

Il sistema sanitario italiano e le sue nuove sfide. Riflessioni attorno all'opera di C. Bottari, *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, 2018

Claudia Tubertini

Un dato senz'altro significativo dello stato di salute degli italiani è rappresentato dalla forte riduzione della mortalità prematura (indicatore ricompreso anche nei *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite), la quale risulta diminuita, dal 2004 al 2016, del 26,5% per gli uomini e del 17,3% per le donne. In effetti l'Italia, con i suoi 83,4 anni di vita media attesa alla nascita (dato riferito al 2016, ultimo anno disponibile per i confronti internazionali), è da molto tempo uno dei Paesi più longevi nel contesto internazionale, secondo dopo la Spagna (83,5 anni) tra i Paesi dell'Unione europea. Tale invidiabile primato rappresenta, al contempo, un elemento di orgoglio e di preoccupazione. Di orgoglio, perché senz'altro alla realizzazione di tale obiettivo ha fortemente contribuito l'evoluzione della nostra organizzazione sanitaria, che dagli albori dello Stato unitario sino ad oggi ha visto una costante trasformazione in senso fortemente ampliativo sia del suo raggio d'azione, sia della platea dei soggetti tutelati. Di preoccupazione, perché l'aumento dell'età media, unito al progresso tecnologico, ha condotto ad un aumento costante ed inarrestabile dei bisogni assistenziali del Paese e dunque delle risorse pubbliche necessarie a garantire, ed ulteriormente innalzare, i livelli di tutela già raggiunti dal nostro ordinamento. Si tratta di un problema comune a tutti i Paesi avanzati, una vera e propria sfida che impone un continuo adattamento dell'articolazione delle competenze, dell'organizzazione dell'assistenza, dei meccanismi di finanziamento e, naturalmente, del sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie. Sono questi i temi a cui rivolge anzitutto l'attenzione la recente opera di Carlo Bottari, significativamente intitolata "Profili innovativi del sistema

sanitario” (Giappichelli editore, 2018), che dedica l’intera parte prima alla ricostruzione di come l’evoluzione del diritto alla tutela della salute abbia trovato proiezione nel mutamento dei suoi assetti istituzionali: il decentramento, l’aziendalizzazione, la responsabilità nell’uso delle risorse, la compenetrazione tra pubblico e privato, hanno come comun denominatore, al fondo, la ricerca di soluzioni adeguate a cogliere la sfida del raggiungimento di quello stato di completo benessere fisico, mentale e sociale che costituisce il moderno diritto alla salute. Già la ricostruzione di queste linee di riforma mostra numerosi punti ancora critici o irrisolti, a partire dalla concezione stessa del diritto alla salute, costantemente oscillante tra il riconoscimento pieno e la tutela finanziariamente condizionata: lo evidenzia bene l’autore, nel ripercorrere le tappe della giurisprudenza, specie costituzionale, in materia. Altrettanto irrisolto è il tema della ripartizione delle competenze, che vede contrapposta una corrente favorevole ad un robusto riaccentramento, ritenuto essenziale a riportare ad unitarietà un sistema percepito come troppo frammentato e differenziato, ed un movimento, non solo d’opinione ma anche politico-istituzionale, tendente all’ulteriore differenziazione delle competenze tra Regioni, anche mediante l’attivazione della clausola del cd. regionalismo differenziato (art. 116, comma 3 Cost.). Non certo privi di punti critici sono, del resto, anche i temi del finanziamento e dell’organizzazione, di cui il volume ripercorre i passaggi principali, ivi compreso il momento cruciale rappresentato dall’insorgere dell’emergenza del contenimento del debito sanitario: emergenza ancora non del tutto risolta e profondamente condizionante l’efficacia dell’intero sistema, come dimostra anche la più recente evoluzione legislativa.

Ma le questioni istituzionali non esauriscono il ricco panorama di temi che ruotano attorno al mondo della sanità, dove si intrecciano ormai tematiche di diritto costituzionale, amministrativo e civile, profili etici, aspetti di economia e di organizzazione aziendale. Nella selezione dei profili settoriali da trattare nella seconda parte del volume, l’autore sceglie un criterio che tiene conto della stretta attualità, dedicando spazio agli argomenti che più sono stati oggetto, in questi ultimi anni, di innovazioni significative sul piano della dottrina, della giurisprudenza, della legislazione e della prassi. Troviamo così analizzate questioni relative a specifici settori di assistenza (la farmaceutica, l’assistenza psichia-

trica), ma anche profili legati alla tutela dei diritti del paziente (il consenso nel trattamento terapeutico), nonché alle risorse umane (l'ordinamento delle professioni sanitarie, la disciplina delle responsabilità) ed agli strumenti dell'organizzazione sanitaria (la sanità digitale). In ognuno di questi settori, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da profondi mutamenti: basti pensare all'ultima questione citata, la sanità digitale, a cui si connette la maggior speranza di contenimento della spesa e di miglioramento della relazione tra cittadini ed amministrazione sanitaria. E non mancano certo, anche in questi settori, i problemi e le questioni irrisolte: a partire dal tema delle risorse umane, caratterizzato, in questi ultimi anni, da un drastico calo (26.500 operatori in meno, dal 2012 al 2017). Deriva da questa seconda parte del testo una percezione netta della poliedricità che ha ormai assunto quello che riduttivamente continua a chiamarsi diritto sanitario, ma anche una messe di spunti e di considerazioni che dimostrano come, in tutti i settori oggetto di attenzione, il sistema sanitario sia chiamato ad affrontare nuove sfide e come ciò imponga la costante ricerca di nuovi strumenti e soluzioni. Appare così anche evidente che lo studio del sistema sanitario non possa ormai rimanere confinato nella trattazione di parte generale, dovendo necessariamente includere anche i profili settoriali, nei quali davvero si misura la capacità del sistema stesso di rimanere coerente con i suoi presupposti ed obiettivi fondanti. L'auspicio è che questa felice scelta dell'autore sia la premessa per un approfondimento monografico di ciascuno dei settori inclusi nell'opera, per contribuire alle trasformazioni necessarie a realizzare in concreto la nuova concezione del diritto alla salute che – come dice Bottari – va interpretato come «valore assoluto, strettamente legato a quello altrettanto consolidato della libertà, che pretende piena ed esaustiva tutela».