

TESTO DELLA SENTENZA

N. 2204/07 Reg. Sent.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Tribunale Amministrativo Regionale della Campania- Napoli
Prima Sezione
composto dai Signori:
Antonio Guida Presidente
Fabio Donadono Componente
Michele Buonauro Componente est.
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 1069/2005 proposto da:

Società Italiana di Gerontologia e Geriatria rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe ed Orazio Abbamonte, con domicilio eletto in NAPOLI, viale Gramsci, 16;

contro

Regione Campania., rappresentata e difesa dall'avv. Rosaria Palma dell'Avvocatura Regionale, domiciliata in Napoli, via S. Lucia 81;

per l'annullamento

- della deliberazione assunta dalla Giunta Regionale della Campania in data 5 novembre 2004, n. 2006, pubbl. nel Burc del 2 dicembre 2004, avente ad oggetto "Linee di indirizzo sull'assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani, disabili e cittadini affetti da demenza", nonché di ogni atto connesso.

Visto il ricorso principale, le memorie difensive ed i relativi allegati;

letti tutti gli atti di causa;

relatore alla pubblica udienza del 21 febbraio 2007, il ref. Michele Buonauro;

uditi gli avvocati delle parti costituite come da verbale d'udienza;

FATTO

La ricorrente è un'associazione rappresentativa della categoria dei medici geriatri e gerontologi.

In tale qualità ha impugnato la delibera regionale epigrafata con la quale sono state dettate le nuove linee di indirizzo per l'accesso dei soggetti deboli alla rete territoriale dei servizi socio-sanitari.

Questa disciplina, di attuazione della programmazione socio-sanitaria nazionale e regionale e della legge regionale n. 8 del 22 aprile 2003, riguarda in particolare le procedure in tema di realizzazione, organizzazione e funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali pubbliche e private (RR.SS.AA.).

L'associazione ricorrente denuncia la violazione della legge regionale n. 8/03, di cui la delibera impugnata costituisce applicazione, nella misura in cui la competenza decisionale, in materia di anziani, è stata spostata dall'Unità Operativa Assistenza Anziani (U.O.A.) ad un nuovo organismo previsto dalla programmazione socio-sanitaria, l'Unità di Valutazione Integrata (U.V.I.).

Si è costituita in giudizio l'amministrazione regionale che conclude per il rigetto del ricorso.

All'udienza del 21 febbraio 2007 il Tribunale tratteneva la causa per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La Società Italiana di Gerontologia e Geriatria, in qualità di ente rappresentativo della categoria, censura la cattiva applicazione, ad opera della delibera n. 2006 del 2004 gravata, della legge regionale n. 8 del 22 aprile 2003 (pubbl. nel Burc n. 18 del 20 aprile 2003), la quale ha disciplinato la realizzazione, organizzazione e funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali pubbliche e private (RR.SS.AA.).

Infatti in sede di coordinamento fra tale disciplina ed il piano sanitario nazionale 2003-2005 ed il piano sanitario regionale (2002-2004), sarebbe stata violata la competenza attribuita dall'art. 11 della legge regionale 8/03 all'Unità Operativa Assistenza Anziani (U.O.A.).

La regione eccipe l'inammissibilità del ricorso per mancanza di immediata lesività del provvedimento gravato, generale e programmatico e, in ogni caso, per mancata impugnazione di atti connessi (in particolare la D.R.G.C. n. 352 del 2003 ed il regolamento n. 3 del 25 marzo 2005 di convalida).

L'eccezione non è meritevole di accoglimento. Quanto al primo profilo non può dubitarsi che l'attribuzione delle funzioni di seguito meglio specificate ad un organo diverso rispetto a quello formato da medici geriatri e gerontologi determini una immediata lesione delle prerogative attribuite a tale organo, sicché non osta alla sua immediata impugnazione il carattere generale dell'atto, nella misura in cui esso, come nel caso di specie, contiene prescrizioni immediatamente operative (organizzazione dei servizi socio-sanitari) e dunque concretamente lesive.

Quanto al secondo profilo, gli atti menzionati (la D.R.G.C. n. 352 del 2003 ed il regolamento n. 3 del 25 marzo 2005 di convalida) costituiscono una esplicitazione delle linee di indirizzo, censurate nella parte relativa all'istituzione di una porta unica di accesso ai servizi socio-sanitari e di una unità di valutazione multi-dimensionale. Tali atti dunque sono legati da un nesso di immediata consequenzialità rispetto all'adozione delle linee-guida gravate. Deve ritenersi infatti che la validità e l'efficacia delle linee di indirizzo costituisca condizione imprescindibile del regolamento di applicazione, la cui sopravvivenza risulta pregiudicata dall'eliminazione del primo. Ne consegue che l'eventuale annullamento della delibera gravata, in virtù dell'effetto caducante, travolge automaticamente gli atti presupponenti, con esonero da parte del ricorrente dell'obbligo di specifica impugnazione degli stessi.

Venendo al merito della controversia, l'unica censura evocata da parte ricorrente coglie nel segno.

Occorre partire dalla disciplina introdotta dalla legge regionale n. 8 del 2003 citata, la quale si occupa di uno specifico

settore della più ampia area dell'assistenza socio-sanitaria, vale a dire l'assistenza degli anziani.

Nella disciplina di settore la legislazione regionale ha costruito il sistema intorno ad un organo tecnico dotato di competenza specialistica in materia, l'Unità Operativa Assistenza Anziani (U.O.A.), alla quale l'art. 11 ha demandato compiti relativi all'autorizzazione all'ingresso nella rete dei servizi, la presa in carico degli assistiti, la continuità assistenziale e la integrazione dei momenti sociali e sanitari.

Sotto altro versante la programmazione sanitaria, sia a livello nazionale che regionale, ha introdotto, in virtù dei principi di semplificazione dell'azione amministrativa, un sistema unitario di prestazioni socio-sanitarie, mediante un organismo unitario di valutazione di tutte le esigenze socio-sanitarie di un determinato territorio, l'Unità di Valutazione Integrata (U.V.I.).

Le linee di indirizzo, dunque, avrebbero dovuto muoversi all'interno di questi due indefettibili criteri: da un lato rispettare la competenza funzionale, in materia di assistenza degli anziani, dell'Unità Operativa Assistenza Anziani (U.O.A.); dall'altro, introdurre dei meccanismi di raccordo e consultazione fra questa e l'Unità di Valutazione Integrata (U.V.I.), punto unitario di riferimento del cittadino.

Invece, a dispetto della competenza attribuite dalla legge n. 8 del 2003, il punto 2 della parte II delle linee di indirizzo in oggetto, attribuisce all'Unità di Valutazione Integrata (U.V.I.) compiti di decisione di ricovero in RR.SS.AA., di individuazione della struttura di destinazione, di rilascio dell'autorizzazione, prevedendo, in modo del tutto generico, che tali compiti siano espletati "in raccordo" con l'Unità Operativa Assistenza Anziani (U.O.A.). Tale dizione appare equivoca ed in contrasto con quanto disposto invece dall'art. 8 della legge regionale n. 8 del 2003.

Ed invero, ad una lettura complessiva della disciplina introdotta dalle linee di indirizzo, appare evidente che la centralità della competenza sia stata affidata all'Unità di Valutazione Integrata (U.V.I.), la quale avrebbe dovuto avere, invece, dei compiti più limitati di coordinamento ed informazione.

Pertanto il ricorso va accolto con conseguente annullamento dell'atto impugnato, ferma restando ogni ulteriore valutazione dell'amministrazione in merito alla regolamentazione in dettaglio della disciplina in materia, purchè vengano rispettate le funzioni attribuite dalla legge regionale all'organo deputato alla valutazione tecnico-sanitaria del bisogno dell'anziano, vale a dire all'Unità Operativa Assistenza Anziani (U.O.A.).

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Prima Sezione di Napoli, accoglie il ricorso emarginato. Compensa integralmente le spese di giudizio e condanna l'amministrazione alla refusione del contributo unificato in favore della ricorrente come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 21 febbraio 2007.

Antonio Guida Presidente
Michele Buonauro Estensore

TESTO DEL RICORSO

Ricorre la SOCIETÀ ITALIANA DI GERONTOLOGIA E GERIATRIA con sede in Firenze alla via Giulio Cesare Vanini, in persona del suo legale rapp.te p. t. prof. Marco Trabucchi, rapp.ta e difesa g.m. conferito per procura notarile in atti dagli avv.ti Giuseppe ed Orazio Abbamonte con i quali elett.te domicilia in Napoli al v.le A. Gramsci n° 16, per l'annullamento, per quanto di ragione: a) della deliberazione assunta dalla Giunta Regionale della Campania in data 5 nov. 2004 con il n° 2006, pubbl. in BURC del 2 dic. 2002 con la quale sono state adottate le Linee d'indirizzo sull'assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani, disabili e cittadini affetti da demenza; b) d'ogni altro atto preordinato, connesso o consequenziale comunque lesivo.

Fatto

1. La ricorrente associazione raggruppa medici geriatri e gerontologi, con l'obiettivo di perseguire la valorizzazione dei relativi ruoli professionali, nell'intento di mantenere a livello elevato e sempre più qualificato l'assistenza agli anziani.

La giurisprudenza ha ormai stabilmente affermato la legittimazione delle associazioni raggruppanti categorie professionali all'impugnativa degli atti che coinvolgono gli interessi collettivamente riferibili a queste (da ult., C. di S., 04/2565; 04/1826). In tale qualità essa agisce nel presente giudizio.

2. Con il provvedimento impugnato la Regione Campania ha deliberato le Linee d'indirizzo sull'assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani, disabili e cittadini affetti da demenza. L'adempimento è stato previsto dalla l.r. 22 aprile 2003 n° 8, che ha dettato disposizioni in tema di realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali pubbliche e private (=RR.SS.AA.).

In continuità con quanto già stabilito dalla precedente l.r.94/32, l'art. 11 della l.r.8 ha stabilito che "l'autorizzazione all'ingresso nella rete dei servizi e la conseguente presa in carico dell'assistito spetta all'Unità Operativa Assistenza Anziani [= U.O.A.] distrettuale integrata dalla componente sociale secondo quanto disposto dai piani di zona ai sensi della L. 328/00".

Ovviamente, le Linee guida - che hanno contenuto e rango regolamentare - avrebbero dovuto attenersi alle scelte compiute in sede legislativa. Al contrario, il detto regolamento, al p. 2.1 della PARTE I ha introdotto un nuovo organismo, l'Unità di Valutazione Integrata (= U.V.I.), al quale ha affidato la "valutazione multidimensionale dei problemi e dei bisogni

che presenta il caso". Ed al p. 2.2 della PARTE II ha altresì stabilito che "in caso di decisione di ricovero in R.S.A., l'U.V.I., in raccordo con l'U.O.A. e in accordo con l'assistito, individua la struttura di destinazione, comunica l'eventuale lista d'attesa e rilascia all'assistito o ai suoi familiari l'autorizzazione".

In altre parole, i compiti di valutazione e conseguente autorizzazione che sarebbero spettati per legge all'U.O.A. della quale componente essenziale è il geriatra, sono stati trasferiti per regolamento dall'U.O.A. all'U.V.I."

Diritto

Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 l.r. 22 aprile 2003 n° 8 - Violazione dell'art. 4 delle Preleggi.

L'esposizione che precede già contiene la presente censura. Le Linee guida dettate in pretesa esecuzione della legge spostano la competenza a pronunciarsi sull'accesso dei pazienti alle R.S.A. dall'U.O.A. all'U.V.I.. Quest'ultima, non solo non contempla necessariamente la presenza del geriatra, ma è anche genericamente competente per tutte le istanze di accesso, che provengano da anziani, da disabili o da dementi.

Attraverso la surrettizia sottrazione in sede regolamentare di quanto la legge aveva riservato all'U.O.A. - vale a dire all'organismo specializzato per la valutazione delle esigenze assistenziali dell'anziano - è stato procurato un impoverimento ed una dequalificazione nella specificità del giudizio geriatrico, con conseguente sottrazione di competenze proprie della correlata professionalità. Nel contempo, tale scelta si riproduce in termini negativi sulla stessa qualità dell'assistenza all'anziano, che viene accomunato nella valutazione medico-assistenziale ad altre condizioni spiccatamente patologiche e con caratteristiche e necessità significativamente differenti.

E' evidente che simile scelta non avrebbe potuto compiersi a livello regolamentare, quando la legge ha espressamente assegnato all'U.O.A. il compito, mostrando di voler mantenere una spiccata autonomia a questa specifica categoria di pazienti e di persone bisognose di assistenza. Se, infatti, è vero che la fonte regolamentare espressamente istituita dalla legge può colmare spazi da questa non disciplinati, è anche vero che deve farlo mantenendosi nell'ambito dei "confini solcati dal legislatore attraverso le sue scelte. Non è quindi consentito al regolamento - e qui alle Linee guida, che ne hanno la natura- di prendere contenuti difformi da quelli della fonte sopraordinata, quando questa ha espressamente statuito.

Né può valere a salvare la disposizione regolamentare il fatto che essa assegni all'U.V.I., in raccordo con l'U.O.A. il potere autorizzatorio; infatti, la mera partecipazione consultiva dell'U.O.A. è cosa ben differente dalla responsabilità del decidere che solo ad essa compete per legge. Al limite, la fonte regolamentare, sempre che ve ne fosse stata la giustificazione, avrebbe potuto stabilire il contrario, vale a dire avrebbe potuto prevedere una forma di consultazione dell'U.V.I., ma mai trasferire il potere dall'U.O.A. a quest'ultima.

L'evidente violazione di legge determina l'illegittimità della fonte regolamentare.

PQM

Si conclude per l'accoglimento del ricorso, con ogni conseguenza di legge anche per le spese. Valore indeterminabile.

Avv. Giuseppe Abbamonte Avv. Orazio Abbamonte

che firmano anche per la ricorrente g. m. in atti

L'anno 2005, il giorno del mese di gennaio, ad istanza del ricorrente, e degli avv. ti Giuseppe ed Orazio, Abbamonte n. q., e con il domicilio indicato in epigrafe io sottoscritto Aiut. Uff. Giud. addetto all'Ufficio Notifiche presso la CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, ho notificato copia dell'atto che precede, conforme a suo originale debitamente sottoscritto dagli istanti anche in mandato, mediante consegna a:

Regione Campania in persona del suo legale rapp.te p. t., Presidente della giunta Regionale, dom.to per la carica presso la sede della Regione alla via S. Lucia n° 81