

CH_VB JAAC 59.69 vom 22. Juni 1994

Bundesverwaltung, 1994-06-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_59.69__

FR: CH_VB JAAC 59.69 du 22 juin 1994

IT: CH_VB JAAC 59.69 del 22 giugno 1994

Erwägungen

E. 1

I A. Con le risoluzioni n° 465 e 466 del 22 gennaio 1991 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino (CdS) ha approvato, con effetto dal 1° gennaio 1991, una nuova convenzione sottoscritta il 12 dicembre 1990 dall'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC) e dalla Federazione ticinese delle Casse malati (FTCM). Detta convenzione implica, per i pazienti affiliati alle Casse malati contraenti, l'applicazione di nuove tariffe forfettarie valide per l'OSC e quindi per i vari tipi di cura prestati presso l'Ospedale neuropsichiatrico cantonale di Mendrisio (ONC) ed i Servizi psico-sociali (SPS) e medico-psicologici (SMP).

B. Il 20 febbraio 1991 l'Associazione ticinese degli psicologi e psicoterapeuti (ATPP), rappresentata dall'Associazione degli psicoterapeuti svizzeri (ASP), ha inoltrato ricorso presso il Consiglio federale avverso le due citate risoluzioni del CdS. Secondo il gravame le tariffe sarebbero arbitrarie, poiché privilegierebbero illecitamente i medici nei confronti di psicologi e psicoterapeuti e parificherebbero questi ultimi che seguono però formazioni diverse. Ingiuste sarebbero pure le tariffe per gli psicologi, trattandosi di una professione scientifica. Sulla base di considerazioni storiche e giuridiche sul riconoscimento e la formazione dello psicologo e dello psicoterapeuta, l'ASP ha definito iniquo il fatto che lo psicoterapeuta non medico con più qualifiche percepisca meno del medico non qualificato nel campo specifico della psicoterapia e della psichiatria FMH (che non avrebbe una specifica esperienza nell'ambito della psicoterapia) e venga parificato allo psicologo meno qualificato. Vi sarebbe pertanto una disparità di trattamento, in violazione dell'art. 4 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (Cost., RS 101) e dell'art. 14 della Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101). In sostanza, le tariffe previste dalla convenzione contestata sarebbero quindi inique ed arbitrarie. L'ASP ha altresì invocato una violazione del diritto di essere sentito dell'art. 4 Cost., della CEDU e dell'art. 6 della Carta sociale europea, non essendo stata consultata nelle trattative che hanno portato all'accordo tra l'OSC e la FTCM. In effetti le tariffe toccherebbero in modo determinante i diritti fondamentali dell'ASP e dei suoi membri (585, cifra che fa dell'ASP la più importante associazione professionale degli psicoterapeuti). Infine, il privilegio tariffario dei medici violerebbe la libertà d'industria e di commercio dell'art. 31 Cost., senza giustificazione di carattere di polizia sanitaria.

C. Il 31 luglio 1991 il CdS ha osservato che le prestazioni dei servizi dell'OSC sarebbero di regola a carico degli utenti. Tuttavia la stessa OSC e la FTCM avrebbero da tempo stipulato una convenzione tariffale che verrebbe periodicamente rinnovata ed adattata all'evoluzione dei costi, tenendo conto anche di eventuali altre esigenze del settore sanitario. Giusta l'art. 22quater cpv. 5 della LF del 13 giugno 1911 sull'assicurazione contro le malattie (LAMI, RS 832.10) e l'art. 30 cpv. 3 della legge del 28 maggio 1986 sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie (LCAM) tale convenzione sarebbe soggetta all'approvazione del Governo cantonale.

E. 2

Il CdS ha contestato la legittimazione ricorsuale dell'ASP, sottolineando che l'ATPP non è parte contraente della convenzione tra l'OSC e la FTFCM e non avrebbe quindi un interesse di fatto ad un concreto miglioramento della remunerazione degli psicoterapeuti nell'ambito di una convenzione tariffale. Del resto non vi sarebbe alcuna convenzione tra l'ATPP e le Casse malati, che non riconoscono prestazioni di psicologi o psicoterapeuti se non fornite in seguito ad ordine medico da operatori professionali dipendenti ed operanti sotto sorveglianza del medico stesso. Il mero interesse ideale alla valorizzazione della categoria rappresentata dall'ASP nei confronti di altri professionisti escluderebbe la legittimazione attiva dell'insorgente. Sul merito della questione, il CdS ha richiamato l'art. 22quater cpv. 5 LAMI, che prevede l'approvazione dell'esecutivo cantonale se le tasse concordate e le altre disposizioni convenzionali sono conformi alla legge ed all'equità, citando a tale proposito anche una decisione del Consiglio federale inerente l'art. 22quater cpv. 3 LAMI, applicabile per analogia. Sull'equità delle tariffe, il CdS ha affermato che il Governo cantonale non potrebbe modificare liberamente gli accordi negoziati fra le parti, bensì potrebbe negare l'approvazione solo nei casi previsti dalla legge. In ogni caso, il ricorso sarebbe inadeguato, poiché le convenzioni come quella stipulata non definirebbero le tariffe solo secondo il valore di mercato presunto o vero delle prestazioni mediche, ma sarebbero il frutto di un ragionevole compromesso fra gli interessi delle parti. Inoltre, nelle trattative fra le parti, la proporzione della remunerazione delle prestazioni non avrebbe conseguenze per gli estranei alla convenzione come l'ATPP e gli stipendi degli psicologici dell'OSC non sarebbero toccati dalle nuove tariffe che sarebbero pertanto da ritenere eque. D. In data 29 gennaio 1992 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha preso posizione sulla questione. Il DFI ha evidenziato che, nell'ambito dell'assicurazione malattia, il legislatore avrebbe stabilito che la determinazione delle tariffe per le prestazioni obbligatorie che devono essere rimborsate dalle Casse malati dovrebbero soggiacere all'autonomia contrattuale delle parti interessate (in caso OSC e FTFCM). Ciò sarebbe tacitamente suffragato ad esempio dagli art. 12 cpv. 2 n. 2 e 22quater cpv. 3 LAMI e dalla dottrina prevalente. I limiti a questa autonomia contrattuale sono costituiti, secondo la LAMI, dalla legge e dall'equità (art. 22 cpv. 3 e 22quater cpv. 5 LAMI). Non contestando il ricorrente alcuna violazione delle norme imperative della LAMI, egli riconoscerebbe tacitamente la conformità alla legge della convenzione tariffale. In caso non vi sarebbe iniquità delle tariffe, visto che gli psicoterapeuti rappresentati dall'ASP non sarebbero svantaggiati dalla convenzione impugnata. Essendovi legalmente un *numerus clausus* per le professioni mediche, i cui rappresentanti sono autorizzati all'esercizio indipendente a carico dell'assicurazione malattia (art. 21 LAMI), e non figurando gli psicoterapeuti in questa lista, il rimborso delle loro prestazioni avverrebbe esclusivamente nel quadro di un rapporto d'impiego e non tramite le

E. 3

condizioni tariffali impuginate, le quali rivestirebbero un'importanza limitata ad un rapporto interno, ovvero tra i contraenti (ad esempio ospedali da una parte e casse malati dall'altra). E. Il 24 agosto 1992 l'autorità di istruzione del ricorso si è rivolta all'ASP evidenziando alcune riserve inerenti l'oggetto dell'impugnativa. La competenza ricorsuale del Consiglio federale può essere ammessa solo per un'impugnativa volta a contestare l'iniquità dei criteri assunti per l'adozione della tariffa, senza considerare la questione della formazione degli psicoterapeuti e la loro importanza nel campo specifico. Da postulare resterebbe quindi

unicamente la stipulazione di una nuova convenzione ai sensi dell'art. 22quater LAMI, per una migliore valutazione dei diversi criteri. Dubbia sarebbe la competenza del Consiglio federale anche nel caso in cui il ricorso mirasse alla conclusione di una parità formale e materiale tra medici e psicoterapeuti non medici, riconoscendo a questi ultimi lo statuto di parte stipulante nella fattispecie e per le future convenzioni. Ciò porterebbe infatti a sanzionare la medicina delegata in quanto tale e a contestare la giurisprudenza del TFA (DTF 110 V 188 e 107 V 46) e la struttura dell'organizzazione sociopsichiatrica cantonale.

F. Con replica del 25 settembre 1992 l'ASP ha affermato di chiedere un giudizio sulla questione tariffaria, segnatamente sull'approvazione della convenzione. La competenza del Consiglio federale sarebbe fondata sull'art. 22quinquies LAMI e l'ASP sarebbe legittimata a ricorrere, avendo un interesse legittimo a tariffe adeguate e conformi alla Costituzione per prestazioni psicoterapeutiche fornite presso istituti cantonali ticinesi da psicoterapeuti e psicologi non medici impiegati e salariati mensilmente. Secondo la convenzione del 20 dicembre 1991 l'attività terapeutica negli istituti cantonali viene retribuita con Fr. 90.- orari se fatta da uno psicoterapeuta medico e con Fr. 36.- se si tratta di uno psicoterapeuta non medico, ciò che sarebbe arbitrario ed iniquo (al proposito è stato stilato un paragone con il Concordato esistente fra l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e l'Associazione svizzera degli psicoterapeuti del 1° luglio 1992 nell'ambito dell'assicurazione invalidità, con tariffa di Fr. 128.- per seduta psicoterapeutica per operatori indipendenti). Inoltre, nella convenzione impugnata non verrebbe analizzato se lo psicoterapeuta indipendente ha un diritto ad una prestazione obbligatoria in base alla LAMI e nemmeno il problema della psicoterapia esercitata da uno psicoterapeuta impiegato da un medico. G. ... H. Il 14 dicembre 1992 la Società ticinese di psichiatria (STP), interpellata sul gravame, ha sottolineato che l'argomento presentato dall'ASP sarebbe in sostanza quello della superiore formazione degli psicoterapeuti non medici rispetto ai medici ed il conseguente ingiustificato trattamento tariffario. In realtà non vi sarebbe una differente ed ingiusta valutazione delle due categorie professionali. I Fr. 90.- per la prestazione del medico dipendente dell'OSC sarebbero una somma forfettaria comprendente l'attività medica in senso lato (consultazioni, assistente, telefonate, lettere, perizie ecc.). La tariffa non valterebbe la sola prestazione psicoterapeutica e sarebbe quindi stata calcolata in base a criteri non attinenti la formazione del campo specifico. I Fr. 36.- per psicologi e psicoterapeuti corrisponderebbero ad un'analogia

E. 4

valutazione di queste due diverse attività (retribuite anche in maniera diversa ad esempio dal tariffario AI-AVS-INSAI). Le tariffe, in sostanza, non si riferirebbero solamente all'attività psicoterapeutica e non sarebbero pertanto un indice di differente valutazione della qualità del lavoro psicoterapeutico praticato da medici e non medici. I. Il 22 febbraio 1993 il DFI ha completato le osservazioni del 29 gennaio 1992. Per quanto concerne la psicoterapia medica è stato sottolineato che essa è una prestazione obbligatoriamente a carico delle Casse malati quando è esercitata da un medico ai sensi dell'art. 21 cpv. 1 LAMI. Per la psicoterapia non medica è stata citata la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 110 V 190, 107 V 46) che prevede la remunerazione obbligatoria in casi ben definiti. Il DFI ha anche aggiunto che l'ASP non avrebbe legittimazione ricorsuale, poiché le condizioni tariffali impuginate sarebbero rilevanti solo in uno stretto rapporto interno tra contraenti (OSC e FTFCM in casu). Essendo gli psicoterapeuti non medici impiegati negli istituti aderenti alla convenzione, la fissazione di un importo tariffario più elevato con un altro concordato non darebbe loro alcun vantaggio e quindi l'ASP non avrebbe alcun

interesse concreto ad agire. K. Il 17 settembre 1993 l'ASP ha preso posizione sulle predette osservazioni, asserendo che il DFI non avrebbe considerato la violazione dei diritti costituzionali degli psicoterapeuti, i quali sarebbero toccati dalle nuove tariffe anche in quanto impiegati. Infatti, i datori di lavoro impiegherebbero medici piuttosto che psicologi e psicoterapeuti in seguito all'indennità più elevata riconosciuta dalle Casse malati. Inoltre, il DFI non avrebbe considerato che il Cantone Ticino pretenderebbe dagli psicoterapeuti assunti nelle istituzioni interessate gli stessi requisiti richiesti agli psicologi che praticano quali indipendenti. Del resto, anche i medici impiegati non avrebbero ancora concluso la specializzazione FMH in psichiatria e psicoterapia, per cui la loro preparazione sarebbe inferiore a quella degli impiegati psicoterapeuti autorizzati ad esercitare la professione. Per quanto concerne lo scritto dell'STP, è stato osservato che i lavori amministrativi computati nelle tariffe dei medici sarebbero parte anche dell'attività degli psicologi e psicoterapeuti. Infine, nell'ambito dell'OSC si cercherebbe di assumere psicologi-psicoterapeuti perché specializzati e che sarebbe ambiguo retribuirli meno dei medici e discriminatorio trattarli diversamente dai colleghi che operano quali indipendenti. ... II

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.