

PRELIEVI: IL TAR LAZIO BOCCIA LE PRETESE DEI MEDICI

Il TAR del Lazio, Sezione III ter, con Sentenza n. 912/04 ha rigettato il ricorso dell'Ordine dei Medici della Provincia di Napoli contro il Ministero della Salute, la Regione Campania e l'Ordine Nazionale dei Biologi.

I medici chiedevano che il Tribunale Amministrativo smentisse il Ministero della Salute ed affermasse che in nessun caso i biologi possano eseguire prelievi ai fini dell'esecuzione delle analisi a scopo di accertamento diagnostico.

Hanno vinto i biologi, ma soprattutto ha vinto il buon senso e la moderazione.

Ci pare, infatti, che il TAR, oltre che fare giusta applicazione delle norme giuridiche ha fatto uso di regole elementari di ragionevolezza e di buon senso.

Di fronte alla tesi che i biologi, in forza del loro curriculum studi, possano per ciò solo eseguire prelievi capillari e venosi e la tesi opposta secondo cui mai potrebbero effettuare tali prelievi, il Tribunale ha imboccato la via di mezzo che è la stessa di quella seguita dal Ministero della Salute.

Il biologo potrà effettuare i prelievi solo dopo che abbia frequentato un corso teorico-pratico che lo abiliti a queste operazioni e abbia superato una prova finale.

Non staremo ad esporre il contenuto della Sentenza che di seguito pubblichiamo, ma da una cosa vogliamo prendere le distanze ed è la tesi, in verità assurda, dei medici i quali continuano a ripetere che il prelievo capillare e venoso è un atto di esclusiva competenza del medico.

Ma se così è, come mai gli stessi prelievi possono essere eseguiti dagli infermieri professionali e dalle ostetriche?

Questa semplice osservazione toglie ogni pregio alla tesi avversa e ne dimostra l'infondatezza.

Nulla di più abbiamo da dire se non ricordare che nella vicenda c'è stato vicino, con un suo intervento, anche lo SNABI-SDS.

Repubblica Italiana
In nome del popolo italiano

il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. 3°-ter, composto dai signori
Francesco CORSARO, Presidente, Lucia TOSTI, Consigliere, Silvestro Maria RUSSO, Consigliere, relatore,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 10728/2003, proposto dall'ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI della
provincia di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dal prof. Lucio
IANNOTTA ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cola di Rienzo n. 111,

CONTRO

- il MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del sig. Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis*
dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria e
- la REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa
dall'avv. Beatrice dell'Isola e domiciliata per legge in Roma, presso la Segreteria di questo Tribunale amministrativo
regionale

E NEI CONFRONTI

- dell'ORDINE NAZIONALE DEI BIOLOGI, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
controinteressato, rappresentato e difeso dal prof. Giuseppe BARONE e dall'avv. Eduardo SASSONE ed
elettivamente domiciliato in Roma, alla piazza Adriana n. 11, presso lo studio dell'avv. DI STEFANO e
- del Sindacato naz. dirigenti del Servizio sanitario nazionale - SNABI-SDS, con sede in Bergamo, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, intervenore *ad opponendum*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni C.
SCIACCA e Cristiana SPAGNOLO ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via della Vite n. 7,

PER L'ANNULLAMENTO

- A) - della deliberazione della Giunta regionale della Campania n. 2125 del 20 giugno 2003, con cui la Regione intimata
autorizza i biologi all'esercizio dell'attività di prelievo ematico umano, capillare e venoso, finalizzato agli esami di
laboratorio, nonché la realizzazione di percorsi formativi per l'acquisizione delle relative competenze tecnico-pratiche;
- B) -della direttiva del Ministero della salute prot. n. DIRP/III/BIQU/OU 10014/02 dell'8 luglio 2002; C)
- del parere del Consiglio superiore di sanità reso il 3 ottobre 2001;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Visti gli atti tutti della causa

Relatore all'udienza camerale del 22 gennaio 2004 il Cons. dott. Silvestro Maria RUSSO e uditi altresì, per le parti, i
proff. IANNOTTA e BARONE, l'avv. SCIACCA e l'Avvocato dello Stato SALVATORELLI;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. - L'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Napoli rende noto che, con deliberazione della
Giunta regionale n. 2125 del 20 giugno 2003, la Regione della Campania ha autorizzato i biologi all'esercizio
dell'attività di prelievo ematico umano, capillare e venoso, finalizzato agli esami di laboratorio. Con il medesimo

provvedimento, la Regione Campania ha autorizzato i biologi anche alla realizzazione di percorsi formativi per l'acquisizione delle competenze tecnico - pratiche per l'effettuazione di detti prelievi.

Tanto in relazione alla direttiva del Ministero della salute prot. n. DIRP/III/BIQU/OU 10014/02 dell'8 luglio 2002, che ha ammesso tale possibilità sulla scorta del parere del Consiglio superiore di sanità del 3 ottobre 2001.

2. - Avverso tali atti, insorge allora l'Ordine dei medici di Napoli innanzi a questo Giudice, con il ricorso in epigrafe, deducendo vari profili di censura e, in particolare, la non innocuità di detti prelievi ematici umani, l'esclusiva competenza dei medici in soggetta materia, non modificabile neppure per legge (che sarebbe allora irretita da illegittimità costituzionale) ed il diritto dei pazienti di non subire interventi sul proprio corpo da parte di soggetti, quali i biologi, non legittimati e privi dell'adeguata competenza tecnico-pratica.

Resiste in giudizio l'intimato Ministero della salute, che eccepisce il difetto di giurisdizione del Giudice adito, il difetto dell'interesse all'impugnazione, l'inammissibilità del ricorso in epigrafe per non impugnabilità di entrambi gli atti ministeriali e, nel merito, l'infondatezza della pretesa attorea. S'è costituita nel presente in giudizio anche la Regione Campania, la quale eccepisce l'inammissibilità del ricorso in epigrafe per omessa impugnazione degli atti presupposti e per carenza di lesività attuale della deliberazione giuntale gravata e, nel merito, l'infondatezza della pretesa attorea. Pure il controinteressato Ordine nazionale dei biologi resiste nel presente giudizio, eccependo la tardività dell'impugnazione degli atti ministeriali, l'inammissibilità di doglianze tecniche di puro merito e l'infondatezza del ricorso in epigrafe. Infine, interviene *ad opponendum* lo SNABI-SDS, quale associazione di categoria dei dirigenti del SSN che annovera nelle sue fila molti biologi dipendenti sanitari, che conclude per l'inammissibilità e l'infondatezza della pretesa attorea.

MI'udienza camerale del 22 gennaio 2004, sussistendo i presupposti di completezza dell'istruttoria e del contraddittorio e su conforme richiesta di tutte le parti, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio a'sensi dell'art. 21, X c., I per. della l. 6 dicembre 1971 n. 4034, affinché il giudizio sia definito nelle forme di cui al successivo art. 26, V c.

3. - Non ha pregio e va disattesa la preliminare eccezione di tardività dell'impugnazione degli atti ministeriali presupposti alla deliberazione giuntale n. 2125/2003.

Osserva, invero, il Collegio che, mentre la nota ministeriale n. 10014/02 ed il parere del CSS costituiscono la base tecnico-scientifica affinché i biologi possano effettuare, alle condizioni colà stabilite, i prelievi ematici umani *de quibus*, solo il provvedimento regionale attualizza, ovviamente nell'ambito territoriale campano, siffatta competenza e ne conforma la dimensione e le modalità d'esercizio presso le strutture sanitarie private e del SSN. Tanto in relazione al riparto di competenze da ultimo delineato dall'art. 117, commi III e V, Cost., per cui, nelle materie delle professioni e della tutela della salute, che rientrano nella competenza concorrente delle Regioni, la potestà regolamentare ed amministrativa è di queste ultime. Spetta invece allo Stato in via legislativa, la determinazione dei principi fondamentali e in via amministrativa, esclusa ogni potestà operativa sul punto, l'interpretazione, come nella specie, di questi. Pertanto, l'interesse dell'Ordine dei medici di Napoli all'impugnazione del complesso di regole così poste, da esso inteso lesivo della sua sfera giuridica, è sorto soltanto al momento della deliberazione n. 2125/2003, tempestivamente gravata in una con gli atti presupposti.

4. - Parimenti da rigettare è l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo Giudice, sollevata perché tutta la questione atterrebbe allo *status* ed alle competenze professionali dei soggetti interessati.

In realtà, tutti gli atti impugnati concernono non già la definizione delle attribuzioni e, quindi, del contenuto stesso della professione dei biologi, bensì le procedure di prelievo ematico, ai fini diagnostici e d'analisi di laboratorio, effettuate presso le strutture, private o pubbliche, del SSN e solo in presenza di determinati requisiti organizzativi di queste ultime. I loro effetti, quindi, hanno mera natura conformativa delle prestazioni che il SSN deve rendere agli assistiti e, quindi, si limitano a tale specifico ambito, peraltro sulla base di rigorose garanzie di buon funzionamento delle strutture e dei sanitari coinvolti. Non a caso il CSS s'è premurato non già di rideterminare il contenuto di detta professione, bensì di circoscrivere non solo i casi in cui soltanto alcune categorie di biologi possano intervenire, ma soprattutto a ribadire l'incompetenza assoluta circa altri tipi di prelievi, ancorché direttamente collegati ad analisi cliniche e di laboratorio rientranti tra i compiti del SSN. Pertanto, gli atti impugnati sono preordinati, nell'effusione della competenza amministrativa di regolazione del SSN e di tutela della salute, a precisare le modalità di prestazione del servizio particolare dei prelievi ematici.

Sussiste l'interesse dell'Ordine ricorrente all'impugnazione dei provvedimenti in premessa, in quanto questi, aldilà della bontà degli argomenti ermeneutici adoperati dalle Amministrazioni resistenti per emanarli e del ricorrente stesso per confutarne la legittimità, pongono regole organizzative al SSN tali da modificare lo *statu quo* del riparto dei compiti tra le varie figure di sanitari, se non in modo peggiorativo, certo concorrenziale per i medici.

Da respingere è l'eccezione di difetto dell'attualità della lesione in capo all'Ordine ricorrente. Gli atti impugnati, pur se con detta sequenza tra atti ministeriali presupposti e deliberazione regionale consequenziale, immediatamente devolvono a determinate categorie di biologi del SSN i compiti di prelievo ematico umano.

Non maggior pregio ha l'eccezione d'inammissibilità per difetto d'impugnazione degli atti presupposti alla citata deliberazione n. 2125/2003. Tale vicenda è anzitutto smentita *per tabulas*, né sono nella specie qualificabili quali atti necessariamente prodromici altri che la nota ministeriale ed il parere del CSS, gravati in questa sede. Le note degli Ordini dei biologi dell'11 settembre e del 14 ottobre 2002, pur se richiamate nelle premesse di detta deliberazione, sono solo istanze rivolte alla Regione ai fini dell'attivazione dei corsi formativi per l'acquisizione delle competenze tecnico-pratiche in materia di prelievi ematici umani.

Infine, l'impugnazione attorea reca non già censure di merito, ma un complesso di argomenti, di natura giuridica e scientifica, volti a dimostrare le incongruenze di quelli esposti nel parere del CSS. Quest'ultimo, per vero, non esprime volizioni discrezionali, a differenza di quanto invece prevede l'impugnata deliberazione giuntale n. 2125/2003, ma valutazioni tecniche, sì d'altissimo rilievo scientifico, ma non per ciò solo escluse dall'esame di questo Giudice, nella sua competenza generale di legittimità, sull'eventuale manifesta illogicità o incongruenza delle valutazioni stesse.

5. - Passando finalmente all'esame del merito della controversia, il ricorso in epigrafe s'appalesa infondato e, come tale, non è meritevole d'accoglimento, per le considerazioni qui di seguito indicate.

Come accennato in premessa, l'impugnazione attorea, in occasione dell'impugnazione della citata deliberazione giuntale n. 2125/2003, muove dal più volte citato parere del CSS, reso in risposta ad un quesito postogli dall'Ordine dei biologi e rivolto ad ottenere sic et simpliciter l'attribuzione ai biologi della competenza sui prelievi ematici umani, capillari e venosi.

Ora, detto parere afferma sì che " ... il prelievo di liquidi o di materiali ematici a fini analitici in quanto tale non può essere considerato mero atto preliminare alla esecuzione di indagini diagnostiche ... " onde i biologi non possono esserne di per se soli abilitati all'esecuzione. Nondimeno, " ... tenuto conto delle importanti modificazioni che le professioni sanitarie hanno subito, si impone un ripensamento critico del diniego ad eseguire i prelievi ematici da parte di alcune categorie di biologi ... ". A detta del CSS, invero, non esistono " ... problemi ostativi a che i biologi eseguano prelievi capillari in considerazione della riconosciuta innocuità dell'atto ... ", purché sia prevista " . . . l'istituzione di adeguati percorsi di tirocinio teorico-pratico, atti a consentire l'accreditamento anche ai biologi che, per inadeguatezza dei precedenti percorsi formativi seguiti, non possiedono le conoscenze e l'abilità tecniche necessarie per l'adeguata esecuzione del prelievo ... ".

Dal canto suo, la nota ministeriale n. 10014/02 reputa che tale attività è riconoscibile solo in capo:

A) - ai biologi operanti in strutture del Servizio sanitario nazionale, con percorso formativo post-laurea specifico (possessione del diploma di specializzazione in patologia clinica, biochimica clinica, genetica medica, microbiologia e virologia, ecc.) e competenze tecnico-pratiche acquisite, certificate dalla direzione sanitaria della struttura pubblica d'appartenenza;

B) - ai biologi in servizio presso strutture sanitarie private, con il medesimo percorso formativo post-laurea e competenze tecnico-pratiche acquisite, certificate dall'ASL di riferimento, a condizione che sia garantita, nell'attività di prelievo, la presenza medica per fronteggiare adeguatamente l'eventuale comparsa, sebbene statisticamente rara, di effetti avversi. In ogni caso, il Ministero intimato evidenzia la necessità di mantenere l'indicazione all'indagine di laboratorio vincolata alla prescrizione medica e l'ulteriore necessità che l'attività di prelievo venoso svolta dai biologi avvenga esclusivamente nelle sale di prelievo delle strutture di laboratorio per finalità diagnostiche. Pertanto, " ... in considerazione del basso rischio della procedura, nei centri e con le limitazioni imposte dal Consiglio superiore di sanità, e della rapida possibilità di acquisizione della tecnica nel contesto sanitario, oltre a valutazione di economicità dell'organizzazione del lavoro, ha determinato la posizione di apertura dell'organo consultivo ... sulla possibilità di affidare le competenze di cui trattasi a personale che non ha compiti di diretta assistenza alla persona...".

Ebbene, dal complesso degli argomenti recati sia dal parere citato, sia dalla nota ministeriale, ben s'evince che i principi enunciati non si fondano su mere ragioni di tipo economico o sulla strumentalità ed accessorietà dell'attività di prelievo, rispetto a quella di analisi. Anzi, il CSS ha teso a ribadire che il prelievo di liquidi o di materiale biologico a fini analitici non può ritenersi mero atto preliminare all'esecuzione di indagini diagnostiche e, quindi, non è di per sé consentito al soggetto semplicemente laureato in biologia, sebbene iscritto al relativo Albo professionale. Tuttavia, da tali principi non si può inferire, come erroneamente ritiene l'Ordine ricorrente, che l'attività di prelievo venoso e capillare sia una funzione propriamente medica, giacché non esiste una definizione normativa predefinita a tal riguardo, né tampoco una competenza esclusiva a favore dei medici in soggetta materia. Si tratta, al contrario, di un'attività sanitaria generica e di per sé non rischiosa, per la salute dal paziente, tant'è che è svolta prevalentemente, più che dai medici, da altre categorie sanitarie e, in particolare, da: infermieri e da ostetriche. Rettamente, quindi, il CSS ha ritenuto

di riconoscere, in considerazione delle importanti modificazioni *medio tempore* intervenute nelle professioni sanitarie, il compito d'effettuare detti prelievi anche ai biologi del SSN, se in possesso di quelle esperienze e di quei requisiti professionali che lo stesso CSS indica nel suo parere.

Né convince la tesi attorea, contraria al contenuto di quest'ultimo circa la non pericolosità immediata dell'attività di prelievo, secondo cui, invece, questa sarebbe non immune da rischi e, quindi, abbisognerebbe della presenza di un medico, i biologi non essendo in grado di prevederne e d'impedirne gli effetti pregiudizievoli per la salute del paziente. Tale assunto s'appalesa non solo una petizione di principio, ma soprattutto inidonea a confutare, con un'evidenza logico-argomentativa di peso pari al parere del CSS, il contenuto di quest'ultimo, in ordine alla sostanziale innocuità del prelievo stesso e del basso rischio della relativa procedura. Come si vede, il CSS ed il Ministero intimato hanno tenuto in seria considerazione i rischi ed i pericoli insiti in tale attività e, più spesso, correlati alle condizioni personali dei singoli pazienti, ma senza prescindere, al contempo, dalla bassa probabilità della loro insorgenza. Al riguardo, gli atti impugnati e, in particolare, la Regione Campania nella sua competenza di tutela della salute, hanno inteso contemperare siffatte contrapposte esigenze (basso rischio e necessità di por rimedio a situazioni pregiudizievoli), grazie alla duplice soluzione della preparazione professionale *ad hoc* dei biologi e della compresenza del medico nello svolgimento della procedura, a garanzia non solo dell'appropriatezza di questa, ma pure della capacità di fronteggiare eventuali vicende pregiudizievoli discendenti dalle condizioni di salute personale dei pazienti.

E l'infondatezza della pretesa attorea appare viepiù evidente se si tien conto, per un verso, che, già *ab imis*, la preparazione universitaria di base dei biologi è simile a quella dei medici, uguali essendo le discipline impartite in entrambi i corsi di laurea- per altro verso, il biologo, cui è riconosciuta dalla Regione Campania la competenza ad effettuare il prelievo, è soltanto quel soggetto in possesso di un diploma di specializzazione successivo alla laurea in una disciplina medica di laboratorio. E', questa, una formazione specifica impartita dalla stessa Facoltà di Medicina, mediante un corso seguito sia da medici, sia da biologi, di durata di cinque anni, pari, pertanto, a quelli del corso di laurea in biologia.

A ciò aggiungasi l'indubbia evoluzione del contenuto della formazione professionale complessiva degli esercenti le arti sanitarie, tale che, grazie all'accrescimento ed alla diffusione delle cognizioni e delle tecniche sanitarie, procedure ben più complesse dei prelievi in parola sono oggi assegnati a soggetti non medici, senza che ciò implichi la menomazione delle garanzie a favore dei pazienti.

Non vale, in tal caso, invocare un arresto della Suprema Corte di cassazione in sede penale, secondo cui è inibito ai biologi il prelievo ematico umano, capillare e venoso. Il principio colà enunciato, di per sé giusto e condiviso anche dal Collegio, concerne una vicenda del tutto diversa da quella esaminata dal CSS, ossia il caso di un biologo che, *sic et simpliciter* e senz'alcuna preparazione specifica, effettui detto prelievo. Non a caso, la Suprema Corte reputa illecita ed atta a ledere l'integrità fisica, se non a mettere a repentaglio la salute del paziente, la condotta del biologo professionalmente impreparato a tale attività. Diametralmente opposto è il contenuto del parere del CSS e della nota ministeriale, che, come visto, si premura sia a delimitare le categorie di biologi legittimabili all'attività stessa, sia ad indicare il percorso formativo obbligatorio a fondare siffatta legittimazione, onde nessun altro biologo potrebbe mai svolgere tale attività.

6. - In definitiva, il ricorso in epigrafe va sì rigettato, ma la novità della questione e giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra tutte le parti, delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. 3^o-ter, respinge il ricorso n. 10728/2003.

Spese compensate.

Ordina all'Autorità amministrativa d'eseguire la presente sentenza.
Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2004.

Francesco Corsaro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Estensore