

TI_GERICHTE 52.2024.34 vom 29. November 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-11-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2024.34

FR: TI_GERICHTE 52.2024.34 du 29 novembre 2023

IT: TI_GERICHTE 52.2024.34 del 29 novembre 2023

Regeste

Multa disciplinare - medico che dichiara pubblicamente di non aver mai rispettato l'obbligo di indossare una mascherina facciale nei luoghi chiusi accessibili al pubblico di strutture (tra cui gli studi medici)

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dall'art. 99a cpv. 1 LSan. La legittimazione attiva del ricorrente è certa (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è pertanto ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza procedere ad accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAm).

E. 2

Giusta l'art. 40 LPMed, chi esercita liberamente una professione medica universitaria deve osservare i seguenti obblighi professionali: a. esercitare la professione in modo accurato e coscienzioso; deve altresì rispettare i limiti delle competenze acquisite nell'ambito della formazione, del perfezionamento e dell'aggiornamento; b. approfondire, estendere e migliorare le proprie conoscenze, attitudini e capacità professionali grazie all'aggiornamento permanente; c. tutelare i diritti dei pazienti; d. praticare esclusivamente una pubblicità oggettiva e corrispondente all'interesse generale, non ingannevole né invadente; e. tutelare, nel collaborare con membri di altre professioni sanitarie, esclusivamente gli interessi dei pazienti e operare indipendentemente da vantaggi finanziari; f. osservare il segreto professionale conformemente alle prescrizioni pertinenti; g. prestare assistenza in casi di urgenza e partecipare ai servizi di emergenza conformemente alle prescrizioni cantonali; h. concludere un'assicurazione di responsabilità civile professionale commisurata al genere e all'entità dei rischi connessi alla sua attività o fornire una garanzia equivalente. Questa enumerazione è esaustiva (messaggio concernente la legge federale sulle professioni mediche universitarie, in: FF 2005, pag. 199 ad art. 40). In caso di violazione degli obblighi professionali, delle prescrizioni della LPMed o delle sue disposizioni d'esecuzione, l'art. 43 cpv. 1 LPMed stabilisce che l'autorità di vigilanza può ordinare a titolo di misure disciplinari: un avvertimento (lett. a); un ammonimento (lett. b); una multa fino a fr. 20'000.- (lett. c); un divieto d'esercizio della professione come attività economica privata sotto la propria responsabilità professionale per sei anni al massimo (lett. d); un divieto definitivo d'esercizio della professione come attività economica privata sotto la propria responsabilità professionale per l'intero campo d'attività o per una parte di esso (lett. e). Analoga regolamentazione è prevista dal diritto cantonale all'attuale art. 59 cpv. 1 LSan.

E. 3.1

Come esposto in narrativa, il DSS, facendo proprie le conclusioni a cui era pervenuta la CVSan al termine della sua inchiesta, ha ritenuto che il fatto di non portare la mascherina durante la visita dei pazienti e permettendo a questi ultimi di scegliere se indossarla, pubblicizzando per di più tale agire durante una trasmissione televisiva, configura una violazione degli obblighi professionali previsti dalle lett. a e c dell'art. 40 LPMed, segnatamente quelli di agire in modo accurato e coscienzioso e di tutelare i diritti dei pazienti. Il ricorrente, da parte sua, contesta tali addebiti sostenendo che l'obbligo in parola concerneva esclusivamente ogni singola persona per cui il medico non aveva la competenza né la facoltà di imporre coattivamente ai pazienti di portare la mascherina, ciò che ad ogni modo avveniva unicamente nel locale destinato alle visite in virtù del margine di apprezzamento di cui all'art. 6 cpv. 2 lett. b Ordinanza COVID-19 situazione particolare. Egli ritiene pertanto di aver agito in modo accurato e coscienzioso e di non aver violato in alcun modo il diritto dei suoi pazienti. Contesta infine l'efficacia della mascherina facciale nel limitare la trasmissione del virus, provvedimento che non poggerrebbe su nessuna solida base medico-scientifica, ed eccepisce che a nessun cittadino, e ancor meno a un medico, possa essere impedito di esprimere pubblicamente la propria opinione al riguardo.

E. 3.2

Scopo principale delle misure disciplinari previste dalla LPMed è quello di mantenere l'ordine nella professione, di assicurarne il funzionamento corretto, di salvaguardarne il buon nome e la fiducia che i cittadini devono poter riporre nei confronti di questa professione, così come proteggere il pubblico contro quei membri che potrebbero non avere le necessarie qualità (STF 2C_922/2018 del 13 maggio 2019 consid. 6.2.2; Yves Donzallaz , *Traité de droit médical*, Berna 2021, n. 4833 e 4989; Rachel Christinat/Dominique Sprumont , *La surveillance disciplinaire dans le domaine de la santé in: Thierry Tanquerel/ François Bellanger , Le droit disciplinaire*, Zurigo 2018, pag. 107; Madeleine Hirsig-Vouilloz , *La responsabilité du médecin*, Berna 2017, pag. 219). A tal fine, l'art. 40 LPMed elenca, in modo esaustivo, le norme di comportamento che ogni medico deve rispettare nell'ambito della relazione individuale tra paziente e curante, doveri che comportano effetti anche sul rapporto con la comunità, i colleghi, il personale e le autorità (Donzallaz , op. cit., n. 4842) e che se (colpevolmente) violati possono determinare una responsabilità amministrativa del medico. A differenza tuttavia di quanto avviene in diritto penale, dove le norme che prevedono le infrazioni indicano precisamente gli elementi costitutivi del reato, nel diritto disciplinare la definizione degli atti punibili è generalmente fissata mediante una clausola generale (Donzallaz , op. cit., n. 4913), in particolare quella di cui all'art. 40 lett. a LPMed, poiché non è possibile enumerare precisamente tutte le possibili violazioni ai doveri professionali (Donzallaz , op. cit., n. 4914). Data la formulazione ampia di questi obblighi, la loro applicazione concreta necessita di un'interpretazione fondata sull'insieme delle norme e principi generalmente riconosciuti in seno alla professione (Donzallaz , op. cit., n. 4955, e 4961; Christinat/Sprumont , op. cit., pag. 107). In questo senso, ogni azione, mancamento o omissione può provocare una sanzione disciplinare se è incompatibile con il comportamento che può essere legittimamente preteso da un simile professionista (Donzallaz , op. cit., n. 5000; Hirsig-Vouilloz , op. cit., pag. 223). La regola vale chiaramente e in primo luogo per tutti gli atti commessi nell'esercizio della professione; essa si estende anche alle attività extraprofessionali qualora la gravità del caso rischi di ledere il sentimento di fiducia nei

confronti del medico in quanto tale (Donzallaz , op. cit., n. 5001). Nel caso concreto l'Autorità rimprovera al ricorrente la violazione delle lett. a e c dell'art. 40 LPMed. Giusta l'art. 40 lett. a LPMed il medico deve esercitare la professione medica in modo accurato e coscienzioso: benché scopo della norma sia principalmente quello di prevenire le infrazioni alle regole dell'arte, di natura piuttosto tecnica, la stessa presuppone altresì un'obbligazione generale d'intrattenere delle relazioni adeguate con i pazienti, le autorità, i colleghi e pure terze persone (Donzallaz , op. cit., n. 4845 e segg e n. 4999 e segg.). Il medico deve dimostrarsi altresì degno di fiducia, condizione da rapportare a quella di cui all'art. 36 cpv. 1 lett. b LPMed (cfr. pure art. 56 cpv. 1 lett. b LSan), e questo non solo nei confronti del paziente ma anche verso l'Autorità sanitaria (cfr. STF 2C_460/2020 del 29 settembre 2020 consid. 6.1, Donzallaz , op. cit., n. 4999). Il personale medico deve dunque fornire garanzia di un comportamento personale integro di modo che il paziente e più in generale il pubblico possano fare affidamento sulla professione e non possano dubitare della moralità e onestà dei suoi membri (Donzallaz , op. cit., n. 2824, n. 4997 e segg e n. 5079 e segg.). L'art. 40 lett. c LPMed garantisce poi il rispetto dei diritti del paziente, il cui contenuto deve essere cercato nell'ordinamento giuridico nel suo insieme (Donzallaz , op. cit., n. 5475). I doveri che derivano da tale norma si sovrappongono almeno in parte a quelli della lett. a del medesimo disposto (Donzallaz , op. cit., n. 5474).

E. 3.3.1

Evocato il quadro normativo applicabile in specie, è poi necessario considerare che, atteso che lo scopo del provvedimento in parola era quello di limitare i contagi laddove vi era maggior possibilità di contatto tra le persone, l'obbligo di portare una mascherina facciale nei luoghi chiusi accessibili al pubblico di strutture (tra cui gli studi medici) si estendeva con ogni evidenza anche al locale in cui il medico visitava i suoi pazienti; vani d'altra parte destinati a ospitare molte persone durante il giorno, tra l'altro nello specifico pazienti che necessitavano a vario titolo di prestazioni mediche (cfr. art. 6 Ordinanza COVID-19 situazione particolare e art. 3b dell'ordinanza sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare del 19 giugno 2020 [RU 2020 2213]; cfr. pure rapporti esplicativi relativi all'ordinanza del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare del 9 dicembre 2020 e del 26 maggio 2021). Spettava dunque ad ogni persona che accedesse ai luoghi stabiliti nell'ordinanza, compreso il personale curante, rispettare l'obbligo di indossare una mascherina facciale. È difficile credere che il dr. med. RI 1 non fosse a conoscenza del contenuto degli obblighi contemplati dalla suddetta ordinanza, ciò che ad ogni modo è ininfluente atteso che spettava a lui e a lui soltanto verificare quali specifiche misure era tenuto ad applicare all'interno del suo studio medico. Giova altresì rilevare subito che, contrariamente alla tesi del ricorrente, non risulta affatto applicabile in specie l'eccezione di cui all'art. 6 cpv. 2 lett. b Ordinanza COVID-19 situazione particolare. Egli nemmeno pretende che vi fossero particolari motivi (segnatamente di natura medica) che esentassero lui e i suoi pazienti dall'obbligo in esame, ciò che avrebbe comunque dovuto essere certificato (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. b Ordinanza COVID-19 situazione particolare).

E. 3.3.2

Chiariti questi aspetti, si rileva che con le proprie dichiarazioni, rilasciate nell'ambito della nota trasmissione televisiva, il ricorrente ha chiaramente affermato di non aver mai indossato la mascherina per eseguire le visite durante la pandemia e di aver permesso ai propri pazienti di fare altrettanto, comportamento che l'Autorità di vigilanza ritiene

contrario agli obblighi professionali a cui il dr. med. RI 1, quale medico indipendente, è soggetto in virtù della LPMed. A ragione. Allo scopo di garantire un'adeguata assistenza medica alla popolazione, il sistema sanitario nazionale, formato da una fitta rete di studi medici e strutture ospedaliere, si basa sul rispetto di numerose norme che regolamentano l'attività medica praticamente in ogni suo aspetto; professione che tocca d'altronde beni giuridici di altissima importanza, quali la salute e l'integrità fisica dei pazienti, e che giustifica di conseguenza l'imposizione di un regime autorizzativo e disciplinare (cfr. *mutatis mutandis* STF 2C_101/2023 dell'11 maggio 2023 consid. 6.1; Donzallaz , op. cit., n. 4840). Il medico assume dunque un ruolo di fondamentale importanza per il buon funzionamento dell'intero sistema sanitario, nell'ambito della quale esso è assoggettato a una serie di obblighi (segnatamente di formazione e di esercizio dell'attività), tesi sostanzialmente a garantire la qualità delle cure prestate, e che gli riconosce altresì uno statuto del tutto particolare in seno alla società (cfr. STAF B-364/2010 del 3 dicembre 2013 consid. 5.4.2.1 e 5.4.2.2). In questi termini, ci si può legittimamente aspettare da un simile professionista che, con il suo comportamento, egli partecipi a sostenere l'efficienza del sistema sanitario ciò che presuppone, all'evidenza e in prima battuta, il rispetto delle regole vigenti in materia. Non vi può essere d'altra parte un esercizio irreprensibile della professione e una effettiva tutela dei diritti dei pazienti senza rispetto dell'ordinamento giuridico in vigore, soprattutto laddove la violazione delle regole (ancorché in forma contravvenzionale) presenta un forte legame con l'esercizio dell'attività medica, in relazione, come nel caso specifico, a delle disposizioni che imponevano misure sanitarie d'urgenza a protezione della salute pubblica da applicare (anche) all'interno degli studi medici (cfr. Donzallaz , op. cit., n. 2825; Christinat/ Sprumont , op. cit. pag. 114 e segg.). Ma nel caso in esame la lesione dei doveri professionali non è data solo dal fatto che il ricorrente ha pacificamente ammesso di aver infranto costantemente l'obbligo di indossare una mascherina e di aver inoltre offerto ai propri pazienti la possibilità (non prevista dalla legge) di fare altrettanto, ciò che d'altronde è oggetto di un procedimento penale a suo carico. Premesso che non è dirimente in ambito disciplinare sapere se siano dati in concreto gli elementi costitutivi dell'infrazione penale, rispettivamente se l'insorgente sia responsabile unicamente per sé o anche per il fatto che almeno alcuni pazienti abbiano a loro volta mancato di portare il presidio medico in esame (commissione per omissione o istigazione), va detto che un medico che si dimostra del tutto incurante delle norme adottate dalle Autorità federali in ambito sanitario per contrastare una situazione di emergenza, come lo è stata quella legata alla pandemia da COVID-19, al punto da non rispettarle e da permettere che non vengano seguite dai propri pazienti all'interno del suo studio, è senza dubbio suscettibile di compromettere fortemente la fiducia che la popolazione deve riporre nel sistema sanitario e ne mina il corretto funzionamento mettendo in discussione il rispetto stesso delle misure adottate dallo Stato. A più forte ragione ciò vale se il medico in questione lo dichiara pubblicamente senza alcuna remora durante una nota trasmissione televisiva. Non v'è chi non veda che un medico che afferma di tenere costantemente, nell'esercizio della propria professione, un comportamento contrario alle regole sanitarie vigenti, non può all'evidenza suscitare fiducia nell'autorità e, peggio, nel pubblico in generale con conseguente discredito per l'intera professione. Questo non significa, come pare lamentare il ricorrente, che egli non possa criticare - anche in maniera decisa - le misure sanitarie decise dall'autorità. Il diritto di contestare le scelte e i meccanismi in materia di tutela della salute pubblica adottati in concreto dallo Stato, dibattendo anche la questione dell'effettiva efficacia della mascherina facciale nel prevenire i contagi (o di altri

provvedimenti), non autorizzava però ancora il dr. RI 1 ad infrangere le regole vigenti e ancor meno a pubblicizzare questo suo comportamento con il rischio che altri si sentissero legittimati a fare altrettanto. La credibilità riposta in un medico che affronta tematiche di politica sanitaria è infatti molto più elevata rispetto a quella di un laico del settore, per cui vi è un dovere - in specie del tutto disatteso - di esprimere le proprie opinioni con la debita prudenza e delicatezza (Donzallaz , op. cit. n. 5061 e n. 5063 e segg.). In concreto, premesso che oggetto della votazione in discussione era l'adozione del certificato COVID e non l'uso delle mascherine, il ricorrente non si è limitato a contestare i provvedimenti adottati o da adottare, esponendo per esempio riferimenti scientifici a sostegno delle proprie tesi; egli ha semplicemente e apoditticamente affermato che la mascherina è inefficace (e finanche dannosa) e di non averla pertanto mai usata durante le visite, atteggiamento che denota un'inaccettabile attitudine del professionista a violare le ingiunzioni dell'Autorità. Chiamato a partecipare a una trasmissione televisiva su temi di salute pubblica nella sua veste di medico, invero quale unico rappresentante della specifica categoria professionale, ritenuto che gli altri invitati non erano professionisti del settore, egli avrebbe potuto (rispettivamente dovuto) esporre la propria opinione, anche di biasimo, senza per questo confessare prassi illecite con il rischio di promuovere comportamenti contrari alle regole in vigore e/o di intaccare il senso di fiducia che i cittadini devono riporre nei confronti della professione e, per estensione, del sistema sanitario. Stante quanto precede, tenuto conto del comportamento adottato dall'insorgente, è a giusto titolo che l'Autorità dipartimentale, prima, e il Consiglio di Stato, poi, hanno ritenuto che il medico abbia violato i suoi doveri professionali.

E. 4

Accertato che l'insorgente deve rispondere per violazione dell'art. 40 lett. a e c LPMed, resta da verificare se la misura disciplinare adottata nei suoi confronti sia rispettosa del principio di proporzionalità.

E. 4.1

Innanzitutto si deve considerare che il DSS, in quanto autorità preposta all'esercizio della vigilanza sugli operatori che esercitano una professione medica universitaria, gode di un certo margine di apprezzamento nella scelta della misura disciplinare da adottare, nella fissazione dell'importo di un'eventuale multa o della durata della sospensione dall'esercizio della professione. L'autorità deve tuttavia attenersi al rispetto dei principi della proporzionalità e della parità di trattamento e, in generale, la sanzione deve rispondere a un interesse pubblico. Occorre quindi considerare lo scopo che la sanzione disciplinare deve raggiungere - che di principio non è tanto quello di punire il trasgressore, quanto piuttosto quello di garantire che in futuro questi eserciti in maniera ineccepibile la sua funzione - e scegliere il provvedimento adatto, necessario e proporzionato a tale fine. La sanzione deve essere fissata in maniera appropriata in funzione della natura e della gravità della violazione dei doveri legati all'esercizio della professione. L'autorità terrà in particolare conto della colpa del trasgressore, degli interessi minacciati o lesi, del modo in cui il medico ha svolto la sua professione in precedenza, così come del comportamento da lui tenuto durante la procedura disciplinare (cfr. per analogia STA 52.2017.337 del 22 novembre 2017 consid. 6.1 e riferimenti, concernente una causa in materia di disciplina notarile; Donzallaz , op. cit. n. 5745 e segg.).

E. 4.2

Nel caso di specie si ritiene che il genere e l'ampiezza della sanzione siano, tutto sommato, debitamente commisurate alla gravità della violazione rimproverata al ricorrente. Seppur vero che il medico ha, con eccessiva leggerezza e invero in modo maldestro, pubblicamente ammesso di aver violato ripetutamente le disposizioni dell'Ordinanza COVID-19 situazione particolare, va allo stesso tempo riconosciuto il contesto particolare in cui i fatti si sono svolti. Per far fronte all'urgenza pandemica mondiale le autorità hanno dovuto adottare svariate misure sanitarie, provvedimenti che hanno severamente inciso sulle libertà fondamentali di tutti i cittadini, suscitando spesso un certo malcontento quantomeno in una fetta di popolazione. L'acceso dibattito politico sul tema è stato pertanto particolarmente teso e molte sono state le critiche alla politica sanitaria adottata. Al contesto eccezionale va poi aggiunto che ormai l'obbligo di portare la mascherina facciale è stato abolito per cui, allo stato attuale, non vi è più la necessità di ripristinare una situazione conforme al diritto. La procedura penale a carico dell'insorgente, per infrazioni di natura unicamente contravvenzionale, è poi tuttora pendente; non è pertanto dato sapere se l'insorgente sarà effettivamente condannato per tali fatti (il termine di prescrizione dell'azione penale è d'altronde prossimo alla scadenza; cfr. art. 109 del codice penale svizzero del 21 dicembre 1937; CP; RS 311.0), ciò che non osta alla pronuncia di una misura disciplinare (Donzallaz , op. cit. n. 4922 e segg. e 5758) ma che deve comunque essere considerato. In questo senso, si osserva che la pronuncia di un avvertimento o un ammonimento, le due misure più blande previste dalla legge, non sarebbe stata sufficientemente incisiva rispetto alla gravità dei mancamenti commessi dal medico, che ha comunque ripetutamente violato (rispettivamente pubblicamente dichiarato di violare) un'ordinanza federale in materia di salute pubblica. Allo stesso tempo, a fronte delle circostanze di cui si è detto e in virtù del principio di proporzionalità (Donzallaz , op. cit. n. 5745 e segg.), non si può ritenere che il ricorrente, nonostante le sue incaute affermazioni, sia totalmente indegno di fiducia, ciò che pertanto esclude provvedimenti più incisivi, e meglio il divieto temporaneo o definitivo di esercizio della professione, che a giusto titolo il DSS non ha ordinato. La misura disciplinare della multa appare dunque la più adatta alle specifiche circostanze e permette di richiamare all'ordine il medico, che dovrà dimostrarsi in futuro più rispettoso delle norme vigenti e più attento quando si esprime pubblicamente, senza eccedere oltre allo scopo di interesse pubblico che tali provvedimenti devono ricercare. Anche l'ammontare della multa deve essere confermato: tenuto conto del limite massimo di fr. 20'000.- (art. 43 cpv. 1 lett. c LPMed), l'importo di fr. 2'000.- risulta correttamente commisurato alla colpa del ricorrente.

E. 5.1

Stante quanto precede, il ricorso deve essere respinto e la decisione impugnata confermata.

E. 5.2

La tassa di giustizia segue la soccombenza del ricorrente (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Non si assegnano ripetibili all'Autorità resistente (art. 49 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.-, già anticipata dall'insorgente, resta a suo carico. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4.

Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo La
presidente

La cancelliera

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