



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 103

**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

108<sup>a</sup> seduta: martedì 8 marzo 2011

Presidenza del presidente MARINO

**I N D I C E****Audizione del Presidente dell'Autorità  
per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	<i>BRIENZA</i> . . . . .	Pag. 4, 5, 6 e <i>passim</i>
COSENTINO (PD) . . . . .	7, 8, 9	<i>DINI</i> . . . . .	6

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale: CN; 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, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

*Intervengono il presidente Giuseppe Brienza e il consigliere Giuseppe Borgia, nella loro qualità di componenti dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, accompagnati dal dottor Federico Dini, dirigente presso la medesima Autorità.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, il processo verbale della seduta del 2 marzo 2011 si intende approvato.

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi comunico che è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità viene dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ricordo altresì che dei nostri lavori viene redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

#### **Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la libera audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, professor Giuseppe Brienza, che è accompagnato dal consigliere Giuseppe Borgia e dal dottor Federico Dini, nell'ambito dell'inchiesta sui fenomeni di corruzione nel Servizio sanitario nazionale.

Desidero ringraziare sia il presidente Brienza sia i suoi collaboratori per la disponibilità.

L'odierna audizione è volta in particolare all'acquisizione di elementi istruttori su uno dei particolari aspetti che i relatori dell'inchiesta sulla corruzione, con l'assenso unanime dell'Ufficio di Presidenza, hanno voluto fare oggetto di approfondimenti: le prassi amministrative riguardanti gli appalti pubblici in materia sanitaria. Risulta che l'Autorità di vigilanza abbia recentemente svolto un'indagine in materia, con specifico riguardo alla Regione Puglia: proprio sulle risultanze di tale indagine verteranno i nostri lavori odierni.

Darò ora la parola al professor Brienza per lo svolgimento di una relazione introduttiva; a seguire i commissari, a partire dai senatori Bianconi e Cosentino, nella loro qualità di relatori, potranno intervenire per formulare quesiti e considerazioni.

*BRIENZA.* Signor Presidente, quest'aula mi ricorda il periodo in cui, come senatore, sono stato membro della 7<sup>a</sup> Commissione: sento un pizzico di nostalgia.

Non so se a questa Commissione interessi conoscere i dati relativi al territorio nazionale. Poiché nella sua introduzione lei ha specificato che l'indagine è stata svolta con particolare riferimento alla Puglia, mi limiterò a trattare solo la situazione della suddetta Regione, rimanendo disponibile a fornire eventuali chiarimenti sui dati a carattere nazionale.

Delle attività che abbiamo avviato, due indagini specifiche sono già concluse ed altre tre sono ancora in via di accertamento in ordine a due questioni rilevanti, emerse sia a seguito di denunce anonime sia soprattutto sulla base di notizie stampa, concernenti la ASL della Provincia di Bari e il Policlinico di Bari. In entrambi i casi abbiamo riscontrato aspetti di grande preoccupazione che riguardano esattamente: la non correttezza e trasparenza, ai sensi dell'articolo 2 del codice dei contratti sulla mancata previsione della documentazione di gara dei prezzi, nonché un contrasto con i principi di correttezza fissati dal citato articolo per quanto riguarda i capitolati dell'offerta.

Vi sono inoltre situazioni concernenti affidamenti diretti senza gara d'appalto e presunte ulteriori forniture non ricomprese nel contratto originario. In sostanza, si è verificata una gestione che, al di là del problema degli atti preparatori, non ha nemmeno rispettato quanto previsto nel bando, con il superamento del prezzo stabilito come base d'asta e con ulteriore conferimento di attribuzione alle ditte vincitrici di materiali che non riguardavano le gare d'appalto.

Per quanto riguarda il Policlinico di Bari, vorrei menzionare alcuni problemi dei presidi: per la laparoscopia, per suture meccaniche e materiale monouso sterile per sale operatorie di presidi per neochirurgia (per un totale di 50 milioni di euro), non sono state rispettate le normali procedure di appalto. Nella ASL di Bari abbiamo invece riscontrato problemi che riguardano le protesi, materiale per emodinamica, prodotti dietetici e apoteici e vaccino tetravalente (per un totale di circa 11 milioni di euro).

Non so se sulla Regione Puglia sia necessario menzionare altri elementi di valutazione. Forse è opportuno che io risponda alle domande specifiche poste dai senatori.

Dal punto di vista nazionale, abbiamo situazioni anche più gravi: ad esempio nella Provincia di Verona, la ASL ha dato in affidamento due appalti utilizzando impropriamente la legge n. 381 del 1991, che riguarda le cooperative sociali; alla Spezia, invece, sono state assegnate risorse per oltre 19 milioni di euro in seguito a trattativa privata, utilizzando erroneamente la suddetta legge.

Ulteriori situazioni che hanno richiamato la nostra attenzione si sono manifestate in Sicilia, in Campania e in Piemonte, ma su queste tre Regioni non abbiamo ancora a disposizione le conclusioni delle indagini.

*PRESIDENTE.* Presidente Brienza, è in grado di approfondire la riflessione sulla Puglia con i dati in suo possesso?

*BRIENZA.* Mi sono limitato ad un'introduzione molto sintetica perché vorrei rimettermi alle domande dei senatori, ma posso consegnarvi sia la relazione generale che le citate tabelle.

Sulla Puglia abbiamo concluso due indagini, ma ne restano aperte delle altre sulle quali non abbiamo ancora elementi conclusivi.

*PRESIDENTE.* Per quanto concerne la situazione della Puglia, prima ancora di formulare delle domande a noi interesserebbe ascoltare una sua riflessione su che cosa sia effettivamente accaduto: se ci sono stati degli errori isolati o se c'è un sistema che si è protratto nel tempo e che ha portato ad un'irregolarità continuativa nello svolgimento dei contratti e delle gare. Dalle audizioni svolte finora emergerebbe per alcune Regioni il sospetto che ci sia stata nel tempo una distrazione rispetto alle regole per le gare pubbliche e per i successivi contratti. Su tali aspetti a noi interessa molto conoscere la sua opinione, che ci consentirebbe di riflettere meglio sulla situazione.

*BRIENZA.* Signor Presidente, dal 2006 in poi (in precedenza non erano emerse anomalie tali da richiamare l'attenzione dell'Autorità), il primo allarme è stato una proroga indiscriminata di circa 800 contratti che riguardavano materiale medico: un numero così cospicuo di contratti, prorogati spesso più di una volta, ha cominciato a farci sospettare che qualcosa non funzionasse. Da lì è partita la nostra attività di verifica sui due casi specifici a cui ho accennato. Purtroppo, come lei potrà capire, si tratta di indagini che non si possono realizzare efficacemente in tempi brevi: tra richieste, documenti, controdeduzioni ed ispezioni, i tempi purtroppo si sono allungati notevolmente.

Da tali indagini è risultato però evidente che il problema non coinvolge soltanto la ASL di Bari o il Policlinico di Bari; tanto è vero che abbiamo esteso la nostra attività anche sulla ASL di Lecce e nella Provincia di Brindisi. La nostra impressione, che però richiederebbe di essere suffragata da fatti certi, è che purtroppo in Puglia sembra emerga una situazione di allarme sulla gestione di fondi pubblici nella sanità. Questo è quanto ritengo di poter dire con grande senso di responsabilità e, allo stesso tempo, con tutta la necessaria prudenza, perché una cosa è l'impressione che scaturisce dai dati a nostra disposizione, altra cosa è l'accertamento che richiede un ulteriore approfondimento.

*PRESIDENTE.* Vorrei sottolineare che quanto da lei riferito mi sembra piuttosto grave: 800 contratti prorogati persino due o tre volte, senza alcuna rivalutazione dei prezzi; un allargamento della base d'asta, con un'asta per materiale di consumo all'interno di un ospedale (ad esempio, le suturatrici meccaniche), che viene poi estesa a materiale di sutura o ad altro materiale di consumo, senza che ciò sia stato preventivamente previsto.

Tutto questo, secondo lei – se è necessario ascolterò anche il consigliere Borgia che è stato il relatore di questa inchiesta – è dipeso da errori

dei dirigenti o da pressioni della politica sulla scelta dei contraenti? Si tratta di lacune normative oppure di vere e proprie prassi amministrative svolte in maniera illecita?

*BRIENZA.* Presidente, non ho i poteri di un procuratore della Repubblica, per cui non posso dire se ci siano state o meno pressioni politiche. Abbiamo accertato che le procedure seguite sono contrarie alla legge. Se i dirigenti abbiano subito o meno influenze o ricevuto suggerimenti a livello politico non sono in grado di dirlo.

In base ai dati in nostro possesso posso affermare che c'è un difetto di programmazione e di previsione originaria del fabbisogno. Molte volte si ricorre strumentalmente, e molto spesso anche oggettivamente, alla cosiddetta urgenza, termine molto abusato anche senza limiti di valutazione. Questo, secondo loro, giustificherebbe gli 800 contratti.

Questa è la situazione che si è venuta a determinare. Chi si occupa delle pratiche sono i dirigenti e i funzionari. Quali rapporti o quale influenza abbiano i politici o gli assessori regionali non ho elementi per poterlo dire.

*PRESIDENTE.* Le ho anche chiesto se ci sono delle lacune normative o se non si è tenuto conto delle norme esistenti.

*BRIENZA.* Non c'è alcuna lacuna normativa, anzi direi che la norma è abbastanza chiara e precisa. Ci sono forzature di interpretazione o spesse volte dimenticanze sulla norma.

Un esempio emblematico è quello di una ASL della Toscana che utilizza l'articolo 5 della legge n. 381 del 1991, che riguarda le cosiddette cooperative sociali di tipo B per l'inserimento degli svantaggiati e dei carcerati, per procedere ad appalti per 19 milioni di euro su problemi concernenti le sale operatorie. Molte volte si crede di poter forzare la mano. In Veneto c'è un'altra preoccupazione: una legge regionale, in contrasto con la legge nazionale, permette il ricorso alla legge n. 381 del 1991 a favore delle cooperative per fare operazioni all'interno della sanità.

Probabilmente sarebbe opportuno avere un quadro di riferimento a macchia di leopardo sul territorio nazionale per sapere come ci si comporta e quali sono le varie situazioni. Questo potrebbe interessare la vostra Commissione ai fini di una comparazione dei vari comportamenti.

*PRESIDENTE.* Vorrei sapere se in Puglia, in particolare, si sia fatto ricorso anche alla formula dell'infungibilità per giustificare il mancato ricorso a una gara pubblica oppure se questo non è mai accaduto.

*DINI.* Nell'ASL di Bari, in un numero limitato di casi questo è avvenuto per materiali di consumo specialistico.

*BRIENZA.* Potremmo essere più precisi se alla Commissione interessa un'analisi puntuale.

PRESIDENTE. Certamente ci interessa molto, ma chiedevo per avere un'idea. Spesso, infatti, l'infungibilità è utilizzata in maniera analoga all'urgenza per poter superare gli ostacoli normativi di una gara.

Do quindi la parola al senatore Cosentino.

COSENTINO (PD). Mi scuso anzitutto per il ritardo ma ero impegnato in un'altra riunione. Leggerò con grande attenzione sul resoconto stenografico le considerazioni svolte.

Concordo con la sua risposta, professor Brienza. La normativa, dopo un secolo e mezzo di vita italiana, mi sembra che sia largamente sufficiente per chiarire tutti i dubbi interpretativi degli amministratori di buona volontà. C'è, invece, un'assenza di controlli. Vorrei allora sapere se nel corso della vostra attività di vigilanza avete mai verificato l'efficacia o meno dei sistemi di controllo in sede interna alle aziende ASL e, nel caso specifico, nelle ASL di Bari e di Lecce. Dei tre revisori dei conti uno è nominato dal Ministro dell'economia e, quindi, si dovrebbe trattare di organi di garanzia e di correttezza amministrativa. La mia sensazione però, al di là di questa circostanza, ma per altre vicende di lavoro, è che sono stati, almeno negli anni passati, molto legati alla formale correttezza dei singoli atti e in questo caso m'interessa sapere che tipo di segnalazioni avete avuto, se ne avete avute, dai collegi dei revisori dei conti.

In secondo luogo, vorrei capire se in sede regionale – è vero che le ASL hanno una loro autonomia, come sancito dal decreto legislativo n. 502 del 1992, ma è anche vero che è la Regione che le finanzia e che nomina amministratori e magari anche i direttori generali – avete avuto supporto e collaborazione e se avete modo di misurare la qualità e l'efficacia dei sistemi di controllo adottati, se ve sono, nella Regione Puglia per monitorare questi fenomeni dall'inizio o anche semplicemente, visto che c'è una lunga vicenda penale in corso, successivamente per capire se sono intervenute cose nuove o meno e se c'è un rapporto di leale collaborazione tra le vostre istituzioni.

BRIENZA. Non abbiamo un rapporto con i revisori dei conti: la nostra competenza mira ad accertare sulla base degli atti i comportamenti della struttura amministrativa e, quindi, non abbiamo necessità di dover contattare i revisori dei conti.

COSENTINO (PD). Non avete acquisito rilievi?

BRIENZA. No, dalle carte in nostro possesso risulta che mai nessun revisore dei conti ci ha segnalato situazioni di questo genere.

Sul problema della qualità del controllo, il discorso si fa difficile. Per usare un eufemismo le dico che la qualità non è eccellente. I controlli dipendono dagli ambienti che si vengono a creare nei diversi assessorati.

PRESIDENTE. I dati e gli esempi che lei ci ha brevemente annunciato sul Veneto, sulla Toscana e sulla Campania sono citati nei documenti che avete depositato?

*BRIENZA.* Ho solo fatto un accenno alla situazione nazionale, ma non c'è nulla di specifico.

PRESIDENTE. Effettivamente potrebbe essere oggetto di riflessione in sede di Ufficio di Presidenza valutare se i dati che lei ha elencato, in particolare in riferimento alle ASL di Verona e della Spezia, possano essere utili nell'ambito della nostra inchiesta.

Resta un quadro generale abbastanza preoccupante di mancato rispetto delle norme che, ad ascoltare la vostra relazione, esistono ma di fatto non vengono osservate nel momento in cui si bandiscono le gare.

D'altra parte il numero dei contratti rinnovati automaticamente, senza una revisione dei costi, è talmente ampio da far pensare ad un'abitudine e non ad un errore isolato.

*BRIENZA.* Al riguardo, probabilmente, è l'Autorità ad avere bisogno del vostro aiuto e ciò per due elementi. In primo luogo, perché alcune leggi regionali (come quelle del Veneto), in contrasto con le leggi nazionali, prevedono *escamotage* come, per esempio, l'utilizzo della legge sulle cooperative sociali per effettuare operazioni all'interno della sanità.

Uno sguardo autorevole sarebbe per noi molto utile e verrebbe incontro alle grosse difficoltà che incontriamo nel muoverci tra le varie complicazioni che vengono fuori in relazione al contrasto tra norme regionali e norme nazionali.

COSENTINO (*PD*). E la materia della concorrenza non è quella oggetto della legislazione regionale?

*BRIENZA.* Esatto.

La seconda considerazione è invece relativa alle autorizzazioni di alcuni primari – che non dovrebbero essere consentite – i quali ritengono di poter dire agli uffici o alle strutture amministrative che alcuni materiali devono essere di esclusiva produzione di alcune aziende; quasi come se sul territorio nazionale non vi fossero altri produttori. Al riguardo non si effettua alcuna indagine, ma un simile comportamento nega la concorrenza e l'evidenza pubblica. È un atteggiamento a cui ho dimenticato di accennare nel corso del mio intervento, ma a cui si ricorre con molta facilità.

COSENTINO (*PD*). L'infungibilità.

PRESIDENTE. Ciò rientra certamente nella riflessione sull'infungibilità, ma mi sembra di capire, almeno per quanto riguarda la Regione Puglia, che è un fenomeno molto limitato.

D'altra parte, fermo restando che queste riflessioni spetteranno soprattutto ai relatori, credo che un margine di discrezionalità rispetto al materiale usato (mi rendo conto di parlare in conflitto d'interesse) in alcune circostanze debba essere lasciato al personale sanitario.

Tuttavia, ciò è evidentemente altro rispetto all'assenza assoluta di controllo sulle procedure di gara e sul modo con cui vengono acquisiti i materiali di consumo.

*BRIENZA.* Non voglio avventurarmi in questo tipo di discorso; mi macchiereì del crimine di lesa maestà nei suoi confronti, Presidente, quindi mi fermo qui. Ad ogni modo non è proprio così.

*COSENTINO (PD).* Vi chiederemo l'invio di successiva documentazione che possa confermare il quadro emerso dall'odierna audizione.

*BRIENZA.* Vi invieremo tutta la documentazione relativa a ciò che, allo stato attuale, è stato da noi accertato nelle diverse Regioni italiane; naturalmente, tutto ciò che è riferito ad indagini concluse.

*PRESIDENTE.* L'invio di documenti di cui lei è già in possesso sarà per noi estremamente utile soprattutto quando convocheremo l'Ufficio di Presidenza per interrogarci su quali altre realtà porre la nostra attenzione.

Ringrazio i nostri ospiti per il prezioso contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,40.*





