

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

### 2° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 OTTOBRE 1992

Presidenza del Presidente **MARINUCCI MARIANI**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Disposizioni per il funzionamento del  
Servizio sanitario nazionale» (645)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 5, 6
AZZOLINI, sottosegretario di Stato per la sanità .....	2
BRESCIA (PDS) .....	4
DIONISI (Rifond. Com.) .....	5
GARRAFFA (Repubb.) .....	6
MANARA (Lega Nord) .....	4
PERINA (DC), relatore alla Commissione .....	2, 5, 6
PISATI (Lega Nord) .....	3

*I lavori hanno inizio alle ore 9,45.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

##### **«Disposizioni per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale» (645)**

(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale».

Invito il senatore Perina a riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**PERINA, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, il presente disegno di legge contiene due disposizioni (sulle quali, peraltro, avevamo già discusso) connesse al programma di revisione ordinamentale dal Servizio sanitario nazionale. La prima disposizione è la legge 4 aprile 1992, n. 111; la seconda disposizione recupera la normativa inserita nel decreto-legge 20 luglio 1992, n. 343, non convertito in legge.

L'articolo 1 del presente provvedimento riguarda disposizioni precise in ordine all'espletamento dei concorsi e degli appalti, laddove si specifica la necessità di mantenere separate le funzioni di amministrazione (concentrate nella nuova figura dell'amministratore straordinario) da quella di presidenza delle commissioni delle gare di appalto e di concorso. Ritengo si tratti di un'esplicitazione necessaria, che rende chiaro il concetto.

Mi risulta inoltre che il Governo ha presentato un emendamento all'articolo 1 per specificare ulteriormente la questione nel senso che, poichè esistono unità sanitarie locali dove, per alcuni settori, mancano i livelli apicali oppure dove possono verificarsi situazioni di incompatibilità, è corretto prevedere che in quei casi l'amministratore straordinario dia l'incarico di presidente di commissione ad un apicale in altra posizione funzionale oppure ad altre persone da incaricarsi comunque funzionalmente rispetto ad ogni singolo appalto o concorso.

Il comma 2 dell'articolo 1 riguarda invece la Croce rossa. Si tratta di un argomento sul quale abbiamo già discusso a lungo; anche a questo riguardo era stato presentato il decreto-legge n. 343 che tuttavia, come ricordavo all'inizio del mio intervento, non è stato convertito in legge.

Questo comma prevede l'abrogazione dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613, il cui testo recita: «L'Associazione italiana della Croce rossa è riconosciuta ente privato di interesse pubblico, sotto l'alto patrocinio del Presidente della Repubblica, a seguito dell'approvazione del nuovo statuto, ai sensi del successivo articolo 3».

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

**AZZOLINI, sottosegretario di Stato per la sanità.** Signor Presidente, onorevoli senatori, come Governo si è ritenuto opportuno presentare

l'emendamento al comma 1, ricordato dal relatore, per rendere più chiaro ed applicabile quanto previsto dall'articolo stesso.

L'emendamento, interamente sostitutivo del comma 1, recita:

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

«1. Il secondo periodo del comma 9 dell'articolo 1 del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 1991, n. 111, è così sostituito: «Le commissioni di concorso e le commissioni per gli appalti sono presiedute dal dirigente responsabile del servizio competente secondo l'ordinamento delle unità sanitarie locali e delle unità socio-sanitarie locali. Qualora il servizio competente sia privo di titolare ovvero l'incaricato preposto al servizio rivesta una posizione funzionale non apicale ovvero il titolare o l'incaricato si trovi in una situazione di incompatibilità, l'amministratore straordinario nomina presidente della commissione il dirigente responsabile di altro servizio o, in mancanza, un dipendente di posizione funzionale apicale nel rispetto delle attribuzioni dei singoli ruoli».

1.1

IL GOVERNO

Nell'articolo 9 della legge n. 111 del 1991, si legge che «Le presidenze delle commissioni di concorso e delle commissioni per gli appalti sono, di norma, attribuite ai dirigenti responsabili di servizio delle due unità sanitarie locali e delle unità socio-sanitarie locali secondo le rispettive competenze». Nel disegno di legge al nostro esame troviamo invece che «Le disposizioni relative alle presidenze delle commissioni di concorso e delle commissioni per gli appalti di cui al comma 9 dell'articolo 1 del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 1991, n. 111, sono riferibili esclusivamente ai dirigenti responsabili del servizio secondo l'ordinamento delle unità sanitarie locali e delle unità socio-sanitarie locali, nel rispetto delle attribuzioni dei singoli ruoli». Pertanto l'avverbio «esclusivamente» per la gestione dei concorsi e delle commissioni di appalto crea dei problemi perchè non esistono livelli apicali di riferimento. Pertanto con questo emendamento intendiamo chiarire ulteriormente e rendere, ripeto, più percorribile lo spirito della norma.

PISATI. Signor Presidente, mi piacerebbe comprendere meglio il senso di questo emendamento anche se il Sottosegretario è stato chiaro.

Prendo, come punto di riferimento, un'azienda privata dove c'è un capo del personale che ha la responsabilità dell'assunzione del personale e naturalmente deve anche rispondere dell'efficienza del personale assunto. Questo è il motivo per cui non si fanno concorsi alla Fiat o alla Olivetti.

Il fatto di determinare una normativa di questo tipo significa comunque che si va contro la tendenza di rendere efficiente il meccanismo. Perchè non si prevede la funzione di capo del personale? Si potrebbe prevedere questa figura anche in una USL e dico questo per quanto concerne i concorsi.

Bisogna considerare poi l'aspetto delle commissioni per gli appalti, anche qui si tratta di funzionari, però conosciamo la genesi dei funzionari delle USL. Sarebbe quindi necessario garantire di fatto una maggiore oggettività e trasparenza, obiettivo che potrebbe essere raggiunto con il controllo di gestione. Tuttavia in una USL questo non si può attuare perchè quest'ultima rimane legata alla contabilità dello Stato e ai suoi meccanismi obsoleti che impediscono il vero controllo di gestione.

Insisto su questo punto perchè mi sembra che non si voglia prendere atto della necessità non di privatizzare ma di inserire gli efficienti meccanismi del privato nel pubblico ed in questo senso mi sembra che l'emendamento proposto dal Governo non si avvicini a quella che a mio avviso dovrebbe essere una tendenza. Non è prevista la figura del capo del personale come responsabilità tipica e, per quanto concerne i concorsi e le gare di appalto, si darà luogo comunque ai meccanismi che conosciamo bene e che ci portano poi nella realtà a gestioni disastrose.

Intervengo quindi sapendo già che si tratta di proposte lontane anni luce dalla filosofia che presiede questo tipo di riforme, lo dico tuttavia perchè rimangano agli atti.

**BRESCIA.** Mi sembra che il Sottosegretario abbia illustrato un emendamento che forse chiarifica ulteriormente il significato del disegno di legge; ritengo che il comma 1 dell'articolo 1 risponde alla logica di responsabilizzazione cui si fa riferimento nella nostra discussione. Ho invece una riserva che vorrei cercare di chiarire al comma 2 dell'articolo 1 relativo all'articolo unico del decreto 31 luglio 1980, n. 613.

Attualmente la Croce rossa italiana è un ente privato di interesse pubblico che si basa sul volontariato e sui contributi che provengono dai soci.

Francamente mi sfugge il significato della soppressione dell'articolo; infatti, se ciò sta a significare che la Croce rossa italiana è destinata a diventare un ente pubblico, non siamo d'accordo.

Vorrei capire se questa resta una struttura di volontariato e quindi, in quanto tale, se contribuisce al funzionamento dei servizi e delle prestazioni; infatti, il testo, anche nella relazione illustrativa, non permette di individuare con chiarezza l'obiettivo del disegno di legge al nostro esame.

**MANARA.** Signor Presidente, voglio proseguire l'argomento sulla falsariga di quanto detto dal collega Brescia e chiarire il significato del comma 2 e soprattutto le motivazioni che hanno indotto all'approvazione dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613.

A me sembra abbastanza evidente come il fine di questo comma sia di togliere alla Croce rossa italiana la figura giuridica di ente privato e di eliminare quindi l'aspetto del volontariato creando così le premesse per l'assorbimento della struttura nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Certo, questa ipotesi, che sotto certi aspetti può essere considerata pagante, non lo è, a mio avviso, nell'ambito di una manovra di risanamento.

È chiaro che l'istituto della Croce rossa con tutte le sue strutture, una volta inserito nel contesto sanitario nazionale, evidentemente presenterà dei costi notevoli e quindi, ai fini di una manovra - come si suol dire oggi con una certa insistenza - di risparmio nel bilancio della Sanità, mi sembra un'ipotesi che deriva da una condotta quanto mai sbagliata politicamente; in questo modo infatti, si creano le premesse per un aggravio del bilancio in contrasto con i grandi obiettivi strategici del taglio degli sprechi. Finanziare la Croce rossa non è uno spreco; il vero problema è capire se la Croce rossa italiana è ancora oggi un ente privato che esplica un servizio pubblico o se questa connotazione privatistica di volontariato debba essere soppressa.

DIONISI. Signor Presidente, bisogna chiarire meglio il significato del comma 2, vale a dire, se la Croce rossa rimane una struttura privata di interesse pubblico o se entra a far parte del sistema sanitario nazionale, forse, sarebbe opportuno introdurre un comma che precisi questo punto.

PERINA, *relatore alla Commissione*. I colleghi presenti nella precedente legislatura probabilmente ricorderanno che quando è stata presentata la legge sul piano nazionale del sangue venne alla luce il problema della Croce rossa italiana; in quell'occasione, insieme all'allora ministro Donat-Cattin, riuscimmo a stabilire che la Croce rossa si occupava in maniera specifica anche della raccolta del sangue. Il piano da noi stabilito prevedeva una suddivisione dei centri di raccolta a seconda dell'area geografica; in quell'occasione tutti avevano condiviso il principio di togliere alla Croce rossa certe funzioni che dovevano essere attribuite nell'ambito del piano relativo alla raccolta del sangue.

Non è mia intenzione fare il processo alle intenzioni, però, mi sembra che il senatore Manara stia dicendo delle cose opposte rispetto a quelle che erano state affermate in precedenza. Le funzioni operative della Croce rossa erano legate anche alla raccolta del sangue; riassorbendo questa funzione nei centri individuati dal piano nazionale sangue vengono meno le funzioni dell'ente legate in particolar modo a quella attività; in quella proposta era previsto un finanziamento di 10 miliardi attraverso i quali, a mio parere, sarebbe possibile individuare le funzioni della Croce rossa, non riassorbita dal piano trasfusionale, ma legati ad altre attività come ad esempio quelle alle calamità naturali.

PRESIDENTE. Colleghi senatori, dal momento che questa mattina non sarà possibile votare sul provvedimento al nostro esame perchè mancano ancora i pareri della 4<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione ritengo che sia necessario considerare la possibilità di un rinvio della discussione alla prossima settimana.

In questo modo sarà possibile, per chi lo ritenesse opportuno, assumere le informazioni che riterrà opportune per risolvere eventuali dubbi o perplessità al riguardo.

Posso dire di ricordare benissimo la genesi di questo articolo. Si tratta della famosa legge Aniasi che, anche se con espressione ambigua, coerentemente con il sistema internazionale, stabiliva che la Croce rossa italiana tornasse ad essere un'associazione di volontari.

Successivamente tuttavia è stato proprio il personale della Croce rossa a non gradire questa soluzione e per molti anni la cosa è rimasta in sospenso; si è abrogato quell'articolo, che non consente di conservare lo statuto attuale, per lasciare la Croce rossa nella situazione esistente. Nella Croce rossa una parte di aderenti sono volontari, inoltre vi è una parte del personale che, sia al centro che in periferia, svolge mansioni dipendenti.

PERINA, *relatore alla Commissione*. Quasi tutti hanno funzioni di prelevatori e conservatori di sangue.

PRESIDENTE. Lascerei pertanto sospesa la questione per tornare successivamente sull'argomento quando ognuno di voi avrà potuto prendere idonee informazioni.

GARAFFA. Signor Presidente, vorrei far presente che il riferimento al parere espresso nella scorsa legislatura, evidentemente in un contesto politico totalmente diverso da quello nel quale oggi ci troviamo a dibattere, non può essere utile per questa Commissione.

Per quanto riguarda poi l'abrogazione dell'articolo 1 del decreto n. 613, sarei assolutamente critico perchè, nel momento in cui parliamo di contenimento della spesa nazionale per quello che riguarda la sanità, nel momento in cui cerchiamo di superare il problema del convenzionamento, andiamo verso le privatizzazioni e quindi verso un regime totalmente nuovo. Mi sembra che a fronte della raccolta del sangue - che non è poi l'unica attività della Croce rossa - non dobbiamo dimenticare la struttura essenziale della Croce Rossa che è basata sul volontariato. Al volontariato si fa riferimento ancora una volta nella legge delega ed in questo caso l'abrogazione dell'articolo 1 è ambigua. Io sono perfettamente d'accordo con il senatore Brescia sul fatto che questa abrogazione farebbe diventare pubblica un'istituzione che attualmente è privata, anche se di diritto pubblico e ciò comporterebbe un'inquadramento nel contesto del Servizio sanitario nazionale come dipendenti della pubblica amministrazione di tutto il personale, non soltanto degli autisti, con un enorme aggravio a fronte di vantaggi residui. Infatti se la raccolta del sangue, che peraltro è effettuata anche da altre associazioni come l'AVIS, può essere tranquillamente razionalizzata dal Servizio sanitario nazionale, non mi sembra che si possa rischiare di trasformare in pubblica un'istituzione che essenzialmente deve restare privata proprio perchè basata sul volontariato.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,20.*