



ORDINE DEI MEDICI E ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI PARMA

Via Po 134, 43125 Parma C.F. 80006410346 Tel. 0521.208818 (centr) 234276 (fax)
Mail: segreteria@omceopr.it Pec: ordinemedicidiparma@postecert.it sito: www.omceopr.it

Prot. n. 4341

Parma, 16 novembre 2018

AI PRESIDENTI OMCEO

EMILIA ROMAGNA

**Oggetto: Nota Federfarma 23/10/2018 " Sentenza Consiglio di Stato n. 5458 del 19.9.2018.
Comportamenti prescrittivi perseguibili"**

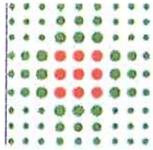
Nell'ambito dei doveri d'ufficio, si trasmette per vostra conoscenza la risposta che l'Azienda USL di Parma ha inviato all'Ordine di Parma in merito all'oggetto.

Cordiali saluti.

Pierantonio Muzzetto

PRESIDENTE





FRONTESPIZIO PROTOCOLLO GENERALE

AOO: AOOAUSLPR
REGISTRO: Protocollo generale
NUMERO: 0073311
DATA: 06/11/2018
OGGETTO: Nota di Federfarma 23 ottobre 2018 "Sentenza Consiglio di Stato n. 5458 del 19.9.2018. Comportamenti prescrittivi perseguibili".

SOTTOSCRITTO DIGITALMENTE DA:

Elena Saccenti

CLASSIFICAZIONI:

- [01-01-06]

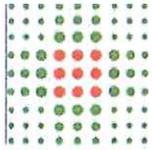
DOCUMENTI:

File	Firmato digitalmente da	Hash
PG0073311_2018_Lettera_firmata.pdf:	Saccenti Elena	338D5C4495FC3734F54F00C53D43940D2 2151A87EED238C4D333FF353B1A98D6
PG0073311_2018_Allegato1.pdf:		E412A1C5C3880727A182FC806F8ABA9B 82A81D65BEE7473A5761FCC91DE05061
PG0073311_2018_Allegato2.pdf:		9902F4D5031EAE9A0453880E31C03A7E7 76BF3733A3BE7037624F03129552BA9



L'originale del presente documento, redatto in formato elettronico e firmato digitalmente e' conservato a cura dell'ente produttore secondo normativa vigente.

Ai sensi dell'art. 3bis c4-bis Dlgs 82/2005 e s.m.i., in assenza del domicilio digitale le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata ed inviare ai cittadini stessi copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del Dlgs 39/1993.



**SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
EMILIA-ROMAGNA**
Azienda Unità Sanitaria Locale di Parma

DIREZIONE GENERALE Aziendale

Al Segretario della FIMMG
della provincia di Parma

Al Presidente dell' Ordine dei
Medici Chirurghi e degli Odontoiatri
della Provincia di Parma

Al Presidente SNAMI della provincia di
Parma

Al Segretario della CISL Medici
e della FP CGIL Medici della Provincia
di Parma

Al Segretario SIMET della Regione
Emilia-Romagna

Al Segretario SUMAI ASSOPROF della
provincia
di Parma

Al Segretario SMI

e p. c.
REGIONE EMILIA ROMAGNA
Assessorato Politiche per la Salute

Al Presidente di FEDERFARMA della
provincia
di Parma

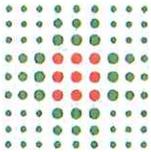
LORO SEDI

OGGETTO: Nota di Federfarma 23 ottobre 2018 "Sentenza Consiglio di Stato n. 5458 del 19.9.2018. Comportamenti prescrittivi perseguibili".

Questa Azienda USL di Parma, a seguito delle legittime preoccupazioni esternate dai Medici di Medicina Generale, è venuta a conoscenza del contenuto della lettera in oggetto e ritiene indispensabile e doveroso fornire una corretta informazione al riguardo.

U.O. Affari Legali
DIREZIONE AMMINISTRATIVA Aziendale

AZIENDA UNITÀ SANITARIA LOCALE DI PARMA
Sede legale: Strada del Quartiere n. 2/A 43125 Parma
Tel: +39 0521.393111 - Fax: +39 0521.282393
Codice Fiscale e Partita IVA: 01874230343



FEDERFARMA Parma, infatti, a commento della sentenza del Consiglio di Stato n. 5458 del 19.9.2018, che l'ha vista soccombente nel giudizio instaurato contro l'Azienda USL di Parma relativamente alle disposizioni di utilizzo delle c.d. "ricette bianche", ha dato una propria interpretazione che stravolge la realtà emersa dai due gradi di giudizio.

Scrive, tra l'altro, Federfarma nella nota citata di ritenere necessario svolgere una informazione nei confronti dei MMG stante "...il ruolo della ASL, dalla quale attesa la sua condotta processuale, è lecito non attendersi un'azione di informazione sul tema in esame nei confronti della classe medica, dal momento che in sede processuale, pur confermando di essere a conoscenza di tali comportamenti prescrittivi li ha addebitati unicamente a prassi dei medici, senza ritenere opportuno intervenire per fare chiarezza a tutela dei medici stessi ed esponendoli, in sostanza, alle possibili azioni legali della scrivente."

A fronte di tali affermazioni, non corrispondenti alla realtà, corre l'obbligo di assicurare una corretta informazione sull'effettivo contenuto delle pronunce dei giudici, desumibile dalla semplice lettura delle due sentenze rese in primo grado dal TAR Emilia Romagna Parma n.93/2013 ed in grado d'appello dal Consiglio di Stato Sez. n. 5458 del 19.9.2018, che si allegano pertanto per opportuna conoscenza (all. 1 e 2).

Come emerge chiaramente dalla lettura di tali documenti, non è stata l'AUSL a stigmatizzare la condotta dei medici prescrittori, ma, al contrario, è stata la ricorrente Federfarma a chiedere che i giudici censurassero la loro condotta.

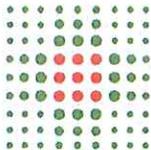
Citiamo testualmente:

Sentenza TAR - " **la ricorrente** , (Federfarman.d r.) *dopo aver esposto le ragioni della propria legittimazione a ricorrere in quanto associazione di categoria, ha censurato la condotta dei medici sia operanti presso le strutture pubbliche, sia in regime di convenzionamento , di prescrivere i farmaci su ricetta "bianca" così, di fatto, inducendo i pazienti a rifornirsi esclusivamente presso le strutture pubbliche, a danno dei farmacisti privati ...*

Sentenza Consiglio di Stato - " 2.7. *Pertanto, nel caso di specie, dagli atti sembra che parte appellante (Federfarman.d.r.) censuri singoli comportamenti di alcuni medici in servizio presso alcune strutture sanitarie pubbliche, i quali, non attenendosi alle regole fissate dall'Accordo regionale del 2007, causerebbero "una sistematica violazione della disciplina normativa e pattizia in materia di prescrizione farmacologica"*

Per ben due volte i giudici hanno dichiarato inammissibile la richiesta di Federfarma.

La legittimità della distribuzione diretta, già supportata da delibere della Giunta, nonché da atti aziendali ed accordi, anche tra Federfarma ed Assessorato, risulta pertanto avvalorata anche da un verdetto dei giudici divenuto cosa giudicata, così come non risultano censurate dalla magistratura le modalità di attuazione in essere presso l'AUSL di Parma in materia.



Nella speranza di avere ristabilito una condizione di chiarezza che consenta ai medici prescrittori di lavorare serenamente, nella piena consapevolezza di agire legittimamente, si resta a disposizione per eventuali ulteriori delucidazioni che si rendessero necessarie.

Distinti saluti.

Firmato digitalmente da:

Elena Saccenti

Responsabile procedimento:
Albarosa Balestrieri

ALL. 1

N. 00093/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00202/2010 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 la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 202 del 2010, proposto da:
Federfarma Parma - Associazione Titolari di Farmacia della
Provincia di Parma, rappresentata e difesa dall'Avv. Giancarlo
Cantelli presso il quale elegge domicilio, in Parma, strada Repubblica
n.95;

contro

ASL 102 - Parma, rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Rosaria
Russo Valentini, con domicilio eletto presso l'Avv. Enrica
Dallaturca, in Parma, strada Garibaldi n. 12;
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Parma, Aven - Area Vasta
Emilia Nord;

per accertare

la violazione delle vigenti norme in materia di prescrizione dei

farmaci e la conseguente compromissione del corretto assetto dell'attuale sistema distributivo farmacologico a carico del S.S.R. presso il pubblico degli utenti della Provincia di Parma ai danni dei soggetti privati titolari di esercizi farmaceutici convenzionati con il medesimo S.S.R.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della ASL 102 - Parma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2012 il dott. Marco Poppi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe Federfarma Parma – Associazione Titolari di farmacia della Provincia di Parma ha evocato in giudizio l'A.U.S.L. di Parma, l'Azienda Ospedaliero – Universitaria di Parma e l'AVEN - Area Vasta Emilia Nord, per sentir accertare e dichiarare:

- che la distribuzione dei medicinali in regime di assistenza mutualistica a carico del Servizio Sanitario Regionale dietro presentazione di semplice ricetta "bianca", da parte delle farmacie pubbliche collocate nell'ambito territoriale della Provincia di Parma, è illegittima in quanto assunta in violazione delle vigenti disposizioni

di legge in materia di prescrizione farmacologica;

- che, conseguentemente, la violazione, da parte della A.U.S.L. di Parma, dell'Azienda Ospedaliero – Universitaria e di Aven, delle norme di legge in materia di prescrizione farmacologica compromette il corretto assetto dell'attuale sistema distributivo dei farmaci presso il pubblico degli utenti della Provincia di Parma, in danno dei soggetti privati titolari di esercizi farmaceutici convenzionati con il Servizio Sanitario Regionale dell'Emilia Romagna.

Contestualmente ha richiesto che venga ordinata l'immediata cessazione dell'illegittimo comportamento assunto e di ogni altra condotta volta a consentire, incentivare o anche solo tollerare la dispensazione farmacologica da parte delle farmacie pubbliche collocate nell'ambito territoriale della Provincia di Parma dietro presentazione della semplice ricetta "bianca" in luogo della ricetta standardizzata a lettura ottica automatica.

Si è costituita in giudizio soltanto la A.U.S.L. di Parma sollevando una serie di eccezioni preliminari, contestando in subordine ogni avversa richiesta e chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza pubblica del 24 ottobre 2012, dopo ampia discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

La vicenda per cui è causa trae origine dal nuovo assetto della distribuzione farmaceutica delineato dal D.L. 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in L.

16 novembre 2001, n. 405, il cui art. 4, al terzo comma ha previsto la possibilità di coprire gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, anche con “altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci”.

Il successivo art. 8, ha attribuito facoltà alle Regioni di adottare, anche con provvedimenti amministrativi, tre possibili forme di erogazione di medicinali agli assistiti e, precisamente:

- 1) la c.d. “Distribuzione Diretta per Conto” che consente agli assistiti di rifornirsi delle categorie di medicinali che richiedono un controllo ricorrente del paziente anche presso le farmacie convenzionate;
- 2) l'erogazione diretta da parte delle Aziende Sanitarie ai pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale;
- 3) la distribuzione diretta solo del primo ciclo terapeutico dopo le dimissioni dal ricovero.

In attuazione della citata disposizione normativa, il 1 febbraio 2007, la Regione Emilia Romagna ha stipulato un accordo quadro con le associazioni di categoria dei farmacisti convenzionati, tra cui la ricorrente, al fine di disciplinare l'attività di “distribuzione Diretta per Conto” da parte delle farmacie private, così introducendo il c.d. “doppio canale distributivo” della distribuzione diretta e individuando due categorie di farmaci all'interno del Prontuario della Distribuzione Diretta (PHT), adottato dall'A.I.F.A. con determinazione del 29 ottobre 2004: la prima, contenuta nell'allegato

A, riferita ai farmaci che possono rientrare nella c.d. Distribuzione per Conto da parte delle farmacie private; la seconda, contenuta nell'allegato B, riferita ai farmaci che possono anche costituire oggetto di sola Distribuzione Diretta da parte delle strutture pubbliche.

In altri termini le farmacie private sono escluse dalla distribuzione dei farmaci di cui all'allegato B, mentre concorrono alla distribuzione dei farmaci di cui all'allegato A: farmaci che, tuttavia, acquistano dalle strutture pubbliche, dunque con un notevole risparmio di spesa per il Servizio Sanitario Nazionale, dovuto anche al sistema di acquisto centralizzato adottato dalle sette aziende sanitarie di Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza che si sono costituite in struttura ad hoc (AVEN).

L'ultimo passaggio dell'iter attuativo della citata normativa si è avuto con la sottoscrizione, da parte di Regione e associazioni di categoria, in data 26 giugno 2007, di un Regolamento attuativo e disciplinare del citato accordo quadro in cui, per quanto di interesse, si precisa che, relativamente alla Distribuzione per Conto, la modulistica da adottare è costituita dalla ricetta SSR e dal Piano Terapeutico (PT) chiarendosi che la prima erogazione resta in carico alle strutture del Servizio Sanitario Regionale mentre le successive erogazioni del farmaco da parte di farmacie convenzionate avvengano a fronte della presentazione di una valida ricetta del SSR e del PT.

Così delineato il quadro normativo e convenzionale di riferimento, le

doglianze della parte ricorrente si appuntano sulla prassi, ritenuta illegittima e lesiva dell'interesse dei farmacisti convenzionati, di prescrivere i farmaci ricompresi nel prontuario PHT, inclusi quelli dell'allegato A, mediante ricetta "bianca" da presentare presso le farmacie delle strutture pubbliche così, sostanzialmente, tagliando fuori dalla Distribuzione per Conto le farmacie convenzionate le quali, alla stregua del citato Regolamento, potendo erogare i farmaci solo dietro presentazione di ricetta SSR a lettura ottica si vedono sottrarre una importante fetta di mercato.

Ciò posto la ricorrente, dopo aver esposto le ragioni della propria legittimazione a ricorrere in quanto associazione di categoria, ha censurato la condotta dei medici sia operanti presso le strutture pubbliche, sia in regime di convenzionamento, di prescrivere i farmaci su ricetta "bianca" così, di fatto, inducendo i pazienti a rifornirsi esclusivamente presso le strutture pubbliche, a danno dei farmacisti privati e frustrando la ratio sottesa all'introduzione della ricetta SSR a lettura ottica che è quella della tracciabilità delle prescrizioni e della distribuzione dei farmaci.

La difesa della A.U.S.L. poggia innanzitutto su eccezioni preliminari di inammissibilità, sotto un primo profilo perché Federfarma Parma, in quanto associazione di ambito locale, non avrebbe legittimazione ad agire; sotto altro profilo perché in ricorso è proposta una domanda di accertamento che non sarebbe consentita dinanzi al G.A.; infine, sotto un terzo e ultimo profilo, perché la ricorrente non

avrebbe allegato alcuna lesione né alla propria sfera giuridica né a quella degli associati.

Nel merito l'Amministrazione ha dedotto, in ogni caso, l'infondatezza del ricorso, osservando da una parte che, all'interno della struttura pubblica la tracciabilità sarebbe garantita proprio dal fatto che la prescrizione non è destinata ad essere utilizzata all'esterno e, dunque, non comporta rimborsi a carico del SSN essendo il farmaco già approvvigionato; dall'altra ha precisato che la ricetta "bianca" verrebbe utilizzata unicamente per l'erogazione di farmaci acquistati dall'Azienda, non essendo, diversamente (ossia se presentata in una farmacia convenzionata) rimborsabile.

La tesi dell'Amministrazione si fonda sull'assunto che la domanda della ricorrente tenderebbe, indirettamente, a limitare l'uso della distribuzione diretta che la A.U.S.L. di Parma ha regolamentato con Direttiva n. 92333 del 8 novembre 2010 (doc. 15 del fascicolo di parte resistente).

All'esito della pubblica udienza del 24 ottobre 2012, la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente va affermata la giurisdizione di questo giudice sulla vicenda de qua, sia perché, in termini generali, il ricorso censura comportamenti riconducibili, anche se solo in via mediata, all'esercizio di un pubblico potere (Corte cost. 204/2004), sia perché la materia della distribuzione dei farmaci costituisce un profilo del servizio farmaceutico, sul quale il giudice amministrativo ha

giurisdizione esclusiva, ex art. 133, I comma, lett. c).

Il ricorso è, tuttavia, inammissibile.

Prescindendo dalla questione della legittimazione a ricorrere, va rilevato che il petitum del ricorso consta di tre domande: 1) accertare l'illegittimità della descritta condotta; 2) dichiarare la predetta condotta contraria alle norme di legge in materia di prescrizione dei farmaci; 3) ordinare la cessazione dell'illecita condotta.

Premette il Collegio che, secondo il più recente indirizzo giurisprudenziale, pur non essendo espressamente disciplinata nel codice del processo amministrativo, l'azione di accertamento potrebbe scaturire e, dunque, ritenersi ammissibile sulla base di un'interpretazione sistematica delle norme dallo stesso dettate (Cons. Stato A.P. 29 luglio 2011, n. 15).

Va notato che la richiamata decisione dell'Adunanza Plenaria fa specifico riferimento al caso in cui il ricorrente, per ottenere sostanziale tutela dei propri interessi, sia costretto a proporre azione di mero accertamento per mancanza di un provvedimento amministrativo da impugnare (salvo precisare che in mancanza dell'intervento, in corso del giudizio, del provvedimento non è possibile, ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., emettere la pronuncia di merito).

Tuttavia osserva il Collegio che la proposta domanda tende, in realtà, ad ottenere una pronuncia inibitoria di una attività futura.

In proposito va richiamato il precetto contenuto nell'art. 34, comma

2, c.p.a., a tenore del quale "in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati...".

Se ne deve inferire che una ipotetica pronuncia di condanna per il futuro, afferente a poteri amministrativi non ancora esercitati (ammesso che la futura attività possa essere qualificata quale esercizio di un potere amministrativo e non piuttosto una attività materiale), esula dai poteri del giudice amministrativo con le inevitabili ricadute in punto di inammissibilità della relativa domanda. Per quanto precede il ricorso va dichiarato inammissibile.

Sussistono, tuttavia, in ragione della specificità delle questioni trattate, giuste ragioni per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente FF

Laura Marzano, Primo Referendario

Marco Poppi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/03/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)