

SISTEMA SANITARIO ABRUZZO: ORLANDO, “OLTRE CHE INEFFICACE E’ ANCHE ILLEGITTIMO?”

23 Marzo 2022



GUARDIAGRELE - “Uno strano fenomeno di rimozione collettiva. E se, oltre che inefficiente ed inefficace, il sistema sanitario abruzzese fosse anche illegittimo?”

Parte da questo interrogativo l’approfondita disamina, ospitata da Abruzzoweb, di Angelo Orlando, ex senatore di Rifondazione comunista, due volte consigliere regionale, ex presidente della prima commissione Bilancio.

UNO STRANO FEMOMENO DI RIMOZIONE COLLETTIVA

La l.r. 5/2008, PSR 2008-2010, disegnava un assetto del SSR con 2 AOU, Aziende Ospedaliero-Universitarie, a Chieti e L’Aquila e 4 Asl, all’interno di 2 Aree Vaste.

L’aziendalizzazione dei Presidi di Chieti e L’Aquila, processo avviato nel 2004 dal Governo Berlusconi, era una precisa richiesta del Governo recepita nel Piano di Rientro concordato nel marzo 2007.

Il Piano di Rientro è lo strumento di controllo e eliminazione del disavanzo sanitario, regolato dalla legge 311/2004, dalla l. 296/2006, dall’art. 4, commi 1 e 2, della l. 222/2007 e dall’articolo 1, comma 1, del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154 ,convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1 comma 1, della legge 4 dicembre 2008, n. 189 (questo all’epoca del fatto, anzi del misfatto!). Il non rispetto del Piano da parte della Regione comporta la nomina, da parte del Governo, di un Commissario ad acta, per l’esecuzione dello stesso.

L’ 11 settembre 2008 il Governo nomina il dott. Gino Redigolo Commissario ad acta per l’attuazione del Piano di Rientro in Abruzzo. I poteri del Commissario.

Il diritto alla salute, sancito dall’articolo 32 della Costituzione, è ormai un diritto “finanziariamente condizionato” e il non rispetto dell’equilibrio economico-finanziario è la condizione per l’intervento del Governo, in base all’articolo 120, comma 2 della Costituzione.

Così, il ruolo del commissario ad acta diventa assolutamente inviolabile e la giurisprudenza costituzionale, nel corso degli anni, ha fermamente ribadito questo principio:

- 1) sentenza 2/ 2010: “le prerogative costituzionali del Consiglio Regionale esercitate in danno dei poteri attribuiti al Commissario si pongono in contrasto con l’articolo 120, comma due della Costituzione”;
- 2) sentenza 100/2010: “...la regione è vincolata a quanto sottoscritto in sede di piano di rientro anche se questo limita l’autonomia legislativa regionale”;
- 3) sentenza 110/2014: “... le funzioni del commissario devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali (anche sentenza 78/2011e sentenza 28/2013);
- 4) sentenza 106/2017: i compiti commissariali “devono rimanere a riparo da ogni interferenza degli organi regionali-anche qualora agissero per via legislativa-pena la violazione dell’articolo 120, secondo comma della Costituzione”;
- 5) sentenza 247/ 2018: “Le funzioni del commissario ad acta, come definite dal mandato conferitogli e come specificato dai programmi operativi (ex articolo 2, comma 88, della legge n. 191/2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali...

Tale violazione sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto della legge regionale con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro. (precedenti citati, sentenze 199/2018,106 /2017, 361/ 2010, sentenza 14/2017).

In conclusione, quando si riscontra la “ esplicita condivisione da parte delle Regioni dell’assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” (sentenza 141/2010), è inevitabile, oltre che costituzionalmente compatibile, che ci sia affievolimento della potestà legislativa regionale.

Quanto conti, o dovrebbe contare, un Commissario, l’Abruzzo lo sperimenta immediatamente: con il suo primo atto ufficiale, il Decreto 01 del 12/12/2008, decreta (qui appare la chiave magica) la SOSPENSIONE dell’articolo 3 della l.r. 05/2008, negando ai precari della sanità la possibilità di stabilizzazione!

A dire il vero, nella versione originaria del decreto inviata a Roma per la convalida, secondo prassi, non si parlava di sospensione, bensì di abrogazione. I funzionari ministeriali, che rilevano nella norma originaria criticità, fatto, questo, abbastanza strano perché la presenza di criticità avrebbe dovuto quantomeno determinare l’impugnativa da parte del Governo all’atto di pubblicazione della legge, suggeriscono graziosamente di sostituire abrogato con sospeso.

A distanza di 13 anni la sospensione (sine die), di fatto, si è tradotta in abrogazione, nonostante non si possa assolutamente parlare di abrogazione implicita o tacita , ma questo appare perfettamente normale !)

Il “ cavallo di Troia “ e il Commissario “ svuotato”

Il 6 aprile 2009, alle 3,32, il terremoto colpisce drammaticamente L’Aquila, la conca aquilana e parte della provincia. Il 28 aprile 2009 il CdM approva e presenta in Senato il D.L. 39 (A.S. 1534),assegnato in sede referente alla 13 Commissione (Territorio, ambiente...).

In Commissione viene approvato, e fatto proprio dalla stessa, l’emendamento 6.48 dei senatori Piccone, Tancredi, Di Stefano e Pastore: “ Al comma 1, dopo la lettera r) aggiungere la seguente: “r-bis) la SOSPENSIONE dei procedimenti istitutivi dell’Azienda Ospedaliera Universitaria San Salvatore de L’Aquila e dell’Azienda Ospedaliera-Universitaria SS.Annunziata di Chieti, che avrebbero dovuto concludersi entro il 31 dicembre 2009”.

Il d.l. 39, con modificazioni, è approvato definitivamente dalla Camera dei Deputati il 30/06/2009, Legge 77/2009. Il 22 settembre 2009, il Consiglio Regionale d’Abruzzo discute il progetto di legge “Modifiche alla L.R. 24 dicembre 1996 n.146 recante norme in materia di programmazione, contabilità, gestione e controllo delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale in attuazione del decreto legislativo dicembre del 1992 numero 502 così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre del 1993 numero 517”.

Nel corso della seduta viene presentato e approvato un emendamento, intruso rispetto all’argomento in discussione, che si tradurrà nell’articolo 5 della nuova legge, che così recita al primo comma: “Al punto 3, paragrafo 3.1., della legge regionale 10 marzo 2008 n. 5, recante “Un sistema di garanzie per la salute-Piano sanitario regionale 2008-2010”, il periodo “La

Giunta regionale, con proprio atto, individua i Direttori generali cui affidare la gestione del passaggio al nuovo assetto aziendale" è sostituito con il seguente "la Giunta regionale con proprio atto nomina, entro il 30 settembre 2009, due Commissari straordinari e quattro sub commissari, scelti questi ultimi tra i Dirigenti della Regione o di una Asl regionale che pongono in essere gli atti necessari per l'attivazione dell'Azienda Sanitaria Locale 1 e dell'Azienda Sanitaria Locale 2, anche al fine di predisporre gli strumenti di programmazione nei termini e con le modalità previste dalla legge regionale numero 146/96.

A decorrere dal 1 ottobre 2009 i contratti dei Direttori generali, dei Direttori amministrativi e dei Direttori sanitari delle Aziende Sanitarie Locali di Avezzano-Sulmona, Chieti, L'Aquila e Lanciano-Vasto, sono risolti ope legis con conseguente decadenza automatica dagli incarichi rivestiti".

La legge regionale 17/09, recante il titolo "Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 1996, numero 146 recante: "Norme in materia di programmazione, contabilità, gestione e controllo delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale in attuazione del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, così come modificato dal D. lgs 7 dicembre 1993, n. 517 e sei., e modifica alla L.R. 10 marzo 2008, n.5 te(Un sistema di garanzie per la salute-Piano Sanitario Regionale 2008-2010)", viene approvata il 22 settembre, emanata il 26 settembre, pubblicata sul Bura il 28 settembre , il giorno prima della D.G.R.ed 555/09 con la quale sono nominati i due commissari e i quattro sub commissari traghettatori. Peccato, però, che il mirifico articolo 5 intruso sia stato ai punti 2. ,3., confezionato piuttosto male, così da richiedere una legge riparatrice, la legge regionale 21/09 e una toppa finale, la Delibera di Giunta Regionale 640/09. Il quadro normativo all'epoca vigente.

Tra le altre, appaiono decisamente interessanti due norme tranquillamente eluse con l'approvazione della legge regionale 17/2009:

1) il secondo comma dell'articolo 4 della legge 222/ 2007 che così recita: "ove la regione non adempia alla diffida di cui al comma 1, ovvero gli atti e le azioni poste in essere, valutati dai predetti Tavolo e Comitato, risultino inadeguati o insufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, nomina un commissario ad acta per l'intero periodo di vigenza del singolo piano di rientro, con la facoltà, fra le altre, di proporre alla regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali ovvero delle aziende ospedaliere. La nomina a commissario ad acta è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Gli eventuali oneri derivanti dalla nomina del commissario ad acta sono a carico della regione interessata";

2) Articolo 1, comma 1 , del decreto legge 7 ottobre 2008, n.154, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2008 n. 189, che così recita: " Al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, può nominare, anche dopo l'inizio della gestione commissariale, uno o più subcommissari di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria, con il compito di affiancare il commissario ad acta nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico ministeriale.

Il commissario può avvalersi dei sub commissari anche quali soggetti attuatori e può motivatamente disporre, nei confronti dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e delle aziende ospedaliere universitarie, fermo restando il trattamento economico in godimento, la sospensione dalle funzioni in atto, che possono essere affidati a un soggetto attuatore, e l'assegnazione ad altro incarico fino alla durata massima del commissariamento ovvero alla naturale scadenza del rapporto con l'ente del servizio sanitario".

Un precedente stranamente dimenticato. L'11 luglio 2008 il servizio sanitario regionale del Lazio viene commissariato dal governo. L'11 agosto 2008 viene emanata la legge regionale del Lazio numero 14 (assestamento del bilancio annuale pluriennale 2008-2010 della regione Lazio), che all'interno contiene norme che riguardano il servizio sanitario regionale.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso notificato il 13 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2008 ed iscritto al numero 64 del registro dei ricorsi 2008, promuove un giudizio di legittimità costituzionale di alcuni commi riferiti a materia sanitaria, tra i quali, ad esempio, il comma 79 che interveniva sulla durata delle funzioni dei direttori generali.

La Corte Costituzionale, nella sentenza 2/2010 scrive: "10.1.-La proroga automatica, disposta dal comma 79 fino al 30 giugno 2010, dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi, in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla più volte citata deliberazione governativa

di commissariamento oltre che con la previsione dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge numero 222 del 2007.

In particolare, in forza di quanto disposto dal citato articolo 4, comma 2, rientra tra le facoltà del commissario ad acta-dopo la modifica apportata al testo di tale norma dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2008, n. 189-il potere non già soltanto di proporre alla regione "la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere", bensì quello di "motivatamente disporre" la "sospensione dalle funzioni" dei direttori generali, facoltà che implica, evidentemente anche quella della loro sostituzione, trattandosi di assicurare, con tale misura, la continuità nello svolgimento di incarichi che-per il loro carattere apicale-non tollerano alcuna vacatio.

Ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'articolo 120, secondo comma, Cost., in quanto-a prescindere dalla questione relativa alla legittimità in sé della previsione di una proroga automatica e generalizzata dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, questione non dedotta dalla ricorrente-la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario ad acta".

In sintesi, non solo si è omessa qualsiasi forma di raccordo istituzionale tra gli organi istituzionali ed il Commissario ad acta, ma, addirittura, gli organi ordinari della Regione si sono attribuiti competenze ormai assegnate dal Governo al Commissario nominato per attuare il Piano! Un mistero? Qualche costituzionalista, giurista, cultore di diritto, avvocato, leguleio, causidico, casuista gesuitico trova risposta a questi interrogativi:

1) perché il Commissario ad acta, che intanto continua a deliberare senza decretare e approva, ad esempio, il Piano aziendale della Asl di Chieti, che contiene ipotesi di aziendalizzazione, non batte ciglio, tace e si prepara silenziosamente all'uscita di scena?

2) perché l'Ufficio legislativo del Ministero degli affari regionali e degli altri Ministeri cointeressati, tanto solleciti e critici nei confronti della legge della Regione Lazio, non ravvisano una sostituzione del potere sostitutivo del Governo nella l.r. 17/09 della Regione Abruzzo, legge che, con la semplice sostituzione di due righe in un dispositivo ben più complesso:

a) cancella in toto l'Accordo del 2007,

b) intende, peraltro sottacendo, arbitrariamente come annullamento quella che nella L.77/09 è semplicemente sospensione dei processi di aziendalizzazione, sospensione che non può essere che temporanea,

c) disegna un Assetto istituzionale del SSR assolutamente estraneo all'Accordo del Piano di Rientro, senza alcuna traccia di valutazione preventiva o analisi del rapporto costi-benefici, oltretutto in contrasto con la programmazione generale recepita nella Legge regionale precedente, la l.r. Abruzzo 6/2007, premessa obbligata e obbligante del PSR Abruzzo 2008-2010,

d) non solo " eccede ", ma travalica, ignora e cancella il quadro normativo vigente che regola i rapporti tra lo Stato e una regione commissariata, e) alla fine, non " svuota ", ma, di fatto, " elimina " il silente Commissario?

Vangelo di Giovanni, 1,41. "Gesù rispose loro "se foste ciechi, non avreste alcun peccato; ma siccome dite: "noi vediamo", il vostro peccato rimane".

Il 29 settembre 2009, la Giunta Regionale d'Abruzzo approva la delibera n. 555. In questa delibera, che " concretizza " l'art.5 della l.r. 17/09 con la nomina dei commissari straordinari e sub-commissari, è scritto, tra l'altro, all'interno della narrativa che precede il dispositivo: " Atteso che ai Commissari Straordinari sono attribuiti gli stessi poteri e le stesse funzioni dei Direttori generali delle Aziende USL; "Ritenuto, inoltre, necessario precisare che dalla data di effettiva fusione delle Aziende originarie e della contestuale istituzione delle Aziende Sanitarie Locali 1 e 2 sarà soppressa la personalità giuridica delle Aziende Usl incorporate e le nuove Aziende Sanitarie Locali 1 e 2 subentreranno alle stesse in tutti rapporti giuridici"! ... "Dato atto che sulla regolarità tecnica ed amministrativa nonché sulla conformità della presente proposta di deliberazione alla legislazione vigente è stato acquisito il parere favorevole del Direttore Regionale e del Dirigente del Servizio Assetto Istituzionale e Organi Collegiali;" ...

Ora, Commissario, ancora in carica, Governo, Tavoli ministeriali, Uffici legislativi, tutti estremamente sensibili a fronte di una semplice proroga, davanti ad un'autentica rivoluzione, sono ciechi o peccatori?

Perché il Governo - Berlusconi - non ritiene che in questo caso ci sia violazione dell'art.120, comma 2, della Costituzione e non ricorre, perciò, all'art. 127? Non parrebbe assolutamente distratto, anzi è estremamente attento, premuroso e sollecito

nei confronti dell'Abruzzo e del " suo " Governo Regionale.

La prova? Due date: 10 dicembre 2009 : il Commissario ad acta, dott. Gino Redigolo, firma la sua ultima deliberazione, la 81/2009, e le sue irrevocabili dimissioni; 11 dicembre 2009 ; il Consiglio dei Ministri nomina il dott. Gianni Chiodi, Presidente pro-tempore della Regione Abruzzo, commissario ad acta! Mai politica e burocrazia hanno esibito tale velocità di risposta!