

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della Senatrice Taverna

Modifiche all'art.117 della Costituzione, concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute.

TAVERNA,

ONOREVOLI SENATORI. –

In base all'articolo 32 della Costituzione la tutela della salute rappresenta uno dei compiti fondamentali dello Stato.

La protezione costituzionale del bene salute riguarda sia la sfera soggettiva, quale diritto fondamentale dell'individuo, affinché ciascuno sia messo nelle condizioni di condurre un'esistenza degna; sia la sua dimensione superindividuale, quale interesse della collettività.

Si tratta di valore primario dell'ordinamento costituzionale e diritto sociale fondamentale che impegna la Repubblica ad intervenire al fine di garantire la salute del singolo e della collettività.

Esso si concretizza, in primo luogo, nel diritto all'assistenza sanitaria, che pertanto è qualificabile come fondamentale.

Come affermato ripetutamente dalla Corte Costituzionale, il diritto alla salute si configura come un diritto sociale di protezione e come tale rende doverosa un'azione positiva dei poteri pubblici affinché il disegno di promozione e di sviluppo della persona umana – che prende le mosse dal principio di uguaglianza sostanziale di cui al comma 2 dell'art. 3 Cost. - sia reso effettivo, costituendo bene strumentale all'affermazione del primato della persona umana nell'ordinamento (Per tutte Corte Cost. n. 85/2013).

Per 30 anni il dettato costituzionale è rimasto inattuato.

Fino al 1980, invero, nel nostro ordinamento la sanità si reggeva su un sistema mutualistico, in virtù del quale i lavoratori, per poter accedere alle cure mediche e ospedaliere, avevano l'obbligo di iscriversi presso uno dei diversi enti mutualistici esistenti, le c.d. "casse mutue".

Una sanità disordinata che si dipanava tra una miriade di competenze ed enti diversi e che si finanziava attraverso i contributi versati dagli stessi lavoratori e dai loro datori di lavoro.

La salute era dunque correlata alla condizione lavorativa, per nulla assimilabile ad un diritto di cittadinanza insomma.

Oltre a fornire una copertura solo parziale della popolazione, questa impostazione era foriera anche di notevoli sperequazioni tra gli stessi beneficiari, perché si accedeva a livelli di assistenza qualitativamente diversi in base alla quota versata.

In soldoni, un sistema che si imperniava sul lavoro svolto e sul censo.

La svolta avviene nel 1978 quando viene istituito, con la Legge 23 dicembre 1978, n.833, il Servizio Sanitario Nazionale.

Un solo faro: garantire una sanità uniforme, uguale ed universale.

Per mettere fine al caos previgente e dare finalmente attuazione all'art. 32 Cost..

È così che prende forma il sistema sanitario che ci invidia il mondo intero.

Un sistema che si finanzia dalla fiscalità generale e le cui prestazioni vengono erogate, non già in base al reddito ma, in virtù del bisogno di cure del paziente.

Il servizio è gratuito per gli indigenti, così come sancito dalla Costituzione (art. 32), per gli altri è prevista una forma di compartecipazione con lo Stato, il c.d. ticket sanitario.

Dal punto di vista organizzativo, la Legge 833 istituisce le "Unità sanitarie locali", le c.d. Usl, che vanno ad inglobare tutte le competenze, dalla prevenzione alla cura, dall'assistenza ambulatoriale e specialistica a quella ospedaliera, secondo una concezione di salute intesa come *benessere complessivo*.

Negli anni questo sistema è stato più volte modificato: in particolare, con il Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 con cui le Usl sono divengono Asl (“Aziende sanitarie locali”) e si istituzionalizza il sistema dell’«accreditamento» delle strutture sanitarie private; e nel 1999 quando il Decreto Legislativo n. 229 completa il processo di aziendalizzazione, rafforza il ruolo delle Regioni e compensativamente introduce i “Livelli essenziali di assistenza”, i c.d. Lea, e la possibilità di commissariamento delle Regioni stesse.

Il processo di regionalizzazione del Sistema sanitario, com’è noto, viene completato attraverso la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, la quale, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, valorizza e amplia il ruolo e le competenze delle autonomie locali, delineando un sistema istituzionale caratterizzato da un pluralismo dei centri di potere.

In particolare, a norma dell'articolo 117 comma 2 della Costituzione, la tutela della salute diviene competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Lo Stato mantiene la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, lett. *m*)).

L’assetto istituzionale così delineato nella sua dimensione attuativa ha finito per sconfessare le intenzioni del legislatore in punto di uniformità ed equità nell’accesso e nella fruizione delle prestazioni sanitarie sull’intero territorio nazionale.

Anzi, a dire il vero si sono registrati profondi divari territoriali con inaccettabili dislivelli, sia in termini quantitativi che qualitativi, dei servizi erogati nelle varie regioni.

E, benché in una prospettiva comparata il nostro Servizio sanitario nazionale risulta piuttosto efficiente ed efficace, di certo il disinvestimento cui è stato sottoposto negli anni recenti ne ha drasticamente ridotto le dotazioni di infrastrutture, tecnologia e soprattutto di personale.

A ragion del vero, a partire dalla Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) si è operata un’inversione di tendenza.

Cionondimeno, il definanziamento operato nell’ultimo decennio ha determinato numerose e rilevanti conseguenze.

Prime fra tutte, un maggior ricorso alle prestazioni offerte in regime privatistico, le cui strutture peraltro – a fronte dei progressivi disinvestimenti nel settore pubblico – si sono giovate spesso di crescenti finanziamenti pubblici.

Un circuito vizioso dunque che ha visto il Servizio sanitario venire gradualmente e irrazionalmente depauperato delle sue risorse.

Non occorre tornare troppo indietro nel tempo per evidenziare la significativa riduzione che si è osservata nel rapporto che sussiste tra medici ovvero infermieri rispetto alla popolazione, in relazione al quale si registrano pure significativi scostamenti da regione a regione.

Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica, "l'attuale assetto delle risorse umane del Servizio Sanitario Nazionale è in parte il risultato delle politiche attuate negli anni recenti, incentrate principalmente sul blocco del *turn over* nelle regioni sotto piano di rientro, cui si sono aggiunte politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni non sottoposte ai piani di rientro.

Il Servizio Sanitario Nazionale tra il 2010 e il 2017 ha registrato una riduzione di 42.861 unità (-6,7%). Nel 2017 il SSN contava su 603.375 unità di personale, i medici erano 101.100 (-5,9% rispetto al 2010) e il personale infermieristico 253.430 (-3,9%). Rispetto alla popolazione residente, il personale dipendente del SSN è pari a 99,7 per 10 mila residenti: il tasso varia da un minimo di 66,7 nel Lazio a un massimo di 169,1 in Valle d'Aosta. Per i medici il tasso è pari a 16,7 per 10 mila residenti (minimo 12,2 nel Lazio, massimo 25,5 in Sardegna). Per il personale infermieristico si contano 41,9 infermieri ogni 10 mila residenti (31,1 in Campania, 60,9 nella PA di Bolzano).

Secondo la Ragioneria di Stato tra il 2009 e il 2017 sono venute meno più di 46 mila unità di personale dipendente: oltre 8.000 medici e più di 13 mila infermieri,.

In base all'ultimo annuario statistico del ministero della Salute disponibile, nel 2017 il servizio sanitario nazionale disponeva di circa 191 mila posti letto per degenza ordinaria. Solo 3,6 posti letto ogni 1.000 abitanti. Nel 2010 erano 245.000.

Anche su questo versante si registrano significative differenze tra le varie regioni: si passa dai 2,0 posti letto ogni 1000 abitanti in Calabria con 3859 unità ai 3,5 in Liguria, con 5484 unità. La Lombardia conta quasi 30000 posti letto, la Sicilia 11698.

Tali significative discrasie territoriali si sono riverberate su una notevole differenza della qualità delle prestazioni erogate che, a sua volta, ha comportato una forte frammentazione del sistema sanitario e a una ingiustificata disparità di fruizione del servizio stesso.

Ne è derivata una forte crescita dei ricoveri fuori regione e, cosa che è più grave, una contrazione del diritto alla salute.

Gli elevati costi delle prestazioni e le lunghe liste d'attesa hanno portato milioni di italiani ad essere costretti a rinunciare alle cure.

La Corte Costituzionale ha affermato più volte che non è ammissibile che il bilanciamento tra il diritto alla salute e il principio di regolarità dei conti pubblici di cui all'art. 81 della Costituzione porti ad un pregiudizio del "nucleo essenziale" del diritto alla salute, ossia delle prerogative fondamentali di cui non si può, in nessun caso, essere privati, pena la violazione del dettato costituzionale (per tutte, Corte Cost. sent.n. 354/2008).

Significativo sul punto un passaggio molto chiaro «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest'ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 della Costituzione, a che siano assicurate loro cure gratuite» (Corte Cost., sent.n. 309/1999).

L'analisi sulle difficoltà di accesso alle cure, inoltre, non può non tenere conto del processo di progressivo invecchiamento della popolazione in atto nel nostro Paese, atteso che presentiamo il più alto tasso di longevità d'Europa e il secondo nel mondo, dopo il Giappone.

Tale processo si accompagna, invero, ad un aumento della domanda di salute ed un maggiore impiego di risorse sul versante del trattamento delle cronicità.

Molta parte delle criticità emerse derivano anche dall'asimmetria tra la responsabilità della spesa - in capo alle Regioni - e quella della raccolta del finanziamento - in larghissima parte proveniente dalla fiscalità generale-.

Questa asimmetria, infatti, è stata alla base della proliferazione di sacche di inefficienze e sprechi, casi di cattiva gestione, e peggio di infiltrazioni criminali e corruzione.

È chiaro allora già sulla base dei dati sin qui esposti che molteplici e consistenti sono le minacce alla tenuta della sostenibilità del nostro servizio sanitario nazionale, ma anche e soprattutto alla capacità di offrire un sistema di erogazione delle cure che sia rispondente ai principi di universalità, uguaglianza e gratuità come nelle intenzioni del costituente e del legislatore del 1978.

La preoccupante fotografia del nostro sistema sanitario si tinge di drammaticità in questo momento in cui il nostro Servizio Sanitario si sta trovando ad affrontare un'inedita emergenza sanitaria causata dalla violenta diffusione del Covid-19, che l'Organizzazione mondiale della sanità ha definito come "pandemia".

Si è posto un crescente allarme in relazione alla capacità del nostro Servizio sanitario nazionale di reggere il peso di un così improvviso, straordinario e non preventivato afflusso.

Ciò soprattutto in relazione alla carenza di unità di personale sanitario e all'adeguatezza dei presidi, degli strumenti e dei posti letto dei reparti di terapia intensiva, in quanto necessari per la presa in carico e il trattamento dei casi più gravi di pazienti che hanno contratto la malattia da nuovo coronavirus 2019 (COVID-19).

All'esplosione dell'epidemia, infatti, i reparti direttamente collegati all'area dell'emergenza disponevano di circa 5000 posti letto di terapia intensiva (8,42 per 100.000 ab.).

Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità questo numero è il frutto di una drastica riduzione operata negli anni: dal 1997 al 2015, il nostro Paese ha progressivamente dimezzato i posti letto per i casi acuti e la terapia intensiva, passati da 575 ogni 100 mila abitanti ai 275 attuali. Un calo del 51% che ci porta in fondo alla classifica europea.

Anche in questo caso rimarchevoli sono le differenze territoriali (Campania 506, Sardegna 123, Toscana 447, Lombardia 900, Calabria 141, etc..).

Per fare fronte all'emergenza scaturita dalla repentina diffusione del Virus Covid-19, si è intrapresa una poderosa azione di potenziamento, che ha interessato in particolare il personale medico e infermieristico; nonché il numero di posti letto nei reparti di terapia intensiva, pneumologia e malattie infettive.

Gli sforzi intrapresi per far fronte all'eccezionalità del momento, però, non possono di certo esaurire la ineludibile spinta riformatrice.

Adesso si impone al legislatore una seria riflessione che parta dal presupposto che le misure emergenziali siano affiancate da una improcastinabile revisione del Servizio sanitario nazionale.

Tale revisione non può, stante le criticità qui brevemente delineate, che prendere avvio da una modifica costituzionale che riporti la competenza in materia di tutela della salute in capo esclusivo dello Stato.

Si ritiene, infatti, che solo in questo modo potrà tornarsi a garantire la sostenibilità del Sistema sanitario nazionale, ma anche – ed è ciò che più conta - una migliore equità nell'erogazione delle prestazioni.

Con una regia nazionale il servizio pubblico sanitario potrà maggiormente rispondere ai principi di universalità, di uguaglianza e di globalità degli interventi in osservanza e ottemperanza del dettato costituzionale.

Pertanto, e alla luce delle considerazioni sin qui svolte, il presente disegno di legge è volto ad apportare una significativa modifica all'articolo 117 della Costituzione con l'obiettivo di attribuire alla legge statale un ruolo più ampio, restringendo, per contro, l'area della legislazione concorrente.

In particolare, per quanto riguarda la tutela della salute, si prevede che spetti alla legge dello Stato non più stabilire i «principi fondamentali», bensì porre la disciplina funzionale.

Occorre restituire centralità e unitarietà al Sistema sanitario nazionale al fine di recuperare una visione di insieme, superando così l'attuale frammentazione in cui versano i servizi sanitari regionali.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al secondo comma è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «s-bis) tutela della salute»;
- b) al terzo comma, le parole: «tutela della salute;» sono soppresse.