

PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA
Ecc.mo Signor Procuratore della Repubblica

ESPOSTO-DENUNCIA

I sottoscritti, **Dr. Flavio Saccomanno** - nato in Brasile il 6/3/1948 e residente in Roma in Via Piramide Cestia n. 1 - in qualità di Coordinatore, nonché Legale Rappresentante pro-tempore **dell'ASSOCIAZIONE DEI CHIRURGI PLASTICI DELL'ITALIA CENTRALE**, giusto atto costitutivo dell'associazione con allegato statuto e verbale dell'assemblea dei soci avente ad oggetto il conferimento dell'incarico (**All. 1**), e **Dr. Paolo Silvestris** - nato a Roma il 25/5/1942 e ivi residente in Via Acherusio n. 6 - nella sua qualità di Presidente, nonché Legale Rappresentante pro-tempore della **SOCIETÀ ITALIANA DI DERMATOLOGIA ESTETICA E CORRETTIVA**, giusto atto costitutivo della società con allegato statuto e verbale dell'assemblea dei soci avente ad oggetto il conferimento dell'incarico (**All. 2**),

espongono

quanto segue.

Scopo del presente esposto è quello di portare a conoscenza dell'Autorità Giudiziaria le problematiche inerenti l'autorizzazione alla realizzazione di strutture per l'esercizio di attività sanitarie private.

La farraginoso legislazione regionale degli ultimi anni e le gravi omissioni burocratiche inerenti alle attività di verifica del possesso dei requisiti impediscono di fatto l'esercizio dell'attività professionale di centinaia di medici. I medesimi, pur avendo osservato leggi e regolamenti, circolari e chiarimenti, non hanno ricevuto dalla Regione Lazio alcun riscontro a causa dell'inottemperanza dell'obbligo degli Organi preposti di effettuare le opportune verifiche ispettive prodromiche al rilascio delle autorizzazioni medesime .

Come è noto la legge quadro che regola la suddetta materia è la Legge Regionale n. 4 del 3 marzo 2003 (**All. 3**) avente ad oggetto “*Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all’esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali*”.

L’oggetto e le finalità della predetta normativa vengono enunciate all’art. 1:

«-I- Al fine di garantire l’erogazione di prestazioni efficaci e sicure ed il miglioramento continuo della qualità delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, pubbliche e private, la Regione, con la presente legge detta norme in materia di:

- a) autorizzazioni, rispettivamente, alla realizzazione di strutture e all’esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, da parte di soggetti pubblici e privati, previsti dall’art. 8-ter del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 (*Riordino della Disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art. 1 della L. 23 ottobre 1992 n. 421*) e successive modifiche (...);
- b) accreditamento istituzionale, previsto dall’art. 8-quater del Decreto Legislativo, attraverso il quale si riconosce ai soggetti autorizzati, pubblici e privati, la possibilità di esercitare attività sanitarie e socio-sanitarie a carico del servizio sanitario regionale;
- c) accordi contrattuali, previsti dall’art. 8-quinques del Decreto Legislativo, mediante i quali la Regione e le aziende unità sanitarie locali regolano i reciproci rapporti con i soggetti, pubblici e privati, accreditati».

I problemi applicativi della predetta normativa regionale nascono dalle modalità atte ed individuare le strutture per le quali è necessaria l’autorizzazione, nonché dalle modalità per il rilascio delle stesse autorizzazioni.

A norma dell’art. 4 della L.R. n. 4/2003 che individua le strutture e le attività soggette ad autorizzazioni:

«- I - Sono soggette alle autorizzazioni alla realizzazione e all’esercizio:

- a) le strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, ivi comprese quelle riabilitative;
- b) le strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo e/o diurno per acuzie e/o post-acuzie;
- c) le strutture sanitarie che erogano prestazioni in regime residenziale e semiresidenziale;
- d) gli stabilimenti termali;

- 2 - Sono soggette all'autorizzazione all'esercizio, altresì, le attività di assistenza domiciliare, gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportano un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche»

Al successivo art. 5 della Legge Regionale in esame, vengono stabiliti i requisiti, le modalità ed i termini per il rilascio delle autorizzazioni:

«I. La Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

- a) stabilisce con apposito provvedimento della Giunta Regionale, sentita la competente Commissione Consiliare, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, i requisiti minimi, anche integrativi rispetto a quelli indicati dal Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, per il rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio;
- b) definisce, con regolamento, le modalità e i termini per la verifica di compatibilità di cui all'articolo 6, comma 2, ivi comprese le procedure idonee ai fini della eventuale selezione dei soggetti interessati al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione, nonché le modalità ed i termini per la richiesta ed il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio»

Secondo quanto statuito dal Regolamento regionale 26 gennaio 2007, n. 2 (**All. 4**), recante *“Disposizioni relative alla verifica di compatibilità ed al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio”* in attuazione del citato art. 5 , co. 1, lett. b), si rendeva necessaria la presentazione al Comune di Roma di idonea istanza di autorizzazione all'esercizio per gli ambulatori chirurgici, che il Comune avrebbe provveduto al inviare alla Regione e, precisamente, all'Unità tecnica per la verifica dei requisiti.

La procedura autorizzativa *de qua agitur* veniva ulteriormente integrata con l'approvazione della L.R. 11 agosto 2008 n. 14 (**All. 5**) recante, tra l'altro, modifiche all'art. 5 della L.R. 3 marzo 2003, n. 4, mediante l'introduzione, nel suddetto articolo, del comma 1 *bis* a norma del quale: “I soggetti titolari delle strutture di cui all'art. 4, co. 2, nelle more della verifica del possesso dei requisiti minimi di cui al co. I, lett. a), del presente articolo con la procedura prevista dall'art. 7, sono autorizzati all'esercizio dell'attività sulla base dell'invio

alla Regione di atto di notorietà concernente il possesso dei requisiti minimi di cui allo stesso comma I, lett. a).

In ottemperanza alla predetta normativa, migliaia di soci appartenenti alle due associazioni, rappresentate dai sottoscritti esponenti, procedevano ad inviare alla Regione Lazio il citato **atto di notorietà**, ritenuto dalla nuova normativa regionale **atto equipollente alla autorizzazione**, nelle more della verifica del possesso dei requisiti minimi di cui al co. 1, lett. a), di cui alle procedure previste dall'art. 7 della Legge Regionale in parola.

Peraltro, la questione attinente l'adeguamento della novella regionale era stato oggetto di un comunicato del 5/11/08 dell'Ordine Provinciale di Roma dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (**All. 6**).

Non vi è dubbio, pertanto, che la Regione Lazio, con la L.R. 11 agosto 2008, n. 14, preceduta dalla Circolare 9/5/08 (**All. 7**), dava la possibilità, nelle more e nell'attesa dei procedimenti di verifica dei requisiti, di ottenere un nulla osta provvisorio all'esercizio dell'attività medica, nel frattempo che la Regione portasse a termine le procedure di cui all'art. 7 L.R. n. 4/2003.

Inoltre, con deliberazione della Giunta Regionale 8 febbraio 2008, n. 73 (**All. 8**) recante *“Linee guida propedeutiche al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria in favore degli studi medici di cui all'art. 4, co. 2, L.R. n. 4/2003, nonché all'esercizio dell'attività sanitaria per le ulteriori tipologie di studi medici non riconducibili a predette fattispecie”*, nel quale si dà atto di un incontro intervenuto tra l'Assessore alla Sanità ed il Presidente dell'Ordine Provinciale dei Medici di Roma, venivano elencate le tipologie di studi medici sottoposti ad autorizzazione e quelle che non avevano tale obbligo, sempre a monito della L.R. 4/2003.

Malgrado tutti i nostri iscritti abbiano seguito pedissequamente tutte le fasi del procedimento amministrativo diretto alla formazione dell'autorizzazione di cui all'art. 4, co. 2, L.R. 4/2003 e di essersi avvalsi per l'esercizio della loro attività professionale dell'atto equipollente all'autorizzazione di cui all'art. 5, co. 1 *bis*, L.R. 4/2003, così come modificato dalla L.R. 11/8/2008, n. 14, hanno subito il sequestro preventivo dei propri ambulatori nonché il provvedimento di diffida amministrativo all'esercizio.

In alcuni di questi casi la *vexata questio* è stata risolta grazie ad alcune pronunce

della Suprema Corte di Cassazione (**All. 9**).

Tuttavia sono necessarie altre considerazioni.

Nonostante la L.R. n. 4/2003 abbia sancito le nuove procedure per l'autorizzazione e l'accreditamento di tutte le tipologie di strutture sanitarie, si è resa necessaria un'attesa di tre anni affinché venissero legiferate norme in grado di regolare i requisiti obbligatori per i diversi tipi di strutture sanitarie per le quali necessita l'autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio (cfr. Deliberazione Giunta Regionale 14/7/2006, n. 423; Deliberazione Giunta Regionale 14/7/2006, n. 424).

Per altro verso è del tutto illegittimo che le autorizzazioni all'esercizio anche di strutture private che non facciano richiesta di accreditamento, siano contingentate alla verifica del fabbisogno regionale.

Riguardo alle modifiche applicate alla L.R. n. 4/2003 va aggiunto che la prima modifica venne operata dagli artt. 27-28 della L.R. 28/12/2006, n. 27, Legge Finanziaria per l'esercizio 2007, laddove le tipologie di strutture che prima erano comprese nell'art. 4, co. 1, vennero differenziate nei commi 1 e 2.

Successivamente con il Regolamento regionale 26/1/2007, n. 2, (D.G.R. 867/2006) la Regione Lazio apportò nuove variazioni all'iter autorizzativo che doveva essere intrapreso.

Infine, con la Deliberazione della Giunta Regionale 13/3/2007, n. 160, la Regione fissò i termini per l'adeguamento delle strutture sanitarie e i requisiti minimi.

I termini della questione sono resi ancor più complessi dalle migliaia di istanze autorizzative che sono state inoltrate alla Regione Lazio e che, ad oggi, non risultano evase.

L'Associazione Chirurghi Plastici per l'Italia Centrale (ACPIC) in diverse occasioni chiese un incontro con gli allora dirigenti regionali, Dott.ssa Agnese D'Alessio e Dott. Silvio Natoli (**All. 10** e **11**), al fine di discutere le incongruenze presenti nella legge e nelle successive modifiche attuative, nonché le difficoltà interpretative e le ipotesi di incostituzionalità in merito al contingentamento di una libera iniziativa privata.

Tale richiesta venne formalizzata nel maggio 2007, allorquando i due dirigenti vennero invitati dal coordinamento dell'ACPIC per un incontro-dibattito che si tenne il 5 giugno di tale anno nell'Università "La Sapienza" di Roma, ma costoro non parteciparono

né la Regione Lazio mandò alcun altro rappresentante.

Nonostante la citata Deliberazione della Giunta Regionale 8/2/2008, n. 73, sembrava aver chiarito definitivamente i termini della questione, nuove difficoltà interpretative sono, purtroppo, subentrate dando vita al innumerevoli circolari esplicative:

- Regione Lazio - nota prot. n. 37497 del 4/4/2008, oggetto: DGR 73/08 - *Autorizzazione esercizio studi medici;*
- Regione Lazio - nota prot. n. 37751 del 4/4/2008, oggetto: L.R. 4/03 - *Chiarimenti procedure autorizzative;*
- Regione Lazio - nota prot. n. 44429 del 17/4/2008 e nota prot. n. 49039 del 28/4/2008, oggetto: *Autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie;*
- Regione Lazio - nota prot. n. 54387 del 9/5/2008, oggetto: L.R. 4/03 - *Chiarimenti in materia di autorizzazione all'esercizio di studi odontoiatrici e medici;*
- Regione Lazio - nota prot. n. 54384 del 9/5/2008, oggetto: L.R. 4/03 - *Chiarimenti aggiuntivi procedure autorizzative.*

Come già evidenziato nella parte introduttiva del presente atto, con la L.R. n. 14 dell'11/8/2008, comma 77, viene data la facoltà a coloro che avevano inoltrato l'istanza di autorizzazione, di poter iniziare l'attività professionale mediante l'invio di una comunicazione autocertificativa alla Regione, contenente il possesso dei requisiti minimi di legge, in attesa delle verifiche necessarie.

Il Dr. Pierfrancesco Cirillo e il Dr. Daniele Spirito, in rappresentanza dell'ACPIC, nel settembre 2008, vennero ricevuti nella sede della Regione Lazio (Pisana), per essere sentiti formalmente in seduta audio-registrata dalla XIII^a Commissione Permanente Sanità, per il tramite del Consigliere Celli.

Nel corso della seduta vennero rappresentate le problematiche conseguenti alla inattività della Regione Lazio sulle domande di autorizzazione proposte, nonché le difficoltà interpretative nascenti dalle modifiche legislative succedutesi nel tempo, problematiche che crearono e creano ancora oggi un irreparabile contrasto tra Organi ispettivi di controllo, ASL e Carabinieri (N.A.S.).

Per quanto, come illustrato, il quadro della questione appare inevitabilmente contorto, sono state, tuttavia, emanate ulteriori circolari di chiarimento e modifiche

attuative che, comunque, non riescono a delineare i contorni della vicenda, lasciando, di fatto, gli ambulatori medici privi della autorizzazione definitiva:

- Regione Lazio - nota prot. n. 99819 del 26/8/2008, oggetto: *Chiarimenti e direttive in materia di autorizzazione alla realizzazione di sensi dell'art. 6, L.R. n. 4/03;*
- Regione Lazio - nota prot. n. 119887 del 16/10/2008, oggetto: *Ulteriori precisazioni in materia di autorizzazione alla realizzazione ai sensi dell'art. 6, L.R. n. 4/03;*
- Bollettino Ufficiale Regione Lazio - Regolamento regionale 22/6/2009, n. 10 "Modifiche al Regolamento regionale 26/1/07, n. 2 - Disposizioni relative alle verifiche di compatibilità ed al rilascio delle autorizzazione all'esercizio, in ottemperanza all'art. 5, co. 1, lett. b), L.R. n. 4/2003, e successive modifiche";
- Regione Lazio - nota prot. n. 83572/45/09 del 16/7/2009, oggetto: D.G.R. n. 368 del 15/5/09, Regolamento n. 10/09 *Modifiche al Regolamento regionale n. 2/2007. Chiarimenti interpretativi;*
- Regione Lazio - nota prot. n. 111940/45/09 del 26/9/2009, oggetto: *Regolamento regionale n. 10/09, recante modificazioni al Regolamento regionale n. 2/2007. Ulteriori chiarimenti.*

I termini della questione vengono ulteriormente complicati dal Decreto della Regione Lazio (nota prot. n. 155193/53/07 del 29/12/09 - **All. 12**) avente il seguente oggetto: *L.R. 4/03 - Autorizzazione alla realizzazione degli ambulatori odontoiatrici - verifiche di compatibilità.*

Con tale provvedimento normativo, incredibilmente, vengono esclusi soltanto gli ambulatori odontoiatrici dalle verifiche regionali di compatibilità, sollevando la loro richiesta di autorizzazione dal contingentamento in base ad un non meglio precisato fabbisogno regionale.

Nel corso degli anni 2008, 2009 e 2010 si sono avvicendati alla guida dei competenti Uffici della Regione Lazio numerosi dirigenti e ad essi, sia l'ACPIC, sia la Società Italiana di Dermatologia Estetica e Correttiva, hanno sempre chiesto incontri al fine di chiarire i termini della questione.

Ciò che va sottolineato è che ad oggi non è stato emanato alcun titolo autorizzativo relativo alle domande inoltrate nell'ormai lontano 2007.

Inoltre, alla Regione Lazio sono state inviate, da parte delle associazioni in parola,

innumerevoli lettere di sollecito (**All. 13: a, b, c, d**).

Perfino il Ministro della Salute, On. Fazio, si è interessato dei termini del dibattito, chiedendo alla Regione Lazio dettagliati chiarimenti in merito alla attuale situazione denunciata da diverse Associazioni scientifiche (**All. 14: a, b, c, d**).

L'Ordine dei Medici ha provveduto ad inoltrare un atto di denuncia all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (**All. 15**).

Nel corso del 2010, a seguito di innumerevoli ispezioni dei N.A.S. e degli Ispettori delle ASL, sono stati sottoposti a sequestri ed a diffide diversi studi di colleghi a causa della mancanza di autorizzazione.

Tuttavia sono già avvenuti alcuni incontri con i nuovi dirigenti, Dott.ri Magnini, Cipriani e Vittucci, nel corso dei quali è stata manifestata da parte di costoro la volontà di risolvere il problema nascente dal mancato rilascio delle autorizzazioni.

Nonostante ciò, i dirigenti della Regione Lazio, unitamente ai rappresentati delle ASL, dei NAS, delle Società scientifiche e dell'Ordine dei Medici sono stati invitati il giorno 14/12/2010 nell'Università "La Sapienza" di Roma per un incontro chiarificatore, ma, purtroppo, non vi hanno partecipato (**All. 16**).

Da ultimo, in data 20/12/2010, l'ACPIC ha inviato una lettera raccomandata alla Regione Lazio nella quale chiedeva di risolvere l'attuale situazione di disagio entro e non oltre il 20 gennaio 2011 e che, nel caso contrario, avrebbe presentato un esposto alla Procura della Repubblica di Roma, per omissione di atti di ufficio.

* * *

Alla luce dei fatti sopra narrati, voglia l'Autorità Giudiziaria adita **valutare la sussistenza di fattispecie criminose ed individuare gli eventuali responsabili al fine di procedere nei loro confronti.**

I sottoscritti nominano proprio difensore di fiducia per l'instaurando procedimento l'Avv. **Antonella Primicerj**, del Foro di Roma, con studio in Via Silvio

Pellico n. 16, delegandola al deposito del presente atto anche con facoltà di sub-delega.

Roma, 4 febbraio 2011

Dr. Flavio Saccomanno

Coordinatore e Legale Rapp.te pro-tempore della
ASS.NE DEI CHIRURGI PLASTICI DELL'ITALIA CENTRALE

Dr. Paolo Silvestris

Presidente e Legale Rapp.te pro-tempore della
SOC. ITALIANA DI DERMATOLOGIA ESTETICA E CORRETTIVA

SONO VERE

Avv. Antonella Primicerj