

Diritto e Persona

Pubblica Amministrazione, Sanità e Diritti
civili - Blog a cura di Ernesto Mancini –
avvocato - ernesto.mancini@hotmail.it
www.dirittoepersona.it



“QUANDO FU IL GIORNO DELLA CALABRIA” (*).

IL DECRETO-LEGGE PER LA SANITA' CALABRESE, L'INTERDIZIONE DELLA REGIONE E DELLE AZIENDE SANITARIE PER LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI – PROFILI DI INCOSTITUZIONALITA'.

E' stato varato il decreto-legge per la sanità in Calabria. Il provvedimento ha suscitato parecchie critiche per il reiterarsi, anche dopo dieci anni, del commissariamento rispetto agli organi regionali ordinari. Per alcuni aspetti non si tratta di commissariamento della funzione sanità ma di amputazione della funzione stessa con conseguenti ulteriori dubbi di illegittimità costituzionale oltre che di manifesta irrazionalità.

1) IL DECRETO-LEGGE

Il giorno 18 aprile u.s. il Consiglio dei Ministri, in apposita seduta tenutasi in via straordinaria e simbolica a Reggio Calabria anziché a Roma, ha approvato il decreto-legge recante provvedimenti urgenti per la sanità della Regione Calabria con ciò realizzando l'obiettivo, a dire del Ministro della Salute proponente Grillo, di porre fine alla pessima gestione della sanità pubblica di quel territorio.

Che in effetti la sanità della Calabria sia in una situazione a dir poco pessima è fuori discussione essendo note le gravi disfunzioni che caratterizzano l'assistenza ospedaliera, l'assistenza di base e specialistica sul territorio, la rete dell'emergenza e così le altre funzioni. Si tratta di una pessima organizzazione sanitaria cui si aggiunge una pessima gestione amministrativa che vede in particolare nell'Azienda Provinciale di Reggio Calabria la massima espressione di inefficienza mancando bilanci regolarmente approvati, mancando una corretta gestione contabile dei rapporti coi fornitori e presentando, peraltro, un disavanzo ingiustificato. E così oltre fino, addirittura, alla necessità di scioglimento per mafia della ASP reggina, peraltro già avvenuto nei mesi scorsi.

La carenza di assistenza ricade sulla pelle dei cittadini che vedono negato il loro diritto alla salute anche soltanto in forma appena accettabile e sono costretti alla c.d.

“migrazione sanitaria” che crea disagi e costi personali oltre che ulteriori costi alla finanza regionale.

Rispetto alla disorganizzazione sanitaria e alla disfunzione amministrativa Il decreto, tuttavia, non reca le grandi novità promesse che possano fare sperare in un radicale cambiamento. Esso infatti ripropone per l’ennesima volta il Commissariamento della funzione, attribuendo maggiori poteri ai Commissari che però, è bene dirlo, sostituiscono gli organi regionali ordinari già da oltre dieci anni senza che la situazione possa dirsi affatto migliorata. Ciò agevola molto la critica del Governo Regionale che rinvia ai governi centrali, attuale e precedenti, la responsabilità della malagestio sanitaria (si veda recente conferenza stampa Governatore Oliverio subito dopo il Consiglio dei Ministri a Reggio Calabria).



2) L'ART. 6 DEL DECRETO LEGGE – LE OPERE PUBBLICHE, LE FORNITURE ED I SERVIZI DELLE AZIENDE SANITARIE AFFIDATI AD ALTRI SOGGETTI ESTERNI ALLA REGIONE.

Ora, mentre le maggiori critiche al decreto si concentrano sulla norma che conferma ulteriormente le gestioni commissariali finora inefficaci, ai più sembra sfuggire un'altra norma del decreto non meno grave, sicuramente dannosa, probabilmente incostituzionale e, in ogni caso, illogica ed irrazionale.

Si tratta dell'art. 6 del decreto che impone a tutte le otto aziende sanitarie della Regione [le cinque ASP provinciali di Reggio, Vibo, Catanzaro, Cosenza e Crotone più le Aziende Ospedaliere di Reggio, Catanzaro (due) e Cosenza] di rivolgersi “esclusivamente” alla Consip ovvero a Centrali di Committenza di altre regioni per quanto riguarda gli appalti per lavori pubblici, per forniture e servizi oltre la c.d. “soglia europea”, cioè le più importanti quanto a dimensioni, costi e incidenza sulla funzionalità dell'ente.

Va chiarito che la Consip è una centrale di committenza che opera a livello nazionale per acquisire appalti di cui possono avvalersi gli enti pubblici per le prestazioni ed i relativi prezzi ferma restando la possibilità per i singoli enti di provvedervi direttamente ove ciò sia più conveniente. Le centrali di committenza regionali sono simili alla Consip ma svolgono la propria attività a livello di enti infraregionali.

3) UNA SCELTA ILLEGITTIMA OLTRE CHE GRAVEMENTE ERRATA.

La scelta governativa non può essere condivisa per i seguenti motivi:

a) Interdizione delle principali funzioni strategiche aziendali

L'affidamento attraverso gare pubbliche dei lavori, delle forniture e dei servizi delle Aziende Sanitarie costituisce la c.d. funzione contrattualistica di tali aziende regolata dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 50/2016. Mediamente, considerando insieme aziende territoriali ed aziende ospedaliere, i lavori, le forniture ed i servizi impegnano oltre il 50% dei costi di produzione aziendali. Il resto riguarda in buona parte i costi per il personale. Si tratta pertanto di una funzione essenziale e strategica.

Va chiarito che:

a.1) per i lavori, si tratta dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture e degli impianti (reparti di degenza, servizi diagnostici, ambulatori e poliambulatori, presidi sul territorio, distretti, ma anche centrali termiche, centrali gas medicali, ecc. ecc.) e dei lavori di costruzione di nuove strutture con ogni annesso servizio ed impianto;

a.2) per le forniture si tratta degli acquisti di attrezzature biomediche molte delle quali di interesse fondamentale per la qualità dell'attività medico-chirurgica (TAC, RMN, laboratori, dotazioni sale operatorie, ecc. ecc.). Le forniture riguardano anche degli acquisti di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici, medicinali, materiale sanitario per la cura e la gestione del malato, approvvigionamenti in genere (attrezzatura non medica, beni di consumo, vettovagliamenti vari).

a.3) per i servizi si tratta dei servizi principali e fortemente strategici quali i servizi di trasporto in emergenza, servizi di ristorazione, servizi di pulizia, servizi di lavanolo, servizi di disinfezione, servizi contabili, servizi informatici e sistemi informativi in genere.

Ne discende che per tutta la contrattualistica pubblica che impegna oltre la metà del bilancio delle aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere, l'attività viene interdetta agli uffici degli enti ed affidata ad uffici della Consip o di Centrali di Committenza di altre regioni. Così facendo l'azienda non può svolgere in modo autonomo la propria azione di miglioramento delle strutture, delle forniture e dei servizi né, in conseguenza, potrà esserne responsabile dipendendo la gestione delle relative procedure di gara e contrattuali da enti esterni.

b) Violazione di legge, illogicità e contraddittorietà manifeste.

Quanto descritto al punto precedente

b.1) costituisce una palese violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione sulle competenze regionali perché toglie alla regione ed ai suoi enti strumentali quali sono le aziende sanitarie, l'autonomia amministrativa di organizzazione e gestione della sanità voluta dalla Costituzione anche per lavori, forniture e servizi cioè tutta la contrattualistica pubblica degli enti (50% dell'attività amministrativa). E' come se una persona fisica venisse interdetta della propria capacità di agire. Beninteso, non si tratta di commissariamento ma di amputazione di una funzione.

b.2) appare illogico e contraddittorio perché da una parte si aumentano formalmente i poteri dei commissari, dall'altra parte si privano gli stessi della funzione contrattualistica pubblica che è fondamentale per ogni miglioramento strutturale e di gestione.

b.3) appare irrazionale perché anziché andare a colpire laddove l'attività amministrativa non funziona rimuovendo specificatamente la dirigenza inadempiente, colpisce indiscriminatamente tutte le aziende e tutti gli uffici con le relative maestranze anche laddove nessun rimprovero può essere mosso e comunque non fino al punto di interdirne l'attività. Si tratta di cinque aziende provinciali e di quattro aziende ospedaliere di cui una anche universitaria. Si tratta dunque di legge-provvedimento che colpisce indiscriminatamente tutti e perciò ingiusta prima ancora che illegittima costituzionalmente.

c) Effetti negativi sulla funzionalità delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere.



Violazione dell'art. 97 della Costituzione

L'interdizione della capacità contrattuale inoltre:

c 1) incide anche sull'assistenza sanitaria perché la stessa ha bisogno di strutture adeguate, di forniture e di servizi di qualità mentre nulla assicura che l'affidamento ad

enti esterni delle relative procedure di gara e di contratti siano garanzia di miglioramento.

c 2) Anzi c'è da temere che le esigenze di efficacia e di rapidità delle procedure siano sacrificate dagli enti affidatari che hanno già responsabilità diretta e carichi di lavoro per la proprie scadenze e per le proprie competenze. I procedimenti specifici per le aziende calabresi rischiano di avere istruttorie scadenti perché lontani dagli utilizzatori e rischiano di essere messi in coda agli altri con ritardi ulteriori rispetto ai ritardi già esistenti negli appalti pubblici.

c 3) mortifica la dignità e la professionalità di centinaia di lavoratori di tutte le aziende sanitarie (tanti sono gli addetti agli uffici tecnici e di acquisti) che resteranno senza far nulla per le procedure di competenza in quanto affidate ad enti esterni; di conseguenza perderanno le competenze acquisite in una materia complessa quale la contrattualistica pubblica per la quale ci vogliono anni per formare i funzionari. Restano solo le procedure sotto soglia del tutto irrilevanti ai fini di ogni strategia di miglioramento ed anche di solo mantenimento.

c 4) non tranquillizza il fatto che il decreto abbia effetto solo per un anno e mezzo perché tale periodo è più che sufficiente per causare i danni fin qui illustrati e comporterà ulteriore disordine allorché le procedure iniziate da altri dovessero tornare in capo all'azienda ovvero continuare, ben oltre un anno e mezzo, presso l'ente esterno (molti appalti tra istruttoria, gara, aggiudicazione e contratto possono durare ben oltre i due anni).

c 5) stante la temporaneità della misura le aziende saranno portate a rinviare procedure di contrattualistica pubblica per evitare di vedersela togliere. Ciò avrà effetti negativi sulla programmazione e l'aggiornamento del patrimonio strutturale e tecnico (ospedali, poliambulatori, attrezzatura biomedica, ecc.,) che sono già carenti anche in situazione di normalità in molte altre realtà regionali della penisola.

c 6) per tutti i sopra esposti motivi viene violato l'art. 97 della Costituzione che impone il buon andamento degli uffici pubblici e della loro organizzazione che invece saranno pregiudicati dal non potere svolgere la funzione istituzionale per i quali sono stati costituiti.



4) CONCLUSIONI

Stanti le motivazioni di cui sopra il decreto-legge per la sanità in Calabria appare per la parte dei contratti pubblici illegittimo costituzionalmente, ingiusto nel merito e dannoso nei risultati che produrrà. E' già dubbio che il decreto possa confermare il commissariamento nonostante siano passati già dieci anni di tale gestione senza alcun risultato di miglioramento. Certamente, però, il decreto non può spingersi fino al punto di espropriare la funzione amministrativa dell'ente affidandola ad altri enti salvo a scardinare il principio di autonomia amministrativa delle regioni e dei suoi enti strumentali così come disegnato dalla superiore legge costituzionale. Una cosa è il commissariamento della funzione, già deleterio se permanente, altra cosa è l'amputazione della funzione.

Si ha l'impressione che il decreto sia stato dettato da intento sensazionalistico di suscitare scalpore senza rendersi conto che materie come quelle della sanità pubblica, specie in una situazione di innegabile pessima gestione, non possono essere lasciate all'improvvisazione o a editti statali che rischiano di peggiorare ulteriormente le cose.

Probabilmente è il tempo di farla finita con la gestione commissariale ultradecennale che non risponde a nessuno se non a governi centrali qualunque sia il loro colore politico. E' anche il tempo del lavoro silenzioso ma costante ed efficace, della individuazione e della rimozione dei dirigenti incapaci e dell'inserimento e formazione di nuovi, della riorganizzazione effettiva e non apparente, di una ritrovata autonomia regionale che sappia farsi valere misurandosi sui risultati effettivi.

Ernesto Mancini – Avvocato

Presidente Onorario Associazione ProSalus – Palmi (RC)

Già Direttore Amministrativo Azienda Ospedaliera Universitaria di Verona –

Verona – Palmi (RC) 26.4.2019

(*) Il titolo "Quando fu il giorno della Calabria" è tratto da un componimento poetico dello scrittore Leonida Repaci (1898 -1985), calabrese, che narra delle bellezze di questa regione così come volute da Dio nei sei giorni della creazione (il mare, il sole, il clima mite, ecc.). A queste bellezze seguirono però le malefatte del diavolo che, approfittando del riposo del Signore, creò tutti i disastri che si sarebbero verificati nel tempo (terremoti, alluvioni, mafie, miseria, ecc.) in contrapposizione alle bellezze divine.

Tra questi disastri Repaci non cita, perché al tempo non era di attualità, il disastro della malasanità pubblica che imperversa da anni nella regione. La malasanità non è opera del diavolo ma un po' di tutti noi: governi centrali e regionali, commissari permanenti, incultura istituzionale ed amministrativa, incapacità gestionale e di apparato, rassegnazione e non reattività civile.

Per ascoltare il bellissimo scritto di Repaci cliccare o copiare e incollare il seguente link - <https://youtu.be/onNubrMM1ZQ>