



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 34

BOZZE NON CORRETTE
versione solo per Internet

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SULL'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEL SERVIZIO SANITARIO
NAZIONALE

SEGUITO DELL'INCHIESTA SUL RICORSO ALLE CONSULENZE
ESTERNE NEL SETTORE SANITARIO

36^a seduta: martedì 6 ottobre 2009

Presidenza del presidente MARINO

I N D I C E

Audizione del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

PRESIDENTE	
ASTORE (<i>IdV</i>)	
BIONDELLI (<i>PD</i>)	
COSENTINO (<i>PD</i>)	
DE LILLO (<i>PdL</i>)	
MAZZARACCHIO (<i>PdL</i>)	
POLI BORTONE (<i>Misto</i>)	
SACCOMANNO (<i>PdL</i>)	
BRUNETTA, <i>Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione</i>	

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD:Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene il Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, il processo verbale della seduta del 30 settembre 2009 si intende approvato.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Comunico che è pervenuta da parte di Radio radicale una richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito interno.

Non facendosi osservazioni, la richiesta si intende accolta.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Comunico che la Presidenza del Senato ha provveduto a nominare quale membro della Commissione, in sostituzione del dimissionario senatore Pistorio, la senatrice Poli Bortone, alla quale do il

benvenuto e che da oggi potrà prendere parte ai nostri lavori apportando il proprio bagaglio di esperienza e competenza.

Audizione del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'inchiesta sul ricorso alle consulenze esterne nel settore sanitario, sospesa nella seduta del 22 luglio. E' prevista oggi la libera audizione del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

Ringrazio il professor Brunetta per aver assicurato quest'oggi la propria presenza in Commissione. Ritengo opportuno che egli, in primo luogo, si soffermi ad illustrare la documentazione relativa alle consulenze esterne nel triennio 2006-2008, curata dagli uffici del Ministero dietro richiesta della Commissione e messa a disposizione dei relatori, senatori Astore e Mazzaracchio, e degli altri commissari.

Considerato il livello istituzionale dell'audendo, è interesse della Commissione acquisire non solo elementi di tipo puramente conoscitivo, ma anche le valutazioni che il Ministro riterrà di esprimere in ordine al fenomeno oggetto d'indagine. Dopo l'esposizione del Ministro, secondo la prassi consolidata della Commissione, i senatori che lo vorranno potranno

formulare quesiti, ai quali potrà essere data risposta nel corso della presente seduta ovvero nel corso di una seduta successiva o nell'ambito di un documento scritto.

Lascio quindi la parola al professor Brunetta.

BRUNETTA, *ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.*

Signor Presidente, desidero innanzitutto formulare due considerazioni preliminari: da un lato, ringrazio la Commissione per l'invito; dall'altro, non posso che manifestare un certo qual imbarazzo per quanto riguarda la competenza di merito, che non è la mia, la quale ultima riguarda, invece, il monitoraggio delle consulenze per tutta la pubblica amministrazione, ovviamente sanità compresa, e per l'universo mondo delle amministrazioni centrali nonché di quelle periferiche. Questo in base ad una legge, su cui poi mi soffermerò.

Oltre il confine della rilevazione dei dati e delle omissioni inviando alla Corte dei conti segnalazione degli enti che non ottemperano alla legge, la mia competenza si ferma. Posso quindi formulare valutazioni esclusivamente di tipo quantitativo, ma non posso entrare nel merito qualitativo del settore specifico, se non paragonandolo ad altri segmenti della pubblica amministrazione.

Ho fatto predisporre ben volentieri questo rapporto dai miei uffici; tra l'altro, se la Commissione chiederà ulteriori approfondimenti, sono totalmente a sua disposizione, soprattutto con riferimento sia ad analisi in corso d'opera, anche perché i dati affluiscono periodicamente, sia per quanto riguarda gli adempimenti e gli inadempienti. C'è quindi la mia totale disponibilità a collaborare, anche nelle prossime settimane e nei prossimi mesi, sempre entro questi limiti e senza entrare nel merito del settore sanitario, posto che ciò non rientra nella mia competenza.

Come sapete, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare semestralmente, per via telematica, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti (articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Gli incarichi, che devono essere comunicati all'anagrafe delle prestazioni, sono tutti gli incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'articolo 7, comma 6 (sia occasionale sia coordinata e continuativa, a prescindere dal contenuto della prestazione), e tutti gli incarichi conferiti a persone fisiche (essendo la norma inserita nell'ambito dell'articolo 53 del citato decreto legislativo n. 165).

La norma di cui al comma 15 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che le amministrazioni che omettono gli adempimenti di comunicazione non possano conferire nuovi incarichi fino a quando non abbiano adempiuto. Il comma 14 stabilisce per il Dipartimento della funzione pubblica l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti dell'elenco delle amministrazioni che hanno omissso di effettuare la comunicazione avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

Fuori analisi specifica, devo rilevare che ad oggi, nel complesso delle amministrazioni, si registra un tasso di risposta del 50 per cento, che non deve far pensare immediatamente male: il secondo 50 per cento, infatti, può essere costituito da enti che omettono scientemente la comunicazione, pur avendo rapporti di consulenza, ma anche da enti che omettono in quanto non hanno rapporti di consulenza. Il discrimine tra le due situazioni non è di facile individuazione. Chiaramente, è probabilisticamente molto difficile che enti di grande dimensione non abbiano consulenze, mentre è probabile che enti di piccola dimensione non ne abbiano.

Il documento, che ho predisposto sulla base della vostra gentile richiesta, riporta i dati di sintesi elaborati su quanto presente nella banca dati dell'anagrafe delle prestazioni al 7 settembre 2009, quindi con il

massimo di aggiornamento possibile. A quella data si riferisce l'elenco delle amministrazioni pubbliche che non hanno effettuato la comunicazione degli incarichi per l'anno 2008, pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento. I dati si riferiscono a quanto regolarmente comunicato dai responsabili del procedimento di ciascuna amministrazione. I dati della presentazione presi in esame si riferiscono cumulativamente a quanto dichiarato dalle amministrazioni sia per i consulenti sia per le collaborazioni esterne.

Le prime pagine evidenziano gli obblighi e la previsione normativa, con particolare attenzione alla comunicazione semestrale per via telematica, alle conseguenze legate al mancato rispetto dell'adempimento e alla trasmissione alla Corte dei conti degli elenchi delle amministrazioni che non hanno effettuato le comunicazioni, in attesa della verifica della stessa Corte dei conti, che a questo punto è specificamente incentrata su chi omette la comunicazione, al fine di capire se il motivo è che non ha consulenze o se, pur avendole, non le ha comunicate.

Il documento contiene due sezioni distinte, la prima relativa alla sintesi sui dati aggiornati per l'anno 2008, la seconda relativa a quanto già consegnato alla Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2006 e 2007: a

questo punto, la Commissione ha a disposizione una serie storica per il triennio 2006-2008.

Per ciascuna sezione sono presentate le considerazioni a livello territoriale, sia per l'intero servizio sanitario nazionale, sia per le sole aziende sanitarie locali, dove si possono notare alcune aree più interessate dal fenomeno dell'affidamento di incarichi di collaborazione o consulenze.

Infine, il documento riporta l'elenco delle ASL con l'indicazione della posizione di ciascuna rispetto all'obbligo di comunicazione all'anagrafe.

Ma veniamo all'analisi dei dati, dall'osservazione dei quali si possono formulare alcune considerazioni. Per la comunicazione relativa all'anno 2007, si nota un incremento delle amministrazioni che hanno comunicato dati rispetto al 2006 pari all'11,48. Tra l'altro, quando ho preso possesso del Ministero, ho ritenuto di dare ampio rilievo a questi dati, comunicandoli all'esterno: tale tipo di comunicazione, con la sottolineatura delle sanzioni e "dei buoni e dei cattivi", nell'anno successivo ha aumentato il tasso di risposta, per evidenti ragioni. Secondo la dichiarazione dei dati relativi all'anno 2008, l'incremento delle amministrazioni che hanno effettuato la comunicazione rispetto allo stesso periodo del 2007 è pari all'11,36 per cento. Nei due anni esaminati, comunque, non è detto che siano aumentate

le consulenze ma, per evidenti ragioni, è certamente aumentato il tasso di risposta.

Analizzando poi i dati dell'anno 2007, aggiornati al settembre 2009, emerge un interessante confronto con il 2008, anno appena dichiarato dalle amministrazioni, ben rappresentato sotto forma di tabella riassuntiva sia per il Servizio sanitario nazionale che per le ASL. Per quanto riguarda il Servizio sanitario nazionale, nel 2008 sono stati conferiti 28.336 incarichi e l'ammontare della spesa per gli incarichi già liquidati è stata pari ad euro 358.055.280,19. Rispetto all'anno precedente si evidenzia un incremento del 5 per cento delle amministrazioni che sino ad oggi hanno trasmesso i dati, mentre le altre unità di analisi mostrano una variazione percentuale in diminuzione.

Anche in questo caso si nota, da un lato, l'aumento della propensione a dichiarare e, dall'altro, molto probabilmente e virtuosamente, una diminuzione della propensione a conferire incarichi. La compresenza di questi due fenomeni fa aumentare le dichiarazioni, perché evidentemente l'operazione di trasparenza fa temere la sanzione; d'altra parte, proprio perché è aumentata la trasparenza probabilmente - ma questa valutazione spetterà a voi - si cerca di eliminare le consulenze o gli incarichi meno necessari. In ogni caso si tratta di fenomeni che vanno attentamente studiati

e valutati, anche perché dobbiamo fare attenzione a non demonizzare le consulenze, che sono perfettamente lecite: il problema è che bisogna dichiararle e comunicarne l'importo, le motivazioni e quant'altro, dopo di che, fino a prova contraria, sono tutte legittime, utili, necessarie, indispensabili. Se però notiamo una qualche diminuzione nel conferimento degli incarichi questo vuol dire forse che è in atto una sorta di moralizzazione che porta ad un comportamento più responsabile. Dico questo parlando in generale, non mi riferisco al settore specifico; ho avuto l'opportunità di verificare tale fenomeno nella generalità delle amministrazioni.

Rispetto all'anno precedente si evidenzia un incremento del 5 per cento delle amministrazioni che sino ad oggi hanno trasmesso i dati mentre le altre unità di analisi mostrano una variazione percentuale in diminuzione. Tra queste, una flessione verso il basso degli incarichi conferiti, pari al 3,84 per cento, e dell'ammontare dei compensi liquidati, pari al 13,55 per cento in meno.

Per meglio comprendere il fenomeno occorre considerare che la liquidazione dei compensi, nella maggior parte dei casi, avviene molto tempo dopo l'espletamento degli incarichi (questo è un aspetto che conosciamo molto bene). È ragionevole pensare che l'ammontare della

spesa per il 2008 crescerà nei prossimi mesi a seguito del completamento delle informazioni, cioè delle dichiarazioni, a differenza di quella relativa al 2007 che si può considerare ormai consolidata.

Analogo fenomeno si osserva anche per le aziende sanitarie locali, dove nel 2008 sono stati conferiti 16.321 incarichi, con una spesa per incarichi già liquidati pari a 202.118.992,00 euro. Anche in questo caso si registra un decremento degli incarichi conferiti rispetto al 2007 pari al 5,74 per cento e una diminuzione dell'ammontare dei compensi pari al 13,38 per cento.

A livello territoriale emergono alcune Regioni che hanno comunicato una spesa maggiore rispetto alle altre. Nel 2008, per l'intero Servizio sanitario nazionale, le Regioni che hanno comunicato una spesa maggiore sono nell'ordine: la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Piemonte, il Veneto, la Provincia autonoma di Bolzano e la Toscana. Nel 2008, per il settore delle ASL, le Regioni che hanno comunicato una spesa consistente sono state nell'ordine: la Provincia autonoma di Bolzano, l'Emilia Romagna, il Piemonte, il Veneto, la Lombardia e la Toscana. Importante sottolineare che per la Provincia autonoma di Bolzano la spesa registrata non è imputabile alle sole aziende sanitarie locali, visto che l'azienda sanitaria

dell'Alto Adige comunica cumulativamente anche i dati delle aziende ospedaliere per l'intera Provincia.

Nel 2007, per l'intero Servizio sanitario nazionale, le Regioni che hanno comunicato una spesa maggiore sono state nell'ordine: la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Veneto, il Piemonte, la Provincia autonoma di Bolzano e la Toscana. Per il settore delle ASL, invece, sono state nell'ordine: l'Emilia Romagna, la Provincia autonoma di Bolzano, il Veneto, il Piemonte, la Lombardia e la Toscana.

Si tratta di un lavoro di lunga lena, di un lavoro complesso, che sto portando avanti per tutto l'insieme delle amministrazioni pubbliche e del quale voi vi occuperete, ovviamente, relativamente alla parte sanitaria. Ripeto che sono a vostra disposizione per qualsiasi ulteriore elaborazione vorrete chiedermi rispetto ai dati disponibili. Speriamo che la Corte dei conti, nella sua autonomia, effettui indagini campionarie sugli elenchi da me forniti relativi a tutte le amministrazioni che non hanno comunicato del tutto, poiché solo con indagini campionarie specifiche - che solo la Corte dei conti o il Parlamento possono effettuare - si può capire esattamente il motivo delle eventuali omissioni o gli andamenti contenutistici dei singoli incarichi di consulenza.

Infine, vorrei aggiungere che la trasparenza fa bene in ogni caso perché mette in evidenza fenomeni e comportamenti e dunque induce a comportamenti virtuosi e, laddove non produce riduzioni, quantomeno evidenzia necessità latenti e strutturali a cui si sopperisce con il conferimento di incarichi.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro la sua illustrazione e per averci fornito questa completa documentazione.

Prima di dare la parola alle senatrici e ai senatori vorrei chiedere al professor Brunetta di soffermarsi sulle recenti modificazioni apportate dal decreto-legge n. 103 del 2009, correttivo del decreto-legge n. 78 del 2009, (cosiddetto decreto anticrisi) alla disciplina relativa all'attività di inchiesta della Corte dei conti. La nostra Commissione è interessata a comprendere se e quali conseguenze potrebbero determinarsi nel contrasto alle consulenze illegittime. In altre parole, la Corte dei conti può indagare su un'omessa comunicazione delle consulenze in seguito alle segnalazioni del Ministero? Mi riferisco all'articolo 17, comma 30-ter, dove si dice che: «le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla

legge». Sarebbe interessante comprendere se tale modifica della legislazione corrente possa influire sul lavoro della Corte dei conti in qualche modo limitandolo.

BRUNETTA, *ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione*. Posso risponderle subito, Presidente, anche perché mantengo un colloquio continuo con la Corte dei conti, alla quale forniamo *files* per le singole annate e quant'altro. Con la legge n. 15 del 2009 ho provveduto a modificare talune attribuzioni e aree di funzionamento della Corte dei conti ma non ho toccato le potenzialità di indagine della stessa, né da parte della Corte dei conti è stata mai sottolineata una sopravvenuta difficoltà di indagine. L'unica cosa che la Corte dei conti mi ha sempre fatto rilevare è la mancanza di risorse e di personale per effettuare indagini a tutto campo.

Per il resto posso dirvi, in via informale, che ho cercato di costruire insieme alla Corte dei conti, delle campionature Regione per Regione, amministrazione per amministrazione, in modo da avere una risposta statisticamente significativa. Su questo piano stiamo collaborando assiduamente e sto attendendo i risultati di tale lavoro, anche perché l'attività della Corte dei conti serve altresì come deterrente e per indurre comportamenti virtuosi.

Dunque, per quanto riguarda la sua domanda, a mia conoscenza non vi è nessun impedimento derivante dalla nuova normativa.

MAZZARACCHIO (*PdL*). Signor Ministro, la ringrazio per la puntuale esposizione di dati, quantitativi più che qualitativi, anche perché, come lei ha sottolineato, non si tratta di un settore di sua competenza. A noi interessa, tuttavia, sia la parte quantitativa che la parte qualitativa del fenomeno.

Per quanto concerne quelle Regioni per le quali si appuri (magari grazie al lavoro della Commissione) che lo splafonamento è avvenuto anche a causa di un esubero di consulenze e ove non si provvedesse a ripianare il debito nel piano di rientro, la Corte dei conti ci ha detto che può evidenziare alla pubblica amministrazione il problema, ma non ha altri poteri. Cosa diversa può fare lo Stato, perché laddove lo splafonamento fosse dovuto anche ad un eccesso di consulenze non v'è dubbio che vi è la possibilità di bloccare l'erogazione dell'integrazione (misura molto importante) fintanto che il piano non preveda tale rientro. Questo dal punto di vista della quantità.

Tuttavia ciò che ci interessa maggiormente è la qualità, che può rappresentare un aspetto positivo, anche qualora sia in eccesso, dal

momento che non diventa una passività ma, se è vera, professionale, diventa addirittura motivo di mobilità attiva, quindi di acquisizione di risorse. Senza contare che può rappresentare anche un contributo nella specializzazione degli addetti alle varie discipline, quindi risolversi in una maggiore qualificazione del personale. In questo caso avremmo due aspetti positivi.

Il nostro invito, quindi, è quello di orientare le aziende sanitarie locali verso questa strada, perché procurerebbe, da un lato, introiti finanziari e, dall'altro, una qualificazione professionale dei presidi sanitari e ospedalieri. Credo che questa sia la strada che dobbiamo percorrere (mi rivolgo in particolare al collega Astore, correlatore di questa inchiesta), anche per affiancare, signor Ministro, il suo lavoro che riguarda non solo la sanità ma in generale tutta la pubblica amministrazione.

BRUNETTA, ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Vorrei aggiungere un suggerimento di carattere generale. Qualora un'amministrazione abbia assegnato consulenze e incarichi senza averli dichiarati è passibile di rispondere in via erariale per l'ammontare stesso delle cifre erogate. Questo prevede la legge. Quindi se non si effettuano le comunicazioni previste dalla legge, ma l'anno successivo si danno nuovi

incarichi e nuove consulenze (che non avrebbero potuto essere attribuiti perché c'è l'impedimento a conferire nuovi incarichi se non si è ottemperato alla norma per l'anno precedente), ne deriva che gli incarichi conferiti e le relative somme erogate rientrano nella responsabilità degli amministratori. Questo vale per tutti. È una segnalazione, fatene buon uso.

MAZZARACCHIO (*PdL*). E' molto importante.

SACCOMANNO (*PdL*). Ringrazio il ministro Brunetta per la sua relazione e per i dati che ci ha fornito. È indubbio che una riflessione adeguata la si potrà fare solo dopo averli letti nel dettaglio. Abbiamo avviato il nostro lavoro in parte anche sulla scorta di quanto i rappresentanti della Corte dei conti in questa sede ci hanno stimolato ad osservare rispetto alla cogenza e alla reale necessità di determinate consulenze.

Il vice presidente Mazzaracchio diceva che tra il dato numerico e il dato qualitativo, per noi entrambi importanti, probabilmente il secondo è quello per noi di maggior interesse, anche se dobbiamo trovare il modo, con questa Commissione o con altri sistemi, di esaminarli entrambi. Il momento sanzionatorio viene dopo, per una funzionalità oggettiva, affinché

vi sia un reale beneficio rispetto al costo e al sacrificio che si determinano in termini economici per la realizzazione.

Dai dati che lei ci ha fornito, ho notato che alcune Regioni per anni non hanno fatto la comunicazione e questo non a macchia di leopardo, ma *tout court*, per nessuna delle ASL; mi riferisco non solo al 2008, ma anche al 2007. Allora, abbiamo il dovere di avere un'attenzione particolare proprio per questi ultimi casi, per una mancanza di trasparenza minimale obbligatoria. Dovremo quindi trovare il modo di interfacciarci con il Ministero (ed il Ministro si è reso disponibile) e con la Corte dei conti. Ritengo che questo sia un fatto importante.

Abbiamo avviato questa indagine, signor Ministro, perché abbiamo ritenuto che tutto ciò non fosse scollegato dalle altre *mission* della Commissione. Quando abbiamo parlato di corruzione ci è venuto automatico pensare anche alle consulenze; probabilmente non si tratta di fatti gravissimi, eclatanti, da titoli sui giornali, nondimeno riteniamo pericoloso un sistema clientelare surrettizio, attraverso la consulenza, di premio di incapacità oggettiva professionale e spesso di capacità politica partitica importante. Su questo ritengo che ci sia la volontà unanime della Commissione di andare ad incidere.

Quindi utilizzeremo i suoi dati come punto di partenza per una riflessione di questo tipo. A tutto ciò, com'è nel compito di questa Commissione, dovranno fare seguito dei suggerimenti per fare in modo che insieme si possa coordinare un'azione valida per combattere questo fenomeno ed evitare degenerazioni.

Inoltre, quando si parla di sanità spesso ci sentiamo offesi per la predominanza delle consulenze amministrative rispetto a quelle di tipo sanitario, pur in carenza di competenze sanitarie importanti e di concorsi specifici per le professionalità del settore. Tutto questo già di per sé può rappresentare una premessa che facilita un cattivo costume. Senza voler essere dei Savonarola, riteniamo che l'impegno generale che si è data questa Commissione di ricercare le possibili fonti e le possibili cause della corruzione rappresenti comunque un momento importante, anche ai fini di un rapporto costruttivo con il Governo e con il Parlamento per individuare eventuali rimedi.

La ringrazio, quindi, per le informazioni che già oggi ci ha fornito, sulle quali ci auguriamo di poter allacciare un rapporto costruttivo.

BRUNETTA, ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Come voi ben sapete, la legge 18 giugno 2009, n. 69 prevede la

pubblicazione in capo a tutti i dirigenti pubblici di informazioni quali *curriculum*, tassi di presenza, tassi di assenza, stipendio, posta elettronica, numero di telefono. Questo vale, ripeto, per tutti i dirigenti pubblici e quindi anche per il settore sanitario e per le sue figure dirigenziali.

Anche per tale norma c'è un tasso di risposta e un tasso di non risposta. Se posso dare un suggerimento da professore al Presidente, mettendo insieme un ristretto gruppo di lavoro per incrociare i vecchi dati con i nuovi si possono individuare dei *cluster*, delle aree dove la risposta è più frequente e dove la risposta, in tema di trasparenza, è meno frequente, quantomeno come indicatori di attenzione. Si tratta di studi che si fanno normalmente, statisticamente parlando, e che portano ad individuare settori, aree, territori. D'altra parte, l'operazione trasparenza ha questo obiettivo: mettere in luce fenomeni e comportamenti, anche affinché il legislatore possa prendere gli opportuni provvedimenti.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Ministro, per questo importante suggerimento.

ASTORE (*IdV*). Ringrazio il Ministro per la sua collaborazione, evidentemente di alto livello dal punto di vista sia del contenuto sia della

veste tipografica. La Corte dei conti ha denunciato proprio in questa sede le difficoltà relative alla capacità di denuncia di certi reati e magari ne ripareremo in un'altra occasione (anche perché, incuriosito da questo fatto, sono andato a trovare il Procuratore generale).

Signor Ministro, al di là di un discorso di ordine generale, credo che questa Commissione debba stabilire una collaborazione stretta con lei e con il suo Ministero, cosa che del resto già accade: almeno noi relatori dobbiamo assolutamente interfacciarci con i suoi direttori generali che hanno curato questo lavoro. Anch'io non sono un Savonarola, ma, guardando quello accade, sono convinto che le consulenze rappresentino la corruzione degli anni 2000.

Sono d'accordo sul discorso relativo agli indicatori: questa Commissione deve visitare cinque o sei Regioni, muovendosi sulla base di criteri precisi (ora, grazie a lei, stanno emergendo queste situazioni, per cui anche la gente comincia a sapere, ma quando ero amministratore regionale in Puglia non riuscivo a conoscere nemmeno i dati relativi a quella Regione). Non so lei come la pensi, signor Ministro, ma per me c'è un indicatore che è fondamentale. Come saprà, per legge, si può fare ricorso alle consulenze solo allorquando manchino le competenze professionali. Ecco il reato: se vi sono le competenze professionali, le Regioni o altri enti

devono procedere per conto proprio. Ebbene, dalle statistiche che il suo Ministero ha pubblicato qualche tempo fa, signor Ministro, sono emersi dati assolutamente paurosi: Regioni di 400.000 abitanti che hanno lo stesso numero di dirigenti della Lombardia (non cito il caso della Sicilia, che è quello che richiamiamo sempre tutti relativamente al numero dei dipendenti e dei dirigenti). Il rapporto tra numero dei dirigenti e numero dei dipendenti potrebbe rappresentare per la Commissione un indicatore per valutare con maggior attenzione la situazione in modo da arrivare a varare una legislazione *ad hoc* (nell'ambito dell'autonomia che certamente la Costituzione riserva a determinate amministrazioni). I dirigenti di primo livello della Lombardia, ad esempio, sono 108, mentre alcune Regioni, anche molto piccole, ne hanno addirittura 113.

Credo quindi che questi criteri, e altri che emergeranno, potrebbero indicarci la strada lungo la quale procedere: esaminare alcune Regioni, per poi completare la relazione con la vostra collaborazione, che ritengo necessaria e importante.

BIONDELLI (PD). Desidero innanzitutto ringraziare il signor Ministro, al quale vorrei sottoporre una considerazione, per sapere se la condivide o meno. Avendo approfondito la questione delle consulenze, possiamo dire

che queste rappresentano, se effettivamente utili, un aiuto per l'azienda sanitaria, mentre, se inutili, provocano non solo un danno erariale importante, ma dimostrano altresì l'incapacità gestionale di chi è chiamato a dirigere le aziende sanitarie. La questione, a mio avviso, si estende inevitabilmente all'aspetto gestionale che, a mio giudizio, è inficiato da favoritismi politici e interessi propri.

Ora, rispetto ai direttori generali non ho mai visto atti forti, incisivi e importanti, per cui le chiedo, signor Ministro, se è d'accordo con me: nominando direttori generali politici, di destra o di sinistra, si fa un gran danno; se poi restano in carica per tre o quattro legislature il danno è ancor maggiore. La tornata di un direttore generale dovrebbe essere una sola, anche perché di solito non si tratta di giovani disoccupati - come potrà confermarmi - ma di politici che non sono riusciti ad entrare in lista oppure di pensionati che svolgono queste attività. A mio avviso, quindi, bisognerebbe incidere molto di più sui direttori generali.

DE LILLO (*PdL*). Ringrazio il signor Ministro per questa relazione che mi sembra estremamente interessante e che centra un aspetto fondamentale nella spesa pubblica del servizio sanitario nazionale.

Vorrei formulare due riflessioni insieme a lei, in parte provocatorie: a pagina 26 e 27 della sua relazione, dalla distribuzione territoriale dei compensi per ASL, si deduce che le Regioni che spendono di più per le consulenze sono anche, solitamente, le più virtuose e questo chiaramente un è un controsenso (mi riferisco alla Provincia autonoma di Bolzano e alle Regioni Emilia Romagna, Veneto, Lombardia e Toscana, Regioni, per così dire, *bipartisan*).

Questo ci porta ad una riflessione che vi invito a fare, perché probabilmente, osservando le singole unità che dichiarano le consulenze, si vedrà che il problema non sta tanto nella non virtuosità di queste Regioni, ma nel fatto che queste le dichiarano e le altre no. La Basilicata ha dichiarato zero unità, mentre nel Lazio, la mia Regione, tre ASL su 16 hanno dichiarato consulenze: mi sembra che a questo punto il problema non sia che la Provincia autonoma di Bolzano, l'Emilia Romagna e la Lombardia non sono virtuose, ma che non lo sono le altre Regioni, che semplicemente non denunciano (altrimenti ci sarebbe il paradosso della consulenza, per cui chi più spende più fa funzionare).

Quest'ulteriore lettura negativa per le altre Regioni era il primo punto sul quale desideravo riflettere. La seconda riflessione che vi invito a fare in prospettiva è la seguente. Nella sua relazione, signor Ministro, è scritto che

più o meno dal 2008 in alcune Regioni hanno avuto avvio i piani di rientro. Temo che nelle Regioni interessate si avrà un notevole incremento delle consulenze, ma lo vedremo quando le dichiareranno: nella mia esperienza di medico e di persona che vive nel territorio e nel mondo della sanità, infatti, là dove non si può assumere un cardiologo, una segretaria o un amministrativo, perché il piano di rientro lo nega, anziché bandire un concorso per l'assunzione si affida una consulenza, che poi crea un lavoratore precario.

Una volta che ci saranno stati comunicati questi dati, ritengo che, da un lato, dovremo prepararci a riscontrare nelle Regioni interessate dal piano di rientro un grande aumento di questa voce: sono convinto che, a fronte di un blocco del *turn over* delle assunzioni, vedremo innalzarsi il dato relativo alle consulenze. Dall'altro lato, anche se questo non è più un tema di competenza del ministro Brunetta, ma di chi fa parte di questa Commissione, ritengo bisognerà iniziare a prevedere qualcosa per porre dei limiti alle consulenze in queste Regioni: è giusto, infatti, bloccare il *turn over*, ma se poi le stesse voci si caricano sul fronte delle consulenze, temo che non avremo una diminuzione della spesa.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Cosentino vorrei fare una precisazione. Il dato relativo alla Provincia autonoma di Bolzano aveva incuriosito anche me e per questo, come Presidente della Commissione d'inchiesta, ho voluto fare una ricerca. Tale dato è legato ad una caratteristica peculiare della città di Bolzano nella quale, per essere assunti in una struttura del Servizio sanitario nazionale, bisogna avere il patentino di bilinguismo. Per questo motivo l'amministrazione provinciale, in caso di mancanza, per esempio, di un chirurgo vascolare, di un ginecologo o di altre professionalità, ha deciso di servirsi della consulenza che permette di superare l'ostacolo legislativo del bilinguismo. In questo modo un chirurgo, ad esempio, può essere assunto anche se non parla due lingue.

ASTORE (*IdV*). Hanno anche il doppio dei finanziamenti, però.

PRESIDENTE. Questo è un altro discorso. Comunque quasi tutti i consulenti - e l'ho verificato personalmente - sono professionisti che non si trovano *in loco* e che, non essendo bilingui, vengono pagati attraverso il sistema della consulenza.

COSENTINO (PD). Signor Ministro, credo che oltre alle condivisibili considerazioni che lei ha svolto oggi, questa Commissione, per evitare di andare a caccia di farfalle, avrà bisogno anche della collaborazione dei suoi uffici. Il tema è molto complesso e il rischio di stravolgere gli elementi di dato con una cattiva interpretazione è consistente. Il collega De Lillo faceva poco fa un esempio assolutamente chiaro e condivisibile: leggere nei documenti che lei ci ha gentilmente fornito che molte Regioni non hanno comunicato i dati, e poi scoprire che, ovviamente, non sono queste le Regioni in cui risulta il maggior numero di consulenze è quasi una banalità. Se non si comunicano i dati è chiaro che le difficoltà non emergono.

Aggiungo, a proposito delle consulenze, un ricordo personale, anche se si trattò più di un ricorso ad una professionalità di mercato che di una consulenza. Molti anni fa sono stato assessore alla sanità nella Regione Lazio e ricordo ancora con stupore misto a rammarico il fatto che la Regione veniva continuamente condannata dal TAR e dal Consiglio di Stato a pagare decine di miliardi alle case di cura private perché venivano annullate le deliberazioni e si pagava a piè di lista. Ricordo ancora, non la dimenticherò mai, la faccia dell'avvocato dell'Avvocatura che, un pò sornione e un pò sconsolato, diceva che le cose andavano così da sempre. Ad un certo punto decisi di rivolgermi ad un avvocato amministrativista, un

professionista molto solido del foro, e da quel momento la Regione Lazio iniziò a vincere le cause e a risparmiare decine di miliardi. Non è detto, quindi, che il ricorso ad una consulenza professionale non possa essere utile. I casi vanno valutati singolarmente e quindi è molto giusto quello che dice il Ministro quando sostiene l'importanza della trasparenza e della possibilità di valutare pubblicamente queste scelte, magari pubblicandole su Internet, consentendo l'attività ispettiva e quant'altro.

Per quanto riguarda gli elementi di riflessione che derivano dal suo intervento, signor Ministro, non credo si possa affidare alla Corte dei conti l'accertamento sull'esistenza di consulenze laddove non vi sia stata comunicazione. Infatti per le aziende ASL e per le aziende ospedaliere la presunzione del ricorso alle consulenze è tale che potrebbe essere fissata, se il Governo dovesse ritenerla utilizzabile, una norma vincolante all'obbligo di comunicare le consulenze assegnate, anche se non ce ne sono, che faccia risparmiare lavoro alla Corte dei conti - il che è sempre utile - in modo che concentri la sua attività su altro. In tal modo, inoltre, noi avremmo la certezza di non restare con il dubbio di un elenco incompleto perché chi non dovesse comunicare i propri dati incorrerebbe in una sanzione. Questa è una modifica che potrebbe essere opportuna e potrebbe essere introdotta a livello amministrativo.

BRUNETTA, *ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.*

Già fatto.

COSENTINO (PD). Perfetto. Vedremo i risultati e vedremo se l'equilibrio tra la norma e la sanzione è tale da consentirci, nei prossimi anni, di avere il responso di questa valutazione.

Infine, vorrei sapere se dai dati in vostro possesso è possibile trarre una prima risposta su un tema preciso, già sollevato dal senatore De Lillo. Anche a me consta che, in presenza di piani di rientro in Regioni che hanno avuto l'obbligo di blocco del *turn over*, vi siano funzioni sanitarie la cui assenza produce un problema organizzativo - un medico di pronto soccorso, un caposala di camera operatoria o di terapia intensiva - e alla quale si sopperisce aggirando il blocco con il ricorso a meccanismi che formalmente appaiono come consulenze. Ne faceva un esempio anche il presidente Marino per quel che riguarda la Provincia autonoma di Bolzano. Sarebbe necessario poter distinguere anche questo aspetto, altrimenti si rischia che i dati siano come il famoso pollo di Trilussa. In pratica si tratta di capire che cosa sta accadendo in modo da avere un quadro che ci consenta eventualmente anche di dare al Governo un'opinione o un

indirizzo in materia sanitaria per correggere le distorsioni che si stanno verificando con i piani di rientro.

Quindi, per concludere, la completezza dei dati, un lavoro analitico e la trasparenza potrebbero consentirci - da qui nasce la richiesta di collaborazione - di fare qualcosa di più di una generica denuncia dell'eccesso di spesa per le consulenze - che può darsi siano più o meno utili - per poter invece entrare nel merito di ciò che sta avvenendo nell'organizzazione del sistema sanitario. Tra l'altro mi pare davvero importante risolvere il paradosso secondo il quale le Regioni con i bilanci in ordine appaiono come quelle che "sprecano" più risorse pubbliche nelle consulenze: questo non è accettabile. Dobbiamo capire che cosa c'è dietro le mancate comunicazioni.

Siamo solo all'inizio di questo cammino, ecco perché, signor Ministro, credo che se lei fosse disponibile a collaborare con questa Commissione potrebbe derivarne qualcosa di buono anche per il Governo relativamente alle necessarie modifiche del quadro normativo.

POLI BORTONE (*Misto*). Ringrazio il Ministro per i dati che ci ha fornito e per la loro completezza. Naturalmente, signor Ministro, questi dati mostrano anche dei limiti di lettura, che peraltro lei stesso ha rilevato

all'inizio del nostro incontro, relativi alla completezza del quadro stesso che non permette, al momento, una lettura esaustiva per comprendere quali Regioni siano effettivamente virtuose e quali hanno registrato o meno una inversione di tendenza.

Personalmente ritengo che la lettura dei dati vada fatta non soltanto in termini quantitativi, come già detto, ma soprattutto in termini qualitativi. Questo aspetto, indubbiamente, non possiamo rilevarlo basandoci soltanto su uno schema che ci offre una lettura numerica. La mia Regione, la Puglia, in questo momento è travolta dal problema della sanità. Quindi, per quello che mi riguarda, approfondire alcune tematiche non fa assolutamente male per capire se e come si può invertire una tendenza.

In questo senso credo che forse varrebbe la pena di fare un raffronto anche con gli anni precedenti, posto che abbiamo dei dati che riguardano esclusivamente il 2006, il 2007 e parzialmente - mi pare di capire - il 2008; le ricordo però, signor Ministro, che nel 2005 sono intervenuti dei cambiamenti politici nelle Regioni. Quindi, per esempio, un aggravamento del tema delle consulenze nella mia Regione potrebbe avere altresì una chiave di lettura politica di particolare rilievo e di particolare interesse.

La Commissione dovrebbe avere un quadro più completo rispetto a quello offerto dalla semplice lettura dei dati (penso che potrebbe fare un

approfondimento forse con i dati che lei stesso, Ministro, oppure un altro Ministero può offrirci per aiutarci) per comprendere se per caso non ci sia anche un altro fenomeno, quello della reiterazione delle consulenze sempre alle stesse persone, perché anche questo aspetto può avere dei risvolti da chiarire.

Quanto ai direttori generali, sono dell'idea che la politica non debba entrare nella sanità (ho presentato un disegno di legge in questo senso, ma non mi pare che una folla di colleghi l'abbia firmato). Mi auguro, quindi, che veramente si voglia dare autonomia al sistema sanitario affidando le responsabilità, com'è giusto che sia in un sistema federale quale quello che stiamo disegnando in questi anni.

BRUNETTA, ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. In un certo senso mi sono quasi divertito, nel senso che sono tornato a fare il ricercatore, quindi stavo già valutando tutte le correlazioni e gli incroci di fonte statistica. Il consiglio che posso dare alla Commissione, ovviamente non tirandomi fuori dalla collaborazione, come ho detto fin dall'inizio, è in primo luogo di guardare tutte le fonti di informazione che abbiamo a disposizione, certamente la serie storica sulle consulenze.

Consentitemi un esempio che faccio sempre, proprio per non demonizzare né la consulenza né l'incarico. Se un piccolo Comune teme il verificarsi di una frana e, non avendo tra il proprio personale un geologo, incarica un professionista di fare un'analisi, quella consulenza non solo non è negativa ma è straordinaria. Se però cinque Comuni, per la stessa frana, sullo stesso monte, affidano cinque consulenze laddove ne basterebbe una soltanto, questo è disdicevole. Se poi un Comune di media grandezza - il caso è realmente accaduto, ma non faccio il nome - dà una consulenza per 30.000 euro ad un architetto (anzi ad un'architetta) per la progettazione di fioriere all'esterno della sede comunale stessa, questo mi sembra leggermente disdicevole. Il fatto che un Comune di media grandezza, magari con 2.000 dipendenti, con fior di architetti e di ingegneri negli uffici tecnici, abbia bisogno di una consulenza esterna per progettare delle fioriere, mi sembra, ripeto, leggermente disdicevole. Ovviamente io non posso valutare la "disdicevolezza" (consentitemi il neologismo), ma certamente la trasparenza nei confronti della gente. Tra l'altro questi dati hanno suscitato un enorme interesse, soprattutto a livello locale, con paginate e paginate - vivaddio - sui quotidiani locali. Quindi non demonizziamo, per favore, né prendiamo immediatamente dei numeri per oro colato.

Sto portando avanti la stessa operazione per quanto riguarda l'assenteismo. Spesso ho il forte dubbio che siano particolarmente poco virtuosi quegli enti che registrano una riduzione molto forte dell'assenteismo rispetto a quegli enti che mostrano una riduzione molto piccola del fenomeno, posto che assai probabilmente la forte riduzione è dovuta ad una capacità reattiva dei dirigenti che finalmente si mettono a controllare. Laddove l'elettroencefalogramma è piatto lo è non già perché sono virtuosi, bensì perché i controlli continuano ad essere carenti nonostante gli stimoli. Pertanto bisogna essere molto attenti nell'analisi e non prendere lucciole per lanterne, cosicché chi è virtuoso alla fine magari viene criticato e chi non parla e non sente viene invece classificato tra i virtuosi: quasi sempre è vero il contrario.

Per questa ragione vi invito - e invito me stesso - a mettere insieme un gruppo di lavoro (se possibile, con qualche risorsa, parlo da ricercatore) per effettuare dei campioni, in modo da analizzare *in corpore vili* le singole situazioni, proprio per verificare anche effetti di *spillover*, di travaso dalla finanza ordinaria a una sorta di finanza straordinaria per quanto riguarda le Regioni commissariate.

Un'altra indicazione. Forse non ve ne siete accorti, ma c'è una grande discrepanza salariale per quanto riguarda i dirigenti in generale; osservatela

bene nel settore che vi interessa. Poiché si stanno pubblicando i dati ve li posso fornire estraendoli per il settore sanitario: *curricula*, stipendi, tassi di assenza e di presenza dei dirigenti. Lo farò ben volentieri, perché anche questo è un elemento che serve a fare *matching*, ad esercitare un controllo rispetto alle realtà che abbiamo di fronte.

Se tutto va bene, venerdì prossimo avrò il timbro definitivo sul decreto attuativo della mia legge di riforma (legge 4 marzo 2009, n. 15), ora all'esame del Consiglio dei ministri, dopo i pareri di Camera e di Senato e della Conferenza unificata. Questo provvedimento, che riguarda tutta la pubblica amministrazione, centrale e periferica, reca obiettivi di *total disclosure* per quanto riguarda la trasparenza (per cui tutti i dati a disposizione), ma soprattutto c'è una forte responsabilizzazione dei dirigenti per quanto concerne gli *standard* di fornitura dei servizi, e la fornitura dei dati - guarda caso - sull'assenteismo e sulle consulenze. Sto facendo rientrare nella responsabilizzazione dei dirigenti l'obbligo che già esiste, ma è senza sanzione. Poiché ho introdotto una sanzione, è molto probabile che i dirigenti delle aziende che non hanno comunicato i dati tra qualche settimana saranno incentivati a farlo, diversamente perderanno il salario accessorio, che non è piccola cosa.

POLI BORTONE (*Misto*). È un argomento convincente!

BRUNETTA, ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Lavoriamo insieme dal momento che l'obiettivo, ossia la trasparenza, l'efficienza, la correttezza, è comune. Non demonizziamo però e cerchiamo di non prendere lucciole per lanterne; stiamo attenti perché i ricercatori spesso incorrono in questi errori, utilizziamo quindi tutte le fonti disponibili.

Con i miei poveri mezzi, quelli di un piccolo Ministero, sono a vostra disposizione. Si può anche chiedere all'ISTAT, o ad altra istituzione pubblica, senza dover pagare ricercatori privati, di fare un'analisi (suggerisco l'ISAE che è un ottimo istituto di ricerca). Con un mandato specifico da parte vostra si possono ottenere indagini e quant'altro. Stimolate anche voi la Corte dei conti.

A volte serve anche un'opera di *moral suasion*, il passaggio da un lassismo tollerato ad un regime nuovo, senza alcuna demonizzazione. Quando si imbocca una strada, però, è bene percorrerla con determinazione, mandando prima ripetuti segnali di avvertimento ma poi sanzionando. Poichè la gente ce lo chiede e nel Paese comincia a diffondersi una cultura della trasparenza, lavoriamo insieme: da parte mia

c'è la massima disponibilità a collaborare. Vi ringrazio, anche perché mi ha rincuorato vedere di non essere solo in questa mia azione.

PRESIDENTE. Signor Ministro, siamo noi che la ringraziamo per i dati che ci ha fornito e per lo spirito di collaborazione costruttiva tra istituzioni che ha dimostrato. Certamente daremo seguito a questo nostro incontro con una richiesta formale sui dati che ci ha indicato, perché ci sembrano di grande interesse.

A questo punto, la parte formale dell'indagine è conclusa, quindi i relatori Mazzaracchio e Astore dispongono di un ampio quadro conoscitivo, sulla base del quale potranno elaborare riflessioni, approfondimenti e un programma d'indagine sul territorio da sottoporre alla Commissione.

I lavori terminano alle ore 15.