

SPECIALISTI LIBERO PROFESSIONISTI E SSN. SONO COMPATIBILI ALCUNE DELLE
NORME ORGANIZZATIVE DEL SSN CON I PRINCIPI DEL TRATTATO UE? PER UN “PIU’
ELEVATO LIVELLO” DELLA SANITA’ PUBBLICA.

ALCUNE RIFLESSIONI DI SINTESI SULL’INTERVENTO TENUTO AL CONGRESSO
NAZIONALE AGEO.

Questa nota riprende, nei suoi tratti essenziali, il contenuto della conversazione tenuta al convegno nazionale di cui sono stato ospite.

Premessa.

Oggetto di tale conversazione era, tra gli altri, la analisi di alcune norme, o disposizioni regolamentari nazionali, che lo Stato membro ha adottato per organizzare il SSN, e la loro compatibilità con i principi del Trattato UE.

La riflessione effettuata è se alcune di tali norme hanno l’effetto di scoraggiare o di impedire alla utenza di rivolgersi agli specialisti libero professionisti, e dunque effetti distorsivi.

Una particolare attenzione deve ad esempio essere riservata alla norma secondo cui le prescrizioni mediche degli specialisti libero professionisti debbano, per potere essere utilizzate nel SSN, essere fatte proprie e trascritte dai medici convenzionati (anche non specialisti): obbligando in tal modo specialisti ed utenti ad avvalersi di un procedimento amministrativo dall’esito incerto, tenuto conto della eventualità che la autorizzazione venga rifiutata.

Una verifica sulla compatibilità o meno con i principi del Trattato di tale norma appare ad esempio certamente doverosa.

Tutto, certo, va calato in quelle che a grandi linee potremmo definire cornici “costituzionali” di riferimento.

Tali cornici, generali ed ampie, al cui interno tutte le normative regolanti la salute umana sono finalizzate consistono:

- nel pervenire all’”elevato livello” della protezione della salute umana e della sanità pubblica;
- nella necessità che qualsiasi modalità organizzativa debba avere l’assicurazione dei più elevati standards qualitativi;
- le normative costituzionali sono coesenziali (e dunque, vanno lette insieme) con le norme e i principi del Trattato CE;
- fa da sfondo, a tutti tali principi, la “immediata” applicabilità della normativa comunitaria, tratto qualificante ed essenziale dei principi del Trattato.

Ciò determina anche, un correlativo dovere, da parte dello Stato membro, di astenersi da qualsiasi normativa possa confliggere con i principi del Trattato.

E, al contempo, l’obbligo, da parte del Giudice o delle stesse autorità nazionali che fossero chiamate a dare attuazione di una normativa nazionale illegittima, di disapplicarla.

Tra i principi fondamentali del Trattato, si è detto, vi sono quelli del “diritto di stabilimento” e della “libera prestazione dei servizi”.

Le norme sul diritto di stabilimento (artt. 43-49, ex artt. 52 – 58 Trattato) fissano il diritto dei cittadini di un Paese membro di svolgere la loro attività indipendente in modo continuo e permanente, stabilendosi in altro Paese membro.

Le norme sulla prestazione dei servizi (artt. 49-55, ex artt. 59-66) hanno ad oggetto il diritto del cittadino comunitario di esercitare la propria attività in uno Stato membro diverso da quello di provenienza.

I principi fissati dalla giurisprudenza comunitaria.

Tali premesse paiono necessarie per comprendere la portata di alcuni principi fissati dalla giurisprudenza comunitaria con specifico riferimento alla professione medica.

Secondo la Corte di Giustizia le attività mediche vanno ricondotte nell’ambito di applicazione dei principi del Trattato regolanti la prestazione di servizi, senza che in proposito si debba distinguere a seconda che esse siano dispensate in ambito ospedaliero o fuori dallo stesso (Corte Giust. 12.07.2001, causa C/368/98, Racc.pag. I-5363 punto 41; Corte Giust. 15/7/99, Racc. p. I-5473, punto 53; e da ultimo Corte Giust. 13.5.2003, causa C-385/99, punto 38).

In particolare, “un regime di previa autorizzazione amministrativa non può legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali tale da privare le disposizioni comunitarie e in particolare quelle relative ad una libertà fondamentale di un’applicazione utile (...); una prestazione medica non perde la sua qualificazione di prestazione di servizi per il fatto che venga presa a carico da un servizio sanitario nazionale o da un regime di prestazioni in natura (...)” (secondo Corte Giust. 13.5.2003, in causa C-385-99).

In tali contesti, insomma, “proprio il requisito di una previa autorizzazione per poter beneficiare successivamente della presa a carico di tali cure costituisce l’ostacolo alla libera prestazione di servizi, ossia alla facoltà per un paziente di ricorrere al prestatore di servizi medici di sua scelta (...)” (Corte Giust. 13.5.2003, cit.).

Se, difatti, è “pacifico che il diritto comunitario non menoma la competenza degli Stati membri ad organizzare i loro sistemi previdenziali (...)”, e dunque a “determinare le condizioni di concessione delle prestazioni in materia di previdenza sociale (...)” tuttavia resta il fatto che nell’esercizio di tale potere gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario” (Corte Giust. Sez. V, 23.10.2003, proc. C/56/01).

Considerazioni ulteriori.

Date tali premesse, la violazione del Trattato può derivare dalla stessa predisposizione di un sistema procedimentale che si ponga in violazione dei principi fondamentali della libera prestazione dei servizi: come quello che dispone, ad esempio, che la prescrizione del medico specialista debba essere necessariamente fatta propria e trascritta da medico non specialista (ma) convenzionato.

Né potrebbero rilevare, anche ammessi, eventuali aggravii economici per il SSN: va infatti evidenziato che “secondo la giurisprudenza della Corte, obiettivi di natura puramente economica non possono giustificare un ostacolo al principio fondamentale della libera prestazione dei servizi” (Corte Giust. 13.5.2003, in causa C-385/99 ed altre).

Un ostacolo alla applicazione del principio di libera prestazione dei servizi potrebbe infatti verificarsi (solo) quando “si possano verificare ripercussioni sul livello globale di tutela della sanità pubblica”, in presenza di un “rischio di grave alterazione dell’equilibrio finanziario del sistema previdenziale” (Corte Giust. 13.5.2003, cit.).

L’abrogazione di norme quali quelle citate paiono al contrario contribuire alla elevazione del sistema di sanità pubblica; senza che questo comporti affatto alcuna “grave alterazione” del complessivo equilibrio finanziario.

Possibili iniziative giudiziali.

L’insieme di tali scarse riflessioni pare potere consentire di sottoporre alla Commissione UE il quesito in ordine alla compatibilità di tali normative con l’ordinamento comunitario.

Una prima iniziativa -con tutte le riserve del caso- potrebbe essere data da una “plainte” (esposto) alla Commissione UE.

Essa può essere presentata direttamente dalla Associazione, soggetto qualificato e titolare di un interesse diretto ad agire.

Avverso l’eventuale provvedimento negativo da parte della Commissione si potrà adire la Corte di Giustizia.

Un ulteriore percorso può essere dato dall’avvio di azioni giudiziali anche da parte degli utenti sotto il profilo della violazione del diritto soggettivo e costituzionalmente tutelato alla salute dinanzi al Giudice nazionale.

In quella Sede si potrebbe chiedere la sottoposizione alla Corte di Giustizia della soluzione della questione pregiudiziale della compatibilità o meno con l’ordinamento comunitario di tali norme.

In entrambi i casi, è d’uopo evidenziare che trattasi di questioni complesse e nuove, che toccano la sostanza dei modelli organizzativi del Servizio Sanitario Nazionale, e dall’esito, perciò, certamente difficoltoso od incerto.

Occorre, comunque, che accresca la consapevolezza che l’Associazione è soggetto esponenziale rappresentativo e titolare di un interesse diretto ai fini della migliore tutela dei diritti dei propri associati e anche della affermazione di spazi di libertà sempre più avanzati e nuovi.

E’ con questa consapevolezza che accettai il cortese invito rivoltomi, desiderando ancora ringraziare per la positiva esperienza.

Resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e nella attesa prego di gradire i miei migliori saluti.

Roma, 4.2.2004

Francesco Paola

Avvocato
Francesco Paola
Patrocinante in cassazione

Via del babuino, 48

00187 Roma

tel. 0039-06/32651166 0039-06/32646658

fax 0039-06/36001958