

TI_GERICHTE 52.2000.316 vom 23. Januar 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-01-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2000.316

FR: TI_GERICHTE 52.2000.316 du 23 janvier 2001

IT: TI_GERICHTE 52.2000.316 del 23 gennaio 2001

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 23.01.2001 52.2000.316 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 23.01.2001 52.2000.316 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 23.01.2001 52.2000.316

Sentenza o decisione senza scheda

Incarto n. 52.2000.00316 Lugano 23 gennaio 2001 In nome della Repubblica e Cantone del Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Lorenzo Anastasi, presidente, Raffaello Balerna, Stefano Bernasconi segretario: Leopoldo Crivelli statuendo sul ricorso 11 dicembre 2000 di _____ patr. da: avv. _____ contro la decisione 23 novembre 2000 del Dipartimento delle opere sociali (DOS) che respinge la domanda di revoca della decisione 22 dicembre 1998 con cui è stato sospeso in via provvisoria dall'esercizio della professione; vista la risposta 10 gennaio 2001 del Dipartimento delle opere sociali; letti ed esaminati gli atti; preso atto delle osservazioni 23 gennaio 2001 del ricorrente; ritenuto, in fatto A. Il 1. dicembre 1998 il Procuratore pubblico ha aperto un procedimento penale contro il dr. med. _____, specialista FMH in psichiatria, per i reati di truffa e falsità in documenti, commessi nell'ambito della gestione di tre cliniche, in danno delle casse malati, delle assicurazioni sociali, rispettivamente dei pazienti. Il dr. _____ è stato posto in detenzione preventiva. B. Con decisione 22 dicembre 1998 il Dipartimento delle opere sociali (DOS) ha sospeso il dr. _____ a titolo cautelativo dall'esercizio della professione. Contro questa decisione il professionista è insorto davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento. Il 15 gennaio 1999 il ricorrente ha tuttavia desistito dall'impugnativa, dichiarando di " rinunciare spontaneamente al libero esercizio della professione medica fino alla crescita in giudicato della sentenza penale ". Il ricorso è quindi stato stralciato dai ruoli. C. Nell'ambito del procedimento penale, il 20 dicembre 1999 il dr. _____ ha stipulato un accordo con la Federazione Ticinese delle Casse Malati, che ha dichiarato di recedere dalla costituzione di parte civile dietro versamento di una somma di fr. 10'000'000.--. Il 24 dicembre 1999 la Camera dei Ricorsi Penali ha posto il ricorrente in libertà provvisoria a determinate condizioni, fra cui quella di non entrare in contatto con i suoi pazienti. D. Il 22 agosto 2000 il dr. _____ ha chiesto al Consiglio di Stato di revocare la sospensione dall'esercizio della professione, motivando la domanda con la necessità di conseguire un reddito per il suo sostentamento. E. Con decisione 23 novembre 2000 il DOS ha respinto l'istanza, ritenendo che continuassero a sussistere i motivi che avevano giustificato l'adozione del provvedimento cautelare. F. Contro la predetta decisione, il dr. _____ insorge davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento e postulando la riammissione al

libero esercizio della professione. L'insorgente rileva anzitutto come sia nel frattempo venuto meno il requisito dell'urgenza, che aveva giustificato l'adozione del provvedimento cautelare. Rimprovera poi all'autorità di avergli negato il diritto di esprimersi oralmente e di non aver motivato a sufficienza la decisione di rigetto dell'istanza. Nel merito, il dr.

_____ rileva di essere incensurato e di beneficiare della presunzione d'innocenza. Dalla lunga inchiesta svolta dall'autorità penale non sarebbe emerso nulla a suo carico. I reati patrimoniali addebitatigli, recisamente contestati, non metterebbero minimamente in discussione le sue capacità professionali. A causa del suo perdurare, soggiunge, la sospensione si porrebbe in contrasto con il principio di proporzionalità e con le garanzie costituzionali della libertà economica, della libertà personale e della proprietà. G. All'accoglimento del ricorso si oppone il DOS con argomenti che verranno discussi qui appresso. H. In replica alle osservazioni del DOS, il ricorrente chiede che venga semmai ordinata la procedura ordinaria di revoca dell'autorizzazione, nega nuovamente che siano dati i presupposti per mantenere la sospensione. Considerato, in diritto 1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 59 cpv. 5 LSan. La legittimazione attiva del ricorrente, direttamente e personalmente toccato dalla decisione censurata, è certa. Il ricorso, tempestivo, è dunque ricevibile in ordine. Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 PAm). Il ricorrente non postula l'assunzione di prove. 2. 2.1. L'art. 56 LSan subordina l'autorizzazione al libero esercizio delle professioni sanitarie al possesso di determinati titoli di studio, al godimento di buona reputazione ed ai necessari requisiti psichici e fisici. Se queste condizioni non sono soddisfatte, l'autorizzazione è rifiutata (art. 59 cpv. 1 LSan). Se vengono meno, è invece revocata per tempo determinato o indeterminato (art. 59 cpv. 2 lett. a LSan). L'autorizzazione, soggiunge l'art. 59 cpv. 2 lett. b LSan, può inoltre essere revocata in caso di grave negligenza, di azioni immorali o di certificati falsi, di ripetuta inosservanza dei doveri professionali oppure per continuate gravi violazioni delle disposizioni di legge, nonché delle norme deontologiche. 2.2. L'autorizzazione, dispone in seguito l'art. 59 cpv. 4 LSan, può inoltre essere sospesa, a titolo cautelativo e con effetto immediato, da parte del DOS, "ove le circostanze lo esigono". La sospensione cautelare dell'autorizzazione è una misura provvisoria destinata soprattutto ad evitare che operatori sanitari autorizzati all'esercizio della professione continuino la loro attività allorché sussiste il fondato sospetto che siano venuti meno i presupposti dell'autorizzazione. Se tali condizioni siano soddisfatte o meno deve poi essere accertato nell'ambito di uno specifico procedimento di merito, promosso a tal fine dal DOS. Le circostanze devono, in altri termini, rendere verosimile che la revoca dell'autorizzazione non potrà essere evitata (cfr. per analogia art. 33 LAVv). In tal senso va intesa la locuzione "ove le circostanze lo esigono". 2.3. L'art. 59 cpv. 4 LSan conferisce al DOS un vasto margine d'apprezzamento in ordine alla valutazione delle circostanze suscettibili di giustificare la sospensione cautelare dell'autorizzazione. Nell'ambito di tale valutazione, di natura sommaria e fondata sulle apparenze, l'autorità deve verificare l'esistenza del cosiddetto *fumus boni iuris*, soppesando attentamente gli interessi contrapposti, ma evitando di anticipare il giudizio di merito. L'autorità di ricorso, chiamata a statuire su un'impugnativa proposta contro un provvedimento cautelare, deve a sua volta limitarsi a verificare che esso non violi il diritto, segnatamente sotto il profilo di un esercizio abusivo del potere d'apprezzamento. Essa deve, in particolare, rispettare la latitudine di giudizio che la legge conferisce all'autorità decidente in ordine alla necessità di adottare simili provvedimenti (Borghi Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, ad art. 21 PAm, n. 1 seg.). 2.4. Le misure cautelari perdurano sintanto che non vengono revocate o

decadono in seguito all'emanazione del giudizio di merito. Esse possono essere modificate o revocate in ogni tempo, d'ufficio o su istanza di parte, quando i motivi che ne hanno determinato l'adozione si modificano o vengono meno. La sospensione dell'autorizzazione all'esercizio della professione, decretata dal DOS in base all'art. 59 cpv. 4 LSan, esplica quindi effetto sintanto che non viene revocata o decade a seguito della decisione con cui l'autorità pone termine al procedimento di merito, revocando il permesso di esercitare o rinunciando ad adottare un simile provvedimento.

3. 3.1. Nell'evenienza concreta, il ricorrente è stato sospeso dall'esercizio della professione in seguito all'apertura di un procedimento penale, promosso a suo carico per gravi reati patrimoniali, che avrebbe commesso nell'ambito della sua attività di medico psichiatra, titolare di tre cliniche. La gravità delle accuse rivolte dal Procuratore pubblico al ricorrente giustificava ampiamente la revoca dell'autorizzazione al libero esercizio della professione, decretata in via provvisoria dal DOS il 22 dicembre 1998. Lo stesso ricorrente ne ha implicitamente riconosciuto la fondatezza, dichiarando di rinunciare "spontaneamente" al libero esercizio della professione sino alla crescita in giudicato della sentenza penale.

3.2. Il procedimento penale ha seguito e segue tuttora il suo corso. L'istruttoria predibattimentale è prossima alla conclusione. L'emanazione dell'atto d'accusa non dovrebbe quindi tardare. Le risultanze degli accertamenti non sono note in dettaglio e sono per il momento coperte dal segreto istruttorio. Il Procuratore pubblico prospetta comunque di deferire il dr. _____ al giudizio della Corte delle assise criminali: "per titolo di ripetute truffe e falsità in documenti, commesse sull'arco di diversi anni, nel contesto professionale di gestione delle sue tre cliniche e dello studio privato, ove, sostanzialmente, profittando del rapporto di subordinazione dei dipendenti medici, paramedici ed ausiliari, egli ha sistematicamente fatto formare falsa documentazione clinica atta a supportare la fatturazione di prestazioni in realtà non offerte, ammontante secondo le ultime valutazioni a una somma oscillante attorno ai venti milioni di franchi, e meglio fatturazione di degenze totalmente fittizie o di durata inferiore alle iscrizioni nelle apposite cartelle ed alle fatture, somministrazione fittizia di farmaci, di visite e consultazioni in studio e clinica non effettuate o di durata inferiore al fatturato, contando, per la messa in atto dell'inganno astuto, sul fatto che le casse malati non avrebbero avuto i mezzi di procedere a verifiche della fondatezza delle fatture e ciò sia se chiamate ad onorarle, a dipendenza di accordi convenzionali, quale terzo pagante o terzo garante". È inoltre certo che dopo lo stralcio del ricorso inoltrato dal dr. _____ contro la decisione del DOS di sospenderlo dall'esercizio della professione, non si sono verificati fatti nuovi suscettibili di far apparire ingiustificata la misura cautelare adottata nei suoi confronti in base all'art. 59 cpv. 4 LSan. Al contrario, il versamento alle casse malati della somma di fr. 10'000'000.-- a tacitazione delle loro pretese di parte civile corrobora il sospetto dell'esistenza di un illecito, atto a legittimare una revoca dell'autorizzazione al libero esercizio della professione per decadenza del requisito della buona reputazione (art. 59 cpv. 2 lett. a LSan) o per uno dei motivi menzionati dall'art. 59 cpv. 2 lett. b LSan. La revoca dell'autorizzazione continua quindi a porsi come una prospettiva altamente verosimile.

3.3. Il fatto che al ricorrente vengano addebitati reati patrimoniali e non reati contro l'integrità delle persone è privo di rilievo ai fini del giudizio sulla fondatezza del provvedimento in esame. La sospensione dall'esercizio della professione non si giustifica soltanto nei casi d'inosservanza dei doveri professionali lesiva dell'integrità dei pazienti, ma in tutti i casi in cui le circostanze lo esigono, ovvero in tutti i casi in cui sussiste il fondato sospetto che siano venuti meno i presupposti dell'autorizzazione al libero esercizio. Ipotesi, questa, che nel caso di reati patrimoniali commessi nell'esercizio della professione è

senz'altro data. 3.4. Respingendo la richiesta di revoca del controverso provvedimento cautelare, il DOS ha implicitamente ritenuto che il tempo trascorso dal momento in cui è stato adottato non avesse attenuato l'esigenza di inibire l'attività professionale del ricorrente. La valutazione operata dall'autorità cantonale resiste alla critica. Non configura un esercizio abusivo del potere d'apprezzamento ritenere che il tempo trascorso dall'inizio del procedimento penale non abbia affievolito tale esigenza. La deduzione appare senz'altro sostenibile per rapporto alla complessità dell'inchiesta ed alla gravità degli addebiti. Perdurando tale esigenza, il fatto che nel frattempo sia venuta meno l'urgenza che aveva giustificato l'adozione del provvedimento cautelare non è di certo atto a legittimarne la revoca. 3.5. Infondata è pure la censura di violazione del principio di proporzionalità sollevata dal ricorrente nei confronti del rifiuto dell'autorità di revocare la decisione cautelare in esame. Non appare fuori luogo considerare ragionevole ed adeguato il rapporto che intercorre tuttora fra le finalità d'ordine pubblico perseguite dalla sospensione e le conseguenze che tale provvedimento determina in capo al ricorrente. La gravità delle accuse rivoltegli è senz'altro atta a legittimare il mantenimento della sospensione dal libero esercizio della professione. Trattandosi di circostanze che mettono in discussione l'adempimento di un requisito fondamentale per l'ammissione al libero esercizio della professione, provvedimenti meno incisivi non entrano in considerazione. 3.6. Il mantenimento del provvedimento cautelare non viola nemmeno la libertà economica del ricorrente. La temporanea limitazione di tale libertà si fonda infatti su una chiara base legale, risponde ad un sufficiente interesse pubblico e rispetta il principio di proporzionalità. Destituite di qualsiasi fondamento sono le eccezioni che il ricorrente solleva in relazione alla libertà personale ed alla garanzia della proprietà. 3.7. Né tale decisione si pone in contrasto con la presunzione d'innocenza posta a fondamento del procedimento penale. Così come non viene infranta dal carcere preventivo, tale presunzione non viene nemmeno sovvertita o sminuita dalla sospensione dall'esercizio della professione decretata dall'autorità amministrativa. A differenza della revoca dell'autorizzazione fondata sull'art. 59 cpv. 2 LSan, la sospensione dell'autorizzazione disposta a titolo di misura cautelare (art. 59 cpv. 4 LSan) non presuppone infatti alcun giudizio di colpevolezza. Basta che le circostanze rendano probabile una revoca dell'autorizzazione. Ipotesi, questa, che, nell'ambito dell'adozione di misure cautelari, può senz'altro coesistere con la presunzione d'innocenza. 3.8. Infondata è pure la censura di violazione del diritto di essere sentito sollevata dal ricorrente in relazione al rifiuto dell'autorità amministrativa di concedergli udienza prima dell'adozione del provvedimento in contestazione. La procedura di revoca della sospensione dell'autorizzazione al libero esercizio della professione non è retta dal principio dell'oralità. Sia davanti al DOS, sia in questa sede al ricorrente è peraltro stata concessa la più ampia facoltà di far valere per iscritto le sue ragioni e di addurre eventuali prove. 3.9. Identica sorte va riservata all'eccezione relativa alla mancata assunzione del preavviso della Commissione di vigilanza sanitaria (CVSan). L'art. 59 cpv. 3 LSan impone al DOS di interpellare questa commissione soltanto prima di revocare l'autorizzazione o di pronunciare un ammonimento nei confronti di un operatore sanitario. Il preavviso non è invece previsto nei casi di sospensione dell'autorizzazione a titolo cautelare. La norma in questione riserva infatti espressamente l'art. 59 cpv. 4 LSan, che permette al DOS di sospendere l'autorizzazione a tale titolo. Per il parallelismo delle forme, il preavviso non è quindi necessario nemmeno nei casi di revoca di una decisione di sospensione. 4. In esito alle considerazioni che precedono, la decisione dipartimentale impugnata va quindi confermata siccome immune da violazioni del diritto. Gli atti vanno rinviati al DOS,

affinché provveda ad aprire, qualora non l'avesse già fatto, il procedimento di merito volto a stabilire se siano dati o meno i presupposti per revocare, a tempo determinato o indeterminato, l'autorizzazione al libero esercizio della professione. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente secondo soccombenza. Per questi motivi, visti gli art. 59 LSan; 3, 18, 28, 60, 61 PAmm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. § Gli atti sono rinviati al DOS ai sensi del considerando n. 4. 2. La tassa di giustizia di fr. 600.- è posta a carico del ricorrente. 3. Intimazione a: _____ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

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