

Pubblicato il 16/11/2020

**N. 11991/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 05520/2020 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A   I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5520 del 2020, proposto da  
Sindacato dei Medici Italiani (S.M.I.), Giuseppina Onotri, Gian Marco  
Polselli, Cristina Patrizi, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Tarullo, Alberto Saraceno, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto  
presso lo studio Alberto Saraceno in Roma, via degli Scipioni n. 265;

***contro***

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il  
suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

***nei confronti***

Inmi Lazzaro S.p.A. I.R.C.C.S., Azienda Usi Roma 3, Paola  
Barbara Goglia non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

- dell'Ordinanza del Presidente della Regione Lazio n. Z00009 del 17.3.2020 (Proposta n. 3999 del 16.3.2020), recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica», in BUR Lazio n. 27, Suppl. n. 3 del 17.3.2020;
- del provvedimento della Regione Lazio – Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria prot. «Int. 0314552.10-04-2020», recante «Procedura speciale legata all'emergenza COVID. Programma di potenziamento cure primarie. Avviso volto ad acquisire manifestazione di interesse per svolgere attività nella USCAR»;
- della Determinazione della Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria - Area Risorse Umane, a firma del Direttore regionale, prot. G04569 del 20.4.2020 (Proposta n. 6125 del 20.4.2020) recante «Approvazione del regolamento di funzionamento USCAR LAZIO» e del Regolamento ivi accluso quale sua parte integrante e sostanziale, in BURL n. 59 del 7.5.2020;
- della Determinazione della Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria - Area Risorse Umane, a firma del Direttore regionale, prot. G04586 del 20.4.2020 (Proposta n. 6167 del 20.4.2020), recante «Procedura speciale legata alla Emergenza Covid. Programma di potenziamento cure primarie — USCAR Lazio — approvazione elenchi manifestazione di interesse di medici e infermieri» e degli ivi acclusi «Elenco Medici – Uscar», «Elenco Infermieri – Uscar», e «Allegato C - Ammessi con riserva»;
- della Nota della Regione Lazio, Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria – Direzione Regionale per l'Inclusione Sociale prot. 301502 del 9.4.2020, a firma dei Direttori Botti e Guglielmino, avente ad oggetto «Ulteriori indicazioni per prevenire l'infezione da nuovo coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19) nelle strutture territoriali

residenziali sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali», nonché dell'ivi accluso «Programma di potenziamento delle cure primarie - Emergenza COVID 19»;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2020 il dott. Dauno Trebastoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Sono impugnati:

- l'Ordinanza del Presidente della Regione Lazio n. Z00009 del 17.3.2020, recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica», in BUR Lazio n. 27, Suppl. n. 3 del 17.3.2020;
- il provvedimento della Regione Lazio – Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria prot. «Int. 0314552.10-04-2020», recante «Procedura speciale legata all'emergenza COVID. Programma di potenziamento cure primarie. Avviso volto ad acquisire manifestazione di interesse per svolgere attività nella USCAR»;
- la Determinazione della Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria - Area Risorse Umane, a firma del Direttore regionale, prot. G04569 del 20.4.2020 recante «Approvazione del regolamento di funzionamento USCAR LAZIO» e del Regolamento ivi accluso quale sua parte integrante e sostanziale, in BURL n. 59 del 7.5.2020;
- la Determinazione della Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria - Area Risorse Umane, a firma del Direttore regionale, prot. G04586 del 20.4.2020, recante «Procedura speciale legata alla Emergenza

Covid. Programma di potenziamento cure primarie — USCAR Lazio – approvazione elenchi manifestazione di interesse di medici e infermieri» e degli ivi acclusi «Elenco Medici – Uscar», «Elenco Infermieri – Uscar», e «Allegato C - Ammessi con riserva»;

- la Nota della Regione Lazio, Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria – Direzione Regionale per l’Inclusione Sociale prot. 301502 del 9.4.2020, a firma dei Direttori Botti e Guglielmino, avente ad oggetto «Ulteriori indicazioni per prevenire l’infezione da nuovo coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19) nelle strutture territoriali residenziali sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali», nonché dell’ivi accluso «Programma di potenziamento delle cure primarie - Emergenza COVID 19».

I ricorrenti sostengono che per effetto dei provvedimenti regionali impugnati i Medici di Medicina Generale - MMG risultano investiti di una funzione di assistenza domiciliare ai pazienti Covid del tutto impropria, che per legge (art. 8 D.L. n. 14/2020 ed art. 4-bis D.L. n. 18/2020) dovrebbe spettare unicamente alle Unità Speciali di Continuità Assistenziale, istituite dal legislatore nazionale d’urgenza proprio ed esattamente a questo scopo.

Nel Lazio le USCAR si occuperanno prevalentemente dell’assistenza in situazioni di comunità ed in maniera assolutamente residuale dei soggetti a domicilio che non siano presi in carico da altra forma organizzativa, che peraltro non esiste.

E i MMG, gravati di compiti del tutto avulsi dal loro ruolo all’interno del SSR, vengono pericolosamente distratti e di fatto sollevati dal loro precipuo compito che è quello di prestare l’assistenza ordinaria, a tutto detrimento della concreta possibilità di assistere i tanti pazienti non Covid, molti dei quali affetti da patologie anche gravi.

Nell’Ordinanza Z00009 del 17.3.2020 si prescrive poi, al punto 10, «di valutare l’eventuale attivazione delle Unità Speciali di continuità Assistenziale per l’assistenza a domicilio nei pazienti COVID positivi».

Anche in tale passaggio l'Ordinanza presidenziale sarebbe inficiata da violazione di legge, poiché contempla come meramente «eventuale» l'intervento di assistenza domiciliare delle USCAR laziali. Ma tale tipologia di intervento dovrebbe costituire, secondo la norma primaria dell'art. 8 cit. (così come del successivo art. 4-bis che lo ricalca), non una semplice «eventualità», ossia una mera possibilità di intervento tra le molte, bensì il precipuo ed esclusivo obiettivo delle USCA, ossia l'unico intervento che tali Unità Speciali dovrebbero eseguire. In sostanza, la previsione di una «eventuale attivazione» delle USCAR Lazio per l'assistenza a domicilio disattende apertamente la volontà del legislatore d'urgenza, che pure sul punto non aveva lasciato alcuno spazio di discrezionalità alle Regioni.

Alla pubblica udienza del 10.11.2020 la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è fondato, e va pertanto accolto.

Al fine di decidere il ricorso in esame, è determinante la previsione contenuta nell'art 8, comma 1, del citato D.L. n. 14/2020, secondo cui «Al fine di consentire al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano istituiscono, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, presso una sede di continuità assistenziale già esistente una unità speciale ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero (...)».

Nel prevedere che le Regioni “istituiscono” una unità speciale “per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero”, la citata disposizione rende illegittima l'attribuzione di tale compito ai MMG, che invece dovrebbero occuparsi soltanto dell'assistenza domiciliare ordinaria (non Covid).

Hanno cioè ragione i ricorrenti quando affermano che il legislatore d'urgenza ha inteso prevedere che i MMG potessero proseguire nell'attività

assistenziale ordinaria, senza doversi occupare dell'assistenza domiciliare dei pazienti Covid.

E tale previsione è stata replicata in modo identico nell'art. 4-bis del D.L. 17.3.2020 n. 18.

Oltretutto, a ulteriore chiarimento della descritta impostazione, al comma 2 del citato art. 4 bis, è specificato pure che “il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta o il medico di continuità assistenziale comunicano all'unità speciale di cui al comma 1, a seguito del triage telefonico, il nominativo e l'indirizzo dei pazienti di cui al comma 1”.

Pertanto, l'affidamento ai MMG del compito di assistenza domiciliare ai malati Covid risulta in contrasto con le citate disposizioni, cosicché, assorbite ulteriori censure, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento in parte qua dei provvedimenti impugnati.

Le spese seguono la soccombenza, e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Terza Quater, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto annulla in parte qua i provvedimenti impugnati.

Condanna la Regione al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 2.500,00, oltre accessori, e al rimborso del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Dauno Trebastoni**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

## IL SEGRETARIO