



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 74

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

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

SEGUITO DELL'INCHIESTA SUI FENOMENI DI CORRUZIONE
NELL'AMBITO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

77^a seduta: mercoledì 14 luglio 2010

Presidenza del presidente MARINO

I N D I C E

**Audizione del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Puglia,
dottor Francesco Lorusso**

PRESIDENTE	LORUSSO
COSENTINO (PD)	
D'AMBROSIO LETTIERI (PdL)	
MAZZARACCHIO (PdL)	
POLI BORTONE (UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE)	
SACCOMANNO (PdL)	

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Puglia, dottor Francesco Lorusso, accompagnato dal vice Procuratore Alfredo Lener.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, il processo verbale della seduta del 7 luglio 2010 si intende approvato.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

Audizione del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Puglia, dottor Francesco Lorusso

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'inchiesta sui fenomeni di corruzione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, che la Commissione ha avviato in ragione delle interdipendenze fra corruzione e mancanza di efficacia ed efficienza nel settore sanitario.

È oggi in programma la libera audizione del dottor Francesco Lorusso, procuratore regionale della Corte dei conti per la Puglia, accompagnato dal vice procuratore Alfredo Lener, a cui diamo il benvenuto.

Nel ringraziare i nostri ospiti per la loro disponibilità, ritengo opportuno perimetrare i temi della seduta odierna. Il procuratore non è qui per riferire in ordine agli episodi di corruzione che hanno interessato più di recente il sistema sanitario della regione Puglia, sui quali sono ancora in corso procedimenti penali e solo all'esito delle relative indagini le carte saranno trasmesse alla Corte dei conti per i profili di competenza. Il procuratore è stato invece convocato per fornire alla Commissione un quadro, dal suo qualificato punto di vista, relativo alle patologie che, per motivi di ufficio, ha avuto modo di segnalare e censurare nel corso degli anni. Se possibile, chiederei al procuratore di soffermarsi su un arco temporale che copra l'ultimo decennio.

La Commissione è interessata a comprendere attraverso quali meccanismi i fenomeni corruttivi, intendendo questi ultimi in senso lato, si siano radicati nel sistema sanitario pugliese, anche al fine di individuare possibili contromisure di tipo legislativo o amministrativo.

Do quindi la parola al dottor Lorusso, chiedendogli di limitare possibilmente il suo intervento iniziale a circa 15 minuti, per dare la

possibilità ai commissari presenti di intervenire con osservazioni e domande. Se ci sarà il tempo, daremo di nuovo la parola al procuratore, altrimenti - in base allo svolgimento del dibattito - gli chiederemo di fornirci una memoria scritta, nel caso che le domande poste dai commissari siano dettagliate e richiedano risposte più puntuali.

LORUSSO. Signor Presidente, posso affermare che i fenomeni sono sempre gli stessi, anche se, più che di corruzione, parlerei di *mala gestio*, di una pessima gestione.

Più volte ho detto alle autorità politiche che in Puglia non mancano le eccellenze professionali; è l'organizzazione del sistema sanitario che andrebbe rivista, in modo da evitare l'insorgenza di questi fenomeni patologici che si ripetono nel tempo e che riguardano essenzialmente l'esternalizzazione - e quindi gli appalti - dei servizi, le consulenze esterne e i fenomeni delle transazioni.

C'è poi il grosso problema della gestione del personale, con un'alta conflittualità tra il personale dipendente medico, paramedico e non medico, dovuto soprattutto a promozioni sul campo (chiamiamole così, con un eufemismo), che generano irritazione in coloro che probabilmente aspettavano quella promozione e non l'hanno ricevuta. Tali episodi però, per la procura della Corte dei conti, sono più marginali: noi incentriamo la

nostra attenzione soprattutto sui fenomeni di cattiva gestione, da cui discendono danni erariali, in termini di maggiori spese o di minori entrate.

È evidente che il caso delle minori entrate, derivate da una cattiva gestione dell'incasso dei *ticket*, è estremamente residuale, sebbene questi fenomeni potrebbero verificarsi e in effetti sono accaduti. Incide maggiormente il fenomeno delle maggiori spese, che sono dovute ad alterazioni dei prezzi di appalto dei servizi, soprattutto di quelli che si incentrano sui presidi ospedalieri. Mi riferisco al servizio alberghiero degli ospedali, comprendente la mensa per i malati e per i dipendenti e la pulizia dei locali e della biancheria.

A parte i casi di malasanità (gli errori medici sono dovuti a tante cause), nel settore sanitario la maggior parte degli eccessi di spesa è legata agli appalti. Proprio per questo nella mia relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007 (che è rinvenibile su Internet), riferita al 2006, di fronte al testo della legge regionale n. 39 del 2006, che nel Titolo II prevedeva «Norme per il contenimento della spesa sanitaria», giudicai che gli strumenti per il perseguimento di questo risultato erano inadeguati. Infatti, per contenere la spesa sanitaria, e soprattutto - ripeto - la spesa per i servizi, è necessario analizzare attentamente il bando, il capitolato speciale e l'elenco prezzi. Questi sono i tre documenti fondamentali.

In quella sede suggerivo di non assegnare alla giunta regionale il

controllo sugli stipulandi contratti dei direttori generali superiori a 500.000 euro, come era stato inopinatamente previsto in quella legge. Uso il termine «inopinatamente», perché a mio modesto avviso aver fatto rientrare anche la giunta in quel tipo controllo, per un osservatore come me, che si occupa tra l'altro anche di diritto, era un ritorno all'antico. In sostanza, con tutte le cosiddette leggi Bassanini, a partire dalla n. 142 del 1990, ma anche con il decreto legislativo n. 29 del 1993, di riforma del pubblico impiego, il legislatore ha indicato che occorre una netta separazione tra il momento volitivo politico e il momento gestionale.

A mio modesto avviso - consentitemi questa osservazione come cittadino, elettore e contribuente - nei tempi recenti c'è stato un passo indietro. Avendo i capelli bianchi, posso dire che questo è un Paese che spesso danza il minuetto, fa un passo avanti e due indietro.

Con le citate leggi Bassanini e la cosiddetta legge Frattini, che ha riproposto lo *spoil system*, c'è stato un ritorno al passato, sicché nella gestione la politica è uscita dalla porta ma è rientrata dalla finestra.

Dicevo che ho criticato quella norma della legge regionale, perché a mio modesto avviso il controllo sull'attività dei direttori generali, in modo precipuo sui contratti da stipulare superiori a 500.000 euro, avrebbe potuto essere attribuito per esempio all'ARES della Puglia, l'agenzia regionale della sanità.

Successivamente, ho anche suggerito al presidente e all'assessore *pro tempore* di creare, attraverso l'ARES, bandi di gara omogenei, a seconda della tipologia del servizio; capitolati speciali omogenei ed elenchi prezzi omogenei, proprio per consentire un confronto immediato e percepire *ictu oculi* quale direttore generale persegue una politica di contenimento della spesa e chi invece trascura questo aspetto. Quindi, ho dato anche delle indicazioni in modo didascalico.

So soltanto che qualche tempo dopo il controllo è ritornato all'assessorato regionale alla sanità. Siccome il legislatore è sovrano e noi siamo soltanto modesti operatori ed esecutori della legge, ci atteniamo alla legge e la osserviamo. Quindi, i maggiori fenomeni si annidano, per ciò che riguarda la competenza della Corte e in termini di maggior spesa, negli appalti dei servizi come è il caso dei cosiddetti servizi informatici.

Faccio un esempio rivolgendomi in particolare al Presidente che è un medico, peraltro eccellente (non è una piaggeria, ma la verità dei fatti): sto seguendo un'indagine sugli appalti per l'acquisizione dei servizi di monitoraggio dei gas anestetici nelle sale operatorie. Ho scoperto che nei bandi di gara spesso si prevedono per le imprese dei requisiti o delle metodologie di lavoro che possono indirizzare il mercato verso un unico soggetto offerente, impedendo di fatto la libera concorrenza. Per fortuna,

alcune aziende sanitarie pugliesi hanno capito il messaggio e si sono fermate. Mi auguro che in prosieguo il fenomeno non si ripeta.

Vi ho fatto un esempio per dirvi come spesso tra i meccanismi di normale evidenza pubblica si annidino invece meccanismi che nulla hanno a che vedere con la libera concorrenza e che, invece, indirizzano il mercato e il soggetto che propone l'offerta verso un'unica forma di offerta.

Un altro settore d'indagine è quello delle transazioni. Qualche anno fa, il mio ufficio si occupò di una vicenda che i miei conterranei conoscono bene: sto parlando della ASL di Taranto dove addirittura si era arrivati a stipulare transazioni con società cooperative costituite dopo l'affermata insorgenza del debito. Lascio a voi ogni commento. Naturalmente questi fenomeni la procura li ha perseguiti: ha citato in giudizio i responsabili e abbiamo avuto già dei primi risultati in termini di condanne. In qualche caso abbiamo anche usato lo strumento del sequestro preventivo e conservativo dei beni, trattandosi di cifre di un certo rilievo e disponendo i soggetti interessati di patrimoni immobiliari. Ovviamente tutto è avvenuto nel rispetto delle norme.

Mi sia consentito di aggiungere una notazione: le leggi del 2009 hanno un po' demoralizzato gli uffici inquirenti della Corte. E' vero che la norma stabilisce che il procuratore deve iniziare le sue indagini in conseguenza di denunce specifiche e concrete - d'altra parte tale

terminologia era già stata usata dal giudice costituzionale - ma ritengo eccessivo aver previsto le cosiddette nullità processuali, non solo per gli atti da redigere ma anche per gli atti già redatti. Si è contravvenuto in questo modo al principio generale - chi si occupa di diritto come me sa che nel processo, come nell'attività amministrativa, vale il principio *tempus regit actum* - secondo cui la norma può avere vigore d'ora in poi e non per il passato. Sicché se ho posto in essere un atto non conoscendo perché non c'era la causa di nullità, questa sanzione non mi può essere applicata.

Notiamo talvolta degli eccessi da parte del legislatore, che si potrebbero benissimo temperare. Se si stabilisce la nullità d'ora in poi, *nulla quaestio*; se la denuncia deve essere specifica e concreta, va benissimo. Come procuratore ho sempre distinto le denunce, comprese quelle anonime, in tre tipi: c'è il grafomane - purtroppo ognuno di noi ha le sue manie - o il livoroso che dice di tutto contro tutto e tutti, specie quando prende a riferimento un singolo soggetto; poi ci sono denunce molto specifiche, concrete e dettagliate dove la firma non c'è e se ne capisce la ragione (il timore di rappresaglie). La procura ha sempre preso in esame quest'ultimo tipo di denunce arrivando anche a risultati concreti.

Sicché, secondo me, è stato bene che il legislatore abbia precisato che la denuncia deve essere specifica e concreta; ha detto bene che tutti gli

atti posti in essere in violazione di questo principio d'ora in poi devono essere nulli, però è un eccesso aver esteso questa nullità al passato.

Tornando alla regione Puglia, ho portato dei dati che vi riferisco. Oggi rileviamo danni all'Erario nelle transazioni, negli appalti di servizi, non nei lavori perché il legislatore nel 1992 ha soppresso il sistema della revisione prezzi che era un meccanismo generatore di maggiori spese. Oggi l'attenzione è sull'adeguamento del canone dei contratti di servizi a durata pluriennale: anche questi meriterebbero da parte del legislatore una piccola modifica. Spesso gli uffici della pubblica amministrazione, invece di dominare l'appalto nei riguardi dell'appaltatore privato, sono dominati dagli uffici degli appaltatori privati.

Attualmente ci sono 25 fascicoli aperti che riguardano le ASL della regione Puglia (sull'ultima provincia nata, la BAT, ovviamente c'è poco). In passato abbiamo introdotto vari atti di citazione che hanno riguardato anche la passata legislatura (2001-2005); risultano poi 50 provvedimenti archiviati o di archiviazione, e mi spiego. Quando riceviamo una serie di denunce, personalmente uso il metodo del filtro: c'è la denuncia specifica e concreta, che merita l'apertura di un fascicolo, e ci sono le denunce del tipo che vi ho testè riferito, che non meritano considerazione (provenienti, ad esempio, dal cittadino che spesso per uno sfogo si rivolge alla giustizia). In

tal caso parliamo di prearchiviazione: sono lettere che archiviamo perché di scarso rilievo.

I fascicoli vengono archiviati a seguito di un'istruttoria, ossia dopo che ci siamo resi conto che, sebbene l'illegittimità possa concretizzarsi, non ne sia derivato un danno o, in caso di danno, quando la colpa del soggetto interessato non sia né dolosa né grave; oppure se il nesso di causalità tra il dato oggettivo e quello soggettivo sia stato reciso da qualche intervento esterno; oppure ancora nel caso in cui la denuncia arrivi quando sono ormai scaduti i termini prescrizionali. Le nostre archiviazioni sono decise nell'ambito della procura; non c'è il vaglio di alcun giudice. Si tratta di una valutazione che fa il procuratore insieme al sostituto procuratore. Personalmente, nonostante io non sia tenuto a farlo, preferisco far siglare i miei atti dai colleghi d'ufficio perché, come si dice dalle mie parti, quattro occhi vedono meglio di due.

PRESIDENTE. Vorrei fare un'osservazione su un dato di cui lei forse è già a conoscenza. A proposito del modo in cui vengono acquisite le segnalazioni, a cui lei ha accennato, durante la mia esperienza di lavoro negli Stati Uniti rimasi molto colpito dal sistema lì utilizzato. Come lei sa, negli Stati Uniti ci sono due meccanismi per i rimborsi: quello privato, che è il meccanismo prevalente, e quello pubblico.

Siccome in ambito pubblico avvenivano - forse avvengono ancora oggi - delle frodi realizzabili in modo piuttosto semplice (basta aumentare il valore dei cosiddetti DRG (*diagnosis related groups*), che per il sistema pubblico esistono ancora anche in America), il Dipartimento di giustizia istituì un sistema che nel nostro Paese farebbe molto discutere: da molti anni esiste la possibilità, per un medico o un infermiere che lavora in una struttura ospedaliera, di segnalare una frode e il Dipartimento di giustizia, una volta recuperati i soldi, riconosce al segnalatore, a cui viene garantito l'anonimato, il 10 per cento del volume monetario recuperato.

LORUSSO. È una sorta di sistema premiale.

PRESIDENTE. Le assicuro che tale sistema ha fatto aumentare le denunce e diminuire il rischio di frodi. Un simile sistema verrebbe certamente molto criticato in un Paese come il nostro.

La mia domanda è se la legge che attribuisce poteri gestionali alla giunta o all'assessore alla sanità è stata oggetto di impugnazione innanzi alla Consulta da parte del Governo nazionale per lesione del principio di separazione tra politica e amministrazione.

COSENTINO (PD). Signor Presidente, vorrei ringraziare il dottor Lorusso per la sua preziosa introduzione. La finalità di questa Commissione non è tanto quella di indagare su specifici fatti, dei quali peraltro già si occupa la magistratura penale, ma di raccogliere riflessioni e valutazioni che ci possano consentire di dare un indirizzo al Governo e al Parlamento sulle modifiche da introdurre, sulla verifica della qualità dei sistemi di controllo, sulle tendenze in atto. Da questo punto di vista, alcune delle sue riflessioni sulla possibilità di rendere più efficace l'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti possono essere molto utili per il lavoro affidato alla nostra Commissione.

Dottor Lorusso, conferma ciò che ha anticipato il Presidente in apertura di seduta, ossia che, come specificato nelle considerazioni che lei ha svolto nella relazione del marzo 2010 a proposito degli aspetti che riguardano l'emergere di fatti di rilevanza penale, la Corte dei conti è in attesa di ricevere la documentazione da parte delle procure inquirenti? Se invece ciò è avvenuto in parte, può fornirci qualche elemento di valutazione in proposito?

LORUSSO. Signor Presidente, le chiedo il permesso di rispondere subito a questa domanda, poiché mi ripromettevo di farvi cenno alla fine. L'altro ieri

ho incontrato il procuratore Laudati, che mi ha comunicato una notizia nuova.

Poiché la procura della Repubblica di Bari si interessa di tutti i problemi della sanità in Puglia e quindi di tutti i fenomeni che riguardano le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, siamo addivenuti ad un accordo riguardante gli episodi dell'estate scorsa e quelli più recenti. Sulla vicenda a cui facciamo riferimento si sono innestati vari fattori penalmente rilevanti, che vanno dalla prostituzione allo spaccio di droga, ma anche fenomeni connessi alla gestione dei contratti pubblici. Onde evitare che la procura della Corte venisse invasa di carte inutili, abbiamo stabilito che, una volta esercitata l'azione penale (come previsto dall'articolo 129, comma 3, del codice di procedura penale), alla Corte dei conti sarà inviata un'informativa nel caso emergano da tale vicenda profili di danno erariale.

Mi è già arrivata la prima informativa concernente un concorso per primario ad Altamura, per il quale sono stati emessi dei provvedimenti cautelativi nei riguardi del direttore generale della ASL di Bari. Il procuratore Laudati mi ha inoltre comunicato che, avendo loro concluso le indagini, mi arriveranno a breve varie informative.

COSENTINO (PD). Vorrei porle un'altra domanda. Mi sembra di poter dire - ma su questo vorrei una conferma o un'articolazione del giudizio da

parte sua - che le funzioni di controllo esercitate dai colleghi dei revisori dei conti delle ASL si siano dimostrate nel corso di questi anni meno efficaci di quanto forse sarebbe opportuno. Secondo l'esperienza maturata dalla nostra Commissione, episodi assai discutibili che poi diventano oggetto di indagini penali, contabili ed amministrative non vengono individuati sulla base delle segnalazioni di tali colleghi. Ritenete che la funzione svolta dai colleghi sia positiva anche se ridotta, come a me pare, oppure avete elementi di valutazione diversi e suggerimenti su come sia possibile rafforzare lo strumento dei controlli sotto questo profilo?

Un'ulteriore considerazione. Da altre vicende ho appreso che vi sono transazioni, con fornitori o direttamente con aziende o strutture accreditate nel campo dei servizi sanitari, realizzate prima ancora che venga decisa la liquidazione del dovuto, quindi diciamo a spanna.

Qualcosa di questo genere è nella vostra esperienza?

Infine, alcune Regioni italiane, tra queste l'Abruzzo, il Lazio e forse anche la Puglia, hanno stipulato, in particolare negli anni precedenti, contratti di cartolarizzazione del debito, che secondo gli esperti apparivano particolarmente favorevoli al sistema bancario di intermediazione che proponeva questi contratti.

LORUSSO. Si riferisce ai derivati?

COSENTINO (PD). Ai derivati e ai contratti con Merrill Lynch, stipulati secondo regole che potrebbero essere intese come norme capestro, assai poco rispondenti ad una logica di tutela della pubblica amministrazione e del denaro pubblico.

Anche su questo punto vorrei sapere se, nel corso del vostro lavoro, avete riscontrato o meno la corrispondenza di tali giudizi alle realtà che avete incontrato.

D'AMBROSIO LETTIERI (PdL). Non resto assolutamente stupito dalla efficacia, seppur nella sintesi, della relazione del procuratore Lorusso, perché non solo seguo la sua attività, per quello che riporta la stampa, ma conosco anche il suo impegno nello svolgimento di un ruolo così delicato, come posso verificare soprattutto nell'annuale appuntamento dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Il procuratore Lorusso ha detto che i suoi capelli bianchi lo legittimerebbero - ed è realmente così, ma non è solo questo il motivo - a fare qualche considerazione di carattere generale. Egli ha parlato della presenza nella mia Regione, la Puglia, di elementi di eccellenza ed ha posto la sua attenzione su un problema che ha definito di *mala gestio*.

La Corte dei conti, per la natura stessa della sua funzione, non può svolgere attività preventiva, se non per il monito che può scaturire dalla relazione del procuratore generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ove tale monito trovi orecchie attente e ad esso conseguano provvedimenti adeguati degli organismi politici e soprattutto legislativi. L'attività della Corte dei conti è sostanzialmente di tipo repressivo, perché si svolge *ex post*, quando l'atto che causa il presunto danno erariale è stato commesso.

Mi interessa avere due informazioni. Innanzi tutto, vorrei sapere quali sono i tempi di accertamento dei fatti, cioè se la magistratura contabile è afflitta - per motivi di organico, immagino - dalle stesse patologie, dalle stesse lungaggini della magistratura civile e penale e se questa eventuale dilatazione dei tempi incide sull'efficacia dell'azione di intervento repressivo e sulla richiesta di ristoro dei danni accertati. Mi chiedo inoltre se, durante questi numerosi anni di puntuale e feconda attività ai vertici dell'organo inquirente, ha potuto verificare che c'è un riscontro al monito da lei puntualmente indirizzato alla comunità nel suo complesso.

All'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009, il procuratore Lorusso non ha mancato di fare riferimento a qualche eccesso di affarismo in politica, ma soprattutto ha censurato l'organo legislativo regionale,

contestando la violazione - mi pare neanche tanto presunta, perché il procuratore si è espresso in modo estremamente diretto e puntuale - dell'articolo 97 della Costituzione, attraverso l'approvazione della legge n. 45 del 2008, che tra l'altro prevedeva la generalizzata stabilizzazione di svariate categorie di personale precario, soprattutto nella sanità (parliamo di qualche migliaio di persone). Questo indubbiamente ha causato un danno notevole per l'Erario, non foss'altro per il contenzioso che poi si è sviluppato.

Nel mirino della Corte dei conti, peraltro, sono finite anche le stabilizzazioni dei precari dell'ARPA e dell'ARES, a seguito quindi di un'estensione ampia di questo percorso legislativo audace, apparentemente confliggente con le previsioni dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

Come valuta il procuratore della Corte dei conti l'attività legislativa della regione Puglia, stanti le contraddizioni derivanti da una politica che non solo gestisce, ma legifera anche in contraddizione con le previsioni della Carta costituzionale? È un argomento che ci interessa non come oggetto di conversazione di tipo convegnistico, ma perché tra le finalità della Commissione c'è anche quella di individuare un *fil rouge* che unisce certi comportamenti, che possono in parte derivare dalla *mala gestio* e in parte da un'evidente necessità, dettata da fatti (dei quali poi magari si occupa la procura), di perseguire e raggiungere obiettivi che sono contrari

non soltanto alla corretta gestione delle risorse, ma anche ai più elementari principi di buona amministrazione.

SACCOMANNO (*PdL*). Ringrazio il dottor Lorusso per i dati che ci ha fornito e per la disponibilità che ci ha dimostrato e che gli chiederemo ancora. Ritengo infatti che, sulle base degli indirizzi e delle riflessioni che il procuratore ha espresso, dovremo porre domande che a mio avviso sono importanti.

Naturalmente, dottor Lorusso, lei ha l'esperienza per valutare ed eventualmente indirizzare meglio i miei quesiti, perché indubbiamente potrei toccare questioni non pertinenti. Tuttavia, al di là dell'indirizzo generale che le ha dato il Presidente, vorrei che lei cogliesse ciò che questa Commissione vuole sapere dalla voce dei suoi commissari (in questo momento sostituisco anche l'altro relatore, che non è presente), pur condividendo totalmente gli interrogativi posti dal collega Cosentino.

Le rivolgerò alcune domande che possono sembrare non collegate tra loro, frutto di miei pensieri anche a seguito degli interventi dei colleghi, che mi hanno stimolato alcune riflessioni.

Innanzitutto, chiedo al Presidente se possiamo acquisire l'elenco delle inchieste citate dal procuratore, sempre che egli ritenga di potercelo consegnare.

LORUSSO. Certamente, posso lasciarvene copia.

SACCOMANNO (PdL). Sarebbe utile conoscere anche quelle archiviate, perché rappresentano un cumulo di dati, un momento di attenzione su determinate problematiche. Dal momento che indaghiamo un sistema, come ha detto il collega Cosentino, vorremmo comprendere, per quanto è possibile nell'ambito delle competenze politiche, quali sono i percorsi che lo determinano. Infatti, andando oltre le sue opportune riflessioni, potremmo probabilmente intravedere percorsi legislativi che consentano di tutelare questo sistema, di correggerne le distorsioni e di sottoporlo ad una verifica diversa. Questa è la premessa iniziale.

Desidero ora porle una domanda specifica. Sulle proroghe dei contratti dei diversi servizi avete avuto mai denunce? Avete trovato modo di interessarvi ad esse? Esistono proroghe per le quali diventa difficile talvolta ricordarne la delibera iniziale: senza un grande capitolo di raccordo iniziale, neanche troppo sintetico, può esserci difficoltà a trovare la fonte originaria tante sono state le proroghe nel tempo.

Esiste un altro fenomeno che ho colto dall'esterno e mi piacerebbe conoscere il suo punto di vista. Non mi è mai apparso chiaro quel meccanismo in base al quale si può prorogare purché ci sia diminuzione del

3 per cento del compenso: a quel punto non si deve far niente, si può andare avanti. Molti contratti vengono prorogati in una previsione di diminuzione che è legittima. Quanto questo - lo chiedo all'uomo d'esperienza - incide sulla possibilità di determinare un vizio di percorso e di comportamento, che ci allontana dalla possibilità di emanare i bandi?

La nostra inchiesta non mira a scoprire chi ha stipulato un contratto, che è un aspetto che può o meno interessare, ma a stabilire che il potere legislativo può intervenire per affermare un determinato percorso. Per questo motivo indaghiamo su atteggiamenti di questo tipo.

Sul sistema delle proroghe qual è la riflessione della Corte dei conti; quali le preoccupazioni, quale l'impotenza determinate magari da una mia stessa legge? Vorremo comprendere qual è l'impotenza che avverte chi ha per abito mentale quello di controllare che non vi sia un danno erariale nella pubblica amministrazione e lo ritrova in questo sistema.

Non so se tra le note relative alle inchieste che ci lascia troveremo riferimenti all'inappropriatezza dei DRG che hanno determinato obiettivo danno erariale, espresso non solo in questa formulazione immediata ma anche attraverso transazioni di cui spesso siete venuti a conoscenza soltanto per l'atteggiamento di organi tecnici e non indicate in delibera. In altre parole, se un determinato istituto valuta come alta specialità (mi rifaccio alla mia esperienza) una banale riabilitazione di caviglia o una frattura di

malleolo, probabilmente la deliberazione di Giunta che sana i rapporti con gli istituti passerà anche attraverso il suo controllo per cui ne ha maggior certezza e contezza; ma le è accaduto di avere avuto ricorsi o osservazioni che questa procedura sia passata attraverso transazioni di tipo organizzativo?

Le è accaduto, per esempio, che si facciano passare per articoli 56 casi riconducibili ad altro articolo grazie ad un accordo, per esempio, presso l'ARES? Vi sono stati ricorsi o momenti di attenzione nella nostra Regione? È diventato un fatto normale? Abbiamo contezza di quanti milioni di euro girano intorno a questi interventi? Oppure dobbiamo ipotizzare un altro meccanismo, visto che parliamo di 15 anni?

In tutto ciò ricomprendo anche la mia incapacità, non parlo solo degli altri nell'aver prodotto questo sistema. Anche la decisione transattiva diventa un fatto d'ufficio e, addirittura, di organo tecnico, che non arriva alla giunta ma che ha conseguenze di bilancio che si possono trovare nelle pieghe dei consuntivi con stranezze importanti.

Vorrei fare poi una domanda sui percorsi dell'informatica. Riguardo alle implementazioni degli appalti iniziali, vi sono mai pervenute denunce relative all'informatizzazione regionale? In Puglia abbiamo un grande sistema di informatizzazione e, probabilmente, nei suoi meccanismi è anche invidiato da molti, ma presso la Corte dei conti quei 20 miliardi di

lire di allora (pari a circa 10 milioni di euro di oggi) sono stati mai oggetto di osservazione? È stato detto che probabilmente è tutto tranquillo, ma potrebbe non essere così: potrebbe trattarsi di un fenomeno molto importante in un settore che economicamente è esplosivo già nei cambiamenti di cifre. Un prodotto che all'epoca costava 500.000 lire, per la sua complessità oggi probabilmente costa un milione di euro; ma esclusi questi percorsi e queste variabili, è mai stata posta questa attenzione?

Abbiamo avuto momenti d'allarme anche in meccanismi che possono sembrare singoli? Seppure non c'è stato un fenomeno di corruzione chiara, anche il semplice malcostume o la mala gestione, su sei Province, potrebbero determinare il lavoro di 1.500 persone addette al sistema, che sono un numero rilevante. C'è stata un'osservazione? È un fatto significativo, sotto controllo?

Con il collega Bosone sono relatore di una inchiesta sulla psichiatria e ci è capitato di imbatterci nelle implementazioni delle cooperative. Le sono capitati casi di cooperative cui inizialmente sia stato assegnato il servizio di pulizia di una stanza e successivamente sono finite per gestire - lo abbiamo verificato in un'ispezione - un'intera Provincia con un servizio di psichiatria? Se non fosse materia diversa, si sarebbe potuto parlare di una *holding*. Nel caso da noi esaminato si era partiti con un affidamento a tre persone.

Ci sono riscontri di implementazioni senza gara? Quando abbiamo interrogato questi soggetti ci hanno risposto che erano partiti inizialmente con un incarico e successivamente ne avevano ricevuti altri. Probabilmente si tratta di un fatto che porta maggiori risparmi ed è giusto che la Corte dei conti non sia stata coinvolta, però volevo sapere se vi era stato un qualche interessamento da parte vostra o se vi eravate fatti un'idea diversa dalla mia.

Sono stati molti i bandi di gara denunciati per l'ipotesi di danno erariale? Le racconto un fenomeno, anche perché credo sia opportuna una riflessione anche in questa sede: è accaduto che a seguito della pubblicazione di bandi di gara venissero presentate in procura una serie di denunce e che le stesse siano state poco dopo inaspettatamente ritirate. Di solito è il secondo soggetto a proporre stabilmente ricorso, per sostituirsi al primo: se questi ritira la denuncia potrebbe essere intervenuto un accordo tra i due (in tal caso o non denunciava il vero o era vero comunque quanto denunciava inizialmente) oppure può esserci stata compensazione addirittura attraverso terzi che ho visto inserirsi nel sistema.

È arrivato mai nulla sui bandi di gara che vi ha potuto far percepire questo pericolo, che può essere un fenomeno sotterraneo che non riusciamo a far emergere? Data la sua esperienza, potrebbe darci un suggerimento su

come rivalutare questi aspetti? Avete avuto già richieste per valutare bandi di questo tipo?

Vorremmo poi avere un quadro delle consulenze in Puglia. La senatrice Poli Bortone ha chiesto perché i dati relativi alle consulenze di tale Regione non vengono comunicati; lo stesso procuratore generale della Corte dei conti di Roma ha precisato che tali dati mancano e non vengono pubblicati. Avete rivolto la vostra attenzione alla questione delle consulenze oppure è estremamente complesso il meccanismo per il quale si possa arrivare a una denuncia chiara in tal senso?

Ho constatato che vi sono consulenze che durano anni e destano qualche perplessità. La procura sta esaminando delle denunce in proposito, ha avviato delle riflessioni?

La gestione del personale è certamente uno dei grandi capitoli. Nel momento in cui ci sono emergenze, riduzioni del *turn over*, tagli di personale e quant'altro, diventa ancora più grave ferire chi ha legittime aspettative con degli scavalcamenti. Ci può dare una dimensione delle denunce? Vi viene mai il dubbio, il sospetto, in relazione a fatti legittimi che giungono alla vostra attenzione e per i quali non potete sostenere che sia derivato un danno (la nomina di un determinato soggetto alla direzione di un servizio oppure la chiusura o l'apertura di un dipartimento), che non si tratti di operazioni efficienti dal punto di vista della gestione economica o

sotto altri profili? Ripeto: vi sono denunce, avete suggerimenti in proposito?

POLI BORTONE (*UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE*). Signor Presidente, gli interrogativi posti dai colleghi sono molto interessanti e sarebbe importante che venissero soddisfatti. Ho letto sia la relazione del procuratore del 2006, per avere un'idea di quanto accaduto fino a quel momento, sia la relazione del 2010. Sinceramente, non saprei cogliere la differenza tra quanto accaduto nella legislatura 2000-2005 e le vicende verificatesi nella legislatura 2006-2010. La mia prima curiosità è perciò comprendere le eventuali differenze: rispetto alle problematiche evidenziate nella precedente relazione, vi è stato qualche miglioramento o una differenza comportamentale?

Mi sembra in realtà che la relazione del 2006 sia già dura: in essa si fa riferimento a una presunta truffa per l'acquisto di protesi ortopediche, quindi non mi sembra che i fatti più recenti siano una novità. Cito ancora l'incongruo acquisto (avvenuto già nel 2006) di sistemi informatici, da parte di un'azienda ospedaliera, di una società di servizi ad intero capitale pubblico; l'affidamento da parte da parte di un'azienda sanitaria a una ditta privata del servizio di gestione informatica del protocollo; una truffa commessa da medici e farmacisti a danno del servizio sanitario regionale

per indebite prescrizioni farmaceutiche. Insomma, l'elenco delle ipotesi di danno è piuttosto consistente ed andrebbe verificato per confrontarlo con quanto accaduto negli anni successivi.

Finora non si è parlato degli accreditamenti delle residenze sanitarie assistite. Si tratta di un capitolo che considero molto importante per la gestione della sanità in Puglia, non soltanto per i risvolti giudiziari che andranno chiariti in altra sede, ma rispetto alle ipotesi di piani regionali e dello stesso piano di rientro della sanità, nonché dell'ipotizzato abbattimento di migliaia di posti letto. Abbattere 2.000 posti letto della sanità pubblica lasciando intatta la sanità privata, secondo la mia opinione, ha una forte valenza non solo politica, ma anche economica. Mi piacerebbe pertanto sapere se la Corte dei conti ha rilevato qualche problema rispetto ai costi delle residenze sanitarie assistite.

Lei, dottor Lorusso, affermava che avrebbe affidato i controlli all'ARES. Dal momento che noi parlamentari siamo sempre destinatari delle notizie più varie, vorrei sapere se le notizie che abbiamo ricevuto sull'ARES Puglia siano rassicuranti o meno. Abbiamo notizie di consulenze esterne costate migliaia di euro per cause presso il TAR: 70.000 euro per due udienze mi sembra un po' tanto. Pare inoltre che vi sia un nucleo di valutazione che, non so da quanto tempo, riceva gettoni di 1.000 euro a

seduta per quattro sedute al mese. Non so se tali situazioni siano vere, per cui vorrei che ci venissero fornite delucidazioni al riguardo.

Il tema che il procuratore ha molto opportunamente sottolineato più volte è quello degli appalti dei servizi. Anche a me piacerebbe sapere delle proroghe, se sono state fatte con una convenienza o meno dell'amministrazione, ossia - l'ha ricordato anche il senatore Saccomanno - con una percentuale minore, sia pure minima, rispetto all'appalto iniziale. È pur vero che in questa manovra finanziaria sono state approvate proroghe di appalti di sette anni a situazione invariata, quindi non possiamo meravigliarci più di tanto se in una Regione avviene ciò che a livello nazionale si avalla con una legge.

Mi piacerebbe anche conoscere l'origine - poiché stiamo parlando di tre legislature - di alcuni appalti di servizi, i relativi bandi e la convenienza di tali appalti.

Signor Presidente, non aggiungo altre domande perché le relazioni che ci hanno allarmato sono chiare ed altri quesiti sono già stati posti dai colleghi.

MAZZARACCHIO (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio il procuratore Lorusso per avere accolto l'invito di questa Commissione. Vorrei precisare che avevo già sottolineato e posto all'attenzione dei colleghi il fatto che le

relazioni della Corte dei conti vengono regolarmente trasmesse al Parlamento, il quale ne era dunque già in possesso.

In ogni modo, occorre fare una distinzione: non possiamo far carico al dottor Lorusso di tutte queste tematiche; questi è procuratore della Corte dei conti e non un consulente della nostra Commissione. Quindi, nel porgli i quesiti, come hanno fatto i colleghi, dobbiamo distinguere le questioni che implicano la responsabilità contabile degli amministratori da quelle che comportano responsabilità penali e che riguardano l'amministrazione della giustizia.

Per quanto riguarda la regione Puglia, inoltre, bisogna distinguere due diversi periodi: la gestione condotta in un momento particolarmente delicato nel quale era stato dichiarato il dissesto della Regione, con 6.000 miliardi di debiti (è inutile aprire questo discorso; tutti sappiamo cosa significa la dichiarazione di dissesto finanziario), e la gestione ordinaria. È chiaro che sono due momenti diversi di gestione.

Il procuratore ha sottolineato alcuni aspetti, che riguardano, più che la gestione di una singola Regione, le deficienze che esistono nella pubblica amministrazione in genere ed ha elencato i provvedimenti che bisognerebbe adottare per evitare alcune disfunzioni. Dobbiamo dunque limitarci alle funzioni specifiche della Corte, distinguendo le responsabilità

di natura penale; se restringiamo il campo, avremo le idee molto più chiare riguardo alle responsabilità contabili.

Per quanto riguarda le altre responsabilità, possiamo discuterne anche in questa sede, ma certamente con un altro interlocutore, non con la Corte dei conti, che altrimenti verrebbe caricata eccessivamente dei molti problemi riguardanti la regione Puglia. È vero che il procuratore Lorusso è giovanile, nella sua forma di espressione e nella sua volontà di operare, però dovremmo stare attenti ad agire secondo i nostri limiti e le responsabilità di ciascuno.

PRESIDENTE. Dottor Lorusso, le cedo nuovamente la parola per consentirle di rispondere alle domande che le sono state poste, pregandola di rispettare il termine delle ore 15,30, poiché dobbiamo partecipare alla seduta della Commissione sanità. Se riterrà di dover rispondere in modo più approfondito ad alcune domande specifiche, attenderemo molto volentieri una sua memoria più dettagliata, che certamente ci aiuterà nel nostro lavoro di inchiesta.

LORUSSO. Cercherò di essere esaustivo, signor Presidente.

Innanzitutto, il Governo centrale non ha impugnato le leggi regionali riguardanti il controllo sull'attività gestoria dei direttori generali, perché -

come dicevo - prima questo controllo fu esercitato dalla giunta, ma alcuni mesi dopo tornò all'assessorato regionale alla sanità.

A questo punto, si introduce il discorso del controllo in senso ampio, che è stato fatto dai senatori Cosentino e D'Ambrosio Lettieri. Quest'ultimo ha recentemente presentato, insieme ad altri senatori, un disegno di legge al Senato per la riforma della Corte dei conti.

Se me lo consentite, vorrei fare una breve digressione sui controlli. Nel nostro Paese, siamo passati da un sistema formalistico francese ad un sistema di *auditing* anglosassone, dimenticando però qual è la funzione stessa del controllo. Ricordo che la parola «controllo» deriva dalla contrazione del termine francese «contro-ruolo»: pertanto, la Corte deve svolgere un contro-ruolo - che le è proprio - del governo o dei governi, atteso che, al di là dell'attuazione del federalismo, già abbiamo una forma di decentramento dei poteri che postula tale funzione.

Questo non significa che dobbiamo tornare all'antico, perché quello che si svolgeva prima lo definivo controllo burletta, dato che si trattava di un controllo cartolare che ha dato pessimi risultati. Non a caso, all'indomani del fenomeno di Tangentopoli, è stata approvata la legge n. 20 del 1994: essa restringe il novero dei controlli preventivi ad una determinata congerie di atti, estende il controllo successivo e aumenta o introduce il controllo di gestione.

Tuttavia, a mio avviso, abbiamo perso il significato del controllo inibitorio. Mi spiego meglio. Il senatore Cosentino mi ha posto la domanda sui derivati. Ebbene, nei Paesi anglosassoni, che sono stati i primi ad applicare la cosiddetta finanza creativa, per prima cosa è stato vietato l'ingresso dei derivati nella finanza pubblica. Questo invece in Italia non è stato fatto: nel 2001, il Ministro del tesoro dell'epoca cercò di disciplinare la materia degli strumenti finanziari derivati; tuttavia non abbiamo impedito il pullulare del fenomeno.

Ecco perché parlo di controllo inibitorio; bisogna restituire alla Corte quel controllo ormai stratificato sul territorio. Oggi la Corte è presente con una sezione regionale di controllo, che svolge un altro ruolo, diverso da quello della procura e dell'organo giudicante. Se avessimo attribuito alla Corte un controllo successivo sui provvedimenti di approvazione dei contratti di un certo rilievo quali-quantitativo, se le avessimo attribuito il potere di annullare l'atto approvativo e quindi il contratto, avremmo quanto meno impedito che determinati fenomeni devastanti potessero perpetrarsi.

Invito quindi questo alto e qualificato consesso a meditare sulle proposte di riforma della Corte, perché se è vero che - come nel disegno di legge che ho poc'anzi citato - si parla della Corte come organo dello Stato-comunità, si tenga presente che nessuno Stato federale ha mancato di

riconoscere al potere centrale o all'organo espressione dello Stato-comunità il controllo sui poteri decentrati.

Qualcuno invoca l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti territoriali, ma in realtà stiamo parlando di due aspetti completamente diversi: una cosa è l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti territoriali (quindi Comuni, Regioni e Province), altra cosa è il controllo inibitorio sugli atti che impegnano la finanza pubblica delle Regioni, delle Province e dei Comuni e dell'intero sistema finanziario italiano, specie quando comportano effetti devastanti. Tali atti meritano un'attenzione particolare: ci deve essere la possibilità di impedire, ad esempio, che il comune di Canicattì (per usare il nome di un piccolo Comune troppo abusato) stipuli il contratto con la Merrill Lynch.

Alla domanda che il senatore Cosentino mi ha fatto rispondo che certamente abbiamo delle indagini che riguardano la regione Puglia; riguardano l'Acquedotto pugliese e riguarderanno anche alcuni Comuni perché quello dei derivati è un meccanismo infernale per la sua complessità. Sulla regione Puglia ho già ricevuto un'informativa secondo cui per la Regione ci sarebbe stato un costo complessivo attualizzato di circa 100 milioni di euro, di cui 75 probabilmente sono reversibili nel futuro per effetto delle dinamiche dei tassi di interesse mentre 25, secondo la procura penale, sarebbero già un danno certo essendo costi occulti.

Se la Corte dei conti avesse esaminato quel derivato avrebbe concluso che il provvedimento non è efficace, né efficiente, né economico, né legittimo e quindi non merita di rimanere tra gli atti giuridici, per cui deve essere annullato. Verrebbe ripristinato l'annullamento in sede di controllo, che non è stato mai abrogato come istituto nell'ordinamento italiano, al di là dell'autonomia costituzionalmente garantita in termini di statuti, regolamenti, poteri legislativi a Regioni, Province e Comuni.

Chiedo che si rimediti questo aspetto che è, secondo me, dirimente in tutto il sistema della finanza pubblica italiana, specie nella prospettiva del federalismo. Se è vero che il federalismo fiscale deve applicare il costo *standard* in tutto il Paese con momenti perequativi, è necessario che ci sia anche un momento di verifica dei risultati *ex ante* e non *ex post*, a cose fatte.

Il procuratore della Repubblica mi diceva che certamente lui farà un'azione nei riguardi di Merrill Lynch. Non so quali risultati potrà dare un'azione penale nei confronti di una società anglo-belga con sede a Bruxelles o a Londra o alle isole Cayman, però l'*advisor* di quella banca italiana che funge da consulente dell'ente pubblico potrebbe essere un funzionario pubblico che ha svolto un servizio per conto dell'amministrazione. È probabilmente quello il soggetto di cui la procura in sede inquirente si occuperà.

COSENTINO (PD). C'è qualcuno dell'ente pubblico che ha firmato il contratto.

LORUSSO. Al di là del funzionario o dell'amministratore che al momento ha il cerino in mano, è il discorso complessivo che bisogna fare.

Faccio ormai da 11 anni il pubblico ministero; prima ho fatto il giudice per tanti anni. A tal riguardo, apro per dire che la separazione delle carriere sarebbe una iattura, farebbe perdere la cultura della giurisdizione all'inquirente. Io che ho fatto il giudice capisco quanto sia difficile per una persona ricevere un invito a dedurre, quanti problemi si producono nella situazione personale e umana di un soggetto. Non me la prenderò esclusivamente con chi aveva il cerino in quel momento; è evidente che il discorso bisogna valutarlo nel complesso.

Sul controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali suggerirei di ritornare in modo molto approfondito, e una sede potrebbe essere quella che ho indicato. Negli ultimi tempi abbiamo avuto una miriade di leggi (dal cosiddetto decreto mille proroghe del 2008, alla legge Brunetta del 2009) che hanno aggiunto nuove norme riguardanti la Corte dei conti. Noi auspichiamo una legge delega per la revisione dell'intero sistema dei controlli e del sistema di giustizia della Corte dei conti, come della giustizia

amministrativa d'altra parte: è un auspicio. Un esempio è il codice De Lise, che è anche il codice dei contratti.

Per quanto attiene al discorso del controllo dei sindaci revisori, un giorno un parlamentare, di cui non farò il nome, mi ha telefonato dicendo di essere alle prese con la carta delle autonomie e mi ha chiesto come avrei visto un magistrato della Corte nel ruolo di sindaco revisore dei Comuni. Gli ho risposto che non sono d'accordo perché la Corte è sempre terza e neutrale. Preferirei la presenza di un funzionario della Ragioneria generale dello Stato o del Ministero dell'economia insieme ai revisori dei conti eletti o nominati, a seconda da come si veda la cosa, dai Consigli comunali. Il Consiglio comunale, infatti, sorreggendo la maggioranza, indica i suoi revisori dei conti, i quali svolgono quel ruolo con molta professionalità: a noi arrivano molte segnalazioni da parte dei revisori dei conti, che spesso sono dei liberi professionisti. Tuttavia talvolta anche loro - ricordo la battuta di un film - «tengono famiglia».

L'organo di controllo interno potrebbe essere rimodulato con presenze istituzionali.

COSENTINO (PD). Nelle ASL e nelle aziende ospedaliere ci sono organi di controllo che vedono la presenza del membro nominato dal Ministero

dell'economia e dovrebbero risultare più efficaci; risultano davvero più efficaci?

LORUSSO. Essendo l'unico su tre, spesso è in minoranza: le riflessioni le faccio fare a voi.

Il controllo interno per me deve rimanere perché ha una sua efficacia, ma il vero controllo deterrente, quello che deve realmente impedire le violazioni grosse, è il controllo esterno, terzo e neutro. Perché le aziende sanitarie, sebbene siano delle aziende della Regione, non devono essere sottoposte come la Regione al controllo della sezione regionale di controllo della Corte? Questa è la domanda che vi faccio. Perché ci sono queste aree? Queste sono risposte che dovete dare voi a me.

Andiamo alle transazioni cosiddette prezzo a spanna. Spesso ho esaminato delle transazioni e le ho definite riconoscimento di debito. Come tutti sappiamo, le transazioni sono reciproche concessioni, ma diventano poi dei riconoscimenti di debito. È chiaro che se individuo un'ipotesi di danno, la transazione non solo è illegittima, inefficace ed antieconomica, ma è produttiva di un danno e quindi la imputo a chi l'ha sottoscritta. Ma se con la transazione si riconosce e con ritardo il prezzo della prestazione dal privato comunque prestata; se il privato rinuncia agli interessi e alle spese accessorie, tutto sommato l'amministrazione ci può stare.

La maggior parte delle transazioni delle ASL riguarda sovente episodi di malasanità in cui la copertura assicurativa del medico non c'è stata oppure è stata insufficiente, per cui il massimale non ha coperto l'intero danno, specie quando il giudice civile condanna al risarcimento per un importo notevolissimo (ho avuto casi di questo genere con cifre molto elevate). A quel punto la parte lesa raggiunge un accordo con la ASL venendo a più miti consigli. Poi vi sono le transazioni fasulle.

In verità non mi sono mai imbattuto nel tipo di transazioni a cui lei, senatore Cosentino, ha accennato.

COSENTINO (*PD*). Parlavo di quando l'amministrazione, una volta accertato il dovuto, si limita ad ottenere nella transazione la rinuncia agli interessi oppure, come avviene in alcune Regioni, la transazione è tombale, nel senso che non presuppone neanche l'accertamento da parte dell'amministrazione. Dopo di che non si capisce che transazione sia.

LORUSSO. Senatore Cosentino, il teatro dei dubbi, come l'ho definito una volta in un convegno, l'ho riferito più propriamente agli arbitrati. È in quel caso che si verifica ciò che lei ha spiegato. Quando è stata introdotta la norma della finanziaria 2008, che faceva divieto della clausola compromissoria nei contratti pubblici, l'ho molto apprezzata, perché ben 12

anni prima avevo auspicato un simile intervento del legislatore: lì è il seme della degenerazione. Ci sono collegi arbitrali molto precisi e puntuali, ma ce ne sono altri che danno sempre torto alla pubblica amministrazione.

La finanza pubblica viene considerata a volte come la diligenza che vaga per la prateria, che può essere assalita da chiunque. Io credo che l'attenzione debba essere puntata sugli arbitrati più che sulle transazioni. Non so poi quella norma che fine farà.

COSENTINO (PD). È fatta molto male.

LORUSSO. Non lo so. Si tratta di valutazioni che deve fare il legislatore, alle cui decisioni noi ci rimettiamo.

Il senatore D'Ambrosio Lettieri ha fatto riferimento alla questione dei tempi di accertamento. A dire il vero, noi non siamo molto lenti. Pur avendo spesso la pubblica amministrazione l'atteggiamento culturale e mentale di opporre dei muri di gomma, personalmente sono molto deciso nel mio lavoro: chiedo e pretendo una risposta. Se mi accorgo di aver ricevuto una risposta vaga o che si segue la politica del menare il can per l'aia, invio immediatamente la Guardia di finanza e procedo all'accertamento diretto.

Pertanto, i nostri tempi, più che essere lunghi in riferimento all'accertamento dei presupposti per l'esercizio dell'azione processuale, talvolta si allungano perché il danno, quando ci viene segnalato, è ancora potenziale e si verificherà a distanza di tempo. I processi in sede civile sui casi di malasanità sono lunghissimi. Ad esempio, nel caso di un chirurgo che recide inopinatamente un'aorta e causa la morte del paziente, per il risarcimento del danno il procuratore deve rivalersi nei riguardi del medico ma nel frattempo passano degli anni. In questo senso, i tempi sono effettivamente lunghi, ma per l'accertamento tecnico-processuale i tempi sono relativamente brevi.

I tempi si allungano soprattutto quando si verifica la sospensione di un processo. Può accadere, ad esempio, che in seguito al ricevimento di un'informativa relativa a un processo penale, rispetto alla quale impostiamo l'azione risarcitoria, le difese ci chiedano alla prima udienza la sospensione del processo, in attesa che la riconducibilità del fatto a quelle persone venga accertata in sede penale. Come sapete, in tale sede i gradi di giudizio sono tre e di conseguenza i tempi sono destinati ad allungarsi anche per noi. Ad esempio, solo qualche giorno fa ho potuto discutere un processo che impostai nel 2000, perché il processo penale in Cassazione si è definito nel 2009.

Per quanto riguarda la stabilizzazione del personale, è vero che ho fatto delle reprimende in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario, ma ciò è avvenuto perché in determinate leggi regionali già intravedevo i difetti che la Corte costituzionale avrebbe individuato, come accaduto anche con il precedente governo regionale (il senatore Mazzaracchio, che ne era componente, ricorderà che già nel 1997 la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale un'analogia legge). Poiché si era proceduto alla stabilizzazione indifferenziata del personale senza un pubblico concorso, in violazione dell'articolo 97, feci presente che quella legge esponeva al rischio di una dichiarazione d'incostituzionalità e invitai a porvi rimedio. Di ciò si tratta; non vi era nessuna intenzione di sovrapporsi al legislatore regionale, ma solo il suggerimento al legislatore di rimodulare la sua azione legislativa.

Vorrei poi fare una considerazione sulla proroga dei contratti. Inizialmente essa fu vietata, ma poi ci si rese conto che il divieto era solo putativo: una legge del 1993 aggiunse la previsione di un ribasso del 3 per cento. Tale meccanismo, che all'inizio ha funzionato, è andato progressivamente in desuetudine. In realtà occorre considerare un fattore: se la dinamica inflattiva è molto lenta, allora la proroga agli stessi patti e condizioni potrebbe comportare un danno per la pubblica amministrazione. Se invece la dinamica inflattiva è molto più vivace, la pubblica

amministrazione ci guadagna, anche se vi è un danno al principio della concorrenza. Abbiamo anche configurato un'ipotesi di danno alla concorrenza nel caso in cui, in violazione del diritto comunitario, si usino una serie di strumenti, non escluse le proroghe, per evitare l'evidenza pubblica, impedendo così di spuntare prezzi più convenienti creati dalla dinamica del mercato.

Ad ogni modo, sono d'accordo con quella giurisprudenza che ritiene che, al di là del fatto che non si sia espletata la gara, è necessario dimostrare che il danno si sia realmente verificato. In questo caso, il pubblico ministero deve dimostrare che con la gara si sarebbe spuntato un prezzo più conveniente di quello che si è realizzato. Secondo altra giurisprudenza, il danno alla concorrenza sarebbe comunque commisurabile a circa il 10 per cento, qual è in genere l'area delle varie offerte. Si tratta di una fattispecie che discutiamo in giurisprudenza ed è anche all'attenzione della procura, quindi non è passata inosservata.

Delle transazioni per i DRG mi sono occupato con riferimento al policlinico di Bari per il servizio in *intra moenia*: quel processo fu sospeso, ma adesso viene ripreso su iniziativa della procura e sarà discusso a breve. Avendo ricevuto quello *stop*, ovviamente la procura si è mossa con maggiore cautela. Dobbiamo portare davanti al giudice il soggetto

effettivamente responsabile, per un'ipotesi di responsabilità concretamente esistente e per la quale ci siano tutti i presupposti.

A me non piace dare fastidio alla gente, credetemi. Sono un pubblico ministero anomalo, però ho molto rispetto della gente.

D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*). Questo le fa onore.

LORUSSO. E' giusto che sia così: è facile agire con la spada di fuoco dell'angelo della vendetta, ma bisogna avere le prove; l'attore deve portarle davanti al giudice per convincerlo che il soggetto ritenuto responsabile è realmente colpevole. Per questo motivo, spesso, di fronte a sentenze di assoluzione non propongo appello: se mi dicono che si tratta di colpa lieve e non grave, non vale la pena presentare appello.

Quindici anni fa dovetti chiudere con un'archiviazione la vicenda relativa all'informatizzazione proprio nella regione Puglia: quando ne venni a conoscenza, ormai si erano determinati gli effetti prescrittivi nei riguardi dei soggetti interessati. Ora abbiamo istruttorie in corso per i contratti di informatizzazione nelle ASL di Taranto e Foggia. Per quanto riguarda il policlinico, sono tornato sulla questione dell'informatizzazione dell'archivio.

Come ho già detto, il bando di gara di per sé non è foriero di danno; quando però si coniuga con il capitolato speciale, si determina il fattore degenerativo. Il bando di gara di per sé potrebbe non ingenerare il fenomeno, anche se talvolta ciò accade (come dicevo prima a proposito dei contratti di monitoraggio dei gas anestetici); il problema si verifica quando si coniuga con il capitolato speciale d'appalto e con il progetto-offerta aggiudicato: sono questi tre documenti che, tra loro collegati e posti in esecuzione, spesso determinano le degenerazioni, specie per ciò che attiene alla revisione dei prezzi.

Insisto su questo tema: a mio avviso il legislatore dovrebbe tornare su questo strumento, dato che i parametri di riferimento sono estremamente vaghi.

Con riferimento alle consulenze, sempre al policlinico, ho ottenuto la condanna del direttore generale. Ora si continua a ricorrere alle consulenze, però spesso la vicenda viene archiviata; effettivamente nelle aziende sanitarie, anche per via del blocco delle assunzioni, certe professionalità non esistono. Se manca la figura professionale dell'ingegnere ospedaliero o dell'ingegnere informatico, l'azienda sanitaria ricorre ad un consulente esterno e in tal caso la consulenza è giustificata. Se non è giustificata, credetemi, siamo i primi ad attaccarla; abbiamo sotto esame tanti di questi

episodi. È uno degli aspetti su cui concentriamo la nostra attenzione, poiché secondo chi vi parla è uno dei veicoli dei nuovi meccanismi corruttivi.

Nel caso delle promozioni, non si verifica un danno erariale: a noi interessa poco che sia stato nominato un primario o un altro. L'importante è che abbiano nominato un primario e che non ce ne siano due nello stesso posto (ed è accaduto!).

La senatrice Poli Bortone mi ha chiesto un giudizio sulle differenze tra le legislature. Ritengo che il legislatore regionale, tenendo conto delle contingenze storiche, adotta i provvedimenti che ritiene più giusti. Tuttavia, farei una distinzione tra il momento legislativo e quello del governo regionale, poiché sono diversi.

Mi ero illuso, nel 2005, che la sanità in Puglia avesse chiuso le sue questioni, però poi abbiamo scoperto che aveva «in pancia» il problema dei derivati: abbiamo risolto il problema per un verso e ne abbiamo creato un altro. Su questo vi chiedo di riflettere; secondo me, il legislatore deve tornare ad esaminare lo strumento dei derivati per introdurre un divieto.

Vi racconto un episodio sull'accreditamento delle strutture private. Nel 1999, la residenza sanitaria per anziani «Aldo Moro» di Ceglie del Campo era quasi ultimata. Trattandosi di una struttura pubblica, il Ministero della sanità stanziò 5 miliardi di lire per completare gli arredi, ma il direttore generale dell'epoca, con un provvedimento discrezionale (e,

come sapete, non possiamo entrare nel merito delle valutazioni discrezionali), decise di stornare quei fondi per affrontare un'esigenza più urgente. In tal modo, la residenza sanitaria per anziani dell'Opera Pia Di Venere, costata fino a quel momento oltre 40 miliardi di vecchie lire, non poté essere completata e successivamente venne saccheggiata e vandalizzata. Nel frattempo, la Regione stipulava contratti con società cooperative private per la gestione delle residenze sanitarie per anziani. Questi sono fatti storici.

PRESIDENTE. Le chiedo una piccola precisazione. Se ho compreso bene, in questo momento la legge regionale prevede che, se i contratti sono al di sopra di una certa somma (lei ha detto mezzo milione di euro), il controllo spetta alla politica.

LORUSSO. Sull'approvando contratto, il controllo è dell'assessorato regionale.

PRESIDENTE. Quindi è un controllo della politica, non è tecnico. Ma spetta all'assessorato o all'assessore?

LORUSSO. All'assessorato.

COSENTINO (PD). Quindi è un controllo tecnico.

LORUSSO. È una dizione ambivalente e, secondo me, non è stata scelta a caso. L'organo tecnico competente potrebbe essere l'ARES o qualunque altro soggetto che sul piano giuridico e tecnico-contabile possa verificare non solo l'economicità, ma anche l'efficacia e l'efficienza. Del resto, nella sanità il risultato positivo di bilancio non significa che il malato è stato guarito, che il degente in ospedale ha goduto della migliore assistenza possibile.

Bisogna stare molto attenti a valutare il criterio dell'economicità. Preferisco fare più attenzione all'efficienza e all'efficacia e non a caso cito sempre per ultimo il concetto di economicità, peraltro già presente nel precedente ordinamento contabile del 1923. Bisogna guardare l'efficienza e l'efficacia e ciò lo può fare solo un tecnico.

PRESIDENTE. Dottor Lorusso, le chiedo di farci pervenire, nel più breve tempo possibile, l'elenco di tutte le inchieste attive.

La ringrazio per il tempo che ci ha dedicato e per la precisione delle sue risposte.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito
dell'inchiesta ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,45.