

Pubblicato il 21/04/2023

N. [00044/2023](#) REG.PROV.CAU.
N. [00098/2023](#) REG.RIC.
N. [00099/2023](#) REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 98 del 2023, proposto dalla Gemelli Molise s.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Salvatore Di Pardo, Vita Lucrezia Vaccarella e Fabio Verile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Molise; Commissario *ad Acta* per l'Attuazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise; Conferenza Permanente per i Rapporti tra Stato Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano; ciascuno in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e

difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Campobasso, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n. 74;

Azienda Sanitaria Regionale del Molise – A.S.RE.M., in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Senatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 99 del 2023, proposto dai dott.ri Francesco Prof. Deodato, Gabriella Macchia, Marica Ferro, Vincenzo Picardi, Mariangela Boccardi, Milena Ferro, Donato Pezzulla, Paolo Bonome, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Di Pardo, Vita Lucrezia Vaccarella e Fabio Verile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Molise; Commissario ad Acta per l'Attuazione del Piano di Rientro dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise; Conferenza Permanente per i Rapporti tra Stato Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano; ciascuno in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Campobasso, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n. 74;

Azienda Sanitaria Regionale del Molise – A.S.RE.M., in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Senatore, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

quanto al ricorso n. 98 del 2023:

-del decreto del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise assunto al prot. n. 1 del 20.1.2023, avente ad oggetto le “*Linee guida per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate. Approvazione*”, ivi incluso l'Allegato A contenente le “*Linee guida per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate con il SSN*” – trasmesso al Gemelli Molise s.p.a. con nota regionale prot. n. 14885 del 23.01.2023;

-della Deliberazione del Direttore Generale della A.S.RE.M. assunta al prot. n. 137 del 3.2.2023, avente ad oggetto il “*DCA n. 1/2023 – Linee guida per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate: presa d'atto ed approvazione protocollo operativo*”, e di tutti i documenti a questa allegati, ivi incluso il “*Protocollo operativo per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture private contrattualizzate con il SSN*”;

-del provvedimento dell'A.S.RE.M. assunto al prot. n. 14255 del 3.2.2023, avente ad oggetto il “*Decreto del Commissario ad Acta n. 1/2023 – Trasmissione del Direttore Generale n. 137 del 3.2.2023: protocollo per la erogazione delle prestazioni di radioterapia*”;

-del provvedimento della Direzione Generale Salute della Regione Molise assunto al prot. n. 31907 del 20.2023, avente il seguente oggetto “*Medici prescrittori Gemelli Molise spa – Sistema Tessera Sanitaria – Revoca abilitazione prescrizione prestazioni a carico del SSR*”;

-del provvedimento del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise acquisito dalla Regione Molise con prot. n. 15619 del 24.1.2023;

-ove occorra, di ogni altro atto attuativo e del parere e verbale adottato dal Tavolo Tecnico, nella parte in cui pregiudicano la posizione giuridica della Gemelli Molise s.p.a.;

quanto al ricorso n. 99 del 2023:

-del decreto del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise assunto al prot. n. 1 del 20.1.2023, avente ad oggetto le “*Linee guida per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate. Approvazione*”, ivi incluso l'Allegato A contenente le “*Linee guida per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate con il SSN*”;

-della Deliberazione del Direttore Generale della A.S.RE.M. assunta al prot. n. 137 del 3.2.2023, avente ad oggetto il “*DCA n. 1/2023 – Linee guida per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate: presa d'atto ed approvazione protocollo operativo*” e di tutti i documenti a

questa allegati, ivi incluso il “*Protocollo operativo per l'erogazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture private contrattualizzate con il SSN*”;

-del provvedimento dell’A.S.RE.M. assunto al prot. n. 14255 del 3.2.2023, avente ad oggetto il “*Decreto del Commissario ad Acta n. 1/2023 – Trasmissione del Direttore Generale n. 137 del 3.2.2023: protocollo per la erogazione delle prestazioni di radioterapia*”;

-del provvedimento della Direzione Generale Salute della Regione Molise assunto al prot. n. 31907 del 20.2023, avente il seguente oggetto “*Medici prescrittori Gemelli Molise spa – Sistema Tessera Sanitaria – Revoca abilitazione prescrizione prestazioni a carico del SSR*”;

-del provvedimento del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise acquisito dalla Regione Molise con prot. n. 15619 del 24.1.2023;

-ove occorra, di ogni altro atto attuativo e del parere e verbale adottato dal Tavolo Tecnico, nella parte in cui pregiudicano la posizione giuridica dei ricorrenti;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimiate;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, presentata in via incidentale dalle parti ricorrenti;

Visto l'art. 55 del cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2023 il dott. Francesco Avino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

- con gli atti introduttivi del presente giudizio la società Gemelli Molise e alcuni suoi sanitari, facenti parte dell'*equipe* del reparto di radioterapia, hanno impugnato il d.C.A. n. 1/2023 e gli atti successivi e conseguenti, con i quali sono state approvate le linee guida e i protocolli operativi per la prescrizione e somministrazione delle prestazioni di radioterapia da parte delle strutture contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale;

- i ricorrenti, nel rimarcare che il Gemelli Molise risulta attualmente l'unico soggetto erogatore delle dette prestazioni nel territorio regionale del Molise, lamentano l'illegittimità delle nuove modalità stabilite, dagli atti in epigrafe, per l'accesso ai trattamenti radioterapici erogati per conto del Sistema sanitario;

- le impugnative, che presentano analoghi contenuti, sottopongono a critica, in particolare, la scelta dell'Amministrazione di affidare all'esterno i compiti di validazione e prescrizione delle dette prestazioni, ossia all'Unità operativa Complessa di Oncologia del P.O. "Cardarelli", lamentando che tale nuovo sistema sottragga la gestione dell'intero processo di cura radioterapico alla struttura ricorrente, che, per il fatto di essere più vicina al malato, oltre che dotata della più specializzata competenza, è in grado di assicurare

immediatamente le necessarie terapie di settore, garantendo così una risposta rapida, efficiente e efficace al paziente, risposta che verrebbe altrimenti compromessa;

Dato atto che:

- le Amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio ricostruendo in primo luogo la genesi dei provvedimenti impugnati;

-secondo le tesi delle parti resistenti la Gemelli Molise avrebbe perduto le condizioni per il mantenimento dell'abilitazione all'utilizzo in proprio dei ricettari del S.S.N.: questo a seguito del mutamento del suo assetto societario e proprietario, non più riferibile alla Fondazione "Policlinico Universitario Agostino Gemelli I.R.C.S.S." e ormai quasi interamente in mano privata;

-l'Amministrazione sanitaria ha altresì evidenziato che il nuovo sistema di validazione e prescrizione delle cure radioterapiche appena introdotto risponderebbe anche ad alcune irregolarità, riscontrate dall'Azienda Sanitaria all'esito di recenti attività ispettive e inerenti alle modalità prescrittive ed esecutive delle prestazioni di radioterapia, accertamenti dai quali sarebbe emerso un aumento anomalo della produzione e dei costi posti a carico del S.S.R. per l'attività di radioterapia;

Osservato che le Amministrazioni intimate hanno richiamato a supporto dei provvedimenti contestati in giudizio il parere prot. LEG0006535-P-22/12/2022 emesso dall'Ufficio Legislativo del Ministero per la Salute, fornito a riscontro di una richiesta di delucidazioni sulla possibilità di estendere l'autorizzazione

all'utilizzo dei ricettari medici al personale del Gemelli Molise, nella sua nuova configurazione societaria (che non vede più tale struttura riferibile all'originario Ente di diritto pubblico);

Considerato, in proposito, che il citato parere ha indiscutibilmente posto in primo piano il principio per cui l'impiego dei ricettari per la prescrizione o proposta di prestazioni erogabili dal S.S.N. risulta riservato ai medici dipendenti dal servizio medesimo o con lo stesso convenzionati nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali (cfr. l'art. 2, comma 1°, del D.L. n. 443/1987), aggiungendo a tali categorie il solo personale dei policlinici universitari e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (vd. l'art. 50, comma 2° e 4° del D.L. n. 269/2003);

Dato però atto che il medesimo parere, al contempo, ha anche posto in chiaro come, *“nell'ipotesi in cui il personale della struttura in questione possa essere ricondotto nel novero del personale medico universitario afferente ai policlinici universitari, in base alla valutazione e autorizzazione di competenza della Regione, non sembrano sussistere elementi ostativi all'utilizzo dei ricettari nel rispetto dell'ambito di applicazione dei commi 2 e 4 dell'articolo 50 del decreto legislativo 269/2003”*;

Ritenuto pertanto, al pur sommario esame proprio della presente fase cautelare, che l'impugnata interdizione assoluta del personale medico della Gemelli Molise all'impiego dei ricettari, pur non mancando certo di una base giuridica, appare nondimeno una misura che non può dirsi, almeno *prima facie*, priva di alternative, né ineludibilmente discendente dall'esito delle operazioni

commerciali che hanno interessato il complesso aziendale della ricorrente;

Ribadito difatti, in proposito, che il citato parere ministeriale denota la praticabilità anche di impostazioni alternative che, per quanto derogatorie rispetto alle regole generali, consentirebbero pur sempre all'Amministrazione, nell'esercizio della discrezionalità sua propria, di confermare l'abilitazione all'utilizzo dei ricettari in questione in capo ai medici delle strutture private accreditate concretamente riconducibili al novero del personale medico universitario afferente ai policlinici universitari, come sembra peraltro già accadere in altre Regioni d'Italia (Veneto e Lombardia), e questo vieppiù limitatamente ad alcune soltanto delle prestazioni a carico del sistema sanitario, quale la radioterapia;

Richiamato quanto emerge dalla lettura di entrambe le impugnative sul fatto che, tra i sanitari in servizio presso la struttura Gemelli Molise, figura anche la presenza di personale medico universitario -in particolare, il prof. Francesco Deodato- afferente alla facoltà di Medicina e Chirurgia istituita presso il Policlinico Universitario Agostino Gemelli dell'Università Cattolica del S. Cuore di Roma, oltre che dotato di approfondite competenze specialistiche nel settore dell'oncologia radioterapica;

Ritenuto, pertanto, che queste circostanze non escluderebbero la possibilità che la Regione Molise, nell'esercizio della discrezionalità che le compete, possa confermare in capo alla Gemelli Molise l'autorizzazione all'utilizzo dei ricettari, nei limiti

in cui tale struttura disponga di personale interno riconducibile a quello medico universitario afferente ai policlinici universitari;

Messo in luce, di contro, che la scelta, a base dei provvedimenti impugnati, di affidare la fase di validazione e prescrizione delle prestazioni di radioterapia ad un soggetto diverso da quello che, avendo in cura il paziente, è poi tenuto alla somministrazione delle prestazioni, è suscettibile di produrre risultati disfunzionali nell'erogazione dell'intero e complesso trattamento radioterapico, con il rischio non remoto di compromettere la tempestività e continuità della risposta del sistema sanitario nell'accesso a prestazioni salvavita rese nei confronti dei pazienti oncologici;

Soggiunto, infine, che l'Amministrazione sanitaria ben potrebbe perseguire eventuali irregolarità nelle modalità prescrittive delle prestazioni di radioterapia attraverso le ordinarie attività di rilevazione e, quando del caso, di contestazione, nei confronti della struttura ricorrente, senza che quest'ultima debba necessariamente essere privata del compito di validazione e prescrizione dei trattamenti radioterapici, e pertanto senza assoggettarla al sistematico controllo di altre strutture sanitarie;

Ritenuto, alla luce delle considerazioni che precedono, che la scelta di introdurre la misura contestata non sembra assistita da un compiuto supporto istruttorio e motivazionale, potendosi dubitare della tenuta dei provvedimenti impugnati anche sotto il profilo del rispetto dei necessari parametri di proporzionalità;

Osservato che in questo contesto la domanda cautelare di parte ricorrente si presenta dunque suscettibile di accoglimento, per

l'effetto dovendosi disporre nelle more del giudizio la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti amministrativi impugnati nella parte in cui hanno sottoposto a un soggetto esterno le prescrizioni e validazioni delle prestazioni di radioterapia da erogarsi da parte della struttura della ricorrente;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) accoglie l'istanza di sospensiva proposta a corredo dei ricorsi in epigrafe e per l'effetto sospende, entro i limiti di cui in motivazione, l'efficacia dei provvedimenti impugnati.

Fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 22.11.2023.

Compensa le spese della presente fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario

Francesco Avino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Avino

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO