



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2152 del 2010, proposto da:
Azienda Unita' Sanitaria Locale n.1 Avezzano - Sulmona - L'Aquila, rappresentata
e difesa dall'avv. Ernesto F. Venta, con domicilio eletto presso avv. Antonella Di
Nino in Roma, via Panama 74;

contro

-----, rappresentato e difeso dall'avv. -----, con domicilio eletto presso lo stesso
in Roma, -----;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. ABRUZZO - L'AQUILA- SEZIONE I n. 478/2009,
resa tra le parti, concernente DINIEGO ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE
ALLA SCELTA IN DEROGA DEL MEDICO DI FIDUCIA

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -----;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2011 il Cons. Vittorio Stelo e uditi gli avvocati -----;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo – Sezione I, con sentenza n. 478 del 14 ottobre 2009 depositata il 7 novembre 2009, ha accolto, con compensazione delle spese, il ricorso proposto dal dott. ---- avverso i provvedimenti, n. 3317 del 3 agosto 2004 e n. 526 del 1° aprile 2004, con i quali l'A.U.S.L. n. 1 di Avezzano – raggruppamento distrettuale di Castel di Sangro e l'AUSL n.1 di Avezzano-Sulmona hanno respinto l'istanza del signor Giuseppe Scinica, residente in comune di Alfedena appartenente all'ambito territoriale di Pescasseroli, volta all'autorizzazione alla scelta, motivata con lo storico rapporto di fiducia, del medico di medicina generale nella persona del dr. -----, operante nell'ambito territoriale di Pescasseroli.

2. L'AUSL n. 1 Avezzano – Sulmona – L'Aquila, con atto notificato il 4 marzo 2010 e depositato il 16 marzo 2010, ha interposto appello eccependo carenza di legittimazione ed interesse ad agire da parte del dr.-----, tenuto conto che il provvedimento impugnato non avrebbe leso la posizione e le funzioni del professionista e il signor -----, personalmente interessato in concreto ad esercitare il diritto di scelta e quindi effettivo controinteressato, non ha partecipato al giudizio di primo grado e non è stato coinvolto nel contenzioso.

Viene dedotta altresì la violazione delle norme di cui al D.P.R. 270/2000, che hanno regolato il sistema territoriale dell'erogazione delle prestazioni sanitarie e del rapporto di scelta assistito – medico di base; in effetti, tale scelta, basata sulla fiducia nel professionista specie se effettuata in precedenza, deve rientrare nelle deroghe tassativamente previste dalle stesse norme, nei limiti oggettivi

dell'organizzazione sanitaria, nel rispetto dell'articolazione territoriale e dell'elenco di medici relativo all'ambito territoriale di residenza.

3. Parte appellata ha altresì depositato, con nota 24 agosto 2010, l'istanza e il successivo atto di diffida e costituzione in mora per ottenere l'ottemperanza alla sentenza del T.A.R. in epigrafe; la stessa, con atti datati 11 giugno 2010, 8 luglio e 13 settembre 2011, si è costituita a sostegno della sentenza impugnata, depositando a tal fine più pronunce giurisprudenziali e una certificazione del Raggruppamento Distrettuale della citata ASL 1, nel cui ambito è iscritto, che ha superato il precedente meno ampio Distretto.

Con memorie rispettivamente in data 23 e 24 novembre 2011 l'ASL e l'interessato hanno ribadito, in replica, le argomentazioni a sostegno delle diverse posizioni.

4. All'udienza pubblica del 16 dicembre 2011 la causa, presenti i legali delle parti, è stata trattenuta in decisione.

5. Ciò premesso in fatto l'appello è infondato e va respinto, condividendosi la sentenza impugnata e le diffuse argomentazioni già svolte dai giudici di primo grado.

6.1. Va innanzi tutto disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso in primo grado sollevata dalla ASL posto che ogni limitazione al diritto di libera scelta del medico appartiene al cittadino ma si riverbera direttamente anche sulla possibilità "in astratto dei medici di acquisire le preferenze nel più largo ambito possibile, con la conseguente lesione immediata anche della loro posizione soggettiva, avente la consistenza di un interesse legittimo". (cfr. Cons. Stato, Sezione V n. 712 del 30 ottobre 1990).

Sussiste quindi la legittimazione del dott. ----- a far valere tale situazione di pregiudizio professionale ed economico, e così l'interesse processuale, che è stato quindi attivato tempestivamente in primo grado.

Né rileva la circostanza che il signor ----- non abbia partecipato in alcun modo al contenzioso e che abbia avuto anche la possibilità di fare altra scelta, che resta comunque nella disponibilità dell'utente, in ogni caso indotto a procedere a scelte anche urgenti in caso di risposta negativa al proprio medico come nel caso di specie.

6.2. Così come non ha pregio la considerazione, introdotta dalla AUSL con la memoria del 7 novembre 2011, circa l'acquiescenza che si sarebbe verificata in testa al dr. ----- a seguito della mancata impugnativa a suo tempo della nota n. 526 del 1 aprile 2004.

Detta nota in effetti si limitava a comunicare il parere negativo espresso d'obbligo dal Comitato consultivo aziendale, quindi atto di natura endoprocedimentale, al quale l'interessato ----- ha replicato conseguendo risposta con nota del 3 agosto 2004, sia pure al momento in attesa di ulteriori determinazioni regionali, non meramente confermativa e comunque di definitivo rigetto dell'istanza, concretamente lesivo e pertanto esplicitamente contestato dal dr. ----- unitamente alla nota n. 526 quale atto presupposto.

7.1. La questione sostanziale oggetto della controversia si incentra sui limiti della libera scelta del medico di base da parte dell'assistito nell'ambito di una determinata organizzazione territoriale delle AA.SS.LL.ed è indubbio che la finalità preminente perseguita dalla normativa di settore è quella della tutela della salute che, in quanto costituzionalmente protetta, non può essere soggetta a limitazioni non specificatamente previste da legge e di certo in ogni caso non volte a pregiudicarla.

In questo contesto la scelta del medico di base da parte dell'assistito è regolata dal principio della fiducia personale e quindi della sua libertà ed autonomia attesi anche gli oggettivi, intuibili e non indifferenti risvolti di natura psicologica che

fanno privilegiare la reciproca conoscenza e la trasparenza dei rapporti interpersonali.

Libertà che non può essere illimitata ed indiscriminata, ma è sottoposta a specifiche disposizioni normative che regolano l'organizzazione e l'erogazione delle prestazioni sanitarie, nonché delle risorse finanziarie connesse alle entrate e alle uscite del Servizio sanitario Nazionale (SSN) che coinvolgono, con diversi ruoli, l'utente e l'organismo sanitario, nella specie l'ASL e il suo bilancio e i finanziamenti a valere sui fondi nazionali e regionali.

Tant'è che gli ambiti delle AA.SS.LL. (ex UU.SS.LL.) sono state articolati e suddivisi territorialmente così individuando i limiti della loro competenza e operatività.

Orbene, la Sezione condivide appieno e integralmente la ricostruzione e l'interpretazione della normativa fornite, con estrema puntualità dai giudici di prime cure.

In effetti la libera scelta del medico, nel rispetto del singolo numero massimo di assistiti, deve collegarsi alla residenza ed essere compatibile con l'organizzazione sanitaria di riferimento nel territorio, con deroghe anche alle limitazioni di natura territoriale, infra o extra comunale, che in ogni caso vanno motivate, e in tal senso depongono numerose pronunce in sede di giustizia amministrativa (da ultimo T.A.R. Lazio, Sezione I bis n. 4924 del 30 marzo 2011).

Nella fattispecie si rileva che i due Comuni interessati, Pescasseroli, di operatività del dr. -----, e -----, di residenza dell'assistito, appartengono all'ambito territoriale della stessa AUSL, e il dr. ----- era il medico di fiducia da anni del signor -----, proveniente da Napoli.

Non si ravvisano quindi, come sottolineato dal T.A.R., specifiche esigenze organizzative nel restringimento del potere di scelta in ambiti infracircozionali nel caso in cui le AUSL siano pluricomunali, specie laddove il rapporto

convenzionale del professionista sia con quella stessa A.U.S.L., ricomprensiva di più Comuni; la residenza, quindi costituisce nell'occasione solo un minimum territoriale (cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, n. 296 del 28 giugno 1994).

Ex adverso si evidenzia che analogo principio sovviene quando operino più U.S.L. nello stesso ambito comunale, soprattutto nelle grandi città, e l'utente ha libertà di scelta nell'ambito dello stesso Comune.

Gli ambiti territoriali possono modificarsi e lo sono stati nel tempo, ma al medico è riconosciuta la facoltà di conservare le scelte già fatte a prescindere dalle modifiche, salvi il numero massimo di assistiti e il diritto di scelta degli stessi.

In ogni caso ogni restringimento non può che essere supportato da puntuali e congrui motivi, e di certo, nel caso di specie, non può ritenersi sufficiente il ricorso a formule quali "al momento quanto da Voi richiesto non può essere accettato" o "le motivazioni addotte non rientrano nelle previsioni della normativa vigente in materia", peraltro eppure integrabili successivamente con gli atti in giudizio.

Le considerazioni suesposte valgono conseguentemente anche nel caso di suddivisione in distretti ex D.Lgs. n. 229/1999 come da determinazione della competente Regione, e in tal senso ci si riferisce, per quanto compatibile, alla sentenza di questo Collegio n. 5020/2011, richiamata dalla controparte, relativa alla riduzione del numero dei distretti, con ampliamento del diritto di scelta "di norma interdistrettuale", di cui agli accordi collettivi nazionali dei medici di Medicina Generale e dei medici pediatri.

Il dr. -----, d'altra parte, ha depositato un certificato in data 3 maggio 2011 relativo al servizio prestato in regime convenzionale con l'ex USL e con l'attuale AUSL fin dal 1979, rilasciato dal Raggruppamento distrettuale Castel di Sangro – Roccaraso – Pescasseroli, più ampio della precedente suddivisione distrettuale.

8. Per le motivazioni che precedono l'appello è infondato e va respinto, così confermando la sentenza impugnata.

9. - Le spese seguono la soccombenza come in dispositivo, non essendovi altresì ragione per disporre diversamente, visto che le censure della parte appellante avevano già ricevuto, almeno nella questione sostanziale, adeguata risposta dalla sentenza di primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese legali del grado a favore di controparte costituita liquidandole in € 2000.00 (duemila) oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 16 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Pier Luigi Lodi, Presidente

Lanfranco Balucani, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Vittorio Stelo, Consigliere, Estensore

Dante D'Alessio, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2012

IL SEGRETARIO

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