



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale**

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

3^a seduta: mercoledì 3 dicembre 2008

Presidenza del presidente MARINO

INDICE

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE	Pag. 3, 9
BIANCONI (PdL)	5
BOSONE (PD)	6
D'AMBROSIO LETTIERI PdL)	7
SACCOMANNO (PdL)	5

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni il processo verbale delle sedute del 18 e 19 novembre 2008 si intende approvato.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca comunicazioni del Presidente.

Comunico a tutti i membri della Commissione quanto deliberato all'unanimità nella riunione di ieri dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

In primo luogo, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del Regolamento interno, si è stabilito di designare il luogotenente Gaetano Caggiano e i marescialli capi Claudio Vuolo e Simone Vacca, appartenenti al Nucleo Carabinieri Antisofisticazioni e Sanità, quali componenti il nucleo degli agenti delle forze dell'ordine di cui la Commissione continuerà ad avvalersi come nelle passate legislature, anche per l'espletamento di atti di polizia giudiziaria. I soggetti summenzionati collaboreranno, con incarico retribuito, con la Commissione, con decorrenza 1° dicembre 2008 e fino al termine della legislatura.

Come alcuni di voi sanno, i suddetti tre militari hanno già validamente affiancato i lavori di questa Commissione nelle due precedenti legislature e pertanto si è ritenuto opportuno mantenere la loro collaborazione nelle stesse condizioni stabilite dal presidente Tomassini nella XV legislatura. Credo che questo sarà un punto di forza importante per i lavori della Commissione.

Comunico altresì che, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del Regolamento interno, sempre sulla base delle determinazioni assunte nella menzionata riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, è stato designato, con decorrenza 1° dicembre 2008 e fino al termine della legislatura, quale collaboratore a tempo parziale della Commissione, con incarico non retribuito, il dottor Alessandro Ridolfi, del cui supporto si era avvalsa la Commissione già nella precedente legislatura, ed è stato nominato, su mia proposta, con decorrenza 1° dicembre 2008 e fino al 31 dicembre 2009, quale collaboratore, a tempo parziale, della Commissione con incarico retribuito, il dottor Lorenzo Sommella, direttore sanitario dell'A.O. San Filippo Neri di Roma che aveva già lavorato con la Commissione sanità.

Si è inoltre discusso dell'utilità per la Commissione di prendere in considerazione la metodologia di lavoro usata in ambito accademico-

scientifico per individuare degli indicatori che possano essere utilizzati per valutare eventuali deficienze del Servizio sanitario nazionale. Per comprendere meglio tale necessità ricorrerò a un semplice esempio: dato uno *standard* in percentuale del numero di parti cesarei indicato dall'Organizzazione mondiale della sanità, noi, in base ai dati ricavati, ad esempio, nelle diverse Province italiane, potremmo valutare la possibile esistenza di una deviazione rilevante in una Provincia rispetto allo *standard* considerato; identificando uno degli elementi da investigare, si imposterebbe un approccio scientifico a un dato problema. Una simile metodologia di lavoro, con particolare riguardo quindi allo studio e all'utilizzo di indicatori scientifici, potrà essere usata dalla Commissione per affrontare numerose questioni, che vanno dai trapianti, all'accesso alle strutture di pronto soccorso, all'appropriatezza degli interventi e quant'altro.

Ho chiesto pertanto alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, collegata con la Scuola normale superiore, se si può organizzare per la nostra Commissione una giornata di approfondimento con dei professionisti del settore, ossia con coloro che studiano scientificamente ciò che accade all'interno dei fenomeni sanitari. La Scuola ha dichiarato la propria disponibilità e si è subito messa a disposizione con molto entusiasmo. Ritengo che si tratterebbe, da un lato, di un'utile occasione di approfondimento scientifico e, dall'altro, di una situazione che ci consentirebbe di trascorrere insieme diverse ore e di confrontarci per discutere del modo in cui impostare il nostro lavoro e svolgere i nostri compiti. Ho parlato con il Presidente del Senato, dopo avere ottenuto l'unanime assenso dell'Ufficio di Presidenza, affinché venga autorizzata una missione alla quale possano partecipare tutti i membri della Commissione che lo desiderino. La Scuola superiore Sant'Anna sarebbe disponibile ad ospitarci giovedì 18 dicembre. Per quanto concerne gli aspetti tecnici del viaggio, non sono ancora in grado di dirvi nulla di preciso, ma la segreteria della Commissione vi fornirà al più presto tutte le necessarie informazioni di carattere organizzativo.

Abbiamo anche discusso di una mia proposta relativa alla necessità di individuare delle figure adeguate, ad esempio un magistrato, per una consulenza in ambito giuridico. A tale proposito, ho affrontato l'argomento con il presidente del Senato Schifani e con il presidente della Commissione sanità Tomassini, i quali hanno convenuto sulla possibilità di disporre di un magistrato a tempo pieno, collocato fuori ruolo dal Consiglio superiore della magistratura. Cercherò pertanto di identificare una figura che possa svolgere questo tipo di attività di supporto alla Commissione. Il Presidente del Senato, in una riunione svoltasi insieme al presidente Tomassini, ha aggiunto che, qualora individuata una persona disponibile a svolgere tale tipo di attività di supporto alla Commissione, chiederà che questa sia messa a disposizione dal Consiglio superiore della magistratura. Penso che ciò sia a tutto vantaggio dei lavori della nostra Commissione.

È stata avanzata una raccomandazione, accolta da me e dalla maggioranza dei membri dell'Ufficio di Presidenza, concernente la valutazione di ulteriori proposte di collaborazione: queste verranno portate all'attenzione

dell'Ufficio di Presidenza per deciderne l'eventuale opportunità di accoglimento rispetto ai lavori della Commissione. Si tratta di un punto sollevato da diversi membri dell'Ufficio di Presidenza, visto che sono stati proposti diversi *curricula*.

In considerazione del fatto che il bilancio a nostra disposizione per il 2009 è molto limitato rispetto a quello della XIV legislatura (poiché durante la XV legislatura sono stati posti dei limiti molto importanti), riterrei opportuno lavorare a una proposta, da presentare all'Ufficio di Presidenza onde poterne discuterne assieme, circa le modalità con le quali ripartire le risorse disponibili.

Vi ho quindi riassunto tutti gli argomenti di cui abbiamo discusso nella riunione di ieri.

SACCOMANNO (*PdL*). Signor Presidente, vorrei fare due osservazioni che, nell'immediatezza del mio intervento di ieri nella riunione dell'Ufficio di Presidenza, non ho fatto.

La prima concerne la tipologia del nostro lavoro: non abbiamo alcun problema riguardo alla visita alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, ma probabilmente l'Istituto superiore di sanità è altrettanto attrezzato per quanto concerne ciò che siamo interessati ad andare a vedere a Pisa. Quindi, invito la Commissione a ragionare su tale aspetto perché elementi ulteriori possiamo indubbiamente ottenerli andando alla Scuola superiore Sant'Anna, ma uno dei compiti dell'Istituto superiore di sanità è proprio quello di elaborare indici e statistiche per ricavarne picchi consolidati da valutare come momento di osservazione e poi di intervento.

La seconda osservazione: il 18 dicembre sera, alle ore 19, i colleghi del Popolo della Libertà dovranno essere già di ritorno a Roma perché abbiamo un impegno improcrastinabile che, nei limiti del possibile, vorremmo che lei, signor Presidente, tenesse presente.

Nel corso della riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza noi ci siamo soffermati sulle consulenze e lei ha riportato le nostre conclusioni. Le riflessioni personali, però, una volta che hanno ricevuto degli stimoli proseguono. Mi permetterei di suggerire, riguardo alle consulenze gratuite ma anche a quelle a pagamento, che questa Commissione di inchiesta, data la natura particolare del suo lavoro, chieda assolutamente per tutti i candidati, oltre alla lettura accurata del *curriculum*, il certificato dei carichi pendenti. Ritengo che ciò possa essere utile perché, nella fase della formazione del *curriculum*, tutti possono essere sollecitati a concorrere alla collaborazione con Commissioni così importanti. Pertanto, noi dobbiamo prestare un po' di attenzione e darci qualche regola in modo tale da disporre di elementi di base di assoluta necessità.

BIANCONI (*PdL*). Signor Presidente, ovviamente questa Commissione dovrà basarsi su indicatori scientifici quando avrà individuato le *mission* che ha intenzione di andare a verificare sul campo. Così è sempre stato e quindi sono benvenuti tutti gli aiuti possibili per conferire a noi commissari una capacità di lettura.

Non dimenticherei, però, che lo stesso Ministero della salute, con le ASSR (le agenzie nazionali per i servizi sanitari regionali), con i rapporti regionali sulle SDO (schede di dimissione ospedaliera) e con l'Istituto superiore di sanità, ha già una capacità di lettura degli indicatori. Compiamo pure questo passaggio da lei previsto per il 18 dicembre alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa ma, essendo presenti a Roma questi altri organi, organizziamo eventualmente mezze giornate di approfondimento, che sono molto più semplici e facili da realizzare, entrando nel Ministero e utilizzando i dati già in loro possesso.

Ritornando sul tema della *mission*, vorrei chiederle che tempistiche vi siete dati con l'Ufficio di Presidenza rispetto agli aspetti da indagare; quali sono i filoni di indagine, perché da gennaio probabilmente saremo chiamati a presentare delle relazioni e ad indirizzare i nostri lavori. Come intende muoversi rispetto alle urgenze e alle emergenze perché, purtroppo, per ora siamo stati sufficientemente graziati ma nel corso dei nostri lavori ci saranno sicuramente situazioni che necessiteranno di una nostra attenzione, nonché di una nostra posizione precisa.

Le chiedo, inoltre, quali sono i nostri criteri e le nostre metodologie di lavoro e, sull'onda di ciò, come lei si sta rapportando con l'analoga Commissione di inchiesta della Camera. Sarebbe estremamente disdicevole, soprattutto in situazione di emergenza e a distanza di poche ore l'una dall'altra, se entrambe le Commissioni di inchiesta si presentassero direttamente sul posto. Dobbiamo darci un minimo di *fair play* e anche di buon senso, dal momento che le cose sono andate in questa maniera: noi abbiamo tentato in tutti i modi di direzionare l'altra Commissione di inchiesta su diversi campi di approfondimento ma così non è stato.

Le due Commissioni sono veramente gemelle e, a questo punto, bisogna stabilire quali sono i nostri criteri di lavoro insieme e quelli comuni, perché su alcune indagini è possibile ed auspicabile intrecciare l'attività delle due Commissioni.

BOSONE (PD). Signor Presidente, in realtà lei ha già risposto alla mia domanda perché io ritengo sia giusto affinare gli strumenti di cui ci dotiamo per condurre il nostro lavoro ma che sia anche giusto definire bene i fini e gli obiettivi per avere poi gli strumenti più adatti, sia quelli di tipo culturale che quelli di analisi.

Sono preoccupato del doppio livello di azione di questa Commissione: uno è sicuramente quello delle indagini di più largo respiro, i cosiddetti filoni di indagine; l'altro è il livello dell'emergenza dei fatti provenienti dalla cronaca quotidiana. Soprattutto a tale proposito dobbiamo essere attenti alla Commissione della Camera perché sul filone delle indagini potremmo forse riuscire a individuare le materie che preferibilmente seguiamo noi (tenendo anche conto che la Commissione di inchiesta della Camera ha una diversa denominazione, che verte maggiormente sul tema della razionalizzazione dei costi, sul risparmio e sull'efficienza del Sistema sanitario nazionale soprattutto in alcune Regioni). Noi forse do-

vremmo occuparci dell'efficacia dell'organizzazione del Sistema sanitario piuttosto che dell'efficienza.

Pongo tale questione come elemento di riflessione, al fine di dotarci degli strumenti più adeguati. Non vorrei che, ad esempio, ci dedicassimo a un lavoro di studio sugli indicatori in coincidenza con un lavoro analogo da parte della Commissione della Camera. Più difficile potrebbe essere invece, perché andrebbe fatto praticamente *on line*, il momento dell'accordo sull'emergenza e l'urgenza; in questo caso sarebbe necessario decidere se coordinare entrambe le Commissioni, ad esempio per recarsi sul posto insieme e non a distanza di pochi giorni l'una dall'altra. Si potrebbe anche dividere il lavoro per ambiti di competenza, per ambiti territoriali o in base alle diverse tipologie di strutture. Penso che quello dell'emergenza possa essere l'aspetto maggiormente delicato e suscettibile di creare incidenti di percorso (di tipo diplomatico o di eccesso di presenza) e pertanto meriterebbe un'attenta valutazione.

Vorrei aggiungere che, in base all'esperienza maturata nella scorsa legislatura, l'emergenza andrebbe rincorsa *cum grano salis*, perché spesso si tratta di fare un lavoro che sta contemporaneamente svolgendo la magistratura ordinaria, sovrapponendoci quindi a un percorso di indagini ordinarie senza poi arrivare a un risultato concreto. Sottolineo pertanto la necessità di approfondire non solo la modalità del coordinamento con la Commissione della Camera, ma anche la modalità con la quale ci muoveremo in tema di urgenza. Per essere veramente efficaci nella nostra azione dovremmo evitare di disperdere energie o di sovrapporci ad altre autorità che compiono degnamente il proprio mestiere e che potremmo ascoltare in seguito, quando l'indagine sarà chiarita da parte delle autorità giudiziarie competenti.

D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*). Signor Presidente, apprezzo e condivido senz'altro l'idea dell'incontro presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, tuttavia vorrei che, nel metodo del lavoro che accompagnerà tale iniziativa (ed eventualmente altre inserite nell'ambito di questo percorso di approfondimento) si tenesse presente la nostra funzione, nel senso che andrebbe fatta una separazione fra quel patrimonio di competenze e di saperi che deve essere garantito alla Commissione attraverso l'accorta ed approfondita selezione dei consulenti e quella che deve essere invece la competenza specifica che in alcuni ambiti la Commissione nella sua interezza deve guadagnare al fine di dare una lettura più approfondita, più circostanziata e più completa degli esiti sottoposti alla nostra attenzione.

Non so quanto sarà produttiva per la Commissione una giornata di studio presso la Scuola Sant'Anna, ma non vorrei che tale visita si limitasse a un semplice viaggio in questa splendida città della Toscana, perché questo non sarebbe certamente né il suo intendimento, signor Presidente, né il nostro, trasformando un'occasione di doveroso e giusto approfondimento in una gita turistica. Credo invece che, proprio su questo versante, debbano essere completate le valutazioni in ordine alla selezione dei nostri consulenti, avendo la Commissione, accanto all'istituto Sant'Anna di Pisa,

la necessità di rapportarsi con istituti che operano nella capitale, come è stato ricordato da qualche collega che mi ha preceduto, e che per ruolo, per funzione e per autorevolezza hanno la possibilità di offrirci elementi completi in ordine ai singoli aspetti che formeranno l'oggetto della nostra attività.

Lei mi insegna, signor Presidente, che in un ambito così vasto gli indicatori sono talmente complessi che non basterebbe un intero anno accademico a completare una superficiale conoscenza (peraltro nemmeno completa) di tutti gli elementi importanti. Andrebbero quindi selezionati i vari approfondimenti in funzione della tipologia delle attività che la Commissione riterrà opportuno realizzare ed approfondire nel proprio programma.

Vorrei inoltre offrire all'attenzione della Presidenza, a quella dell'Ufficio di Presidenza e della Commissione tutta un secondo punto di riflessione in relazione ai fatti – che sono nella conoscenza di tutti – occorsi in queste ultime ore e che si riferiscono a un nuovo episodio di saccheggio delle risorse pubbliche, che pare ammontino a circa 10 milioni di euro, perpetrato ai danni del Servizio sanitario nazionale attraverso atti criminali commessi da operatori della sanità. Sono perfettamente d'accordo con lei, signor Presidente, sul fatto che la Commissione non possa occuparsi di singoli casi; tuttavia, la rilevanza del suddetto caso è resa evidente dal fatto che si riferisce a fatti compiuti da diverse decine di operatori in numerose Regioni del territorio nazionale. Tale episodio ci consegna un quadro che non può assolutamente lasciarci distratti, perché si tratta di una reiterazione di atti che vengono periodicamente compiuti nell'ambito della sanità, producendo non soltanto una ferita profonda nei livelli di percezione dell'efficienza del Servizio sanitario nazionale ma anche, soprattutto in questo momento di difficoltà economica del Paese, un senso di grandissima indignazione, perché ledono i diritti dei cittadini italiani e dei contribuenti, che hanno bisogno di sapere quale è il livello di veridicità dei fatti. Siamo ancora in una fase iniziale dell'inchiesta quindi vi è ancora il segreto istruttorio, ma, dopo aver espletato una serie di approfondimenti, un segnale va dato. Pertanto, le chiederei formalmente di porre all'ordine del giorno della prossima riunione tale vicenda affinché si possa stabilire una serie di iniziative che producano un livello efficace di contrasto a fatti che, soltanto tre anni fa, in altre due Regioni italiane (mi riferisco alla Puglia e all'Abruzzo), si sono verificati in maniera più o meno analoga.

Qui vi è anche un altro problema, connesso ai controlli e alla cosiddetta certezza della pena. Questo è un settore sul quale la comunità nazionale si interroga in ordine alla conclusione delle attività d'indagine e alla conclusione dei processi, perché vi è il convincimento diffuso che chi sbaglia non paga mai.

Chi sbaglia in sanità pecca due volte, come cittadino che deve osservare le leggi e come cittadino che, non osservandole e saccheggiando le risorse pubbliche della sanità, si macchia di un reato ancora più pesante per i profili di carattere etico che accompagnano questo tipo di scelleratezze vergognose. Per tale ragione è necessario capire cosa non funziona

sotto i diversi profili onde poter poi fare tutte le valutazioni e passare anche a una fase accessoria, ma non marginale, della nostra attività: quella di definire meglio alcuni aspetti delle vigenti norme, consegnando magari ad una proposta di iniziativa parlamentare legislativa eventuali nostri orientamenti per correggere, contrastare e restituire questo comparto a quel livello di efficienza che tutti noi desideriamo e abbiamo il dovere di garantire alla nostra collettività.

PRESIDENTE. Mi rivolgo anzitutto al senatore Saccomanno per rispondere brevemente alle sue osservazioni. Così come nella passata legislatura, cerco di imparare dal lavoro svolto precedentemente dal presidente Tomassini. Anche in questo caso, mi sono reso conto che egli aveva effettivamente utilizzato questo metodo; credo che egli sia stato il primo a verificare eventuali carichi penali pendenti relativi ai consulenti della Commissione di inchiesta.

Lo abbiamo pertanto fatto anche noi e mi sono preso la libertà di escludere alcuni *curricula* proprio perché, se alcuni candidati sono imputati o addirittura sono stati condannati, non è il caso che siano nominati consulenti di questa Commissione. Quindi, sono assolutamente d'accordo su tale punto.

Per quanto riguarda l'Istituto superiore di sanità, abbiamo avuto occasione di riparlare anche ieri pomeriggio: io sono del tutto favorevole ad identificare i nostri interlocutori e tutte le persone che possono esserci d'aiuto.

Quanto alle considerazioni svolte dalla senatrice Bianconi, ho dimenticato di riferire che questo tema è stato affrontato durante l'Ufficio di Presidenza di ieri. Mi riferisco alle relazioni con la Commissione di inchiesta della Camera, in merito alle quali è stato deciso, non appena sarà nominato il Presidente della Commissione della Camera, di chiedere subito un incontro per un primo colloquio.

Inoltre ho proposto – perché mi sembrava giusto e perché ho ricevuto al riguardo un consenso unanime – che l'intero Ufficio di Presidenza si incontri con l'Ufficio di Presidenza della Commissione della Camera, in modo tale da definire gli ambiti d'interesse e di intervento ed evitare situazioni sicuramente spiacevoli come quelle da lei esemplificate, senatrice Bianconi.

Per quanto riguarda l'Agenzia per i servizi sanitari e l'Istituto superiore di sanità, io sono assolutamente d'accordo perché è giusto e opportuno andare fisicamente a vedere come sono raccolti i dati, come questi istituti possono metterli a nostra disposizione e come noi possiamo utilizzarli per le nostre *mission* (che tutti insieme identificheremo).

Concordo inoltre pienamente con il senatore Bosone circa la necessità di concentrarsi su temi di ampio respiro piuttosto che sul singolo caso, sul quale deve intervenire la magistratura, ma questa è una mia idea personale che dovremo poi discutere con l'Ufficio di Presidenza e con la Commissione. Su questo punto però ritengo che potrebbe aprirsi una discussione perché il senatore Astore del Gruppo Italia dei Valori proprio ieri propo-

neva di intervenire su un singolo caso e addirittura su un singolo medico; è quindi possibile che qualche discussione in proposito vi sarà. Personalmente non credo che il compito di una Commissione parlamentare di inchiesta sia quello di intervenire sull'operato di un singolo professionista del Servizio sanitario nazionale, ma in qualità di Presidente di questa Commissione è mio dovere ascoltare tutti e rinviare la decisione all'Ufficio di Presidenza. Se non si raggiungerà un accordo, toccherà poi alla Commissione decidere la missione, ma ritengo che, stando alla sensazione che ho avuto nella riunione di ieri, non ci sia unanimità di vedute; sarà un tema che dovremo affrontare insieme, anche se ho già precisato quale dovrebbe essere, a mio avviso, la filosofia di una Commissione parlamentare di inchiesta.

Condivido pienamente anche le osservazioni del senatore D'Ambrosio Lettieri e credo sia assolutamente opportuno inserirle all'ordine dei lavori della prossima riunione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione per iniziare a identificare delle aree condivise di lavoro.

È chiaro che, per le varie osservazioni espresse, occorrerà individuare un nostro percorso ed un nostro equilibrio tra inchieste all'attenzione della magistratura e inchieste che vogliamo condurre noi. Le due situazioni possono anche sovrapporsi, come avvenuto in passato in altre situazioni investigate da questa Commissione.

Mi sembra opportuno rappresentare queste preoccupazioni all'Ufficio di Presidenza e decidere insieme il percorso opportuno da seguire. Mi riservo pertanto di sottoporre alla prossima riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato il tema relativo ai settori di indagine che si intendono approfondire.

I lavori terminano alle ore 9,10.

