la rendicontazione dei costi fissi sostenuti nel medesimo esercizio riproporzionati nella misura pari alla percentuale derivante dalla quota del budget non assorbito dalla produzione complessiva”.*

In sostanza, la ricorrente contesta che nell'ambito della produzione complessiva sia stata calcolata anche quella derivante dalla gestione dell'emergenza Covid 19, ritenendo che la remunerazione per quest'ultima dovesse essere erogata a parte.

Tale impostazione non può essere condivisa.

Infatti, la ratio della norma statale in esame è quella volta a garantire un rimborso per quelle strutture che non hanno potuto operare e che, quindi, hanno dovuto sostenere dei costi fissi per il mantenimento della struttura.

Al contrario, le strutture che hanno garantito i servizi Covid hanno operato riuscendo così, anche se eventualmente solo in parte, ad ammortizzare i costi fissi rimanendo in funzione proprio per effettuare le prestazioni legate all'emergenza Covid.

È poi da rilevare che il contratto allegato alla DGR 689/2020, sottoscritto anche dalla ricorrente, stabilisce che *“le attività non tariffabili e legate all'emergenza COVID, potranno essere remunerate in misura ulteriore rispetto al livello di finanziamento assegnato per l'anno 2020 solo in caso di raggiungimento del budget per effetto della produzione ospedaliera ordinaria e della produzione ospedaliera autorizzata dal presente contratto, applicando i criteri di remunerazione vigenti e previsti all'articolo 7”* (art. 4, comma 7), evidenziando così che all'interno del budget assegnato, debba essere ricompresa anche la produzione resa e le funzioni dedicate per fronteggiare l'emergenza Covid.

Infine, l'art. 4, comma 5 bis, del d.l. 34/2020, stabilisce che questo contributo possa essere erogato *“ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale”*, confermando così l'impostazione sopra delineata, posto che in caso contrario si supererebbe sicuramente l'equilibrio economico, dovendo il SSN provvedere al pagamento oltre al 90% del budget anche i costi ulteriori derivanti dall'emergenza Covid.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Stante la novità della questione le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere, Estensore

Silvia Piemonte, Referendario

L'ESTENSORE

Claudia Lattanzi

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO