

N. 00204/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00863/2009 REG.RIC.  
N. 00936/2009 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 la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 863 del 2009, proposto da:

Sds Sindacato Dirigenti Sanitari del Ssn e delle Arpa, Ordine Nazionale dei Biologi, Laura Sabatini, Piero Bartoli, Enzo Frati, Alessandra Alecci, Norma Magini, rappresentati e difesi dagli avv. Giuseppe Barone, Monica Passalacqua, Giovanni Crisostomo Sciacca, con domicilio eletto presso Monica Passalacqua in Firenze, via XX Settembre n. 60;

*contro*

Regione Toscana in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Enrico Baldi, domiciliata in Firenze, piazza dell'Unità Italiana n. 1;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

A.N.Te.L. Associazione Nazionale Tecnici Sanitari di Laboratorio Biomedico, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Croce, con domicilio eletto presso Carlo Piccioli in Firenze, via XX Settembre n. 76;

sul ricorso numero di registro generale 936 del 2009, proposto da:  
Stefano Rapi, Consiglio Nazionale dei Chimici, rappresentati e difesi  
dall'avv. Antonio Maria Leozappa, con domicilio eletto presso Enea  
Baronti in Firenze, via Maggio, 30;

*contro*

Regione Toscana in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e  
difesa dall'Avv. Enrico Baldi, domiciliata in Firenze, piazza dell'Unità  
Italiana n. 1

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Corso di Diploma  
Universitario in Tecniche di Laboratorio Biomedico - Facoltà di  
Medicina e Chirurgia - Pisa, Corso di Diploma Universitario in  
Infermiere - Facoltà di Medicina e Chirurgia - Pisa, non costituiti in  
giudizio;

*nei confronti di*

Federazione Ordini Farmacisti Italiani, rappresentata e difesa dall'avv.  
Paolo Leopardi, con domicilio eletto presso Nicoletta Zampi in Firenze,  
via Alfani 70;

Associazione Italiana Tecnici Sanitaria di Laboratorio Biomedico -  
Antel, Ordine Nazionale dei Biologi, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 863 del 2009:

- della Delibera della Giunta Regionale n. 1130 del 22.12.2008, ad  
oggetto «Attività dei Servizi Diagnostici di Medicina di laboratorio:  
modello operativo di riferimento per le attività analitica con tecnologia  
Point of Care Testing. Approvazione» (all. 2), nonché di ogni altro atto  
presupposto, connesso e consequenziale...

quanto al ricorso n. 936 del 2009:

- della delibera della Giunta Regionale n. 1130 del 22 dicembre 2008, avente ad oggetto "Attività dei Servizi Diagnostici di Medicina di Laboratorio: modello operativo di riferimento per le attività analitiche eseguite con tecnologia Point of Care Testing. Approvazione;
- della delibera della Giunta Regionale n. 313 del luglio 2007 avente ad oggetto "Indirizzi alle Aziende Sanitarie in merito all'attuazione del progetto di rimodellamento dell'attività dei servizi diagnostici di medicina di laboratorio";
- nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Toscana e di Federazione Ordini Farmacisti Italiani;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2014 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con deliberazione 22 dicembre 2008 n. 1130, la Giunta Regionale Toscana dava applicazione alla precedente deliberazione 7 maggio 2007 n. 313, approvando il modello operativo di riferimento per le attività analitiche eseguite con tecnologia Point of Care Testing (cd. POCT); in particolare, la responsabilità dei testi analitici effettuati fuori dal laboratorio clinico di riferimento e con l'ausilio di tecnologie elettroniche (in questo consistono, infatti, i cd. POCT) era attribuita al personale Tecnico sanitario di laboratorio, con possibilità di attribuirne la responsabilità anche a Farmacisti ed Infermieri; la funzione di

coordinamento del personale dedicato a questi compiti era poi attribuita un POCT Manager appartenente al profilo professionale di Tecnico sanitario di laboratorio.

La deliberazione in questione era impugnata, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalla SDS-SNABI, Sindacato dirigenti Sanitari del SSN e delle ARPA, dall'Ordine nazionale dei biologi e da alcuni biologi e medici svolgenti funzioni nei laboratori di analisi delle A.S.L. regionali; a seguito della presentazione dell'opposizione ex art. 10, 1° comma del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 da parte dell'Amministrazione regionale, il ricorso straordinario era trasposto in sede giurisdizionale e prendeva il numero di ruolo R.G. n. 863/2009.

A base dell'impugnazione erano poste censure di: 1) violazione della D.G.R. Toscana n. 313 del 7 maggio 2007, violazione dell'art. 9 del d.lgs. 165/2001, eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria; 2) violazione del d.P.R. 7 settembre 1984 n. 821, violazione dell'art. 15, 6° comma del d.lgs. 502 del 1992, violazione dell'art. 1 della l. 42 del 1999 e dei d.mm. 26 settembre 1994 n. 745 e 4 settembre 1994 n. 739.

Si costituiva in giudizio la Regione Toscana, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare di inammissibilità dell'impugnativa; nel giudizio interveniva altresì ad opponendum l'A.N.Te.L., Associazione nazionale Tecnici Sanitari di Laboratorio Biomedico, instando per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza 10 giugno 2009 n. 472, la Prima Sezione del T.A.R. rigettava l'istanza cautelare; con ordinanza 3 settembre 2009 n. 5537, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato accoglieva però l'appello proposto dai ricorrenti e concedeva la tutela cautelare richiesta con il ricorso.

La deliberazione 22 dicembre 2008 n. 1130 della Giunta Regionale

Toscana era impugnata altresì dal Consiglio Nazionale dei Chimici e dal Dott. Stefano Rapi (Dirigente Chimico di I livello presso il Dipartimento di Diagnostica di Laboratorio dell'A.U.O. "Careggi" di Firenze), con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; a seguito della presentazione dell'opposizione ex art. 10, 1° comma del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 da parte dell'Amministrazione regionale, il ricorso straordinario era trasposto in sede giurisdizionale e prendeva il numero di ruolo R.G. n. 936/2009.

A base dell'impugnazione erano poste censure di: 1) violazione del d.P.R. 10 febbraio 1984, violazione artt. 23 e 24 del d.P.R. 7 settembre 1984 n. 821 e del d.m. 26 settembre 1994 n. 745, violazione dell'art. 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, violazione del principio di professionalità specifica (art. 33, 5° comma Cost.), violazione artt. 3 e 97 della Costituzione; 2) violazione del d.P.R. 10 febbraio 1984, violazione artt. 23 e 24 del d.P.R. 7 settembre 1984 n. 821 e del d. 26 settembre 1994 n. 745, violazione dell'art. 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, violazione del principio di professionalità specifica (art. 33, 5° comma Cost.), violazione artt. 3 e 97 della Costituzione, illogicità, sviamento, travisamento dei fatti.

Anche in questo giudizio si costituiva la Regione Toscana, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare di inammissibilità dell'impugnativa; si costituiva altresì in giudizio la Federazione Ordini Farmacisti Italiani, controdeducendo sul merito del ricorso.

Con ordinanza 19 giugno 2009 n. 495, la Sezione rigettava l'istanza cautelare proposta con il ricorso.

All'udienza del 16 gennaio 2014, i ricorsi passavano quindi in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione deve procedere alla riunione dei ricorsi, sussistendo evidenti ragioni di connessione oggettiva.

Sempre in via preliminare, deve poi essere rigettata l'eccezione di inammissibilità dei due ricorsi, per omessa impugnazione della delib. 7 maggio 2007 n. 313 della Giunta Regionale Toscana, sollevata dalla difesa dell'Amministrazione Regionale; le due impugnative non investono, infatti, la contestazione della delibera-quadro emessa in materia dalla Regione Toscana (nel caso del ricorso R.G. n. 863/2008, assunta anzi a parametro della legittimità della successiva deliberazione), ma solo del provvedimento applicativo (la delib. G.R.T. 22 dicembre 2008 n. 1130), caratterizzato, come si dirà, da vizi di legittimità autonomamente rilevabili senza dover passare attraverso la preliminare impugnazione della deliberazione presupposta.

Nel merito, i ricorsi sono poi fondati e devono pertanto essere accolti.

In particolare, merita accoglimento il primo motivo del ricorso R.G. n. 863/2009.

La delib. G.R.T. 7 maggio 2007 n. 313 aveva, infatti, approvato un progetto generale di rimodellamento dell'attività dei servizi diagnostici di laboratorio che prevedeva una successiva concretizzazione ad opera di atti applicativi adottati nel rispetto delle relazioni sindacali e preceduti da un complessivo procedimento di contrattazione con le rappresentanze sindacali; al contrario, l'adozione della deliberazione G.R.T. 22 dicembre 2008 n. 1130 non risulta essere stata preceduta da alcuna fase di concertazione con le associazioni sindacali (tanto meno con la ricorrente SDS-SNABI, fornita di rappresentatività a livello nazionale) e la generica promessa (pag. 13 della memoria dd. 9 giugno 2009) della difesa dell'Amministrazione regionale di depositare <<cospicua documentazione>> sul procedimento partecipativo seguito

non ha poi trovato concretizzazione nel deposito di documentazione idonea a dimostrare un qualche procedimento di concertazione seguito dall'Amministrazione regionale.

Deve pertanto ritenersi che sia del tutto mancato il procedimento di concertazione-partecipazione previsto dalla G.R.T. 7 maggio 2007 n. 313 (che viene, ovviamente a concretizzare un vero e proprio autolimita dell'azione amministrativa), con conseguenziale illegittimità dell'atto applicativo.

Del resto, l'atto impugnato appare essere caratterizzato anche da una violazione sostanziale immediatamente evidente.

La previsione dell'art. 9 del d.P.C.M. 10 febbraio 1984 (indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in materia di requisiti minimi di strutturazione, di dotazione strumentale e di qualificazione funzionale del personale dei presidi che erogano prestazioni di diagnostica di laboratorio) riserva, infatti, al direttore responsabile di laboratorio generale di base (o di base con settori specializzati, o specializzato) la verifica di attendibilità dei risultati e la <<firma (de)i risultati delle analisi>>; ed è proprio sulla base della citata disposizione che si è formata una giurisprudenza che ha affermato l'illegittimità degli ordini di servizio che facciano <<ricadere sui tecnici di laboratorio compiti e responsabilità che non competono loro come effettuare, durante l'orario di reperibilità dei medici>> prestazioni di competenza medica come la sottoscrizione dei referti di analisi, pur essendo essi del tutto privi di cognizioni in materia (Cons. Stato, sez. V 29 luglio 2003 n. 4304; per la giurisprudenza del T.A.R., si veda T.A.R. Toscana, sez. II, 2 agosto 2000 n. 1772).

Nel caso di specie, pur essendo formalmente assente un referto delle analisi sottoscritto dal tecnico di laboratorio, siamo indubbiamente in

presenza di risultati delle analisi destinati ad esplicitare una primaria importanza nel trattamento sanitario e, quindi, di una prestazione che la previsione dell'art. 9 del d.P.C.M. 10 febbraio 1984 riserva all'intervento ed alla responsabilità del direttore di laboratorio che risponde, oltre che dell'organizzazione complessiva del servizio, anche del controllo dei relativi risultati.

Del resto, la deliberazione impugnata appare caratterizzata da evidente illegittimità anche nella parte in cui attribuisce il coordinamento delle attività in questione al cd. POCT Manager (appartenente al profilo professionale di Tecnico sanitario di laboratorio) e non al Direttore responsabile di laboratorio (che, come già rilevato, risponde dell'organizzazione complessiva del servizio) e nella parte in cui legittima l'attribuzione delle attività di analisi a personale (farmacisti; infermieri) in possesso di qualificazione professionale non comparabile a quella dei tecnici di laboratorio.

In definitiva, i ricorsi devono essere riuniti ed accolti, con conseguenziale annullamento dell'atto impugnato; sussistono ragioni per procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi in premessa li riunisce e li accoglie, come da motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento della deliberazione 22 dicembre 2008 n. 1130 della Giunta Regionale Toscana.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Bernardo Massari, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)