



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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 184 del 2022, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

BARBARA MARCHESINI, rappresentata e difesa in proprio, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Gallonetto e Annalisa Santagostino,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto
presso gli Uffici dell'Avvocatura regionale in Milano, P.zza Città di Lombardia, n.
1;

nei confronti

MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex
lege in Milano, Via Freguglia, n. 1;

COMUNE DI CAMPIONE D'ITALIA, in persona del Sindaco p.t., non costituito

in giudizio;

ATS DELL'INSUBRIA, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

per l'annullamento

della deliberazione di Giunta Regione Lombardia n. XI/5502 del 16 novembre 2021, avente ad oggetto “ASSISTENZA SANITARIA AI RESIDENTI NEL COMUNE DI CAMPIONE D’ITALIA A SEGUITO DELLA DGR N. XI/3356 DEL 14/07/2020”, con la quale è stata dato mandato alla ATS dell’Insubria di comunicare alle autorità elvetiche interessate, la cessazione di tutti i servizi assistenziali e di tutte le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie erogate in Canton Ticino a favore dei cittadini residente nel Comune di Campione d’Italia, a decorrere dal 15 dicembre 2021 per l’assistenza domiciliare e dal trentesimo giorno dopo la fine dello stato di emergenza Sars-COV-2 per tutte le altre prestazioni mediche;

di ogni atto e/o provvedimento presupposto, antecedente, connesso e consequenziale alla suddetta deliberazione, ancorché allo stato non conosciuto, se del caso anche con riferimento alla deliberazione di Giunta Regionale n. XI/3356 del 14 luglio 2020, nella parte in cui ha demandato alla Direzione generale Welfare di ricondurre l’erogazione dei servizi sanitari nell’ambito della programmazione regionale “nei limiti di compatibilità con le peculiarità del territorio”;

di ogni atto e/o provvedimento presupposto, antecedente, connesso e consequenziale alla suddetta deliberazione, ancorché allo stato non conosciuto, posto in essere dalla Regione Lombardia, da ATS dell’Insubria, dal Comune di Campione d’Italia e/o da Enti istituzionali eventualmente preposti e mai comunicati, se del caso anche con riferimento alla deliberazione di Giunta Regionale n. XI/3356 del 14 luglio 2020 ed al mandato in essa conferito;

quanto ai motivi aggiunti

per l'annullamento

della deliberazione di Giunta Regione Lombardia n. XI/6298 del 26 aprile 2022, avente ad oggetto "DETERMINAZIONI SULL'ASSISTENZA SANITARIA AI RESIDENTI NEL COMUNE DI CAMPIONE D'ITALIA A SEGUITO DEL 13° DIALOGO ITALO-SVIZZERO SULLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E DELLA COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA SANITARIA", con la quale vengono rinviati al 30 aprile 2023 i termini previsti dalla DGR XI/5502 del 16 novembre 2021 in attesa dell'esito dell'incontro tra le istituzioni italiane e svizzere e viene prevista una compartecipazione volontaria per i cittadini campionesi che intendono continuare ad avvalersi delle strutture sanitarie situate nel Canton Ticino;

di ogni atto e/o provvedimento presupposto, antecedente, connesso e consequenziale alla suddetta deliberazione, ancorché allo stato non conosciuto, posto in essere dalla Regione Lombardia, da ATS dell'Insubria, dal Comune di Campione d'Italia e/o da Enti istituzionali eventualmente preposti e mai comunicati, ivi espressamente incluse la nota n. 183 del 4 aprile 2022 richiamata in delibera e gli eventuali atti e/o accordi presupposti l'avviso del 5 maggio 2022 del Comune di Campione d'Italia, anche se allo stato non conosciuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia e del Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2023 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la sig.ra Barbara Marchesini, cittadina italiana residente nel Comune di Campione d'Italia, impugna principalmente la

delibera di Giunta regionale della Lombardia n. XI/5502 del 16 novembre 2021, con la quale è stata in sostanza disposta l'equiparazione dei residenti nel territorio del suddetto Comune a tutti i cittadini lombardi per ciò che concerne il regime di erogazione delle prestazioni sanitarie.

Per comprendere la vicenda, occorre precisare che, siccome il Comune di Campione d'Italia è un'exclave italiana in territorio svizzero, ai cittadini italiani ivi residenti le prestazioni sanitarie vengono erogate (in esecuzione di quanto previsto da una speciale normativa che verrà in seguito illustrata) dalle strutture sanitarie elvetiche con oneri a carico del servizio sanitario italiano. Con la delibera impugnata si è stabilito che, a decorrere dal 15 dicembre 2021 per l'assistenza domiciliare e dal trentesimo giorno dopo la fine dello stato di emergenza Sars-COV-2 per tutte le altre prestazioni mediche, tale speciale regime avrebbe cessato di operare, con la conseguenza che, dalle decorrenze sopra indicate, anche i residenti nel Comune di Campione d'Italia avrebbero dovuto rivolgersi alle strutture sanitarie italiane. Parte ricorrente sostiene che questa decisione sia fortemente penalizzante per i soggetti che risiedono nel territorio del suddetto Comune, posto che non vi sarebbero in loco strutture sanitarie adeguate per garantire appieno la tutela del loro diritto alla salute e che la distanza dal territorio italiano renderebbe fortemente disagiata il raggiungimento delle strutture lombarde.

Si è costituita in giudizio, per opporsi all'accoglimento delle domande avverse, Regione Lombardia. Si è altresì costituito in giudizio il Ministero della Salute per chiedere esserne estromesso stante il ritenuto difetto di legittimazione passiva.

Dopo la proposizione del ricorso, Regione Lombardia è nuovamente intervenuta in materia con la delibera di Giunta regionale n. XI/6298 del 26 aprile 2022 la quale ha introdotto, sino al 30 aprile 2023, un regime sperimentale. In base a questo nuovo regime, i residenti nel Comune di Campione d'Italia potranno continuare ad usufruire delle prestazioni rese dalle strutture sanitarie elvetiche con oneri a carico del servizio sanitario italiano aderendo però ad una contribuzione volontaria che

copre una parte dei costi sostenuti. Anche questa decisione è ritenuta pregiudizievole dalla ricorrente posto che, come detto, la possibilità di usufruire delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture svizzere è subordinata ad una contribuzione volontaria e che, quindi, secondo la prospettazione di parte, i residenti nel Comune di Campione d'Italia dovranno sostenere oneri economici aggiuntivi, rispetto alla generalità dei cittadini italiani, per vedersi garantito il diritto alla salute.

La delibera di Giunta regionale n. XI/6298 del 26 aprile 2022 è stata impugnata mediante la proposizione di motivi aggiunti.

Nel corso del giudizio, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle proprie conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza del 28 febbraio 2023.

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Ministero della Salute è fondata.

Va invero osservato che gli atti impugnati sono stati emessi da Regione Lombardia nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dalla legge in materia sanitaria, senza che il Ministero sia in alcun modo intervenuto nel corso del procedimento prodromico alla loro adozione. Ne consegue che la legittimazione a contraddire spetta esclusivamente alla Regione.

Va dunque disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero della Salute.

Non è invece fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata da Regione Lombardia la quale sostiene che, siccome gli atti impugnati hanno carattere sperimentale e verranno a breve sostituiti da atti che detteranno la disciplina definitiva, non vi sarebbe interesse ad ottenerne l'annullamento. L'eccezione è infondata in quanto, anche ammettendo che gli atti impugnati verranno a breve sostituiti da nuovi provvedimenti, essi comunque incidono sugli interessi dei soggetti che risiedono nel territorio del Comune di Campione d'Italia in quanto dettano la disciplina loro attualmente applicabile.

Si può ora passare all'esame del merito, trattando in primo luogo le censure contenute nel primo e nel secondo motivo del ricorso introduttivo, e riproposte nei motivi aggiunti, aventi carattere radicale e perciò assorbente.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo, viene dedotta la violazione dell'art. 37 della legge n. 833 del 1978, dell'art. 3 del d.P.R. n. 616 del 1980 e dell'art. 1 del d.m. del 10 febbraio 1995, norme che, secondo la ricorrente, imporrebbero di assicurare ai residenti nel Comune di Campione d'Italia la possibilità di usufruire delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture elvetiche, e ciò sia per la medicina generale che per quella specialistica.

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo, viene dedotta la violazione dell'Accordo Italo-Svizzero del 28 gennaio 2005 il quale stabilisce che tutti i residenti nel Comune di Campione d'Italia hanno diritto di usufruire di cure sanitarie nel Canton Ticino mediante l'utilizzo del modello E112, e ciò sino a quando tali le prestazioni non verranno assicurate direttamente dalla Regione Lombardia e dalla ATS di Como.

Queste censure sono state riproposte nei motivi aggiunti con i quali, come detto, è stata impugnata la delibera di Giunta regionale n. XI/6298 del 2022.

Ritiene il Collegio che tali doglianze siano fondate per le ragioni di seguito esposte. L'art. 37, primo comma, della legge n. 833 del 1978 ha delegato il governo ad adottare un decreto legislativo al fine di disciplinare l'erogazione dell'assistenza sanitaria ai cittadini italiani che si trovino all'estero ai quali sono stati equiparati, considerata l'eccezionale collocazione geografica del Comune di Campione d'Italia, i cittadini residenti nel territorio di tale Comune.

La norma sopra citata, nel dettare i criteri direttivi che avrebbero dovuto orientare il governo nell'adozione del decreto delegato, ha stabilito, alla lett. c), che si sarebbero dovute prevedere specifiche norme per disciplinare l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani residenti nel Comune di Campione d'Italia per gli interventi che, seppur compresi fra le prestazioni sanitarie che devono essere comunque garantite a tutti i cittadini italiani, non possono essere erogati dall'unità sanitaria locale di cui

fa parte il Comune stesso a causa, appunto, della sua eccezionale collocazione geografica.

Per dare attuazione a questa norma è stato approvato il d.P.R. n. 616 del 1980 (Assistenza sanitaria ai cittadini del Comune di Campione d'Italia).

L'art. 1 di tale d.P.R. stabilisce che l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani residenti nel Comune di Campione d'Italia viene erogata con specifiche modalità in modo da assicurare il rispetto dei livelli minimi delle prestazioni sanitarie stabiliti ai sensi dell'art. 3 della legge n. 833 del 1978 e degli indirizzi di cui al d.lgs. n. 502 del 1992. In base al successivo art. 2 queste specifiche modalità dovrebbero concretizzarsi innanzitutto nella creazione di una azienda sanitaria o, perlomeno, di un distretto sanitario di base operanti esclusivamente nel territorio comunale i quali, in base all'art. 3, secondo e terzo comma del medesimo d.P.R., dovrebbero erogare in loco le prestazioni di medicina-generale ed infermieristica nonché i servizi essenziali di assistenza specialistica. Lo stesso art. 3 stabilisce poi, al quarto comma, che, per le prestazioni sanitarie che non possono essere erogate in loco dall'azienda sanitaria, il sindaco del Comune di Campione d'Italia stipula convenzioni con enti, istituzioni o medici operanti in territorio svizzero. L'art. 1 del d.m. 10 febbraio 1995 chiarisce infine che anche l'assistenza medicogenerica, infermieristica, domiciliare, ambulatoriale e farmaceutica, qualora non fornita in loco dall'azienda sanitaria, viene assicurata da enti o istituzioni operanti in territorio svizzero, mediante le convenzioni di cui sopra si è fatto cenno.

Come si vede, questa normativa prevede che, per i residenti nel territorio del Comune di Campione d'Italia, possano implementarsi due sole specifiche modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie: a) erogazione in loco da parte della ATS competente o del distretto di base appositamente costituito; b) qualora l'erogazione in loco non sia possibile, stipula di apposite convenzioni con enti e strutture operanti nel territorio svizzero.

Per dare attuazione pratica a queste disposizioni, in data 28 gennaio 2005, è stato

stipulato un accordo fra le strutture amministrative italiane e quelle svizzere in cui si è previsto che, per permettere ai cittadini residenti nel territorio del comune di Campione d'Italia di usufruire delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture elvetiche, si sarebbero applicate le disposizioni contenute nel Regolamento CEE n. 1408/71, art. 22, paragrafo 1, lettera c), che disciplina le modalità di accesso alle cure all'estero per i cittadini di uno Stato della UE che non possono ottenere l'erogazione di prestazioni sanitarie nel Paese d'appartenenza. Lo stesso accordo ha quindi previsto che ai residenti nel Comune di Campione d'Italia sarebbero stati rilasciati anticipatamente i modelli E112 (autorizzazione preventiva ad ottenere cure all'estero) contraddistinto dalla speciale dicitura "Campione d'Italia", specificando che l'autorizzazione preventiva a servirsi di strutture del Canton Ticino attraverso il suddetto modulo E112 sarebbe stata ridotta nella misura in cui la Regione Lombardia e l'ASL di Como avessero assicurato direttamente prestazioni sanitarie ai cittadini di Campione d'Italia nell'ambito della programmazione regionale.

Poiché alle previsioni dell'accordo non può darsi interpretazione contrastante con la normativa primaria nazionale, deve ritenersi che la "riduzione" delle autorizzazioni ad avvalersi delle prestazioni rese dalle strutture elvetiche possa attuarsi solo nel caso in cui il SSR riesca ad erogare in loco prestazioni analoghe. Si è visto infatti che la normativa primaria e quella regolamentare stabiliscono che il ricorso all'assistenza svizzera deve essere assicurato qualora le strutture del servizio sanitario nazionale non siano in grado di erogare in loco le prestazioni necessarie a garantire il diritto alla salute.

Ciò premesso va ora osservato che, con gli atti impugnati in questa sede, Regione Lombardia ha previsto che i residenti nel Comune di Campione d'Italia, per ottenere l'assistenza sanitaria non erogata in loco dalla ATS competente ma comunque garantita alla generalità dei cittadini italiani, debbano rivolgersi alle strutture sanitarie operanti sul territorio italiano oppure, sino al 30 aprile 2023, a strutture operanti sul territorio elvetico, corrispondendo però, in questa seconda

ipotesi, uno speciale contributo aggiuntivo.

Risulta al Collegio evidente come queste previsioni siano in contrasto con la normativa sopra illustrata la quale, si ripete ancora, prevede espressamente che, per ottenere le prestazioni sanitarie non erogate in loco dagli enti del servizio sanitario nazionale, i residenti nel comune di Campione d'Italia hanno diritto di rivolgersi alle strutture elvetiche, sulla base di specifiche convenzioni stipulate dal sindaco.

Nelle proprie difese, Regione Lombardia rileva che questo particolare regime risulterebbe ormai ingiustificato atteso che le strutture sanitarie situate in territorio lombardo, a ridosso del confine svizzero, sarebbero divenute agevolmente raggiungibili per i residenti nel Comune di Campione d'Italia e che numerosi sarebbero i comuni lombardi che versano in situazioni più disagiate e per i quali non è previsto alcun regime di favore.

Il Collegio non può certo mettere in discussione questi rilievi, ma deve tuttavia osservare che la normativa sopra illustrata è ancora in vigore e non può pertanto essere disapplicata dalla Regione mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi con essa contrastanti. Se la Regione lo reputa opportuno potrà richiedere allo Stato una modifica di tale normativa o potrà, qualora si ritenga competente, adottare essa stessa norme primarie che modifichino il regime sopra descritto; in mancanza, anche Regione Lombardia non potrà far altro che applicare la normativa attualmente vigente.

Per queste ragioni deve essere ribadita la fondatezza delle censure in esame.

In conclusione, va disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero della Salute.

Il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti con conseguente annullamento degli atti con essi principalmente impugnati.

La novità e la particolarità delle questioni affrontate inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza),

definitivamente pronunciando, estromette dal giudizio il Ministero della Salute. Accoglie il ricorso e i motivi aggiunti nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.