

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Considerazioni in merito all'attuazione della
L. 4 aprile 1991 n. 111 di conversione del
D.L. 6 febbraio 1991 n. 35 "Norme sulla
gestione transitoria delle unità sanitarie
locali".

dott. Antonio PRINA
(Lombardia)

Trento, 6/7 giugno 1991

L'anticipo della riforma della riforma sanitaria, contenuto nella L. 4 aprile 1991 n. 111 di conversione del D.L. 6 febbraio 1991 n. 35, è quasi tutto incentrato sul tema degli organi delle USL e di coloro che li impersoneranno.

Per tentare un primo esame di un testo normativo, quantomeno confuso e redatto in una forma giuridica non esemplare, si devono partitamente esaminare i tre momenti di significativa novità, l'eliminazione dell'Assemblea quale organo, l'introduzione del Comitato dei Garanti e la configurazione dell'Amministratore Straordinario monocratico, per poi tentare di cogliere i caratteri del disegno complessivo che emerge dalla L. 111/1991: tale disegno concerne per un verso le USL e per altro verso gli ospedali multizonali che non siano confluiti tra i presidi dell'USL, mantenendo un autonomo consiglio di amministrazione (co. 13°, art. 1, L. 111/1991).

- Il primo e fondamentale dato è rappresentato dalla soppressione delle Assemblee come organo dell'Associazione di Comuni (o Comunità Montane o Comune singolo) della struttura complessa "Enti Locali-USL", ancorchè le stesse continuino ad esercitare le loro funzioni amministrative, previste dalla L. 4/1986, sino alla nomina dell'Amministratore Straordinario (art. 1, co. 1°, L. 111/1991).

Per vero non si deve più nemmeno parlare di Assemblea in quanto tale, ma più correttamente di collegi elettorali di 2° grado, rispetto ad un'investitura popolare. Infatti per le USL monocomunali il Comitato è eletto dal Consiglio Comunale ed in quelle coincidenti con la Comunità Montana è ricalcato sull'organo direttivo della Comunità stessa ed infine per le altre pluricomunali è eletto secondo le disposizioni regionali vigenti "... per gli organi dell'USL ...". Ne consegue che, a parte il caso dell'USL - Comunità Montana, il Consiglio Comunale e l'assemblea Associazionale hanno una mera funzione elettorale e, come tali, non costituiscono in questa veste un organo in senso proprio, ma un collegio eligente.

Va da sè che la Comunità Montana eleggerà, secondo le norme regionali ed il proprio statuto, il Consiglio Direttivo Comunitario, il quale avrà anche il ruolo e le funzioni del Comitato dei Garanti dell'USL la cui zona sanitaria coincida con il Territorio montano. Egualmente il Comune, attraverso il Consiglio Comunale, eleggerà il Comitato dei Garanti, o i Comitati per le USL infracomunali, secondo le disposizioni sulle nomine contenute nei propri statuti, in quanto la L. 111/1991 non detta alcuna disciplina elettorale per questo caso, mentre la dispone solo per l'ipotesi di USL pluricomunale.

In attesa degli statuti comunali, che comunque dovranno uniformarsi sul punto al principio di rappresentatività tendenziale anche delle minoranze, è evidente che dovrà applicarsi la legislazione regionale in materia con il vincolo del voto limitato ai 4/5 degli eligendi.

Pare infatti pacifico che l'USL monocomunale o infracomunale non sia configurabile nè come un'Azienda pubblica municipale, nè come un'Istituzione municipale nè, comunque, come un ente dipendente od operante nell'ambito delle funzioni del Comune, in quanto il ruolo d'indirizzo, programmazione e controllo è tutto attratto in sede regionale.

L'affermazione è certo ricca di elementi di dubbio, ma è difficile pensare che le USL montane e quelle pluricomunali abbiano un'entità di governo nella Regione e quelle mono-infra-comunale abbiano aggiuntivamente nel Consiglio comunale un organo d'indirizzo.

Se questa impostazione, che si fonda più su elementi di coerenza che su dati normativi, è esatta, ne consegue che alla fattispecie non è applicabile il potere sostitutivo, in caso di omissione della nomina del Comitato dei Garanti da parte del Consiglio Comunale, del Sindaco, ai sensi del 5° co. dell'art. 36 della L. 142/1990. Parimenti nei confronti dei Garanti non dovrebbero applicarsi gli istituti del mandato imperativo e della revocabilità, contemplati dalla lett. n del 2° co. dell'art. 32 della L. 142/1990.

Infine per le USL pluricomunali il 3° co. dell'art. 1 della L. 111/1990

dispone che il Comitato dei Garanti sia eletto secondo le disposizioni regionali con il voto limitato ai 4/5 degli eligendi, soluzione questa che almeno appare chiara, anche se non può nascondersi che la previgente legislazione sull'elezione dell'organo collegiale dell'USL, il Comitato di Gestione, dovrà in alcuni casi esser adattata alle nuove modalità elettorali.

→ Il secondo elemento del quadro tracciato dalla L. 111/1991 è quello inerente il Comitato dei Garanti, organo collegiale che, per quanto composto numericamente (5 o 7 componenti per rinvio del 3° co. dell'art. 1 alla L. 4/1980) come i disciolti (a far tempo dal 15 giugno 1991 con l'entrata in attività degli Amministratori Straordinari, co. 1 art. 1 L. 111/1991) Comitati di Gestione, viene disegnato nelle attribuzioni come una sorta di commissione di sorveglianza.

Esso, infatti, ben lungi dall'assumere i compiti gestionali del vecchio Comitato di Gestione è intestatario depotenziato di una parte delle competenze delle Assemblee. Al collegio dei garanti spetta infatti l'elezione del suo presidente, la proposta della terna entro la quale scegliere l'Amministratore, la determinazione degli indirizzi programmatici dell'attività dell'USL, la verifica generale dell'attuazione degli indirizzi, la formulazione di osservazioni relative agli atti adottati dall'Amministratore Straordinario in ordine alle spese che vincolano il bilancio oltre l'anno, gli organici, le convenzioni sanitarie di cui all'art. 44 della L. 833.1978 e l'articolazione in distretti, nonchè l'adozione degli atti di bilancio. Il ruolo complessivo del Comitato dei Garanti si rivela però abbastanza sfumato e forse addirittura debole.

Da un lato le competenze strattamente d'indirizzo e verifica sono costruite in modo da qualificarsi come strumenti a maglia larga, poichè la legge parla chiaramente di "... indirizzi per l'impostazione programmatica dell'attività...", espressione che non ricomprende certo direttive gestionali puntuali e specifiche, e di "... verifiche generali sull'andamento dell'attività complessiva...", formula che esclude

controlli di specie.

Dall'altro lato le competenze consultivo-propositive sugli atti di maggior rilievo e quelle di adozione degli atti di bilancio sono, per un verso, condizionate dalla necessaria iniziativa dell'Amministratore Straordinario, per altro, vincolate nei termini di esame (15 giorni c. 1° e co. 5° art. 1 L. 111/1991) e, da ultimo, comunque sottoposte alla deliberazione finale della Giunta Regionale.

Infine anche la proposta della terna, dalla quale estrarre l'Amministratore Straordinario, sfocia in una determinazione regionale (co. 7°, art. 1 L. 111/1991).

Ne emerge dunque un complesso di attribuzioni non particolarmente incisivo, fortemente circoscritto e limitato da poteri regionali e dall'iniziativa dell'Amministratore.

L'unico elemento che potrebbe conferire una certa robustezza al Comitato dei Garanti è dato da elementi estrinseci: in primo luogo dalla sua stabilità, nel senso che lo stesso non è revocabile una volta eletto e può esser commissariato dalla Regione (co. 4° art. 1 L. 111/1991) solo per il compimento di singoli atti omessi o posti in essere in violazione di legge, ed in secondo luogo dalla sua tendenziale compattezza politica, poichè il voto limitato ai 4/5 degli eligendi determina al più una modesta presenza di controllo politico delle minoranze. Questi elementi potrebbero dare al Comitato dei Garanti una certa autorevolezza politica, accresciuta dal potere, che in futuro sarà attribuito dalla riforma in corso (d.d.l. 2375/1990, art. 4, 2° co., lett. h) al suo succedaneo, il Consiglio di Amministrazione, di designazione del Direttore Generale, autorevolezza che potrebbe aumentare ove si formasse la prassi che gli Amministratori Straordinari richiedano volontariamente pareri non vincolanti in diritto, ma di rilievo politico in fatto ai Comitati su tematiche e provvedimenti di peculiare significazione, attribuiti alla loro competenza.

Il Comitato dei Garanti, dotato del descritto ruolo, sarà composto da personale ovviamente di estrazione politica di tipo locale, senza che

per esso siano previsti particolari requisiti di esperienza e competenza, che invece la L. 4/1986 richiedeva per i membri dei Comitati di Gestione, essendo solo imposte limitazioni all'eleggibilità o per l'appartenenza ai Consigli regionali e provinciali (co. 3° art. 1 l. 111.1991) o per mancanza di onorabilità (co. 11° art. 1 L. 111/1991).

Ora è ben vero che il ruolo del Comitato non pare giuridicamente incisivo, anche se fattualmente può diventarlo, ma l'aver omesso di ripetere la pur vaga previsione della L. 4/1986 o quella un poco più circostanziata della lett. d) del 2° co. dell'art. 4 del D.D.L. 2375/90 pare un obiettivo arretramento ed una singolare contraddizione rispetto ai presupposti da cui Governo e Parlamento sono mossi in questa materia. A corollario del tratteggio del Comitato, si deve ricordare che la legge prevede, pur senza indicarne il ruolo, il Presidente del Comitato stesso (co. 5°, art. 1 L. 111/1991). Questi, palesemente, avrà il compito di convocare e presiedere il Comitato dei Garanti, tratteggiandone l'indirizzo, nonchè di rappresentare l'USL a livello politico-istituzionale, nei rapporti di quella natura con la Regione, gli Enti locali della zona sanitaria e via dicendo.

— Il terzo dato di novità, portato dalla L. 111/1991, è quello relativo all'istituzione dell'Amministratore Straordinario, così qualificato in quanto organo a termine che scomparirà all'entrata in vigore della riforma in itinere della L. 833/1978 o comunque al 30 giugno 1992.

L'Amministratore Straordinario è intestatario non solo di tutti i poteri gestionali, ma anche di alcuni poteri di alta amministrazione, nonchè di attribuzioni di proposta necessaria nei confronti del Comitato dei Garanti in ordine all'adozione dei bilanci e degli altri atti, di cui alla lett. a) dell'art. un. della L. 4/1986, su cui il Comitato esprime osservazioni-proposte, gli uni e gli altri atti da approvarsi dalla Giunta Regionale (co. 2° e 5° art. 1 L. 111/1991). L'organo monocratico dell'USL appare quindi dotato di poteri amplissimi, dalla gestione ai programmi, dalle assunzioni alla disciplina dei servizi, dalle opere e forniture all'attuazione del Piano Sanitario Regionale, accomunando in

sè le attribuzioni tipiche di un amministratore delegato d'azienda ed una parte rilevante di quelle di un consiglio di amministrazione.

Tuttavia questo straordinario complesso di poteri, abbastanza inusuale anche in ambito aziendale, trova, nella legge, alcuni momenti di contrappeso.

Per un verso, infatti, gli atti di maggior pregnanza per la vita dell'USL - al di sotto della legislazione, della programmazione e della manovra finanziaria regionali - sono sì il frutto di un'elaborazione dell'amministratore e di un intervento procedimentale del Comitato, variamente tratteggiati, ma sono in realtà approvati dalla Giunta Regionale. L'USL, in sostanza, è privata di una quota significativa di poteri di alta amministrazione, bilanci, spese ultrannuali, organici, convenzioni sanitarie e territorializzazione dei distretti, talchè, sotto questo profilo, anche il ruolo dell'Amministratore Straordinario resta circoscritto dai contenuti prescrittivi di quelle determinazioni regionali.

Per altro verso, i poteri dell'Amministratore Straordinario sono collocati nell'ambito degli indirizzi strategici approvati dal Comitato dei Garanti, indirizzi che, se non devono invadere la gestione, ben possono individuare linee direttive abbastanza elaborate e circostanziate per ciò che attiene l'esercizio di poteri di alta amministrazione dell'organo monocratico.

Infine, non può sottacersi un dato di rilievo e cioè che gli atti amministrativi dell'Amministratore Straordinario devono essere sempre accompagnati da pareri obbligatori non vincolanti dei coordinatori, secondo la rispettiva competenza. Ora, pur trattandosi di avvisi, non può negarsi che gli stessi assumano peculiare significazione giuridico-contabile, tecnico-sanitaria o tecnico-assistenziale e finiscono in realtà per condizionare l'esercizio dei poteri dell'Amministratore Straordinario. Se a questo si aggiunge che la nuova legge non incide per nulla le competenze proprie e le mansioni del Coordinatore Amministrativo e le mansioni dei Coordinatori

rispettivamente sanitario e socio-assistenziale, nonché il ruolo elaborativo-propositivo dell'Ufficio di direzione, il quadro si completa.

Per alcuni versi, dunque, l'Amministratore Straordinario è titolare di poteri amplissimi, ma questi risultano circoscritti da ruoli rispettivi della Regione, del Comitato e dei vertici burocratici dell'USL.

All'Amministratore però pare spettare un ulteriore potere, per vero non ben delineato, inerente la possibilità di delega di funzioni ai dirigenti responsabili di strutture organizzatorie dell'USL.

La seconda parte del co. 9° dell'art. 1 della L. 111.1991 dice che la presidenza delle commissioni di concorso e di gara spettano ai dirigenti "... di norma...": ciò sottende un potere delegatorio dell'Amministratore che, ove si ricostituisca l'elencazione come esemplificativa ed aperta, può estendersi anche ad altre attività od atti di rilievo esterno.

L'organo monocratico dell'USL è impersonato da soggetti dotati di requisiti professionali, d'esperienza e di onorabilità, tratti da un elenco regionale che ha sostanziali funzioni di albo, in senso generico. La Regione è tenuta infatti a formare, entro il 31 maggio 1991, l'elenco delle persone abilitate a ricoprire la carica di Amministratore Straordinario, elenco composto nel minimo da un numero di persone tra volte le USL e gli ospedali multizonali ancora dotati di un'autonoma amministrazione alla data di entrata in vigore della L. 111/1991.

Tale elenco è formato, a seguito di documentate domande degli interessati presentate entro i termini indicati in apposito avviso pubblico regionale, da un Comitato di saggi, estranei all'amministrazione della Regione, nominati a tal uopo dal Presidente della Giunta Regionale.

All'elenco possono esser iscritti coloro i quali risultino per un verso dotati del titolo di studio della laurea e per altro di requisiti di esperienza specifica e di onorabilità (co. 7° art. 1 L. 111/1991).

Quanto al titolo di studio, va detto che la legge richiede genericamente

la laurea e cioè l'addottoramento in una qualsiasi facoltà o corso di laurea, senza porre limitazioni di sorta.

Quanto ai requisiti di esperienza la norma prescrive che questi debbano caratterizzarsi in senso professionale, per durata nel tempo e per tipologia della struttura nella quale siano state esercitate le attività professionali. Viene richiesta un'esperienza di durata almeno quinquennale di "... qualificata attività... professionale di direzione tecnica o amministrativa...", e cioè di funzioni di natura strettamente professionale, non occasionale consulenziale o da munus publicum, estrinsecantesi nella direzione, e cioè nella massima responsabilità della struttura di riferimento, a contenuti tecnici o amministrativi.

Il 7° co. dell'art. 1 della legge pare dunque configurare non una qualsiasi attività dirigenziale, ma un'effettiva responsabilità tecnica od amministrativa di una struttura e tale attività deve risultare "... qualificata..." e cioè particolarmente connotata da elementi di pregnanza dirigenziale, quale l'autonomia decisionale e la sovrintendenza operativa. A fronte della dizione letterale della norma è pertanto assurdo far riferimento ad astratte categorie di carriere, così come giuridicamente configurate, poichè la valutazione della qualificazione dirigenziale tecnica o amministrativa deve riferirsi a dati di tipo oggettivo e concreto.

La legge introduce un ulteriore elemento e cioè quello dimensionale delle strutture su cui è stata esercitata la direzione: si richiede infatti che debba trattarsi di enti o strutture pubbliche, e cioè di aziende senza personalità giuridica ovvero di sottoarticolazioni organizzative di enti, formalmente istituite, ovvero di società pubbliche o private, gli uni e le altre di medie o di grandi dimensioni. L'apprezzamento della dimensione è un'operazione non certo facile, in quanto si tratta di una valutazione impossibile in assoluto. Vi è nell'ordinamento italiano un precedente (contenuto nella lett. b) dell'art. 2 del D.P.R. 27 giugno 1985 n. 350) inerente gli amministratori bancari i quali, per esser investibili alle cariche

creditizie, devono avere, tra l'altro, esperienza di amministrazione, direzione e controllo di enti o imprese aventi adeguata dimensione rispetto alla azienda di credito da amministrare. La valutazione dimensionale in questo caso è stata operata assumendo come indicatori il bilancio, la complessità organizzativa ed il personale addetto, indicatori che ben possono esser utilmente impiegati anche ai fini della formazione dell'elenco regionale. Ma, se tali indicatori possono esser utilizzati per ricavare la valutazione della dimensione medio-grande delle strutture o degli enti o delle aziende, l'apprezzamento nel caso deve fondarsi su di un riferimento oggettivo. Questo riferimento non può esser altro che la dimensione media - in punto bilancio, complessità organizzativa e numero di dipendenti - delle USL e degli ospedali multizonali della Lombardia.

Se quest'impostazione è esatta il novero dei possibili aspiranti all'accesso all'elenco si riduce di molto, poichè tende ad escludere il direttore della piccola azienda, il dirigente pubblico che ha retto unità organizzative di modesta dimensione, ovvero anche i responsabili di entità apprezzabili ma non dotate di autonomo e significativo budget. L'elenco, così formato, prescinde però dalla incompatibilità o dalle carenze di onorabilità, poichè le prime sono, come noto, rimuovibili prima dell'accettazione della carica e le seconde sono, ex 11° co. dell'art. 1 della L. 111/1991, impeditive solo della nomina. Di questo elemento dà indirettamente atto l'8° co. del ricordato art. 1 quando prevede che la Giunta Regionale possa prescindere dalla terna indicata dal Comitato dei Garanti, quando non sia possibile effettuare la nomina dell'Amministratore o per indisponibilità (mancata accettazione) o per "... altri motivi oggettivi...", che altro non possono essere che le carenze di requisiti di onorabilità.

Una volta costruito l'elenco regionale, il Comitato dei Garanti forma la terna traendola dagli iscritti ed il Presidente della Giunta Regionale, su conforme delibera della stessa, nomina l'Amministratore Straordinario. Nel caso il Comitato ometta di formare la terna o non si

possa addivenire alla scelta in quell'ambito provvede la Giunta Regionale, in sua vece se la stessa non decide tempestivamente, il Commissario di Governo, traendo il nominato dall'elenco (co. 8° art. 1 L. 111/1991).

Ora, un'aspetto delicato delle nomine attiene al regime delle incompatibilità passive, disciplinate dal 7° co. del più volte menzionato art. 1. Questa disposizione prescrive che siano incompatibili coloro i quali abbiano rapporti, anche da convenzione, con l'USL, ovvero intrattengano rapporti di natura economica o di consulenza con enti, aziende, società che svolgano attività concorrenziali con quelli dell'USL stessa.

Si tratta, come evidente, di una formulazione normativa abbastanza grossolana, ma di non difficoltosa lettura, poichè altro non significa che statuire un'incompatibilità per tutti coloro i quali abbiano relazioni di lavoro o di prestazione d'opera continuativa con l'USL, intrattengano rapporti contrattuali di forniture periodiche o continuative sia in proprio che come dirigenti o amministratori di aziende, ovvero per chi operi per conto della concorrenza.

E' evidente che per tali situazioni di incompatibilità, e la legge lo dice espressamente differenziando l'ineleggibilità (co. 11°, art. 1, L. 111/1991) dall'accesso alle funzioni di Amministratore straordinario (co. 7° art. 1 L. 111/1991), è rimovibile con la rin^uzia alle posizioni che danno luogo all'incompatibilità, depositando le necessarie dichiarazioni presso la presidenza del Consiglio Regionale unitamente al 'curriculum vitae' almeno 5 giorni prima della nomina.

Per i dipendenti pubblici, come ovvio anche per quelli delle USL, dei multizonali e degli IRCCS di diritto pubblico, la legge al 12° co. dell'art. 1 prevede che la rimozione dell'incompatibilità a cura dell'interessato non sia necessaria. Infatti l'avvenuta nomina determina di diritto il collocamento in aspettativa senza assegni (utile peraltro a fini previdenziali, di quiescenza e di anzianità), a cura dell'amministrazione interessata, a seguito di opportuna segnalazione.

Stante la descritta situazione di diritto, il quesito che si pone è se i coordinatori e gli apicali delle USL che abbiano ottenuto l'iscrizione nell'elenco possano esser nominati Amministratori Straordinari della medesima USL presso la quale prestano servizio. La normativa non è chiara ed è suscettibile di opposte letture: da un lato la considerazione che le ineleggibilità e incompatibilità sono di stretta interpretazione indurrebbe a ritenere che la nomina sia ammissibile anche in questo caso, salvo il collocamento in aspettativa secondo la regola generale prevista dal comma 12°.

In senso opposto si segnala che il comma 7° ritiene le funzioni di amministratore incompatibili per quanti abbiano "rapporti con l'USSL": in questa dizione generale rientrano anche i rapporti di impiego. In questo contesto si ritiene opportuno seguire questa seconda tesi più rigorosa, fatta propria del resto dalla circolare ministeriale e quindi evitare la nomina ad amministratore straordinario della USSL di un dipendente della stessa, che non sembrerebbe sanabile con il successivo collocamento in aspettativa. / Da ultimo bisogna rilevare che l'Amministratore Straordinario resta legato, nell'esercizio della sua attività, alle valutazioni della Giunta Regionale. Ad essa infatti compete sostanzialmente, anche se l'atto di esternazione è del Presidente, la revoca dell'Amministratore. I casi in cui la revoca è operabile sono per vero molto sfumati - violazioni di legge o di principi di buon andamento ed imparzialità, grave disavanzo di bilancio ed altri gravi motivi (co. 8°, art. 1, L. 111/1991) - e pertanto si può ricostruire quasi un meccanismo di sfiducia motivata, piuttosto che di revoca vera e propria, fondata su valutazioni complessive di efficacia ed efficienza dell'azione dell'Amministratore. Questa sorta di sfiducia è tutta assunta alla competenza dell'esecutivo regionale, al punto che il Comitato dei Garanti, che formula gli indirizzi strategici, non è neppure interpellato in sede di procedura di rimozione dell'Amministratore.

- Delineati i caratteri strutturali dei nuovi assetti organici dell'USL,

va toccato, se pur sinteticamente, un tema funzionale, quello dei controlli che la legge tratta in modo episodico e confuso.

Per ciò che attiene gli atti, a valenza procedimentale variamente connotata, del Comitato dei Garanti, questi vengono, come detto, approvati dalla Giunta Regionale (co. 2° e 3°, art. 1, L. 111/1991).

Per i bilanci preventivo e consuntivo e le loro variazioni, il Comitato pone in essere un provvedimento di adozione su proposta dell'Amministratore Straordinario, mentre per gli altri di cui alla lett. a) dell'art. un. della L. 4/1986, ferma restando la proposta dell'Amministratore, i Garanti esprimono osservazioni critiche ed eventualmente proposte. Si potrebbe esser indotti a pensare che tali atti, essendo inseriti in un procedimento che si conclude con l'approvazione regionale, non siano sottoposti al tradizionale esame da parte del Comitato Regionale di Controllo nella sua speciale composizione "sanitaria". Tuttavia, poichè la L. 111/1991 nulla dice in ordine ai controlli sui bilanci può anche sostenersi che il Comitato, in forza dell'art. 49, 1° co. della L. 833/1978 così come modificato dagli artt. 45 e 46 della L. 142/1990, eserciti un controllo, in realtà di tipo estrinseco e formale, sugli atti di bilancio, competendo invece le valutazioni nel merito, con atti di amministrazione attiva, alla Giunta Regionale.

Al contrario per gli altri tipi di atti, il 2° co. dell'art. 1 della L. 111/1991 prevede espressamente il controllo di legittimità da parte del Comitato, talchè il problema in realtà non si pone. In un panorama disaggregato fondate ragioni di simmetria, ma non certo elementi testuali, inducono a ritenere che tutti gli atti dei Garanti siano sottoposti alle verifiche del Comitato stesso.

Resta inteso che le forme di controllo interno da parte del Collegio dei Revisori dei Conti, i controlli gestionali e le verifiche ispettive da parte delle Regioni permangono in essere secondo la disciplina vigente. Per quanto invece riguarda gli atti dell'Amministratore Straordinario i dubbi interpretativi sono parecchi: non pare possibile interpretare i

commi 2° e 10° dell'art. 1 come norme che sostituiscano in modo solo parziale la precedente disciplina di cui all'art. 49, L. 833/78 e successive modificazioni.

Si deve inoltre tenere presente che lo stesso art. 49 cit. prevede, al suo 2° comma, che "le modificazioni apportate in sede di riordinamento delle autonomie locali alla materia dei controlli sugli atti e sugli organi dei comuni e delle province s'intendono automaticamente estese ai controlli sulle unità locali". Ne segue che, se si ritenesse che la L. 111 non rechi una disciplina completa dei controlli sugli atti delle USL e che questa richieda integrazioni normative, tali integrazioni dovrebbero essere effettuate ricorrendo alle disposizioni della L. 142/1990. Ciò comporterebbe peraltro non pochi dubbi interpretativi nell'adattamento dello schema della nuova legge comunale e provinciale alla speciale struttura organizzativa assegnata alle USL nella fase transitoria. In quanto precede può vedersi una conferma dell'interpretazione sopra proposta: il tenore e la logica interna delle disposizioni sui controlli contenute nella legge 111 da un lato, e dall'altro, l'assenza in essa di disposizioni che facciano salva (sia pure parzialmente) la disciplina ordinaria, costruita su tutt'altre premesse organizzative, porta a concludere per la piena ed esclusiva applicazione delle disposizioni della L. 111 agli atti delle USL nella fase transitoria.

In realtà, si potrebbe rilevare la fuoriuscita delle USL dall'amministrazione locale autonoma, le cui uniche connessioni con i Comuni restano quelle della nomina dei Garanti e delle relazioni semestrali sull'attività di gestione (5° co. art. 1 L. 111/1991), talchè i riferimenti al sistema ordinamentale delle autonomie risulterebbero sostanzialmente improponibili.

D'altro canto, in una così confusa situazione disciplinatoria delle verifiche e dei controlli sull'azione dell'Amministratore, e che ha come punti fermi solo le verifiche generali dei Garanti, i controlli interni dei Revisori, il controllo ispettivo regionale ed i controlli

gestionali, è probabilmente necessaria una chiarificazione legislativa.

—Le considerazioni che emergono dai dati normativi sono in sostanza tre.

La prima è quella che vede affievolirsi il ruolo dei Comuni che da significativo diventa talmente modesto da risultare quasi inconsistente. Il Comune singolo o associato è in realtà soltanto destinatario di informazioni e può al più decidere in che misura lasciare alle USSL la gestione delle funzioni socio-assistenziali, perdendo quindi ogni ruolo ulteriore come soggetto giuridico, con l'eccezione che i Comuni mantengono le funzioni inerenti la zonizzazione infracomunale pluriUsl e la partecipazione alle determinazioni regionali per la configurazione delle zone sanitarie.

Per il resto, sono solo i Consigli comunali o quelli associativi, o forse meglio i componenti di tali organi, a costituire il collegio elettorale di 2° grado per l'elezione dei Garanti.

La seconda è data dall'assunzione da parte della Regione di un ruolo assai forte, poichè essa acquisisce, accanto ai poteri che già le conferivano la L. 833/1978, le sue modifiche ed integrazioni e le leggi regionali, quelli di nomina e sfiducia dell'Amministratore Straordinario e di controllo.

Ne consegue che il governo reale della sanità è attribuito all'Ente Regione che accanto alle attribuzioni di legislazione, programmazione, manovra finanziaria e vigilanza, acquisisce funzioni di intervento sugli organi e di assunzione di atti di amministrazione attiva inerenti l'intrinseco del funzionamento delle USL.

Il terzo dato di rilievo è costituito da una radicale modifica degli assetti organici delle USL, che tendenzialmente si connotano in modo para-aziendale, ma con una frequenza inusitata dell'organo monocratico e da una netta caratterizzazione professionale degli impersonanti tale organo.

Da questi dati può desumersi che le USL perdono ogni connotazione di incardinamento strutturale con gli enti locali e si radicano in un rapporto di sostanziale dipendenza con la Regione, persino sotto il

profilo del loro principale organo e dell'assunzione degli atti regolatori dell'attività delle USL medesime: ne emerge, dunque, un organismo che in buona sostanza sembra decisamente anticipare la previsione della lett. b) del 1° co. dell'art. 4 del d.d.l. 2375/1990. Certo la natura giuridica delle USL in questo nuovo quadro di transizione si complica ulteriormente, poichè le stesse perdono i connotati che avevano anteriormente, ma, acquisendone di nuovi, non sono ancora definibili in termini relativamente certi come aziende regionali. In questo contesto più di perplessità che di certezze giuridiche, vi è però un elemento di relativa sicurezza: il legislatore della disciplina transitoria ha sì tentato di incardinare le USL in modo più completo nell'ottica regionale, ha cercato di modificare gli organi e gli attori che li impersonano, ma sicuramente non ha ritoccato minimamente gli strumenti dell'azione. Questi restano del tutto contraddittori con un modello di amministrazione per servizi e con la necessità, tanto conclamata, di qualificare ed al contempo contenere la spesa sanitaria. Occorre dire che l'anticipo della riforma non tiene in alcun conto che la gestione e l'erogazione di servizi alla persona comporta una radicale revisione della disciplina degli atti, troppo legata a principi formalistici di legalità sotto almeno il profilo della tipicità, e di quella della contrattualistica.

Pare dunque non inutile, ma non esauriente intervenire solo sugli organi, snellendoli ed aziendalizzandoli forse all'eccesso, e sui loro impersonanti, connotandoli professionalmente, se poi a quegli organi ed a quegli amministratori si danno strumenti non idonei ad un'attività per servizi e soprattutto non si trovano le modalità per controllare la spesa corrente.

Milano, 4 giugno 1991