



Nel luglio 2006 la Asl di Benevento assunse una determinazione strabiliante. Al fine del contenimento della spesa farmaceutica tentò di imporre arbitrariamente un meccanismo di contenimento di spesa imperniato sul contingentamento delle ricette assegnate ai medici di famiglia. Nella circostanza dovemmo purtroppo registrare una latitanza degli organi istituzionali preposti a tutela dei medici: Ordine professionale e sindacati di categoria.

Ma la caparbia spesso paga, così una cordata di 85 Mmg riuscì a fare ricorso al TAR e ad avere ragione sull'illegittimità del provvedimento. Purtroppo non ho riscontrato nel frattempo commenti idonei sulla portata di questa "vittoria" se non quello, veramente troppo stringato, che la sentenza del TAR abbia fatto tramontare ogni ipotesi futura sull'eventuale assegnazione di un budget ai medici di medicina generale.

Campania: una sentenza da non dimenticare

di **Carlo Iannotti** Medico di medicina generale, Benevento

L'iniziativa della Azienda sanitaria di Benevento, relativa al contingentamento delle ricette assegnate ai medici di medicina generale, era del tutto ingiustificata perché la spesa farmaceutica locale era ed è la più bassa registrata in Campania. Inoltre la stessa spesa farmaceutica incideva, in realtà, ben poco sui fantasmagorici capitoli di spesa sanitaria regionali e nazionali: circa il 10%. Il punto è che la prescrizione farmaceutica è l'atto per eccellenza ad essere in mano ai medici di medicina generale e - aggiungo - l'unico a essere ben speso a favore della collettività.

L'iniziativa della Asl era palesemente illegittima e affrettata e avrebbe avuto delle conseguenze rilevanti per i medici (sotto il profilo della responsabilità professionale se avessero aderito all'imposizione e in rapporto al profilo economico se non lo avessero fatto) così alcuni medici decisero di opporsi alla determinazione del direttore della Azienda sanitaria. Fortunatamente la protesta ebbe eco non solo sulla stampa locale e nazionale di categoria, ma fu rac-

colta dalla solerzia di una cooperativa medica locale (Samnium Medica) che meritoriamente coordinò l'opposizione e la protesta di ben ottantacinque medici di medicina generale i quali, assistiti da un avvocato, impugnarono la delibera dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (ricorso TAR n. 5957/06) contro l'azienda sanitaria, ottenendo l'annullamento del provvedimento contestato e di ogni atto connesso ivi compresa la delibera di Giunta Regionale n. 1843.

Un'enfasi mancata

Dopo qualche mese dalla sentenza del TAR (registro generale n. 8752 anno 2007) con la quale è stato decretato l'annullamento del provvedimento della Asl (prot. n. 101088 11.07.2006) è sceso il silenzio. In altre parole, non ho avuto modo di apprezzare i dovuti commenti inerenti la portata della notizia se non quello, veramente troppo stringato, che la sentenza del TAR abbia fatto definitivamente tramontare ogni ipotesi futura sull'eventuale asse-

gnazione di un budget ai medici di medicina generale.

Mi sembra però corretto e opportuno col senno di poi fare qualche riflessione sull'argomento. In primo luogo sul fatto che sia stata accolta la tesi secondo la quale la decisione della Asl era illegittima per violazione:

- del diritto alla salute dei cittadini garantito dall'articolo 32 della Costituzione, per limitazioni e condizionamenti alle indicazioni terapeutiche del curante fino a negare l'assistenza sanitaria e compromettendo funzioni e compiti del servizio sanitario nazionale enunciati nell'art. 1 della Legge n. 833 del 1978;
- della legge n. 449 del 1997 in quanto gli interventi di contenimento della spesa sanitaria non potrebbero comunque compromettere gli obiettivi di tutela della salute;
- del DPCM del 29.11.2001 in quanto le misure introdotte risultano in contrasto con i livelli essenziali di assistenza sanitaria sacrificando l'assistenza di base;
- della legge n. 311 del 2004 e della Conferenza Stato-Regione del 23.03.2005 che prevedeva che il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del settore andasse perseguito mediante il blocco delle assunzioni e dell'affidamento di incarichi esterni, non certamente tagliando l'assi-

- stenza farmaceutica;
- dell'art. 7 legge n. 241 del 1990 in quanto non sarebbero stati invitati a discutere il provvedimento i soggetti interessati;
- dell'art. 8 comma 8 della legge n. 412 del 1991 in quanto la delibera della Asl n. 214 del 2006 non è stata trasmessa alla Giunta Regionale per il prescritto controllo;
- dell'art. 3 legge n. 241 del 1990 in quanto i provvedimenti erano immotivati;
- dell'ordine istruttorio del Giudice amministrativo, in quanto i limiti della spesa sanitaria non esaurirebbero i loro effetti al 2006, ma sarebbero stati destinati a incidere anche nell'anno successivo, pesando con prescrizioni limitative dell'assistenza di base e ostacolando l'esercizio della professione sanitaria, senza fornire spiegazioni.

Ma il provvedimento risultava altrettanto illegittimo per contraddittorietà:

- in quanto le stesse note con le quali si fissano i budget raccomanderebbero ai medici di non intaccare i livelli essenziali di assistenza;
- in quanto le determinazioni dei budget si collocherebbero a un livello più basso della spesa dell'esercizio precedente, nonostante il maggior finanziamento per l'anno 2006.

■ Sei punti su cui riflettere

1. Vorrei far notare che battersi per giuste cause non solo fa onore, ma può anche sortire una vittoria. Perciò vale sempre la pena battersi.
2. Va stigmatizzata la latitanza degli organi istituzionali, Ordine e sindacati, che avrebbero fatto bella figura se avessero patrocinato l'azione legale.
3. L'opinione pubblica dovrebbe essere sia informata degli esiti di una vicenda così importante sia dell'azione meritoria dei propri medici a favore della tu-

tela della salute pubblica.

4. Lo strapotere di chi ritiene di poter deliberare ponendosi al di sopra delle leggi può essere arginato dalla mobilitazione della società civile.
5. L'arroganza e l'ignoranza dei nostri amministratori è tale da pretendere di fare addirittura i legislatori.
6. Il meccanismo partitocratico è talmente grande che un amministratore si è potuto permettere il lusso di assumere un simile provvedimento con conseguenze così potenzialmente pesanti per la salute pubblica con la certezza dell'impunità.

■ Un vero e proprio arbitrio

A proposito di questi aspetti è opportuno sottolineare che il TAR, dopo avere accolto la nostra tesi che sosteneva la illegittimità del provvedimento per essere violativo di numerose disposizioni e leggi nonché per contraddittorietà del disposto, non ha poi ommesso di sottolineare l'arbitrio della deliberazione della Asl.

Il TAR ha pure stigmatizzato che la pretesa di "contingentare le prescrizioni terapeutiche non è prevista da alcuna norma né dagli atti che stanziavano le risorse finanziarie e che fissano gli obiettivi di risparmio della spesa sanitaria e di equilibrio economico-finanziario attraverso l'adozione di coerenti interventi di programmazione e di organizzazione del settore". Ha cioè ammonito tra le righe gli amministratori a ponderare bene dove ricercare il risparmio, rammentando le loro responsabilità in proposito. La legge n. 311 del 2004 e la Conferenza Stato-Regione del 23.03.2005 prevedevano infatti il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio del settore mediante il blocco delle assunzioni e dell'affidamento di incarichi esterni, non certamente tagliando l'assistenza farmaceutica. Ha poi rammentato di non giocare a fare i giuristi per

non esserne quanto meno non all'altezza, a parte il non esserne evidentemente abilitati. L'introduzione del budget, infatti, non può essere compresa nemmeno nell'ambito applicativo invocato dei tetti di spesa previsti per i soggetti accreditati con sistema sanitario regionale ai sensi delle Leggi n. 502 del 1992 e n. 449 del 1997. "I tetti di spesa rappresentano infatti la quantità di prestazioni che l'amministrazione intende acquistare dalle strutture e dai professionisti accreditati. Ma la fissazione dei tetti non esclude che la singola prestazione sia erogata da un'altra struttura, pubblica o privata accreditata. È evidente invece che se la limitazione incide sulla prescrizione terapeutica da parte del medico curante, rischia di essere di fatto inibita in assoluto l'erogazione, in favore dell'assistito, della prestazione sanitaria a carico del sistema sanitario regionale".

■ Medici, unici titolari della salute

Inoltre il TAR sul versante del diritto alla tutela della salute dei cittadini ha ricordato che sono i medici gli unici titolari della tutela stessa. Il meccanismo che la Asl ha tentato di imporre avrebbe infatti "intaccato direttamente la fruizione, da parte del cittadino, di una prestazione sanitaria necessaria o utile per la sua salute (fino a prova contraria) rispetto a quanto il medico di fiducia ritenesse dover prescrivere secondo scienza e coscienza, in base a determinazioni diagnostiche e scelte appropriate (fino a prova contraria). Infatti, a seconda che il medico si trovi ad avere superato il proprio massimale di ricette l'erogazione di una prestazione, sia pure indispensabile e urgente per la tutela della salute, risulterebbe subordinata a un vincolo esogeno, imposto al professionista prescrittore, che prescindere del tutto dalle condizioni del paziente e dai protocolli elaborati dalla pratica medica".