



Sentenza n. /2018

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA**

composta dai seguenti magistrati:

prof. Michael SCIASCIA	Presidente
dott. Romeo Ermenegildo PALMA	Consigliere
dott. Cosmo SCIANCALEPORE	Primo Referendario – relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, numero 68305 del Registro di Segreteria, instaurato, ad istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, nei confronti di

- 1) [redacted] nato a [redacted], il [redacted], Codice fiscale [redacted], rappresentato e difeso dall'Avv. [redacted] con il quale è elettivamente domiciliato in [redacted], presso lo studio dell'Avv. [redacted];
- 2) [redacted] nato ad [redacted], il [redacted], Codice fiscale [redacted], rappresentato e difeso dall'Avv. [redacted] con il quale è elettivamente domiciliato in [redacted] presso lo studio dell'Avv. [redacted];
- 3) [redacted] nato a [redacted], il [redacted], Codice fiscale [redacted], rappresentato e difeso dall'Avv. [redacted] con il quale è [redacted]

elettivamente domiciliato in [redacted], presso lo studio dell'Avv. [redacted];

4) [redacted], nato a [redacted] il [redacted], Codice fiscale [redacted], rappresentato e difeso dall'Avv. [redacted] con il quale è elettivamente domiciliato in [redacted], presso lo studio dell'Avv. [redacted];

5) [redacted], nato ad [redacted] il [redacted], Codice fiscale [redacted], rappresentato e difeso dall'Avv. [redacted] con il quale è elettivamente domiciliato in [redacted], presso lo studio dell'Avv. [redacted];

**LETTI** gli atti e i documenti di causa;

**SENTITI**, nella pubblica udienza del giorno 6 dicembre 2017, con l'assistenza del Segretario Dott.ssa Francesca Cerino, il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore; il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Filippo Izzo e l'Avv. [redacted] per i convenuti [redacted], [redacted], [redacted], [redacted];

[redacted] e [redacted]. Nessun difensore risulta, invece, presente per il convenuto [redacted].

## **FATTO**

**1.** La Procura regionale ha citato in giudizio n.5 medici generali dell'ASL di Avellino per aver prescritto farmaci, a carico del servizio sanitario, in violazione della relativa indicazione terapeutica. L'attore richiama il principio della appropriatezza prescrittiva sancito da varie disposizioni di legge e precisa che non è contestata ai medici la discrezionalità terapeutica ma la violazione delle indicazioni terapeutiche e del principio di appropriatezza prescrittiva.

Le condotte oggetto di contestazione da parte della Procura regionale hanno riguardato casi nei quali i medici, in assenza di una adeguata motivazione clinico-scientifica, avrebbero prescritto direttamente farmaci di seconda linea, comportanti un maggior costo a carico del

servizio sanitario rispetto alle alternative terapeutiche disponibili, a pazienti trattati per la prima volta (c.d. "pazienti naive").

Secondo la Procura regionale, il danno pubblico complessivamente arrecato all'ASL di Avellino, per effetto di prescrizioni mediche effettuate tra l'anno 2009 e l'anno 2014, ammonta ad euro 20.420,58 (oltre a rivalutazione monetaria e interessi) così ripartiti: per [redacted] euro 6.676,00; per [redacted] euro 3.897,76; per [redacted] euro 2.147,55; per [redacted] euro 4.987,98 e per [redacted] euro 2.711,29.

La Procura regionale si è avvalsa, in sede istruttoria, della consulenza tecnica del Dott. Andrea Di Luccio.

**2.** Il Requirente, con l'atto di citazione, aveva attivato il procedimento monitorio e aveva espresso, in data 15 novembre 2016, parere favorevole sulla determinazione effettuata, con decreto del 9 novembre 2016, dal Presidente della Sezione. Le somme ridotte da pagare erano stabilite nella seguente misura: [redacted] euro 4.600,00; [redacted] euro 2.700,00; [redacted] euro 1.500,00; [redacted] euro 3.450,00 e [redacted] euro 1.850,00. Il Presidente della Sezione, con decreto del 6 dicembre 2016, aveva anche fissato il termine di 30 giorni dalla notifica dell'atto di citazione per l'accettazione. Nessuno dei convenuti ha accettato o pagato la somma indicata.

**3.** I convenuti [redacted] e [redacted], tutti difesi dall'Avv. [redacted], con memoria pervenuta il 16 novembre 2017, dopo aver evidenziato che, a seguito delle deduzioni difensive, la Procura regionale ha ridotto sensibilmente l'entità del danno complessivamente contestato (da euro 144.204,52 ad euro 20.420,58), chiedono il rigetto nel merito della domanda attorea; che sia ordinato all'ASL di Avellino l'esibizione in giudizio delle ricette contestate e l'ammissione di una consulenza tecnica d'ufficio volta ad accertare, per ciascuna ricetta e per ciascun paziente, se le prescrizioni contestate siano

da ritenersi inappropriate ovvero disposte in assenza di adeguata motivazione clinico-scientifica, se i pazienti trattati siano stati effettivamente mai trattati e se la presunta condotta contestata abbia prodotto ed in quale misura un aggravio contabile.

I suddetti convenuti contestano, nel merito, la domanda attorea con particolare riferimento alla questione dei pazienti trattati per la prima volta con una data combinazione preconstituita di farmaci (c.d. pazienti "naive"); richiamano la sentenza della Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, n.9 dell'8 gennaio 2010, in ordine al concetto di appropriatezza prescrittiva; pur ammettendo che la Procura erariale ha generalmente limitato l'addebito al periodo decorrente dal mese di luglio 2011, eccepiscono la prescrizione in riferimento a ricette rimborsate dalla ASL prima della data indicata; contestano la quantificazione del danno imputato e rilevano che l'ASL di Avellino non ha mai notificato alcuna contestazione su presunte prescrizioni inappropriate.

4. Il convenuto [REDACTED] difeso dall'Avv. [REDACTED] con memoria pervenuta il 16 novembre 2017, rileva che il danno erariale non è provato e manca l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave; eccepisce la prescrizione quinquennale in considerazione del fatto che l'atto di citazione riguarda l'arco temporale tra l'anno 2009 e l'anno 2014 mentre l'invito a dedurre è stato notificato il 14 luglio 2016; evidenzia la non integrità del contraddittorio per la mancata citazione dei vertici dell'ASL di Avellino che erano tenuti al controllo e alla vigilanza delle attività prescrittive per cui è causa e, infine, rileva l'infondatezza nel merito della domanda attorea.

5. Il convenuto [REDACTED] difeso dall'Avv. [REDACTED], si è costituito tardivamente, con comparsa pervenuta il 5 dicembre 2017, contestando l'azione della Procura con considerazioni analoghe a quelle già espresse dagli altri convenuti. Lo stesso convenuto chiede anche, con motivazioni e finalità analoghe a quelle espresse dagli altri convenuti, che sia ordinato all'ASL di Avellino l'esibizione in giudizio delle ricette contestate e l'ammissione di una

consulenza tecnica d'ufficio volta ad accertare, per ciascuna ricetta e per ciascun paziente, se le prescrizioni contestate siano da ritenersi inappropriate ovvero disposte in assenza di adeguata motivazione clinico-scientifica, se i pazienti trattati siano stati effettivamente mai trattati e se la presunta condotta contestata abbia prodotto ed in quale misura un aggravio contabile.

6. Alla pubblica udienza del 6 dicembre 2017, dopo la relazione introduttiva del Magistrato relatore, il rappresentante della Procura regionale Dott. Filippo Izzo conferma l'atto di citazione e dichiara che non è necessaria alcuna consulenza tecnica d'ufficio. L'Avv. [REDACTED] oltre a riportarsi a quanto indicato nelle memorie presentate, evidenzia che il consulente tecnico della Procura è un informatico e non un medico e non può, quindi, esprimere valutazioni sulle prescrizioni di farmaci. Lo stesso legale ribadisce la necessità di una consulenza tecnica d'ufficio e contesta la quantificazione del danno imputato.

## **DIRITTO**

1. La Procura regionale ha citato in giudizio n.5 medici generali dell'ASL di Avellino per aver prescritto farmaci, a carico del servizio sanitario regionale, in violazione della relativa indicazione terapeutica. Secondo la Procura, il danno pubblico complessivamente arrecato all'ASL di Avellino ammonta ad euro 20.420,58.

2. Considerato che le eccezioni di prescrizione sollevate dai convenuti, anche se accolte, avrebbero un effetto limitato rispetto al danno complessivamente contestato e, comunque, sono state formulate dopo la contestazione nel merito della domanda attorea e dopo aver messo in dubbio l'esistenza del danno e dell'elemento psicologico necessario (dolo o colpa grave), il Collegio ritiene di dover affrontare prioritariamente il merito della questione.

La valutazione della vicenda relativa al presente giudizio è legata al concetto di appropriatezza prescrittiva, oggetto di varie disposizioni normative alcune delle quali sono state riportate anche nell'atto di citazione, che devono essere rispettose del principio, di rilevanza

costituzionale, della tutela della salute e della garanzia di cure mediche gratuite agli indigenti (art.32 Cost.). Si richiamano, in proposito, in via meramente esemplificativa, l'art.3 del decreto legge n.23/1998, convertito nella legge n.94/1998, in tema di osservanza delle indicazioni terapeutiche autorizzate e l'art.1 del decreto legge n.323/1996, convertito nella legge n.425/1996, in materia di spesa per assistenza farmaceutica.

La materia della appropriatezza prescrittiva dei farmaci, con considerazioni che possono essere applicate, sia nel caso in cui sia contestata la prescrizione di una quantità di farmaci maggiore di quella necessaria, sia nel caso in cui sia contestata la prescrizione di farmaci diversi e più costosi rispetto a quelli previsti dalle indicazioni terapeutiche, per i suoi rilevanti riflessi sulla finanza pubblica, è stata oggetto, nel corso degli ultimi anni, di numerose pronunce della Corte dei conti.

Nella giurisprudenza contabile risulta ormai pacifico che, affinché il medico possa assistere il paziente al meglio delle sue capacità professionali, deve essere riconosciuto un margine di discrezionalità nella gestione della discrepanza che si può talora verificare fra le condizioni cliniche, la tollerabilità ai trattamenti e le potenziali interazioni farmacologiche secondo le caratteristiche del singolo paziente. Conseguentemente, non è illegittimo prescrivere farmaci anche in deroga apparente alle disposizioni vigenti, nei limiti della logica, della ragionevolezza e dei basilari approdi della letteratura scientifica. La formale violazione di norme di legge, di contratti collettivi, di standard numerici o di medie statistiche, ancorché ragionevolmente ponderate e pesate, sebbene comporti un esborso per le casse pubbliche, non comprova automaticamente la responsabilità amministrativo-contabile di un medico di base, pur costituendo detta violazione un indice sintomatico di possibile illecità comportamentale, dovendosi acclarare, da un lato, se la scelta discrezionale effettuata in sede di prescrizione risulti una insindacabile valutazione di merito e se, dall'altro, tale scelta, ove irragionevole, sia affetta

da colpa grave. Ciò va accertato in concreto e atomisticamente verificando le singole prescrizioni inconferenti o sovrabbondanti per la cura, alla luce dei noti parametri per l'individuazione dell'illecito amministrativo-contabile.

In tali giudizi il criterio astratto del danno derivante dal superamento di medie ponderate non può essere seguito, non tanto per la inattendibilità tecnica del criterio o per la sua mancata previsione normativa, ma per la sua astrattezza, logicamente incompatibile con il fondamentale principio dell'onere della prova a carico dell'attore alla base di una responsabilità, quella amministrativo-contabile, personale e derivante da comportamenti dannosi storicamente certi e provati con regole etiologico-causali e non desumibili statisticamente (*ex multis*, Sez. giur. Lombardia, 8 gennaio 2010, n.9).

Questa Sezione, sul tema, ha già avuto modo di affermare che non è supportato da idonea prova il danno da iperprescrizione in senso ampio in quanto il metodo statistico applicato, pur nella assoluta scientificità dell'approccio, finisce per fornire una mera indicazione di probabile comportamento iperprescrittivo anomalo rispetto agli altri medici del distretto. Tale voce di danno appare, quindi, priva dei connotati di certezza ed attualità necessari per affermarne la risarcibilità in sede di giudizio di responsabilità amministrativo-contabile (Sez. giur. Campania, 14 luglio 2011, n.1308).

L'assenza di documentazione che dimostri l'esistenza delle patologie che avrebbero giustificato la prescrizione dei farmaci non costituisce dimostrazione, neppure di tipo presuntivo, del danno erariale, considerando, per un verso, che non è obbligo del medico conservare copia di referti o prescrizioni di medici specialisti o quant'altro, per altro verso che l'assenza di riscontro negli archivi della A.S.L. di esami o visite specialistiche non è significativa, non potendosi escludere che il paziente li abbia effettuati a proprie spese (Sez. giur. Lombardia, 12 aprile 2016, n.64).



In conclusione, considerato che è a carico del Requirente l'onere di provare il mancato rispetto delle indicazioni terapeutiche, non è sufficiente, per il riconoscimento della responsabilità amministrativa, la mera dimostrazione della presenza di un rilevante scostamento statistico rispetto alla media generale delle prescrizioni (Sez. Giur. Lombardia, 10 novembre 2017, n.160). Il semplice dato statistico non è, infatti, automaticamente idoneo ad escludere il ricorrere di situazioni tali da giustificare le prescrizioni effettuate. L'esistenza e la quantificazione del danno non possono essere valutati sulla base del mero scostamento dalla media prescrittiva ma solo con una adeguata analisi delle singole prescrizioni effettuate in rapporto alle patologie da curare. Lo scostamento dalla media prescrittiva costituisce, dunque, solo un indice sintomatico di possibile illecità comportamentale e non la prova di un danno erariale.

**3.** In considerazione delle descritte coordinate ermeneutiche la domanda attorea va respinta. La richiesta di condanna risulta, infatti, priva di fondamento per mancanza di prova della condotta antiggiuridica e del danno. Non spetta ai medici convenuti dimostrare che i pazienti soffrivano effettivamente della patologia che legittimava la prescrizione effettuata ma, viceversa, spetta alla Procura dimostrare il contrario.

Il fondamento della domanda proposta è costituito dal fatto che le prescrizioni sarebbero state disposte dai medici convenuti in violazione della relativa indicazione terapeutica. Di questo fatto andava fornita, da parte del Requirente, prova certa in rapporto a ciascuna prescrizione. L'attività della Procura e del consulente tecnico di parte si è, invece, nella vicenda in esame, concentrata fondamentalmente sui dati statistici, in assenza di adeguati approfondimenti in ordine alle singole situazioni patologiche interessate dalle prescrizioni contestate. Proprio in ipotesi del genere, invece, considerando la discrezionalità terapeutica riconosciuta ai medici dalla stessa Procura regionale, la prova della non corretta prescrizione, produttrice del danno contestato, da parte dei medici convenuti, doveva essere data dall'attore con modalità tali da





escludere fisiologiche ipotesi alternative.

In definitiva, non è stata prodotta dall'attore alcuna prova di una condotta antiggiuridica, tenuta dai convenuti e connotata da dolo o colpa grave, che abbia cagionato all'Amministrazione sanitaria un danno economicamente valutabile.

4. Il rigetto della domanda attorea per ragioni di merito esonera il Collegio dal valutare gli ulteriori aspetti sollevati dai difensori, ivi compresa la presenza della prescrizione, peraltro eccepita solo in via subordinata e per una parte del danno contestato.

5. Il mancato accoglimento della richiesta della Procura regionale determina, ai sensi dell'art.31 c.g.c., la liquidazione, a carico dell'Amministrazione interessata, dell'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

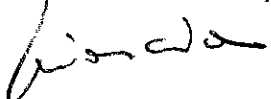
**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Campania, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

- RIGETTA la domanda attorea;
- LIQUIDA, in favore dei convenuti assolti, le spese legali da porre a carico dell'ASL di Avellino nella misura di euro 1.000,00 (mille/00) ciascuno;
- MANDA alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017.

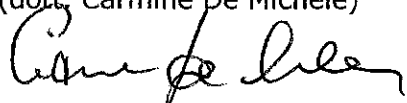
**L'ESTENSORE**  
  
(dott. Cosmo Sciancalepore)

**IL PRESIDENTE**  
(prof. Michael Sciascia)  


Depositata in Segreteria il **13 SET. 2018**

Il Direttore di Segreteria

(dott. Carmine De Michele)





**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA**

**ATTESTAZIONE DI CONFORMITA'**

Si attesta, ai sensi della normativa vigente, che il presente file digitale composto di n.3 fogli e inserito nei Sistema Informatico di questa Sezione Regionale, è conforme all'originale cartaceo presente in questo ufficio.

Napoli, lì 14 settembre 2018

Il Direttore della Segreteria  
dr. Carmine De Michele