

Certificati on line a che punto siamo?

Giuseppe Belleri
Medico di medicina generale
Flero (BS)

Con la terza circolare interpretativa, firmata dal ministro Brunetta, sulla trasmissione telematica dei certificati di malattia all'Inps, sono stati prolungati i tempi previsti per sanzionare i medici inadempienti. Nel frattempo i Mmg aspettano l'apertura delle trattative per il rinnovo dell'Acn per adeguare la normativa disciplinare

Da quando è iniziata la *questione* sulla trasmissione telematica dei certificati di malattia, tra il ministro della funzione pubblica e le associazioni sindacali della categoria, quasi settimanalmente il ministero ha diffuso un comunicato sull'andamento del processo. Vengono sciorinate le cifre relative ai certificati giunti al servizio telematico dell'Inps, sia complessivamente sia suddivisi per area regionale, con il confronto rispetto alle settimane precedenti. Anche se non è espressa in modo esplicito, traspare la soddisfazione per il crescente numero di certificati inviati che farebbero pensare a un andamento lineare di miglioramento e di estensione progressiva del processo di smaterializzazione delle procedure burocratiche di certificazione dell'assenza per malattia, con intuibili benefici per i lavoratori e per la pubblica amministrazione.

Ma è davvero oro tutto ciò che luccica, come tenderebbero ad accreditare i dati ministeriali, oppure ci sono anche ombre e situazioni problematiche?

Come insegna la metodologia della ricerca scientifica e biomedica in particolare, il percorso di una ricerca è costellato dal rischio di distorsioni, più o meno sistematiche (*bias*), dei processi di cognizione, ragionamento e giudizio. Uno dei più comuni *bias* è quello di conferma, in cui cadono spesso le persone comuni quando tendono a cercare informazioni a ratifica delle proprie ipotesi e a evitare i dati che invece le contraddicono. Questa distorsione può affliggere anche gli ambienti

scientifici più attenti: una certa propensione a confermare le proprie ipotesi può rivelarsi necessaria soprattutto nelle prime fasi di un programma di ricerca. Inoltre gli scienziati sembrano esibire uno sbilanciamento tra validazione e confutazione quando si tratta di valutare le proprie ipotesi piuttosto che le altrui: nel primo caso prevale una tendenza alla conferma mentre sembrano molto più propensi alla falsificazione quando esaminano le teorie dei loro colleghi.

Altro potenziale *bias* per la ricerca biomedica, tipico delle fasi di divulgazione degli esiti, è quello di pubblicazione, caratterizzato dalla tendenza a diffondere con più facilità ed enfasi lavori che presentano risultati favorevoli all'intervento oggetto di studio a scapito di quelli che non evidenziano superiorità rispetto ad un intervento di confronto.

Le ombre

A dispetto dei comunicati stampa, le cifre fornite settimanalmente dal dicastero del ministro Brunetta non corrispondono alla realtà vissuta quotidianamente dai Mmg, alle prese con le nuove procedure telematiche. Da ogni parte d'Italia si lamentano problemi di collegamento con il server, rallentamenti del processo o veri propri blocchi dell'invio o della ricezione della certificazione di ritorno dall'Inps. Le disfunzioni si verificano più spesso nella giornata di lunedì o nei giorni che seguono festività infrasettimanali e causano rilevanti discontinuità e rallentamenti dell'attività assistenziale ambulatoriale,

consistenti perdite di tempo e disagi per gli assistiti. I disservizi sono stati più volte denunciati dai sindacati medici, ma non sono mai comparsi nei dispacci ministeriali, che hanno diffuso pubblicamente solo i dati positivi sull'andamento del processo di trasmissione telematica. I Mmg hanno così dovuto fare i conti, a proprio danno, con un esempio da manuale dei due *bias* sopra descritti: non solo non sono stati presi in considerazione dal ministero i mancati invii o i blocchi della trasmissione telematica dovuta a problematiche tecniche, peraltro monitorate dai sistemi telematici, ma ogni dato "negativo" è stato taciuto dando così l'impressione di un'efficiente processo e di una lineare estensione della certificazione on line. Quasi che i problemi fossero dovuti solo alla mancanza di collaborazione o all'inerzia dei medici. Niente di più lontano dalla realtà e dall'esperienza pratica di migliaia di professionisti, come invece dimostrano le indagini svolte a vari livelli dai sindacati di categoria. Per esempio la Fimmg ha promosso una rilevazione statistica su base volontaria circa l'efficienza del sistema di teletrasmissione dei certificati. Nell'arco di 24 ore, dal 7 all'8 febbraio, sono state inviate 1.537 risposte al questionario, diffuso telematicamente agli iscritti del sindacato, da tutte le Regioni con la prevalenza relativa di Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Lazio. Tra i medici del campione, peraltro non significativo dal punto di vista statistico, quasi la metà è riuscita a trasmettere on line meno del 80% dei certificati redatti nella giornata

e di questi ben il 16.5% non ha nemmeno raggiunto il 50%, a fronte del 56.4% che ha superato invece l'80% degli invii telematici.

Dati più dettagliati e continuativi nel tempo sono venuti dalla ricerca promossa dalla sezione Fimmg di Brescia che ha monitorato l'andamento degli invii in provincia di Brescia nella giornata di lunedì, notoriamente la più problematica. La *tabella 1* illustra i dati riferiti a lunedì 21 febbraio, lo stesso giorno del comunicato ministeriale sopra citato, confrontati con quelli registrati il lunedì precedente (tra parentesi).

La circolare

Anche sull'onda della contraddizione tra la realtà vissuta dai medici e la rappresentazione data dal ministero, i sindacati si sono risolti a dichiarare lo stato di agitazione per porre fine a una inaccettabile distorsione dei fatti. Sono seguite numerose riunioni tra le rappresentanze sindacali e i tecnici del ministero, finalmente disponibili a una correzione di rotta che tenesse conto della realtà delle cose e delle disfunzioni lamentate dai medici.

Il testo della terza circolare interpretativa sulla trasmissione telematica dei certificati per malattia, firmato dal ministro Brunetta contiene così ulteriori precisazioni sulle eventuali sanzioni a carico dei medici inadempienti.

Nella circolare si evidenzia come con la legge n. 183/2010 (il "Collegato lavoro" entrato in vigore lo scorso 24 novembre) sia stato uniformato il regime legale del rilascio e della trasmissione dei certificati per i lavoratori dipendenti sia pubblici sia privati, ivi compresi gli aspetti sanzionatori. Viene quindi affrontato nello specifico il tema della responsabilità dei medici per violazione normativa, ribadendo innanzitutto i concetti già espressi nelle precedenti circolari del 2010: *"affinché si configurino ipotesi di illecito disciplinare devono ricorrere sia l'elemento oggettivo dell'inosservanza dell'obbligo di trasmissione per via telematica,*

Tabella 1

L'indagine della Fimmg di Brescia

Il modulo per la raccolta e l'invio dei dati è stato diffuso tramite le liste di discussione mediche della provincia, a cui sono iscritti circa 500 Mmg su 787 in attività al 31.12.2010. Hanno partecipato n. 68 Mmg (69) vale a dire l'8.64% del totale (8.7 %)

In totale sono stati redatti nella giornata:

- 346 certificati complessivi, per una media di 5 a testa (5.15)
- di cui 260 telematici, per una media di 3.2 a testa (2.17) cioè il 75.2% dal totale (42%)
- 86 cartacei, per una media di 1.2 (2.95), per il 24.8% (58%)

Tra i Mmg partecipanti:

- 32 hanno inviato certificati sia telematici che cartacei, in varie proporzioni, vale a dire il 47% (42%)
- 4 hanno inviato solo certificati cartacei per blocco totale del sistema, ovvero il 6% (32%)
- 32 hanno inviato solo certificati telematici, ovvero il 47% del campione (26%)

La fascia oraria più problematica resta sempre quella mattutina (45 segnalazioni). I problemi che hanno causato il blocco dell'invio si sono verificati nella fase di recupero dei dati e per un rallentamento generalizzato del processo (in alcuni casi con attese di oltre 10-15 minuti per completare tutta la procedura).

Rispetto al 14 febbraio vi è stato un miglioramento della funzionalità del sistema, anche se la metà dei medici ha dovuto ripiegare sulla certificazione cartacea che riguarda comunque ancora 1/4 dei certificati redatti nella giornata.

sia l'elemento soggettivo del dolo o della colpa" che risulta *"escluso nei casi di malfunzionamento del sistema generale"* e di *"guasti o malfunzionamenti del sistema utilizzato dal medico"*.

Nel testo sono richiamati i *"criteri di gradualità e proporzionalità secondo le previsioni degli accordi e contratti collettivi di riferimento"*, da applicare *"anche nei casi di reiterazione della condotta illecita, per i quali l'art. 55 septies, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede la sanzione del licenziamento per il dipendente pubblico e della decadenza dalla convenzione per il medico convenzionato"*.

La circolare chiarisce, quindi, che la colpevolezza non ricorre nel caso di malfunzionamenti del sistema, e specifica che la contestazione dell'addebito nei confronti del medico si dovrà effettuare solo se dagli elementi acquisiti in fase istruttoria risulti che non si siano verificate anomalie di funzionamento. Viene poi valorizzata la competenza organizzativa delle Regioni che, anche sentendo le rappresentanze dei medici, a seconda della situazione

potranno adottare gli opportuni provvedimenti per la regolamentazione degli aspetti procedurali e di dettaglio legati ai procedimenti disciplinari. È infatti previsto che le Regioni possano individuare specifiche strutture o servizi per i quali ritengono non sussistere, per periodi limitati di tempo, le condizioni tecniche necessarie all'avvio di procedimenti disciplinari, anche al fine di evitare che le procedure di certificazione possano interferire negativamente con l'attività clinica. Infine la circolare rende noto che nell'ambito del Sistema di Accoglienza Centrale (SAC) dal 1 febbraio 2011 è disponibile per le Regioni, le strutture e i medici interessati, un apposito cruscotto di monitoraggio, che consente di acquisire informazioni circa il tasso di utilizzo del sistema ed eventuali disservizi, come rallentamenti o blocchi. Attraverso il cruscotto sarà quindi possibile per i soggetti coinvolti nella procedura acquisire informazioni sul funzionamento del sistema di trasmissione.