



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa delle senatrici LO MORO e RICCHIUTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2013

Norme in materia di scioglimento degli organi delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere per infiltrazioni mafiose

ONOREVOLI SENATORI. - La necessità della prevenzione di possibili infiltrazioni mafiose nell'attività amministrativa della sanità pubblica è datata.

Fin dalla loro nascita le unità sanitarie locali (USL), al contrario dei piccoli e piccolissimi comuni, muovono da subito consistenti interessi, affari lucrosi e continuativi, appalti di servizi e forniture per somme cospicue, una attività che coinvolge primari, progettisti, amministratori di livello superiore, imprenditori, spesa farmaceutica, centinaia di consulenze e di incarichi.

Sulla gestione della sanità pubblica esistono quintali di incartamenti di magistrati, commissioni regionali, commissioni parlamentari, giornalisti, che giungono fino ai nostri giorni.

La sanità è da sempre stata considerata uno degli snodi primari del sistema politico-clientelare-mafioso. Si tratta di un settore che ha mosso mediamente in Italia, nel 2010, il 72% del totale della spesa corrente delle regioni.

Il passaggio dalle USL alle aziende sanitarie locali (ASL), dai comitati di gestione ai direttori generali o *manager*, sembra non abbia mutato, specie in alcune realtà del paese, l'essenza delle cose. Anzi, se per i Comuni le pressioni della criminalità organizzata sembrano essersi concentrate, a seguito delle riforme del settore, sugli atti di programmazione generale anziché sui singoli atti (spesso apparentemente regolari), per le aziende sanitarie l'analisi è differente, registrandosi un ben più consistente mancato rispetto delle procedure e della legittimità formale delle singole azioni amministrative.

Il primo intervento dissolutivo di comitati di gestione di USL in cui vengono evi-

denziati profondi intrecci tra mafia e gestione della sanità pubblica, risale al 1987, quando con decreto del Presidente della Repubblica 15 aprile 1987 (G.U. 6 maggio 1987, serie generale n. 1039) è stato disposto lo scioglimento delle due USL calabresi di Taurianova e Locri.

Nelle allegate relazioni del Ministro dell'interno si parla di «azione del comitato di gestione informato a criteri arbitrari e clientelari», di «condizionamento mafioso estrinsecato, oltre che con atti di violenza intimidatoria (...) anche nello svolgimento dell'attività amministrativa», di «retroscena amministrativo caratterizzato sostanzialmente da ingerenze di tipo mafioso, lottizzazioni e irregolarità gestionali di ogni genere» di «assunzioni nell'ente condizionate dall'appartenza ad associazioni di stampo mafioso», di provvedimenti che riguardano «assunzioni e carriere del personale... adottati con il travalicamento di ogni procedura amministrativa».

All'epoca, in mancanza di una normativa specifica per affrontare tali situazioni, il decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento delle USL dovette fare riferimento al testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto nel 1915.

Con successiva sentenza del tribunale amministrativo regionale lo scioglimento dell'USL di Taurianova venne annullato e solo nel febbraio del 1989 il prefetto di Reggio Calabria operò un nuovo commissariamento.

Oggi, invece, la normativa di riferimento ha esteso, con l'articolo 146 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) e per effetto del rinvio fatto dall'ar-

articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, «agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere», le disposizioni di cui agli articoli: 143, 144 e 145 dello stesso TUEL, che riguardano l'istituto dello scioglimento per infiltrazioni mafiose.

Il dettato normativo ha superato il vaglio della giurisprudenza amministrativa che ha stabilito che «... anche ad ammettere, infatti, che sono diventate strumento attraverso il quale le regioni svolgono le loro funzioni nell'ambito dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, non per questo le aziende indicate hanno perso l'autonoma dimensione gestionale locale, suscettibile di essere interferita, come i comuni e le province, dalla criminalità organizzata.» (sentenza del Consiglio di Stato - sez. VI, n. 4765/2006)

Inoltre, sempre lo stesso giudice amministrativo, ha dedotto che «... il profilo sotto il quale occorre considerare il provvedimento ... è quello che attiene alla tutela della sicurezza pubblica e non a quello, diverso e del tutto autonomo dal primo, della organizzazione sanitaria (tutela della salute) che spetta invece alle regioni e che il commissariamento prefettizio non può comunque riguardare. Si può, pertanto, ritenere - in base ai medesimi principi espressi dalla Corte costituzionale - che la previsione di due livelli differenziati di intervento anche nei confronti della AA.SS.LL. non collide con il principio di ragionevolezza della norma nonostante la loro natura di enti strumentali delle regioni e nonostante le recenti modifiche apportate al titolo V della Corte costituzionale: trattasi, infatti, di interventi sovrapponibili e tra di loro non omologabili, finalizzati (il primo, di competenza della regione) alla tutela del buon andamento, del prestigio, dell'autorevolezza, della credibilità e dell'efficienze dell'amministrazione dell'ente, il secondo (di competenza dello Stato) per la tutela, per i tempi strettamente necessari, della sicurezza pubblica a fronte di fenomeni di grave minaccia all'ordine ge-

nerale non rimuovibili con le ordinarie misure interdittive personali, salva la straordinarietà e temporaneità dell'intervento, che non può implicare alcuna espropriazione dei poteri dell'ente regionale, deve essere motivato in base a concreti, oggettivi ed adeguati riscontri, anche se non qualificabili come vere prove di reato».

Sulla base della nuova normativa sono intervenuti quattro scioglimenti di aziende sanitarie:

- 1) il decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 2005 - A.S.L. Napoli 4 di Pomigliano d'Arco. (GU n. 266 del 15.11.05), con successivo decreto di proroga;
- 2) il decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2006 - A.S.L. n. 9 di Locri. (GU n. 113 del 17.05.06);
- 3) il decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 2008 - A.S.P. n. 5 di Reggio Calabria. (GU n. 94 del 21.04.08);
- 4) il decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2010 - A.S.P. di Vibo Valentia. (GU n. 116 del 19.05.12), con successivo decreto di proroga.

I risultati dello scioglimento delle aziende non sono stati sinora soddisfacenti, soprattutto sotto il profilo della qualità delle risposte al bisogno di salute dei cittadini. L'esigenza di ripristinare lo legalità nella vita delle aziende ha finito spesso per prevalere sull'altra necessità, altrettanto importante, di garantire professionalità e competenza nella gestione dei servizi sanitari. Un ostacolo serio al riguardo è anche rappresentato dalla mancanza di riserve e dalla necessità di coprire spese in cui si riconoscono le pressioni della criminalità organizzata con i fondi del servizio sanitario nazionale destinati invece a garantire i livelli essenziali di assistenza.

La presente proposta di legge interviene da un lato proprio sulle richiamate considerazioni del Consiglio di Stato; dall'altro sulla necessità, per ultimo evidenziata dal-

l'allora Ministro dell'interno, Anna Maria Cancellieri, nella audizione alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia del 27 marzo 2012 «... circa l'esigenza che nel caso delle aziende sanitarie, la gestione commissariale si ispiri a criteri di adeguata managerialità e, pertanto, venga affidata a figure professionali dotate di una collaudata *expertise*», raccogliendo l'esigenza di garantire competenza e professionalità nella gestione delle aziende del settore sanitario sciolte per infiltrazioni mafiose e al tempo stesso di sottoporre a verifica puntuale, sotto il profilo della regolarità e della legittimità, l'attività degli anni precedenti a quello dello scioglimento.

Più precisamente, l'articolo 1 al comma 1, disciplina le procedure di risamento della gestione delle aziende sanitarie, comunque denominate ed articolate nel territorio regionale, e le aziende ospedaliere sciolte ai sensi degli articoli 143 e 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito denominato «testo unico», prevedendo la separazione delle gestioni pregresse, affidate ad una commissione straordinaria, da quella corrente, affidata a un direttore generale.

I commi 2 e 3 del citato articolo 1 precisano le procedure di nomina e i compiti della commissione straordinaria. Il comma 5 prevede che alle gestioni commissariali si applichino le disposizioni vigenti in materia di enti locali dissestati di cui agli articoli 248, 253, 254, 256, 258, 260, 268, 268-*bis*, 268-*ter*, del testo unico, e successive modificazioni, in quanto compatibili.

Il comma 4 stabilisce che la gestione dell'ente sciolto, a partire dall'anno di scioglimento, rimane affidata al direttore generale in carica, salvo che, all'esito degli accertamenti ispettivi svolti, il decreto di scioglimento non ne disponga la revoca, prevedendo che, nel caso di revoca, la giunta regionale competente provveda alla nomina di un nuovo direttore generale e che fino alla

nomina del nuovo direttore generale, le sue funzioni sono svolte da uno dei componenti della commissione straordinaria indicato nel medesimo decreto di nomina.

Con l'articolo 2, commi 1 e 2, sono disciplinate le funzioni e l'attività della commissione straordinaria.

Il comma 3 dello stesso articolo prevede che la commissione riferisca, con apposita relazione, ai Ministri dell'interno e delle salute in ordine alle somme relative a passività derivanti da inadempimenti ad obblighi di legge, all'assunzione di obbligazioni in violazione di norme di legge, all'affidamento di appalti di forniture o di lavori in violazione di legge, allegando, ove esistenti, le copie delle sentenze emesse dall'autorità giudiziaria in procedimenti civili, penali o amministrativi, anche se non definitivi, relativi a tali fatti, evidenziando gli eventuali rapporti riferibili a dipendenti o terzi fornitori indagati o condannati anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, del TUEL, da cui emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che abbiano compromesso la libera determinazione degli organi di gestione, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essi affidati; ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Il comma 4 prevede che, ove occorra integrare l'attivo della gestione, risultato insufficiente al pagamento delle passività accertate, l'organo di gestione presenti istanza motivata di finanziamento al Ministero dell'interno, con allegato lo stato passivo e attivo e con l'indicazione delle causali del disavanzo, evidenziando quelle ritenute conseguenti alle infiltrazioni mafiose, tenuto conto dei soggetti per i quali possa essere accertata la responsabilità, come individuate dalla commissione di accesso o in atti istruttori

connessi allo scioglimento dell'azienda sanitaria locale.

Il comma 5 prevede che al finanziamento delle passività non coperte da risorse proprie dell'ente sciolto si può procedere anche mediante l'assunzione di un mutuo, secondo quanto previsto dall'articolo 255, comma 2,

testo unico. Al relativo onere, fino ad un massimo di 15 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter del testo unico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Separazione delle gestione pregressa da quella corrente)

1. La presente legge disciplina le procedure di risamento della gestione delle aziende sanitarie, comunque denominate ed articolate nel territorio regionale, e delle aziende ospedaliere sciolte ai sensi degli articoli 143 e 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito denominato «testo unico».

2. La gestione dei rapporti giuridici ed economici relativi agli anni precedenti la data di scioglimento è affidata alla commissione straordinaria nominata con le procedure di cui all'articolo 144 del testo unico, salvo quanto previsto dal comma 3.

3. I membri della commissione straordinaria di cui al comma 2 sono scelti tra gli appartenenti alle categorie di cui all'articolo 252, comma 1, del testo unico, la commissione opera con le modalità e i poteri di cui al comma 4 del medesimo articolo 252.

4. La gestione dell'azienda sciolta, a partire dall'anno di scioglimento, rimane affidata al direttore generale in carica, salvo che, all'esito degli accertamenti ispettivi svolti, il decreto di scioglimento non ne disponga la revoca. Nel caso di revoca, la giunta regionale competente provvede alla nomina di un nuovo direttore generale. Fino alla nomina del nuovo direttore generale, le sue funzioni sono svolte da uno dei componenti della commissione straordinaria indicato nel medesimo decreto di nomina.

5. Alle gestioni di cui al comma 2 si applicano le disposizioni vigenti in materia di

enti locali dissestati di cui agli articoli 248, 253, 254, 256, 258, 260, 268, 268-*bis*, 268-*ter*, del testo unico, e successive modificazioni, in quanto compatibili.

Art. 2.

(Funzioni della commissione straordinaria)

1. La commissione straordinaria, nell'ambito dei poteri conferiti nel decreto di nomina, esercita le sue funzioni secondo le modalità di cui agli articoli 144 e seguenti del testo unico.

2. La commissione straordinaria provvede all'accertamento definitivo delle passività dell'ente e, contestualmente, all'individuazione delle risorse per il pagamento dei debiti nascenti da causali legittime, a norma del testo unico.

3. La commissione straordinaria riferisce, con apposita relazione, ai Ministri dell'interno e della salute in ordine alle somme relative a passività derivanti da inadempimenti ad obblighi di legge, all'assunzione di obbligazioni in violazione di norme di legge, all'affidamento di appalti di forniture o di lavori in violazione di legge, allegando, ove esistenti, le copie delle sentenze emesse dall'autorità giudiziaria in procedimenti civili, penali o amministrativi, anche se non definitivi, relativi a tali fatti. La relazione evidenzia gli eventuali rapporti riferibili a dipendenti o terzi fornitori indagati o condannati anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, del testo unico, da cui emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che abbiano compromesso la libera determinazione degli organi di gestione, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essi affidati; ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

4. Ove occorra integrare l'attivo della gestione, risultato insufficiente al pagamento delle passività accertate, l'organo di gestione presenta istanza motivata di finanziamento al Ministero dell'interno, con allegato lo stato passivo e attivo e con l'indicazione delle causali del disavanzo, evidenziando quelle ritenute conseguenti alle infiltrazioni mafiose, tenuto conto dei soggetti per i quali possa essere accertata la responsabilità, come individuate dalla commissione di accesso o in atti istruttori connessi allo scioglimento dell'azienda sanitaria locale.

5. Al finanziamento delle passività non coperte da risorse proprie dell'ente sciolto si può procedere anche mediante l'assunzione di un mutuo, secondo quanto previsto dall'articolo 255, comma 2, del testo unico. Al relativo onere, fino ad un massimo di 15 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter del testo unico.