

N. 00730/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00992/2013 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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 992 del 2013, proposto da:
Cosimo T., rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro P., Graziano S., con domicilio
eletto presso Elena G. in Venezia, San Marco, ----;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Giulio G., Antonio I.,
Nicoletta O., domiciliato in Venezia, S. Marco, ---;
Agenzia Regionale Socio Sanitaria - Gestione Liquidatoria c/o Regione Veneto, Agenzia
Regionale Socio Sanitaria - Gestione Liquidatoria c/o ex Ospedale Giustinian – Ve, parti
non costituite in giudizio;

per l'annullamento,

della determinazione dirigenziale del Comune di Venezia datata 15/05/2013 PG
2013/220658 che diffida il ricorrente "ad esercitare l'attività sanitaria di studio odontoiatrico
nei locali siti in Mestre-Venezia, Via V. G. n. 13, in assenza della prescritta autorizzazione
all'esercizio ai sensi della L. Reg. 22/2002;

della nota dirigenziale del Comune di Venezia datata 12/10/2012 PG n. 2012/430478, recante comunicazione di avvio del procedimento di diffida all'esercizio di attività di studio odontoiatrico in Via Gagliardi, 13 a Mestre in difetto di autorizzazione ex L. Reg. 22/2002; per quanto di ragione, in parte qua, delle delibere della Giunta Regionale del Veneto n. 1501/2004, 3855/2004, n. 2332/2005 n. 2419/2005, n. 3223/2005 n. 2849/2006, n.3148/2007, richiamate nelle premesse del provvedimento impugnato, nella parte in cui sottopongono ad autorizzazione sanitaria l'esercizio dell'attività odontoiatrica in difformità dalla fonte normativa primaria;

per quanto di ragione, in parte qua, delle Linee Guida emanate dall'Agenzia Regionale Socio Sanitaria del Veneto con nota prot. n. 750 del 02/02/2012 in merito alla compilazione dei provvedimenti ex L. Reg. 22/2002.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2015 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso il Dott. T. ha impugnato, unitamente alle delibere presupposte, il provvedimento del 15/05/2013 del Comune di Venezia che diffida lo stesso ricorrente "ad esercitare l'attività sanitaria di studio odontoiatrico nei locali siti in Mestre-Venezia, Via V. G., 13 in assenza della prescritta autorizzazione all'esercizio ai sensi della L.Reg. 22/2002".

Nell'ambito del ricorso così proposto si evidenziava come il ricorrente, medico odontoiatra, esercitasse la propria attività in due studi odontoiatrici di cui l'uno situato a P. (VE) e l'altro

in via G. a Mestre (VE).

Si affermava, altresì, che lo stesso ricorrente avendo in animo di cedere lo studio di Mestre ad altro professionista, aveva provveduto a depositare temporaneamente un'apparecchiatura per la radiodiagnostica, dandone comunicazione all'ULSS.

Quest'ultima, ricevuta la comunicazione del dott.T., riteneva di informare il Comune di Venezia il quale, a sua volta, disponeva l'attivazione di un procedimento diretto a disporre la cessazione dell'attività in questione, contestando lo svolgimento dell'attività odontoiatrica in assenza di autorizzazione.

Da ultimo, alla nota del 12/10/2012 di avvio del procedimento sopra citato, faceva seguito, dopo le osservazioni depositate dal Dott. T., il provvedimento definitivo ora impugnato.

Nel ricorso così proposto si sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi:

1. la violazione dell'art.8 ter del D.Lgs. 502/1992, della L.Reg. 22/2002 e degli artt. 193, 194 del RD 1265/1943; l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, il travisamento del fatto, la carenza del presupposto, l'apoditticità e l'insufficienza della motivazione, in quanto la diffida impugnata si baserebbe su mere illazioni, senza che sia stata svolta alcuna indagine tesa a verificare la concreta situazione riferibile al ricorrente e senza che ne sia stata valutata l'effettiva riconducibilità alla sfera di applicazione delle norme di settore;
2. la violazione dell'art.8 ter del D.Lgs. 502/1992, della L.Reg. 22/2002 e degli artt. 193, 194 del RD 1265/1943, in quanto la diffida del 15/05/2013 affermerebbe che sulla base della normativa vigente tutti gli studi di odontoiatria dovrebbero munirsi di autorizzazione;
3. in subordine: invalidità della disciplina regolamentare regionale veneta (delibere di Giunta Regionale impuginate in epigrafe sub 3 e atti sub 4 e sub 5) nella parte in cui i provvedimenti impugnati ponessero un obbligo indiscriminato di autorizzazione sanitaria per tutti indifferentemente gli studi odontoiatrici, o comunque richiedessero l'autorizzazione in casi diversi da quelli previsti dalla normativa statale;
4. in subordine: incostituzionalità degli artt. 5, 6, 10, 11 e 12 della L. Reg. n.22/2002 per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117 e 118 della Costituzione.

Parte ricorrente da ultimo presentava una richiesta di risarcimento del danno conseguente alla sospensione dell'attività di studio odontoiatrico.

Nel corso del giudizio si costituiva il Comune di Venezia, chiedendo una pronuncia di rigetto del ricorso in quanto infondato.

Non si costituiva la Regione Veneto, malgrado fosse stata correttamente intimata.

All'udienza del 20 Maggio 2015, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e va respinto.

1. Al fine di dimostrare l'infondatezza delle tesi contenute nei primi tre motivi del ricorso è necessario procedere ad una ricostruzione della normativa vigente.

1.1 Disposizione di riferimento è data dal comma 2 dell'art. 8 ter del D.Lgs.502/1992 nella parte in cui prevede che ***“l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, individuati ai sensi del comma 4”***.

A sua volta la L. reg. 22/2002 non detta alcuna disciplina specifica per quanto riguarda gli studi odontoiatrici, limitandosi a disciplinare la necessità di autorizzazione per le strutture sanitarie che erogano prestazioni di ***“assistenza specialistica in regime ambulatoriale”***.

1.2 In questo contesto si inserisce la delibera della Giunta Regionale del 06/08/2014 della Regione Veneto n. 2501 diretta com'è ad introdurre un Manuale esplicativo per le varie fasi di ogni processo, volto a fornire ***“chiarimenti per una univoca applicazione di alcune norme che potevano prestarsi a diverse interpretazioni”***.

In particolare detta delibera evidenzia, nell'ambito della tabella B9, che **devono**

ritenersi soggetti ad autorizzazione regionale quegli *“studi odontoiatrici qualora vengano esercitate prestazioni di odontostomatologia e chirurgia maxillo-facciale, purchè le stesse non implicino attività di anestesia che richieda il coinvolgimento diretto e la presenza nello studio di specialisti in anestesia”*.

1.3 Ciò premesso l'Amministrazione comunale nel costituirsi evidenza l'esistenza della nota dell'Agenzia regionale Socio Sanitaria del Veneto (da ora ARSS) del 21/06/2006 nella parte in cui afferma che *“tutti gli studi odontoiatrici sono soggetti al percorso autorizzativo come previsto dalla L. Reg. 22/2002 e D.G.R.V. 2419/04”*.

Sempre l'Amministrazione comunale ritiene che agli studi odontoiatrici debba ritenersi applicabile quanto previsto dalla delibera della Giunta Regionale Veneto n. 3223/05 che, seppur riferita agli studi medici in generale, prevede che *non siano soggetti ad autorizzazione solo laddove vengano utilizzate nell'ambito di questi ultimi “prestazioni sanitarie che non utilizzano metodiche invasive”*.

2. Assunto come presupposto detta disciplina va evidenziato come il provvedimento di diffida alla prosecuzione dell'attività ora impugnato risulti essere basato su un duplice ordine di motivazioni.

2.1 In primo luogo si fa riferimento alla circostanza che l'attività del ricorrente era suscettibile di rientrare nella fattispecie di cui all'art. 8 ter comma 2 del D.Lgs. 502/92 e, ciò, in considerazione del fatto che era stato lo stesso Dott. T. a dichiarare di possedere *un'apparecchiatura di radiodiagnostica* presso lo studio odontoiatrico di Mestre, possesso quest'ultimo poi trasformatosi da temporaneo in definitivo.

L'Amministrazione sostiene come detta apparecchiatura sia utilizzata dagli studi già in possesso dell'autorizzazione sanitaria, circostanza quest'ultima che confermerebbe la *necessità di ottenere l'autorizzazione per poter esercitare l'attività di cui si tratta*.

2.2 Con un differente percorso motivazionale si afferma, poi, che sulla base delle delibere della Giunta Regionale n. 2501 del 06/08/2004 e n. 3223 del 25/10/2005, assunte in attuazione della L. Reg.22/2002, **l'attività di odontoiatria sarebbe soggetta al rilascio di un'espressa autorizzazione tutte le volte in cui potrebbe comportare lo svolgimento di un'attività invasiva.**

In particolare la nota dell'ARSS, sempre a parere dell'Amministrazione comunale, confermerebbe come l'attività odontoiatrica richiederebbe un'autorizzazione, in quanto quest'ultima non sarebbe suscettibile di esaurirsi nella mera diagnostica, ma si tradurrebbe, sempre e comunque, in interventi terapeutici *"che per la loro natura implicano sempre l'utilizzo di una strumentazione di apprezzabile complessità"*.

3. Al fine di respingere le argomentazioni di parte ricorrente va evidenziato, sin d'ora, come a sostenere la legittimità del provvedimento di diffida ora impugnato sia sufficiente l'argomentazione diretta a constatare come **l'attività del ricorrente rientrasse nella fattispecie di cui all'art. 8 comma 2 del D.Lgs. 502/92, nella parte in cui sancisce che sono soggette ad autorizzazione "gli studi odontoiatrici attrezzati per compiere procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente...., nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi"**.

La legittimità del provvedimento impugnato è evidente laddove si consideri che non solo risulta incontestato il fatto che presso lo studio di Mestre fosse presente **un'apparecchiatura di radiodiagnostica**, ma che era stato lo stesso ricorrente che aveva chiesto ed ottenuto di modificare la targa del proprio studio, istanza quest'ultima che era stata accolta da parte del Comune di Venezia con provvedimento del

28/03/2007, autorizzando l'utilizzo della dicitura "Studio dentistico dott. T. Cosimo Medico Chirurgo – Odontoiatra Specialista in Odontostomatologia".

3.1 Ora è del tutto evidente che, contrariamente da quanto affermato dalla ricorrente, l'apposizione della targa costituisca un elemento probatorio delle attività che venivano svolte all'interno di detto studio di odontoiatria, essendo *communis opinio* che la targa integri il riconoscimento della professione svolta e individui le caratteristiche delle terapie che un determinato professionista risulta abilitato ad esperire.

3.2 Si consideri ancora, come non possa non ritenersi contraddittoria con gli elementi sopra citati l'affermazione del ricorrente che, nel corso del procedimento di cui si tratta, aveva affermato come nell'ambito di detto studio sarebbero state svolte attività limitate all'igiene orale "o normali operazioni volte a conservare il buono stato dell'apparato dentale".

E' del tutto evidente come detta affermazione appaia estremamente generica e suscettibile di ricomprendere comunque lo svolgimento delle attività riconducibili alle cure canalari, alle devitalizzazioni e alle estrazioni dentarie, attività queste ultime che non avrebbero potuto che essere considerate invasive e quindi richiedere una specifica autorizzazione.

3.3 Si consideri, inoltre, che lo svolgimento di un'attività circoscritta all'igiene dentale non avrebbe richiesto il possesso di un'apparecchiatura radiodiagnostica, così come lo svolgimento di detta attività appare contrastare con il contenuto della targa del professionista laddove si afferma che si era in presenza di uno Studio dentistico specializzato in Odontostomatologia e, quindi, abilitato a porre in essere terapie e trattamenti ben più invasivi.

4. Se, pertanto, è condivisibile l'argomentazione della ricorrente laddove evidenzia che l'art. 8 ter comma 2 del D.Lgs. 502/1992 ha inteso circoscrivere la necessità dell'autorizzazione solo per le strutture attrezzate "per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche di particolare complessità", è pur vero che il possesso di un'apparecchiatura radiodiagnostica e le attività esplicitate nella targa del professionista di cui si tratta costituivano tutti elementi che non potevano che far propendere per l'applicabilità dell'art. 8 ter comma 2 sopra citato e, quindi, per la necessità di un'autorizzazione.

4.1 Né è possibile condividere le argomentazioni di parte ricorrente laddove sostiene che l'Amministrazione era tenuta al compimento di un'attività ulteriore, al fine di verificare nel concreto le attività effettivamente svolte nello studio di cui si tratta e, ciò, considerando che se così fosse si imporrebbe all'Amministrazione un inutile aggravio procedimentale, peraltro, suscettibile di implicare una serie di accertamenti di difficile realizzazione nel caso concreto.

4.2 Ne consegue che pur considerando non prive di fondamento le tesi della ricorrente laddove evidenzia la necessità di ancorare l'autorizzazione di cui si tratta alla disciplina nazionale di cui al D.Lgs. 502/92 è dirimente constatare che le caratteristiche delle prestazioni potenzialmente esperibili dallo studio del ricorrente non potevano che far ritenere "pericolosa" l'attività svolta da quest'ultimo e, quindi, suscettibile di richiedere per il suo svolgimento il possesso della specifica autorizzazione di cui alla L. Reg. 22/2002.

Le censure sopra citate sono pertanto, infondate e vanno respinte.

5. E' da respingere anche il quarto e ultimo motivo del ricorso con il quale si sostiene, in subordine alle argomentazioni precedenti, l'incostituzionalità degli artt. 5, 6, 10, 11 e 12 della L. Reg. 22/2002.

Si sostiene, in particolare, che la legge regionale avrebbe dovuto attenersi ai principi di cui all'art. 8 ter del D.Lgs. 502/1992 in base al quale sono obbligati a munirsi di autorizzazione solo gli studi odontoiatrici attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale di particolare complessità.

Sul punto ha carattere dirimente constatare la genericità delle deduzioni della ricorrente nella parte in cui sostiene l'illegittimità costituzionale di tutte le norme sopra citate laddove assoggettino ad autorizzazione indistintamente tutti gli studi odontoiatrici.

Va, infatti, evidenziato come nessuna delle disposizioni di cui agli artt. 5, 6, 10, 11 e 12 sancisca quanto affermato dal ricorrente, essendo la disciplina contestata contenuta essenzialmente in delibere regionali e, soprattutto, in una nota interpretativa dell'ARSS che, come peraltro confermato dalla stessa ricorrente, non ha carattere vincolante.

6. In definitiva il ricorso è infondato e va respinto.

La legittimità dei provvedimenti impugnati consente di rigettare anche la richiesta di risarcimento del danno.

La particolarità della fattispecie esaminata, oltre al carattere non univoco della disciplina esaminata, consente di compensare le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

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

Compensa le spese e gli onorari di giudizio.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 25/06/2015

IL SEGRETARIO

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