

Pubblicato il 30/04/2020

N. 04511/2020 REG.PROV.COLL.
N. 11511/2017 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 Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11511 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione Nazionale dei Medici delle Direzioni Ospedaliere (In Sigla "A.N.M.D.O."), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Regina Margherita 1;

contro

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento del decreto del Ministero della Salute del 2.8 2017, pubblicato sulla G.U. n. 186 del 10.8.2017 – avente ad oggetto Elenco delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie – in parte qua specificata nella parte motiva; nonché di ogni atto

presupposto, conseguente e connesso, ivi compresa la nota del Ministero della Salute del 23.10.2017 prot. n. DGPROF 0054424-P.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI MEDICI DELLE DIREZIONI OSPEDALIERE (IN SIGLA "A.N.M.D.O.") il 21\1\2019 :

per l'annullamento della determina del Direttore Generale della Direzione Generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del servizio sanitario nazionale ufficio V el 6.11.2018 prot. n. 053321 – P- 06/11/2018, che ha provveduto ad individuare un elenco di 293 Società scientifiche ed associazioni tecnico scientifiche delle professioni sanitarie, nella parte in cui ha escluso, ovvero non ha inserito l'Associazione ricorrente nel predetto elenco; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e connesso

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2019 il dott. Riccardo Savoia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorso chiede l'annullamento del decreto del Ministero della Salute del 2.8 2017, pubblicato sulla G.U. n. 186 del 10.8.2017 – avente ad oggetto: Elenco delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie, nonché di ogni atto presupposto, conseguente e connesso, ivi compresa la nota del Ministero della Salute del 23.10.2017 prot. n. DGPROF 0054424-P.; della determina del Direttore Generale della Direzione Generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del servizio sanitario nazionale ufficio V el 6.11.2018 prot. n. 053321 – P- 06/11/2018, che ha provveduto ad individuare un elenco di 293 Società scientifiche ed associazioni tecnico scientifiche delle professioni sanitarie, nella parte in cui ha escluso, ovvero non ha inserito l'Associazione ricorrente nel predetto elenco.

L'art. 5 della legge n. 24 dell'8.3.2017 ha previsto l'emanazione del decreto impugnato , e l'associazione ricorrente, dopo aver ricostruito la ratio della legge, individuata, come risulta dall'esame dell'art. 1 comma 3, nel fatto che alla sicurezza della salute concorrono certamente i liberi professionisti in regime di convenzionamento, ma prima ancora il personale dipendente di strutture sanitarie e sociosanitarie, e, al comma 2, che la funzione pubblica della sicurezza della salute si realizza attraverso l'uso appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative,

osserva poi che il contenuto delle due Linee guida esistenti riguarda la prima la pratica clinica, la seconda la salute pubblica, e mentre l'una riguarda la cura del singolo paziente, l'altra concerne, tra l'altro, l'attività di prevenzione e promozione della salute, gli interventi a tutela dell'ambiente e la valutazione e lo sviluppo di politiche aventi a oggetto i sistemi sanitari intesi come apparato organizzativo che esercita una specifica funzione pubblica

L'art. 3 comma 1 prevede l'istituzione dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità, , che acquisisce dai Centri per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, di cui all'articolo 2, i dati regionali relativi ai rischi ed eventi avversi nonché alle cause, all'entità, alla frequenza e all'onere finanziario del contenzioso e, anche mediante la predisposizione, con l'ausilio delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie di cui all'articolo 5, di linee di indirizzo, individua idonee misure per la prevenzione e la gestione del rischio sanitario e il monitoraggio delle buone pratiche per la sicurezza delle cure nonché per la formazione e l'aggiornamento del personale esercente le professioni sanitarie;

Orbene, ad avviso del ricorrente due elementi significativi emergerebbero dal contesto normativo, il primo costituito dal riferimento non solo alle società scientifiche - ovvero quelle che hanno come scopo lo studio della scienza medica - ma anche alle associazioni tecnico-scientifiche, laddove il riferimento al tecnico evidentemente intende includere anche le associazioni che non si

occupano solo dalla scienza medica, ma di altri aspetti tecnici che attengono alla cura della salute personale,.

il secondo dal fatto che l'Associazione deve essere costituita da appartenenti a professioni sanitarie, senza esclusione alcuna e a prescindere dal ruolo che gli appartenenti esercitano nell'ambito della sanità;

Il decreto impugnato sarebbe dunque illegittimo perché, escludendo la ricorrente associazione in ragione della previsione ivi contenuta eccedente il testo normativo, violerebbe proprio i principi fondanti della normativa illustrata, dato che l'art. 5 disciplina le modalità per individuare le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie di cui all'articolo, attraverso un apposito elenco istituito e regolamentato con decreto del Ministro della Salute, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, e da aggiornare con cadenza biennale, prevedendosi specifici requisiti, nei quali non rientra la dedotta causa ostativa all'inclusione nell'elenco, costituita dal mancato svolgimento di attività sindacale da parte dell'associazione istante;

L'amministrazione si è costituita come atto di mera forma, e all'odierna udienza, dopo discussione, la causa è passata in decisione;

Prevede il comma 2 del citato art.5 che nel regolamentare l'iscrizione in apposito elenco delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche di cui al comma 1, il decreto del Ministro della Salute stabilisce:

- a) i requisiti minimi di rappresentatività sul territorio nazionale;
- b) la costituzione mediante atto pubblico e le garanzie da prevedere nello statuto in riferimento al libero accesso dei professionisti aventi titolo e alla loro partecipazione alle decisioni, all'autonomia e all'indipendenza, all'assenza di scopo di lucro, alla pubblicazione nel sito istituzionale dei bilanci preventivi, dei consuntivi e degli incarichi retribuiti, alla dichiarazione e regolazione dei conflitti di interesse e all'individuazione di sistemi di verifica e controllo della qualità della produzione tecnico-scientifica;

c) le procedure di iscrizione all'elenco nonché le verifiche sul mantenimento dei requisiti e le modalità di sospensione o cancellazione dallo stesso.

Oggetto specifico del presente ricorso è il comma 2 che prevede che: dall'atto costitutivo ovvero dallo statuto devono essere desumibili i seguenti elementi:

...lettera: c) specifica previsione che l'ente non ha tra le finalità istituzionali la tutela sindacale degli associati o che, comunque, non svolge, direttamente o indirettamente, attività sindacale; in altri termini il decreto prevede che le società e associazione di cui si discute devono escludere completamente la possibilità di esercitare una attività di tutela sindacale, anche qualora questa attività sia strumentale ad un'altra attività istituzionale pure rientrante tra quelle meritevoli di essere valutate positivamente dall'Ente.

Osserva il Collegio che la motivazione della scelta normativa risulta dalla nota del Ministero della Salute del 23.10.2017 prot. n. DGPROF0054424-P, pure impugnata, nella quale si afferma che essa “discende dalla necessità, prevista anche dall'art.5 della legge, di evitare conflitto d'interessi tra le finalità della società scientifica o dell'associazione tecnica scientifica e quelle proprie di una rappresentanza corporativistica di cui è espressione un sindacato”.

Seppur espresso in modo non particolarmente precipuo, il senso della affermazione è perfettamente comprensibile, e mira a distinguere nettamente l'elemento tecnico scientifico da quello meramente associativo, ritenendo incompatibile, proprio per la ratio della legge, che nell'elenco in cui rientrano soggetti di spiccata competenza scientifica, atteso lo scopo di contribuire alla stesura di linee guida volte a disciplinare anche, ma non solo, profili organizzativi e gestionali, rientrino soggetti che , svolgendo anche attività sindacale, integrino proprio quel conflitto di interessi che la disposizione principale mira a evitare – e in tal modo si respinge anche la doglianza volta a censurare l'eccedenza della previsione regolamentare rispetto alla disposizione di legge.

Inoltre l'art.6 della legge prevede l'esclusione della punibilità del medico- un altro obiettivo della c.d. legge Gelli consiste anche nel contenimento e

riduzione del fenomeno della cosiddetta medicina difensiva – quando siano rispettate le raccomandazioni previste nelle linee guida, sicchè la commistione con profili di tutela sindacale risulta anche maggiormente ipotizzabile; onde la scelta di privilegiare associazioni scientifiche nelle quali l'elemento tecnico sia prevalente, lungi dal violare il principio di cui all'art.49 Cost, si risolve proprio in una valutazione ex ante volta a garantire che nella predisposizione ausiliata delle linee guida si escludano profili spiccatamente corporativi – altre essendo le sedi, ovviamente, per assicurare comunque la garanzia della posizione lavorativa del medico e dell'operatore sanitario in genere.

La valutazione ex ante, come detto, ha evidentemente anche il fine di risolvere a monte, e non a valle, la problematica dell'eventuale conflitto di interesse, come invece avverrebbe accedendo alla tesi ricorsuale, volta a spostare in capo all'Osservatorio la scelta sull'esclusione della parte latamente sindacale della proposta dell'associazione.

Il ricorso va dunque respinto, pur potendosi disporre la compensazione delle spese, attesa la novità della questione e la difesa meramente formale della resistente.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente, Estensore

Pierina Biancofiore, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO