

N. 00296/2009 REG.SEN.
N. 00291/2008 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria
(Sezione Prima)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 291 del 2008, proposto da:

Pietro Paolo De Luca, Giuseppe Curia, Andrea Iorio, Walter Filice, Giuseppe Rumore, Saverio Curcio, Francesca Mazzarone, Salvatore Gennaro Morrone, Barbuscio Federico, Emilio Forte, Francesco Cimino, Vincenzo Scutari, Viadimiro Liotti, Amedeo Leone rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Ferrari, con domicilio eletto presso Paola Garofalo in Catanzaro, via A.Turco N.71;

contro

Regione Calabria, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Falduto, con domicilio eletto presso Paolo Falduto in Catanzaro, viale De Filippis,280 c/o Avvoc.Reg; Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza;
e con l'intervento di
ad adiuvandum:

De Rosis Giuseppe, Filippo Vergata, Giuseppe Bitonti Greco Francesco Antonio, rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Ferrari, con domicilio eletto presso Paola Garofalo in Catanzaro, via A.Turco N.71;

ad opponendum:

Luciano Conforto, Rosaria Princi, Salvatore Zaccone, Maurizio Bilotta, Cesare Borrello, Pierino Anastasio, Luigi Pupa, Salvatore Soluri, Luigi Faragò, Attilio Bellini, Gianfranco Grisafi, Giuseppe Corasaniti, Francesco Torchia, Concetta Passafaro, Giuseppe Sinopoli, Lorenzo Mangiola, Roberta Poeti, Giovanni Cristofaro, Antonio Placida, Francesco Pascuzzi, Alessandro Primerano, Sante Prestia, Pasquale Messina, Chiarina Cristelli, Rosa Maria Bartone, Antonio Preiti, Nicolina Còrigliano, Elisabetta Tavella, Francesco Policaro, Antonio Pintimalli, Francesco Pantano, Cesare Giovanni Prestia, Angelo De Leo, Damiano Cavallaro, Giuseppe Callà, Carlo Salvatore Brosio, Anna Maria Caruso, Raffaelino Lorè, Rosario Nicola La Rizza, Gregorio Saverio Altilia, Anselmo Poerio, Rosanna Murgia, Maria Caterina Figliuzzi, Francesca Gallo, Antonio Madia, Salvatore Virelli, Domenico Piro, Rosario P. Arenante, Marco Giordano, Giuseppe Ierardi, Ilaria Cosco, Maria Giovanna Lamanna, Vincenzo Lamanna, Giuseppe Liotta, Sergio Tedesco, Carmine Talerico, Giuseppe Emilio Gualtieri, Luisa Colosimo, Mario Piscitelli, Antonio Marasco, Carmelo Saiviati, Giuseppe Foresta, Vincenzò Pisano, Francesco Caparra, Salvatore Barletta Giuseppe Fera, Pasquale Locane, Gianfranco Pascale, Francesco Viteritti, Giulio Elmo, Francesco Paolo Pancaro, Venerando Attardo, Angelo Capalbo, Adriano Gabriele, Marialuisa De Marco, Antonio Chiamonte, Luigi Maria Monterossi, Francesco Matrango, Enrico Palma, Domenico La Sala, Ivana Ida Cariati, Ivana Domanico, Maria Rosaria Mazzuca, Egidio Ritacca, Massimo Lomonaco, Giorgio Civitelli, Giuseppe Guzzo, Agostino Armentano,

Francesco Sbuscio, Roberto Gallo, Flavio Caloiero, Franco Impoco, Pierluigi Longo, Francesco Tisci, Daniela Filocamo, Luisa Miraglia, Anna Polino, Raffaele Giovane, Francesco Marino, Anamaria Enescu, Pietro Pittelli, Marcello Amato, Francesco Greco, Domenico Ramundo Paola Magnani, Pierpaolo Avolio, Marcellino Gallo, Aldo Nardi, Antonio Varcasia, Olga Santoro, Bruno Romanelli, Giuseppe Lizzano, Salvatore Le Rose, Francesco Santagada, Rocco Versace, Maria Gualtieri, Domenico Celestino, Carmine Pisapia, Maria Giovanna Tarantino, Arturo Lauria, Massimiliano Crea, Silvano Bertone, Davide D' Ambrosio, Bruno Anghelone, Domenico Benedetto, Mario Salvatore Trapani, Carmela De Seta, Carmelo Iacobino, Giovanni Caridi, Paolo D'Ascola, Daniela Surace, Elisabetta Pezzimenti, Francesco Ascrizzi; Antonio Ravenda, Maurizio Foti, Alessandro Taranto, Antonio Alvaro, Ferdinando Misitano, Giuseppina Filianoti, Laura Pompeo, Giovanna Valeria Neri, Leone Pangallo, Salvatore Bonfiglio, Tommaso Pangallo, Kety Scordo, Francesco Cannizzaro rappresentati e difesi dagli avv. Alfredo Gualtieri, Demetrio Verbaro, con domicilio eletto presso Alfredo Gualtieri in Catanzaro, via Vittorio Veneto,48;

Zupi Mario, rappresentato e difeso dagli avv. Bianca Zupi, Domenico Zupi, con domicilio eletto presso Brunella Candreva in Catanzaro, via Crispi,146;

Giovanni Fontana, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giovanni Coscarella e Lucia Scarpelli, elettivamente domiciliati a Catanzaro in Via Brunone di Colonia presso lo studio dell' Avv.to Antonio Torchia.

per l'annullamento

Della deliberazione della Giunta regionale n. 35 del 18.10.2008 avente ad oggetto "Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni, medici veterinari e altre professionalità sanitarie (Biologi, Chimici, Psicologi) ambulatoriali. Applicazione ai veterinari a rapporto libero professionale", nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

Visto il ricorso 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 nell'udienza pubblica del giorno 30/01/2009 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

I ricorrenti sono medici veterinari, iscritti all'Ordine Provinciale Veterinari di riferimento, asseritamente titolari dei requisiti per la stipulazione delle convenzioni di cui all'Accordo Collettivo Nazionale (d'ora in avanti ACN) del 23.3.2005 per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità (biologi, chimici, psicologi), stipulato ai sensi del Dlgs 502/1992 e successive modifiche.

I ricorrenti impugnano la delibera della Giunta Regionale della Calabria 18.10.2008 n. 35, affermando che essa impedirebbe la concreta e reale applicazione dell'ACN del 2005, risolvendosi in uno strumento di aggiramento del contenuto dello stesso.

In particolare i ricorrenti affermano che la delibera impugnata si risolverebbe in un aggiramento dell'accordo n. 2 del 25.1.2007, con cui la Conferenza Permanente stato-regioni Conferenza permanente sanciva intesa sull'accordo di modifica dell'art. 21 dell'ACN.

L'accordo prevede precise procedure e requisiti per la stipulazione di convenzioni tra i veterinari e le regioni, mentre l'impugnata delibera n. 35 del 18.10.2008, al contrario prevedrebbe la nascita di rapporti convenzionali in violazione dell'accordo citato.

Con ricorso presso il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria, depositato il 25.3.2008, i ricorrenti impugnano il provvedimento in epigrafe, deducendo i seguenti motivi.

a) Violazione di legge (art. 21 octies l. n. 241/1990; art. 48, 1. n. art. 8, Dlgs n. 502/1992; art. 49, 1. n. 412/1991; art. 2 nonies DL 81/2004, come modificato dalla l. n. 138/2004; art. 1 c. 178 della legge 311/2004). Violazione del contenuto dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23.3.2005 (artt. 1, 3, 4, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 23, 24, 25, norma finale 6 e transitorie 3 e 4); disparità di trattamento e violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Con la prima censura i ricorrenti sviluppano un articolato ragionamento, teso a dimostrare che con l'impugnata delibera sarebbero stati violati i requisiti specifici per la stipulazione delle convenzioni tra i veterinari e il SSR sancite dall'art. 21 dell'ACN. Infatti, la delibera 35/2008 ha disposto la trasformazione, ricorrendo determinati requisiti, dei rapporti libero-professionali dei veterinari con la Regione in rapporti convenzionali ai sensi dell'ACN. Affermano i ricorrenti che l'articolata procedura prevista dall'art. 21 dell'ACN vincolerebbe le regioni le quali, conseguentemente, non potrebbero prevedere procedure diverse da quelle disciplinate dall'accordo. Infatti la Regione potrebbe indubbiamente disporre delle proroghe dei rapporti libero-professionali in attesa dell'entrata in vigore delle graduatorie, ma non potrebbe stipulare nuove convenzioni, in deroga all'ACN.

Inoltre, affermano i ricorrenti, la delibera violerebbe gli articoli 3 e 97 della Costituzione, instaurando una disparità tra i veterinari già titolari di rapporti libero-professionali e quelli che non lo sono. Stessa sorte subirebbero le esigenze di parità di trattamento economico e normativo di cui all'art. 48 della legge 833/78.

b) Eccesso di potere/sviamento rispetto ai contenuti dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23.3.2005 (artt. 1, 3, 4, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 23, 24, 25, norma finale 6, norme transitorie 3 e 4). Eccesso di potere/illogicità/incongruità/contraddittorietà rispetto al contenuto della delibera GR. n. 58/2007, del decreto dirigenziale n. 9785/2007 e rispetto alla stessa delibera n. 35/2008.

La Regione Calabria, che ha partecipato alle trattative dell'Accordo Collettivo Nazionale come parte del SISAC (Struttura tecnico interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il SSN), avrebbe adottato, affermano i ricorrenti, un atto in contrasto con quello da lei stessa stipulato. Inoltre il provvedimento impugnato sarebbe in contrasto con la precedente scelta della Regione Calabria di prorogare i rapporti libero-professionali in attesa della formazione della graduatoria.

c) Incompetenza assoluta/carenza di potere ed abuso. Nullità Inesistenza/illiceità della deliberazione n. 35/2008 per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21 septies l. n. 241/1990.

La Giunta Regionale mancherebbe totalmente di competenza nella materia, in quanto la legge demanderebbe agli accordi tra SISAC e Organizzazioni sindacali i rapporti tra medici convenzionati e regioni. La delibera impugnata sarebbe una modifica unilaterale dell'accordo collettivo nazionale assolutamente non adottabile dalla Regione, in violazione dell'art. 48 della legge 833/1978. L'unica possibilità per la Regione sarebbe stata la stipulazione di convenzioni attuative, non l'adozione di atti unilaterali.

Si è costituita la Regione Calabria, resistendo al ricorso.

Sono altresì intervenuti ad adiuvandum i soggetti indicati in epigrafe, medici veterinari interessati all'annullamento della delibera.

Sono altresì intervenuti ad appendum i soggetti meglio indicati in epigrafe, medici veterinari titolari di rapporti libero-professionali con la Regione Calabria ed interessati al mantenimento della delibera impugnata. Alla pubblica udienza del 30.1.2009 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente il Tribunale ritiene di affermare la propria giurisdizione sul ricorso in esame. Come è noto sussiste l'esclusiva competenza del giudice ordinario a conoscere delle posizioni pattizie dei medici di medicina generale come stabilito dal Dlgs. n. 165/2001, espressamente richiamato dall'art. 25, c. 27, l. n. 289/2002. Il ricorso però non riguarda la validità di una regola del contratto collettivo fra la Regione e i medici specialisti, ma impugna una Delibera di Giunta della Regione Calabria volta a istituire (tra l'altro, asseritamente, al di fuori delle procedure previste dall'accordo collettivo) una procedura per la trasformazione dei contratti di diritto privato in essere tra i veterinari e il Sistema Sanitario Regionale in Convenzioni di cui all'"Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità (biologi, chimici, psicologi) ai sensi del Dlgs. n. 502/92 e successive modificazioni" (d'ora in poi ACN), stipulato il 23.3.2005. Si tratta palesemente di un atto generale di macrororganizzazione nei confronti del quale i ricorrenti fanno valere un interesse legittimo con la conseguente giurisdizione del giudice amministrativo. Va infatti considerato che, seppure l'art. 48, l. n. 833/1978, prima e l'art. 8, Dlgs n. 502/1992 hanno demandato alla fonte pattizia la disciplina del rapporto tra il Servizio Sanitario Nazionale ed i medici di medicina generale, le medesime norme mantengono i poteri discrezionali delle Amministrazioni in materia di le scelte di programmazione sanitaria, riguardo alle quali l'Amministrazione conserva poteri discrezionali, la cui cognizione è oggetto della giurisdizione del giudice amministrativo (da ultimo Cds Sez. V 20.1.2009 n. 241).

2 Per il resto il Collegio non ritiene necessario trattare le numerose eccezioni di inammissibilità provenienti dalla Regione Calabria e dagli intervenienti ad opponendum, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2.1 La tesi dei ricorrenti è che l'impugnata delibera n. 35 del 18.1.2008 sarebbe sostanzialmente elusiva dell'ACN del 23.3.2005, integrato per la medicina veterinaria da intese successive, e in particolare dal documento della Conferenza Stato Regioni n. 2 del 25.1.2007, il quale stabilisce i requisiti per l'inserimento dei medici veterinari nelle graduatorie per la stipulazione di incarichi a tempo indeterminato con il Sistema Sanitario Regionale.

2.2 La parte in cui detta delibera sarebbe elusiva del dettato dell'accordo è quella in cui si stabilisce la possibilità che, in presenza di determinati requisiti, i contratti dei veterinari che svolgono prestazioni a favore del SSR in virtù di contratti di diritto privato possano essere trasformati in rapporti convenzionali a tempo determinato in attesa della loro trasformazione a tempo indeterminato, che avverrà con legge regionale.

2.3 In particolare, secondo l'articolato ragionamento dedotto dai ricorrenti nel primo motivo di ricorso, la delibera violerebbe l'art. 21 dell'ACN, il quale prevede dettagliatamente la procedura per la stipulazione dei rapporti convenzionali. Tale articolo, affermano i ricorrenti, vincolerebbe la Regione, che con la delibera impugnata starebbe, illegittimamente, costruendo dei rapporti convenzionali in casi non previsti dall'ACN.

2.4.1 Inoltre i ricorrenti affermano che la delibera, in violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, costruirebbe una corsia preferenziale non prevista dalla normativa per i veterinari già titolari di rapporti di diritto privato con il SSR, senza alcun procedimento di selezione.

2.5 Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano che la Regione avrebbe esorbitato rispetto al ruolo per essa previsto dall'ACN, alla stipulazione del quale la stessa aveva

partecipato, come espressione della parte pubblica (che è la Struttura Tecnica Interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il SSN, denominata SISAC). Inoltre

il contenuto dalla delibera impugnata sarebbe in contraddizione con l'attività pregressa della Regione Calabria. Infatti, la Regione da una parte si starebbe attivando per dare attuazione al citato Accordo collettivo Nazionale, dall'altra sarebbe impegnata a costituire, come nel caso in esame, delle procedure del tutto sganciate dallo stesso e palesemente illegittime.

2.6 Infine il terzo motivo di ricorso deduce l'incompetenza della Regione a prevedere nuove procedure di stipulazione delle convenzioni, in quanto la vigente normativa riserva agli accordi nazionali la disciplina dei rapporti convenzionali.

3 Il Collegio ritiene che i tre motivi di ricorso possano essere trattati unitariamente, in quanto la questione fondamentale sottesa al ricorso risulta essere la conformità della delibera impugnata all'ACN, la quale però va valutata anche in rapporto ad alcune norme destinate a regolare le situazioni in essere al momento dell'approvazione dell'accordo e, in particolare, in relazione alla norma transitoria n. 4 dell'ACN stesso che stabilisce come "i rapporti convenzionali non conformi adottano, dalla data di pubblicazione del presente accordo e fino alla loro scadenza, le clausole normative ed economiche del presente accordo". Inoltre, come del resto rilevato dalla difesa Regionale e dagli intervenienti ad opponendum, l'accordo del 1.3.2006 (approvato con Atto della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano Rep.2499 del 1.3.2006) che ha esteso ai medici veterinari l'applicazione dell'ACN prevede che fino all'entrata in vigore della prima graduatoria e in ogni caso fino alla loro scadenza, permangono i contratti in essere.

3.1 Il Collegio osserva che tali disposizioni relative all'ACN non sono in discussione. Si tratta, infatti, di norme transitorie specificatamente previste dall'Accordo Collettivo Nazionale del 20.3.2005 e dagli accordi successivamente raggiunti tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali.

3.2 In rapporto a tali norme il Collegio ritiene che la delibera impugnata non sia, allo stato attuale, violativa dell'ACN.

3.3 Infatti, come accennato in precedenza, l'Accordo Collettivo Nazionale e le successive intese prevedono, da una parte che rapporti convenzionali non conformi adottino, dalla data di pubblicazione dell'accordo e fino alla scadenza le clausole normative ed economiche dell'accordo e dall'altra, soprattutto, prevedono la permanenza dei contratti in essere "fino all'entrata in vigore della prima graduatoria e in ogni caso fino alla loro scadenza".

3.4 Tali previsioni sono contenute, rispettivamente, nella norma transitoria n. 4 c. 2 dell'ACN e nell'accordo aggiuntivo del 1.3.2006, in particolare all'art. 1 c.2, che recita "Le situazioni e i contratti in essere restano in vigore, salvo diverse determinazioni regionali, fino all'entrata in vigore della prima graduatoria e in ogni caso fino alla loro scadenza".

3.5 A parere del Collegio tali disposizioni non possono che essere interpretate nel senso seguente:

1) I contratti in essere permangono fino all'approvazione della nuova graduatoria (o, qualora tale approvazione, sia precedente alla scadenza di detti contratti, fino a tale scadenza).

2) I contratti devono essere adeguati alle previsioni normative ed economiche dell'Accordo Collettivo Nazionale.

3.6 In presenza di queste condizioni all'impugnata delibera Regionale, allo stato, non può essere riconosciuto un contenuto elusivo dell'Accordo, tale da integrare le illegittimità dedotte dai ricorrenti, che in realtà convergono verso un unico punto: il contrasto tra la delibera impugnata e l'ACN.

3.7 Al Collegio non sfugge che le norme transitorie dell'accordo possano, astrattamente, essere utilizzate per un'elusione dello stesso. Infatti, le Regioni, attraverso la "sanatoria" dei rapporti in essere potrebbero di fatto, porre nel nulla la necessità di esperire le procedure selettive previste dall'ACN, con la lesione del diritto di tutti i medici veterinari non titolari di rapporti di diritto privato con le Aziende Sanitarie di accedere alle procedure selettive previste dall'ACN.

Dall'altra la trasformazione in rapporti convenzionali a tempo determinato dei contratti in essere potrebbe portare a un rinvio "sine die" delle procedure di selezione previste dall'accordo.

3.8 Nonostante ciò, allo stato, la Regione si è limitata ad applicare le norme previste dall'ACN e dai successivi accordi adeguando i rapporti in essere (precedentemente tenuti mediante contratti di carattere libero-professionale) alle norme previste dall'Accordo Collettivo Nazionale. La delibera impugnata, del resto, allo stato non modifica neanche la durata degli accordi precedentemente in essere, prevedendo esclusivamente la loro trasformazione in rapporti convenzionali a tempo determinato secondo le regole previste dall'ACN.

3.9 Una lesione per le aspettative dei ricorrenti potrebbe essere integrata solo al momento (allo stato meramente eventuale) della trasformazione di tali rapporti in rapporti convenzionali a tempo indeterminato o, ancora, attraverso la valutazione dell'incidenza degli incarichi assegnati tramite la delibera impugnata sulla programmazione regionale. Il tutto considerando che l'eventuale stipulazione di rapporti convenzionali a tempo indeterminato con i soggetti interessati dalla delibera è, allo stato, del tutto eventuale e affidata ad una successiva legge Regionale.

4 Conseguentemente il Collegio ritiene che la Delibera impugnata, trasformando i rapporti libero professionali già in essere in rapporti convenzionali a tempo determinato ai sensi dell'ACN, non violi le procedure previste dall'accordo stesso per la costituzione ex novo di rapporti convenzionali, stante l'ampia formulazione delle norme transitorie in precedenza ricordate. Il primo motivo di ricorso è quindi infondato. Non sussistendo tale violazione, cadono anche le illegittimità denunciate con il secondo e il terzo motivo di ricorso. Infatti, la delibera di Giunta Regionale 35/2008, essendo conforme all'ACN non può essere affetta da eccesso di potere né rispetto all'ACN stesso né rispetto a precedenti delibere della Regione Calabria, avendo al contrario dato attuazione alle norme transitorie specificatamente previste all'interno dell'accordo. Non è altresì configurabile alcuna disparità di trattamento, considerando appunto che lo stesso ACN prevede l'applicazione delle norme in esso contenute ai rapporti in essere. Infine, per le medesime ragioni, non è riscontrabile il difetto assoluto di competenza della regione dedotto con il terzo motivo di ricorso, considerato che l'adeguamento dei rapporti in essere e la loro permanenza fino all'entrata in vigore della convenzione è prevista dall'ACN e dalle successive pattuizioni.

In base alle considerazioni fin qui svolte, il provvedimento impugnato è esente da vizi, per cui il ricorso deve essere respinto.

Sussistono giuste ragioni per compensare le spese per tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo della Calabria, Sede di Catanzaro, Sezione I pronunciandosi sul ricorso in epigrafe, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera
di consiglio del giorno 30/01/2009
con l'intervento dei Magistrati: Cesare
Mastrocola, Presidente Concetta
Anastasi, Consigliere Giovanni Ruiu,
Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 25/03/2009
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)
IL SEGRETARIO