



Città di Cosenza

Cosenza, 4 luglio 2014

*Il Sindaco*

---

Prot. n. 4393 Gab. Sind.

OGGETTO: Ordinanza contingibile e urgente, ex art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, volta a garantire i servizi sanitari essenziali nei reparti di emergenza dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza.

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

## IL SINDACO

**PREMESSO** che la Direzione Generale dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza ha trasmesso al Sindaco del Comune di Cosenza e, per conoscenza, a Sua Eccellenza il Sig. Prefetto di Cosenza, la nota in data 30/6/2014, prot. n. 0016660, assunta al protocollo generale del Comune di Cosenza n. 0032379 del 1° luglio 2014, che di seguito si trascrive: «Ill.mo Sig. Sindaco Comune di Cosenza e, p.c. Sua Eccellenza Prefetto di Cosenza. L'A.O. di Cosenza è centro HUB e, come tale, deve soddisfare le richieste di tutto il territorio provinciale. Nella realtà quotidiana, a causa della mancata risposta sanitaria da parte degli ospedali Spoke, è costretta a garantire anche molti servizi prettamente territoriali (quali, ad esempio, le prestazioni dialitiche e di specialistica ambulatoriale), distogliendo forza lavoro a tutte le attività e prestazioni ospedaliere. Inoltre, essa è unico Centro di riferimento regionale per alcune attività di altissima specializzazione (quali, ad esempio, la Stroke-Unit di 2° livello e il servizio H24 di Neuroradiologia Interventistica) che necessitano un impegno in termini di personale ed attrezzature assai elevato. Attualmente la dotazione organica è di 1634 unità a fronte delle 2623 previste, con una differenza in negativo pari a 989 unità (**ALL. 1**). Negli ultimi due anni 153 unità del comparto e 36 della Dirigenza Medica sono state collocate in quiescenza, senza la possibilità di essere rimpiazzate. Allo stato sono stati attivati, per le note carenze di organico, 527 posti letto a fronte dei 645 previsti dal P.S.R. 2011-14 (**ALL. 2**). Da tali dati si evince quanto sia urgente dotare l'A.O. di Cosenza del personale necessario a garantire il rispetto dei requisiti minimi previsti dalla normativa Regionale vigente, al fine di consentire l'erogazione delle prestazioni sanitarie come previsto dai LEA. La carenza cronica di personale, che si è andata accentuando negli ultimi quattro anni, ha determinato: • problematiche organizzative che hanno inciso in maniera preoccupante sull'aumento della "sinistrosità" ospedaliera. • aumento dei casi di allerta e/o allarme mediatico. • incremento delle richieste di risarcimento per presunti casi di "malasanità" che ha indotto in tutto il personale un senso di insicurezza e demotivazione. (**ALL. 3** stralcio da relazione annuale Risk Management). In particolare, facendo riferimento all'area dell'emergenza, due sono le criticità di assoluto rilievo: • una prima, rappresentata dalla carenza di personale dell'U.O.C. di Anestesia, attualmente pari a 18 unità mediche, che non riesce a garantire le prestazioni sanitarie ordinarie (124 turni di servizio necessari al mantenimento delle attività di sala operatoria e di guardia attiva) necessitando almeno di altre 8 unità e dell'U.O.C. di Rianimazione, deficitaria di 6 unità mediche (**ALL. 4**); • una seconda, ancora più grave, è rappresentata dal P.S. la cui dotazione organica, così come prevista dalle Linee Guida nazionali della Società Italiana di Medicina d'Urgenza Decreti Regionali - e facendo riferimento al numero delle prestazioni effettuate nel 2013 e cioè 94.000 (tra i più alti d'Italia) - dovrebbe annoverare un numero minimo di 31 medici e 50 infermieri, a fronte dell'attuale dotazione che è di soli 23 medici (di cui 9 inidonei, cioè non utilizzabili nella turnazione) e 38 infermieri professionali. Appare evidente da tali numeri che oggi la turnazione al Pronto Soccorso è garantita da sole 14 unità mediche!!! Infine, occorre ribadire che operare in una situazione organizzativa così critica determina inevitabilmente un corrispondente aumento del livello di rischiosità clinica e, proprio a dimostrazione di ciò, negli ultimi due anni si è assistito ad un incremento del numero di incidenti ed eventi avversi con conseguente impennata delle richieste di risarcimento, in particolare per le prestazioni riguardanti il P.S.. Il Direttore Sanitario *F.to:* Dr. William Auteri - Il Direttore Amministrativo *F.to:* Dr. Marco Aloise - Il Direttore Generale *Avv. Paolo Maria Gangemi*».

**VISTI** i documenti allegati alla surriferita nota della Direzione Generale dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza in data 30/6/2014, prot. n. 0016660: **ALL. 1** (*Dotazione organica unità operative aziendali*); **ALL. 2** (Delib. D.G. n. 1274 del 21/11/2013 - *Posti letto attivi*); **ALL. 3** (Note del Direttore U.O.C. prot. n. 80 in data 11/2/2014 e n. 131 in data 9/4/2013: «*Report sinistri anno 2013 e anno 2012*»; Relazione annuale «*RISK MANGEMENT ANNO 2013*» - Responsabile Dott.ssa Vantaggiato; Nota dell'UOC Prevenzione e Protezione Ambientale prot. n. 40/PPA in data 6/3/2014, avente per oggetto: «*comunicazioni urgenti relative al pronto soccorso obi triage*»); **ALL. 4** (Nota del Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza prot. n. 0033436 in data 17/12/2013, avente ad oggetto: «*criticità per carenza di personale*»).

**PRESO ATTO** del contenuto della successiva nota della Direzione Generale dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza in data 1/7/2014, prot. n. 0017131, assunta al protocollo generale del Comune di Cosenza n. 0032482 del 2 luglio 2014, avente per oggetto: «*Richiesta urgente*», che di seguito si trascrive: «Ill.mo Sig. Sindaco Comune di Cosenza. Si fa seguito alla precedente comunicazione acquisita al protocollo generale di codesto Comune in data 01.07.2014 al n. 0032379 per meglio specificarVi che quest'Azienda: **1)** ha predisposto DISPOSIZIONE ORGANIZZATIVA per garantire la copertura dei turni in Pronto Soccorso, utilizzando personale medico delle varie Unità Operative aziendali di Medicina e Chirurgia; tale disposizione creerà ulteriore riduzione delle prestazioni ospedaliere dei Reparti coinvolti. **2)** ha avviato procedura per il reclutamento di n. 4 unità di personale medico per il Pronto Soccorso e n. 3 unità di personale medico per l'U.O.C. di Anestesia e Rianimazione, propedeutiche allo sblocco del turnover e per le quali i Ministeri competenti hanno validato la richiesta; tali procedure non sono state perfezionate per i ripetuti "dinioghi" del Tavolo Massicci e dei Revisori dei Conti, atteso il blocco del turnover nelle Aziende ricomprese nel Piano di Rientro imposto dal Governo Centrale. **Tale mancato reclutamento aumenta considerevolmente il RISCHIO CLINICO**, anche in termini di danno patrimoniale e di immagine per il probabile incremento degli errori professionali. **Considerato che le attività di Pronto Soccorso e di Anestesia e Rianimazione non possono essere interrotte senza le immaginabili conseguenze per la "SALVAGUARDIA DELLA PUBBLICA INCOLUMITÀ" della Città di Cosenza** e del territorio provinciale, **SI CHIEDE** alla S.V., anche nella veste di Ufficiale di Governo, ed ai sensi delle vigenti normative contenute nel T.U. degli Enti Locali, un intervento teso a porre rimedio a tale EMERGENZA SANITARIA, che consenta a quest'Amministrazione di poter porre in essere le necessarie procedure finalizzate alla risoluzione della problematica su esposta. Il Direttore Sanitario *F.to:* Dr. William Auteri - Il Direttore Amministrativo *F.to:* Dr. Marco Aloise - Il Direttore Generale Avv. Paolo Maria Gangemi».

**CONSIDERATE** le primarie esigenze di tutela della salute;

**RITENUTA** la centralità della tutela della salute e quindi della valorizzazione dell'obbligo di cura;

**CONSIDERATO CHE:**

- l'ordinamento consente lo svolgimento dell'attività medico-chirurgica, anche se rischiosa, perché socialmente utile, purché il rischio che ne deriva sia un rischio consentito; in altri termini, l'attività medica è un'attività pericolosa e rischiosa per la quale il livello di pericolosità deve essere mantenuto entro determinati limiti;

- gli operatori dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza, medici e paramedici, sono tutti *ex lege* portatori di una posizione di garanzia, espressione dell'obbligo di solidarietà costituzionalmente imposto *ex artt.* 2 e 32 Cost., nei confronti dei pazienti, la cui salute devono tutelare contro qualsivoglia pericolo che ne minacci l'integrità.

**RITENUTO** che deve nondimeno porsi particolare attenzione anche alla tutela della salute degli operatori dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza, perché il loro reiterato coinvolgimento in turni di lavoro particolarmente usuranti può rappresentare un fattore stressante e potenzialmente traumatico;

**RILEVATO** che la problematica di cui sopra trova conferma nella documentazione posta in essere dalla competente Commissione consiliare permanente "Sanità - Servizi Sociali" del Comune di Cosenza (*vedansi*, fra gli altri, i seguenti verbali della suddetta Commissione: n. 3 del 10/1/2014, n. 5 del 14/1/2014, n. 7 del 16/1/2014, n. 8 del 17/1/2014, n. 31 del 18/3/2014, n. 37 del 7/4/2014, n. 55 del 26/5/2014 e n. 64 del 16/6/2014);

**VISTO** il documento «AZIENDA OSPEDALIERA DI COSENZA: RESOCONTO RIUNIONE» svoltasi presso la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Cosenza in data 26 GIUGNO 2014, di seguito trascritto: «Il Prefetto saluta i presenti e riferisce che a seguito delle intese assunte nei precedenti incontri ha sentito, per le vie brevi, il Sub Commissario alla Sanità Regionale, dott. Urbani, in ordine alla nota

problematica dello sblocco del *turn over*. Il Sub Commissario, a tal proposito, ha riferito che la questione è già all'esame del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia. Nel corso dell'odierno incontro i rappresentanti dell'Azienda Ospedaliera hanno ribadito le numerose problematiche che riguardano la locale Azienda Ospedaliera paventando il rischio, che, in assenza di provvedimenti urgenti, sia a carattere regionale che nazionale, che portino allo sblocco del *turn over* ed alla conseguente possibilità di assumere personale medico necessario, a breve, non potranno più essere garantiti, con l'attuale organico, i servizi sanitari essenziali, soprattutto nei reparti di emergenza. Il Prefetto Tomao ha ringraziato tutti i medici dell'AO per il grande sforzo che stanno compiendo da più tempo per assicurare le necessarie prestazioni sanitarie ed ha manifestato l'intenzione di voler richiamare sulla vicenda l'attenzione del Governo. Analoghe assicurazioni ha rivolto ai presenti il Sindaco Occhiuto riservandosi, anche nella qualità di massima autorità sanitaria sul territorio comunale, di utilizzare tutti i possibili strumenti giuridici utili a scongiurare eventuali rischi per l'incolumità pubblica ed a garantire le necessarie prestazioni sanitarie».

**PRESO ATTO** che la Regione Calabria risulta coinvolta nell'attuazione del piano di rientro dal *deficit* sanitario;

**RAVVISATA**, tuttavia, l'urgente necessità di anteporre la salute dei cittadini, inclusi gli operatori dell'A.O. di Cosenza, a qualsiasi altra diversa esigenza che rischia di trasformare il *summum ius* in una *summa iniuria* e che finisce col determinare risultati opposti a quelli auspicati e perseguiti con il previsto blocco del *turn-over*, per la rilevante probabilità che si verifichino eventi e azioni in grado di produrre conseguenze gravemente pregiudizievoli ed irreversibili per la salute delle persone. Non solo. Ma, com'è stato giustamente evidenziato dall'A.O. di Cosenza con la sopra citata nota in data 1/7/2014, prot. n. 0017131, «*il mancato reclutamento aumenta considerevolmente il RISCHIO CLINICO, anche in termini di danno patrimoniale e di immagine per il probabile incremento degli errori professionali*»;

**VISTO** che ai sensi dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, «*Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*»;

**RITENUTO**, pertanto, che la assoluta eccezionalità dell'attuale situazione di grave pericolo che involge l'intera collettività locale, è tale da rendere indispensabile interventi immediati ed indilazionabili e l'adozione, nelle more ed anche in assenza del superamento del temporaneo blocco del *turn-over*, di un atto derogatorio, ricorrendo allo strumento, *extra ordinem*, dell'ordinanza contingibile e urgente;

**TENUTO CONTO** che l'A.O. di Cosenza ha avviato la procedura per il reclutamento di n. 4 unità di personale medico per il Pronto Soccorso e n. 3 unità di personale medico per l'U.O.C. di Anestesia e Rianimazione, propedeutiche allo sblocco del *turn-over* e per le quali i Ministeri competenti hanno validato la richiesta (*vedasi* la già citata nota in data 1/7/2014, prot. n. 0017131);

**RAVVISATA**, pertanto, la necessità di tutelare in via urgente le evidenziate esigenze sanitarie, di salvaguardia della pubblica incolumità, di sicurezza e di ordine pubblico, che non potrebbero essere soddisfatte attraverso le procedure ordinarie;

**RITENUTO** che ricorrono nella fattispecie i presupposti per l'adozione del presente atto, in considerazione della necessità di prevenire ed eliminare gravi pericoli costituenti concreta minaccia per la salute pubblica e la pubblica incolumità, e della sussistenza dei requisiti della estrema urgenza;

**DATO ATTO** che il contenuto del presente provvedimento è stato preventivamente comunicato al Sig. Prefetto di Cosenza (con nota prot. n. 4392 Gab. Sind. del 4 luglio 2014), come previsto dall'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000;

**VISTO** l'art. 32 della Costituzione italiana che prevede la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività;

**VISTA** la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale;

**VISTO** il D.P.R. 27 marzo 1992 («Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza»);

**VISTO** il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche ed integrazioni;

**VISTO** l'art. 2, comma 1 - lett. *l*), della legge 30 novembre 1998 n. 419, recante la delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale;

**VISTO** il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, e successive modifiche ed integrazioni;

**VISTO** il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, con le modifiche apportate dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90;

**VISTO** il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modifiche ed integrazioni;

**VISTA** la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni;

**VISTO** il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni;

**VISTI**, in particolare, i commi 5 e 6 dell'art. 50 e l'art. 54 del predetto TUOEL n. 267/2000, quest'ultimo nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, e modificato dall'art. 8, comma 1, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, come emendato dalla sentenza della Corte costituzionale 4-7 aprile 2011, n. 115;

**VISTO** il D.M. 5 agosto 2008 (Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione);

## **ORDINA**

*per i motivi espressi in narrativa:*

— alla Direzione Generale dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza di provvedere immediatamente, nelle more ed anche in assenza del superamento del temporaneo blocco del *turn-over*, all'ulteriore prosieguo dell'avviato procedimento per il reclutamento di n. 4 unità di personale medico per il Pronto Soccorso e n. 3 unità di personale medico per l'U.O.C. di Anestesia e Rianimazione, garantendone la più celere conclusione, in sintonia con i principi fissati dalla legge n. 241 del 1990, in considerazione della assoluta eccezionalità della prospettata situazione attuale di grave pericolo che involge l'intera collettività locale.

— Di notificare il presente provvedimento al Direttore Generale, al Direttore Amministrativo e al Direttore Sanitario dell'Azienda Ospedaliera di Cosenza.

— Di comunicare il presente provvedimento, per opportuna conoscenza e/o per quanto di rispettiva competenza: al sig. Ministro della Salute; al sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze; al sig. Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie; al sig. Prefetto di Cosenza; al sig. Questore di Cosenza; alla Presidenza della Regione Calabria; al sig. Presidente dell'Amministrazione provinciale di Cosenza; ai sigg. Assessori comunali, al sig. Presidente del Consiglio comunale, al sig. Presidente della Commissione consiliare permanente "Sanità - Servizi Sociali", al sig. Segretario Generale e ai sigg. Direttori del I, II e III Dipartimento del Comune di Cosenza.

— La presente ordinanza è resa pubblica mediante affissione all'Albo pretorio comunale on-line ed è immediatamente esecutiva.

— È fatto obbligo a chiunque di osservare e far osservare il presente provvedimento.

— Contro la presente Ordinanza è ammesso ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria nei modi e nei termini previsti dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante il «*Codice del processo amministrativo*».

**IL SINDACO**

*F.to:* Mario Occhiuto



Città di Cosenza

**P.c.c.**

Cosenza, 4 luglio 2014  
Il Segretario generale  
Avv. Francesco Grossi