

dott.ssa Maria Trani
(Umbria)

Valutazioni sulla legge n. 111/1991 di conversione del decreto legge n. 35/91 (Norme sulla gestione transitoria delle unità sanitarie locali). Problemi interpretativi e soluzioni operative. Cenni sul suo rapporto con il disegno di legge di riforma sanitaria.

Il decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, "Norme sulla gestione transitoria delle unità sanitarie locali, convertito con modificazioni sulla legge 4 aprile 1991, n. 111, è un provvedimento che attua il passaggio da un regime già transitorio, istituito dalla legge 15 gennaio 1986, n. 4 (Disposizioni transitorie nell'attesa della riforma istituzionale delle unità sanitarie locali) e recepito dalla regione dell'Umbria con legge regionale 14 aprile 1986, n. 16 - al riordinamento del Servizio sanitario nazionale. Questa ultima fase non è solo transitoria ma anche di gestione straordinaria delle USL in quanto, attraverso degli organi definiti straordinari (e comunque non oltre il 30 giugno 1992) cerca di porre fine ad una fase che, per la verità, era già stata qualificata provvisoria.

Il comma 2 dell'articolo unico della legge estende esplicitamente la disciplina della gestione transitoria delle USL anche alle province autonome di Trento e Bolzano.

E' appena il caso di ricordare che a norma dello statuto della regione Trentino-Alto Adige la materia in questione è

attribuita alla competenza primaria della regione medesima.

Le province possono sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale, ma la sorte di una eventuale vicenda può essere non necessariamente positiva per le province, dato che già in passato la Corte costituzionale con sent. 274 del 10 marzo 1988, ha dichiarato non fondata la questione sollevata nei confronti della legge 15 gennaio 1986, n. 4, sopra richiamata, in quanto in essa erano contenute, secondo la Corte, norme di una grande riforma economica-sociale.

Per l'attuazione della legge il ministero della sanità ha emanato quindi l'8 aprile 1991 una circolare che non riesce però a chiarire tutte le incertezze ed anche le contraddizioni che la legge contiene.

Passando all'esame delle norme si ricava che la gestione transitoria delle USL è affidata ad un amministratore straordinario, che deve essere nominato dal Presidente della Giunta regionale su conforme deliberazione della Giunta, a seguito di un complesso procedimento, entro il 15 giugno 1991. A norma del comma 7, all'amministratore straordinario sono attribuiti tutti i poteri di amministrazione e di gestione delle ULS. Questi poteri sono esercitati all'interno di indirizzi programmatici elaborati da un comitato di garanti, i quali sono espressione delle assemblee rappresentative delle comunità

locali, coadiuvati nel loro esercizio dal coordinatore amministrativo e dal coordinatore sanitario e, ove esiste, dal coordinatore dei servizi sociali, sotto il controllo interno finanziario del Collegio dei revisori dei Conti e sotto quello esterno di merito della Giunta regionale e, non è ancora chiaro se anche sotto quello esterno di legittimità del CORECO.

La configurazione che viene data alle nuove USL è alquanto ibrida. Sono da ritenersi organismi di natura aziendalistica dipendenti dalla regione, non più direttamente collegati all'amministrazione locale con la quale sussistono tuttavia vari rapporti.

L'altro organo previsto dalla legge 118/90 è il Comitato dei Garanti.

Questi nuovi organi dovevano essere eletti entro il 15 maggio 1991 ed hanno la stessa composizione numerica dei comitati di gestione, nel caso di USL coincidente con il territorio di una comunità montana la giunta della comunità montana svolge anche le funzioni del Comitato dei Garanti, nell'USL il cui ambito coincide o è parte del territorio di un comune, il Comitato dei Garanti è eletto dal Consiglio comunale, dove coincide con l'ambito di più comuni, il Comitato dei Garanti è eletto dalle assemblee generali delle associazioni intercomunali secondo le norme regionali vigenti per le elezioni degli organi delle USL, l'elezione, in quest'ultimo caso, avviene con voto limi-

tato a quattro quinti dei membri da eleggere, con arrotondamento per difetto della frazione di numero.

Queste disposizioni hanno creato una serie di problemi: ci si è chiesti nell'ultimo caso sopra richiamato, se il compito di eleggere il Comitato dei Garanti fosse spettato all'assemblea già costituita prima delle elezioni del 1990 e prorogate con vari decreti legge (n. 199/1990 n. 268/1990 n. 335/1990) oppure se occorre procedere al rinnovo di tali organi per l'elezione del Comitato dei Garanti. Le assemblee generali non sono state rinnovate anche a causa dei tempi molto ristretti previsti per la nomina del Comitato dei Garanti, nè la circolare ministeriale ha chiarito se andava fatto, e così il Comitato sarà l'espressione di una assemblea generale che non è stata designata dalla volontà degli elettori, attraverso consigli comunali rinnovati.

Riguardo alla eleggibilità nel Comitato dei Garanti c'è in fondo al comma 3, una disposizione in negativo ma non viene richiesta alcuna specifica esperienza di direzione e di amministrazione, è sufficiente, a norma del comma 11, essere in possesso dei soli requisiti di eleggibilità.

Il comma 5 dell'articolo, al quale si rinvia, individua i poteri ed i compiti del Comitato dei Garanti, ma va subito segnalata una assoluta mancanza di coordinamento tra i poteri di adozione del bilancio preventivo, il suo assestamento e il conto consuntivo, che il comma 1,

attribuisce al Commissario straordinario e quelli di adozione degli stessi atti che il comma 5, attribuisce al Comitato dei Garanti, lasciando in questo secondo caso al Commissario straordinario la mera redazione degli stessi.

La circolare ministeriale senza entrare nel merito del contrasto, attribuisce al Comitato dei Garanti la competenza ad adottare tali provvedimenti. Non potendo essere la circolare a dirimere definitivamente questa delicata questione non resta che augurarci che su questa fase transitoria non si inneschi un grosso contenzioso e che la legge di riordinamento del servizio sanitario nazionale arrivi al più presto a sanare questo ed altri incidenti di percorso.

Andando ad esaminare, nel dettaglio, la figura dominante nella legge: il Commissario straordinario, va ricordato che non è un organo elettivo ma viene nominato dal Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta a seguito di un apposito procedimento concorsuale riservato a "persone in possesso del diploma di laurea e di specifici e documentati requisiti attestanti qualificate attività professionali di direzione tecnica o amministrativa di enti o strutture pubbliche o società pubbliche o private di media o grande dimensione, con esperienza almeno quinquennale". Il Presidente della Giunta regionale emana un avviso pubblico, e provvede alla nomina di una commissione di esperti esterni

all'amministrazione regionale con il compito di valutare i titoli degli aspiranti; coloro che sono in possesso dei requisiti sono iscritti in nell'elenco degli aspiranti al ruolo di Amministratore straordinario delle unità sanitarie locali.

Questo elenco in ordine alfabetico è esternato con decreto del Presidente della Giunta regionale, e dichiara gli idonei a ricoprire l'incarico.

La norma dice che decorsi inutilmente i termini per la formazione dell'elenco provvede nei cinque giorni successivi, il Commissario del Governo. A parte i problemi di carattere generale, relativi a questo potere di sostituzione ed alla ristrettezza del termine concesso al Commissario del Governo per formare tale elenco, va ricordato che la legge non pone alcun termine per la formazione dell'elenco.

La circolare, forse consapevole di questa svista lo ha fissato al 15 maggio, al fine di consentire al Comitato dei Garanti di proporre entro il 31 maggio, almeno una terna di nominativi tra cui scegliere l'amministratore straordinario.

Riguardo al numero di aspiranti da includere nell'elenco la norma è categorica: un numero di persone non inferiore al triplo delle USL esistenti nel territorio. Ci si chiede se a seguito della selezione non risultassero idonei un tale numero, l'elenco potrebbe essere formato oppure no? e

d'altronde l'intervento sostitutivo del Commissario del Governo è anche collegato alla necessità di completare l'elenco. Come fare e dove attingere per completare questo elenco, da parte del Commissario del Governo risulta essere un grosso rompicapo.

Il Comitato dei Garanti attinge quindi da questo elenco pubblicato e propone almeno una ~~terna~~ di nominativi. Anche qui la dizione non è delle più felici: non si capisce se può proporre due o più terne o se può limitarsi a 4 o 5 nominativi. Il termine del 31 maggio previsto per questa designazione da parte dei Comitati dei Garanti, risulta essere perentorio e da esso scattano i poteri di sostituzione da parte della Giunta regionale. Altro potere sostitutivo è previsto sempre al comma 8 nei confronti delle Regioni da parte del Commissario del Governo, il quale dovrebbe provvedere a nominare, entro lo stesso termine, (15 giugno) i Commissari straordinari non nominati dalla Regione!!! E' anch'esso un rompicapo per il Commissario del Governo.

Altra indeterminatezza si rinviene nel comma 7, riguardo ai requisiti per l'iscrizione nell'elenco. La circolare ha dato delle indicazioni che lasciano tuttavia alle Commissioni di esperti il compito di meglio definirli. Non si potranno così evitare casi di inclusione nell'elenco di una Regione e di esclusione in quello di un'altra Regione, da parte dello stesso soggetto. C'è da augurarsi,

anche in questi casi, che la mole di contenzioso non sia troppo grande. Altro problema è stato quello di definire con certezza la incompatibilità con la carica di Amministratore straordinario.

Riguardo al contrasto di competenze tra l'Amministratore straordinario ed il Comitato dei Garanti abbiamo già detto sopra. L'Amministratore esercita, in modo chiaro tutti gli altri poteri di gestione già esercitati dagli organi soppressi dalle USL, ed in aggiunta, "i piani di attuazione del piano sanitario regionale e la localizzazione di nuovi presidi e servizi autorizzati" ad egli è anche espressamente attribuita la rappresentanza legale dell'USL.

Un problema a sè, è la natura ed il regime dei controlli sugli atti dell'Amministratore straordinario. Il comma 2 prevede, infatti, che i provvedimenti adottati dall'Amministratore straordinario sono approvati dalla Giunta regionale. Nel procedimento c'è la fase delle osservazioni espresse obbligatoriamente dal Comitato dei Garanti ed il controllo di legittimità del Comitato regionale di controllo, nonchè l'invio anche se solo per conoscenza al Collegio dei Revisori dei Conti.

Se dalla lettura della legge si giunge a considerare l'USL come azienda speciale inquadrata nell'amministrazione regionale, e non più nell'amministrazione locale, si comprendono i poteri di controllo da parte della Giunta regionale e si arriva a ritenere illegittimi i poteri di

controllo del CORECO. Risulta comunque difficile conciliare questo doppio controllo: si pensi al caso che la Giunta approvi un provvedimento che successivamente il CORECO annulli.

Il controllo dei CORECO non è invece previsto per gli atti dei Comitati dei Garanti per i quali è previsto invece, la sola approvazione entro un termine perentorio di trenta giorni dalla loro redazione da parte della Giunta regionale.

Anche una espressione poco tecnica, (redazione). Da questa operazione meramente interna e difficile da certificare sarebbe fissato il termine di partenza.

Quest'ultimo punto potrà essere presto chiarito dalle leggi regionali in materia di controlli, alla luce dell'esito che esse sortiranno in sede di Governo.