

Resoconto audizione Dr. Cantone Pres. Anac 12a Senato 3 marzo 2016

IGIENE E SANITA' (12^a)

GIOVEDÌ 3 MARZO 2016

323^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Presidente DE BIASI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Raffaele Cantone, presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, accompagnato dalla dottoressa Nadia Pierantoni e dal dottor Luca Trifone, rispettivamente funzionario amministrativo e responsabile affari istituzionali e internazionali della medesima Autorità.

La seduta inizia alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del Servizio sanitario nazionale con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità: audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 1° dicembre 2015.

Il dottor CANTONE evidenzia la stretta connessione fra i temi dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione ed il peso dei fenomeni corruttivi, che mettono spesso in discussione l'efficienza e la sostenibilità economica dei servizi sanitari. Rileva che i consistenti investimenti pubblici in sanità attirano logiche affaristiche ed interessi della criminalità organizzata in particolare nelle regioni del Mezzogiorno. Rimarca come l'efficienza dei servizi sanitari e, più generale, delle attività della pubblica amministrazione debba essere garantita da una cultura di prevenzione della corruzione diffusa e condivisa.

Espono il quadro normativo definito dalla legge n. 190 del 2012, che obbliga le pubbliche amministrazioni a dotarsi di piani di prevenzione della corruzione in linea con i contenuti del piano nazionale. Nota come la riforma del 2014 della legge n. 190 abbia correttamente affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), e non al Dipartimento della Funzione pubblica, il compito di adottare una programmazione nazionale di prevenzione della corruzione. Saggiunge che in questi anni l'ANAC non ha comunque operato una riforma complessiva della programmazione adottata nel 2012, ma ha preferito individuare, attraverso specifici studi di settore, singole aree di rischio su cui approfondire il proprio intervento.

Richiama inoltre l'importanza della collaborazione fra l'ANAC e l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), che ha consentito di elaborare linee guida che dovranno essere adottate dalle aziende sanitarie locali e dalle aziende ospedaliere: caratteristica di tali linee guida è l'attenta valutazione di tutte le aree di rischio, con particolare riferimento ai settori più delicati, come gli accreditamenti delle

strutture private o le sponsorizzazioni. Auspica che in breve tempo tutte le strutture sanitarie possano dotarsi di adeguati piani di prevenzione della corruzione e di validi strumenti operativi.

Pone altresì all'attenzione della Commissione le iniziative di commissariamento di quelle realtà che sono state oggetto di accertati fenomeni di corruzione, sottolineando che lo strumento del commissariamento ha consentito di intervenire su singoli appalti, individuando illeciti e perseguendo responsabilità, ma continuando ad erogare servizi per la cittadinanza.

Prende in esame, infine, il problema specifico dei costi dei materiali e dei servizi nel settore della sanità, ponendone in rilievo la delicatezza. Si sofferma su differenze di costi significative riguardanti lo stesso bene che caratterizzano realtà territoriali diverse. Richiama la necessità di prezzi di riferimento intesi come importanti strumenti di prevenzione: essi consentono di determinare effetti di risparmio su singole tipologie di beni e di servizi e di perseguire un obiettivo più generale di moralizzazione del sistema.

Evidenzia tuttavia come in alcuni settori, nei quali è necessaria la personalizzazione delle cure, un'eccessiva standardizzazione di costi e di prezzi finisca per provocare una minore efficienza dei servizi sanitari. A tal riguardo esprime riserve sul sistema dei percentili.

Informa che l'ANAC, in collaborazione con l'ISTAT e l'AGENAS, sta approfondendo la tematica dei prezzi di riferimento, al fine di dare maggiori certezze alle procedure di appalto. Ritiene opportuno che in questa attività di studio siano coinvolte anche altre istituzioni.

La senatrice DIRINDIN (PD), relatrice per la procedura informativa, apprezza gli aggiornamenti più recenti del Piano nazionale anticorruzione ed evidenzia che ci sono rischi concreti di infiltrazione della criminalità organizzata anche nelle strutture sanitarie delle regioni settentrionali.

Con riguardo alla tematica dei prezzi di riferimento, segnala l'opportunità di svolgere approfondimenti sulla banca dati dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ed invita a porre l'attenzione non solo sul costo dei singoli beni o servizi ma sul rapporto fra tali costi e la qualità dei servizi erogati.

Chiede se, ad avviso dell'audit, misure di semplificazione possano essere adottate negli adempimenti cui sono chiamate le Pubbliche Amministrazioni.

Il dottor CANTONE conferma la peculiare pervasività dell'infiltrazione della criminalità organizzata nelle strutture sanitarie del Mezzogiorno. Con riferimento alla questione dei prezzi, conviene sull'opportunità di un approfondimento. Cita, ad esempio, l'ambito delle pulizie in sanità, in cui si registra una sproporzione fra differenti tipologie di prezzo per servizi analoghi. Nel confermare riserve sul sistema dei percentili, evidenzia come i prezzi di riferimento costituiscano un'importante applicazione della legge anticorruzione.

Richiama inoltre i risultati importanti acquisiti nel campo della trasparenza amministrativa, che hanno determinato un vero e proprio cambiamento epocale nel Paese e generato esperienze all'avanguardia in campo europeo.

Concorda sulla necessità di procedere a semplificazioni mirate che consentano di superare talune rigidità presenti nel Piano nazionale anticorruzione. Anche a tale scopo, segnala che l'ANAC si è già impegnata nella formazione di responsabili della prevenzione della corruzione e nel definire un approccio condiviso e partecipato, soprattutto da parte degli enti locali territoriali, nella

programmazione anticorruzione. Saggiunge che è necessario, però, riconoscere alle pubbliche amministrazioni tempi adeguati nell'aggiornare le proprie procedure amministrative e i propri strumenti operativi.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (CoR) , relatore per la procedura informativa, richiama l'importanza della collaborazione fra l'ANAC e l'AGENAS, sottolineando come l'aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione non sia da intendere come un mero adempimento burocratico ma come un processo costante che deve coinvolgere più soggetti. È necessario, ad avviso dell'oratore, diffondere una cultura dell'anticorruzione intesa come occasione di riscatto e di recupero di credibilità del Paese: molti casi di malasanzità, infatti, sono rappresentati da una connessione fra attività criminali e scelte politiche. Reputa altresì necessario individuare forme di equilibrio fra scelte di semplificazione amministrativa ed efficacia dei controlli.

Chiede se l'ANAC abbia effettuato un censimento sul rispetto degli obblighi imposti dalla recente normativa anticorruzione e quali riforme possano essere adottate per superare le rigidità che incontrano le pubbliche amministrazioni nell'adottare tale normativa.

Segnala infine i recenti casi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle farmacie, quale tema meritevole di attenzione.

Il dottor CANTONE assicura che l'ANAC si impegnerà a ridurre le rigidità burocratiche che oggi incontrano molti enti pubblici. Cita la collaborazione a tal fine instaurata con gli ordini professionali nell'attività di elaborazione dei rispettivi piani di prevenzione della corruzione. Sottolinea altresì la possibilità degli enti pubblici di dimensioni ridotte di consorziarsi per adempiere agli obblighi previsti dalla normativa in vigore.

Conferma che l'adempimento effettivo di tali obblighi deve fondarsi su un'attenta valutazione del rischio e sulla individuazione di precise misure di prevenzione. A tale proposito, richiama la vicenda recente della mobilità dei vigili urbani del Comune di Roma.

Concorda nel ritenere diffuso il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle farmacie soprattutto nel Mezzogiorno. Mette in guardia sui rischi di una liberalizzazione senza regole che apra il settore a capitali di origine malavitoso. Esprime altresì critiche sui margini di discrezionalità introdotti di recente nel Codice degli appalti. Evidenzia però anche i rischi derivanti da un'eccessiva rigidità normativa, che non mette al riparo dalla diffusione di fenomeni di corruzione.

La senatrice MATURANI (PD) si sofferma sul settore delle attività funerarie e sul disegno di legge in materia all'esame della Commissione, che ha l'obiettivo di operare una vera e propria riforma del comparto e dei suoi aspetti più delicati, come la trasparenza dei costi, i rapporti tra imprese e cittadini, la riqualificazione professionale del personale. Chiede a tale riguardo suggerimenti al dottor Cantone, nell'ottica di eventuali interventi migliorativi sul testo.

Il dottor CANTONE conviene sulla necessità di una riforma del settore delle attività funerarie, che imponga precise regole, tenuto conto anche dell'accertata infiltrazione in tale ambito della criminalità organizzata. Suggerisce l'opportunità che le imprese regolari possano essere iscritte in particolari liste dedicate (white list) e richiama l'opportunità della revoca delle autorizzazioni amministrative per quei soggetti che siano colpiti da misure antimafia di tipo interdittivo.

Il senatore BIANCO (PD) apprezza l'approccio sobrio del dottor Cantone e sottolinea il grande patrimonio etico-civile rappresentato dal Servizio sanitario nazionale. I piani anticorruzione devono, a suo giudizio, costituire adeguati strumenti di corretta gestione delle pubbliche amministrazioni e non essere mere occasioni di adempimenti burocratici. Chiede a che punto siano le ASL nell'attuare le misure di trasparenza ed anticorruzione previste dalla legge.

Il dottor CANTONE, nel concordare con le osservazioni del senatore Bianco, conferma l'importanza del quadro normativo in vigore, soprattutto alla luce delle recenti riforme, ma sottolinea l'insufficienza dei risultati conseguiti finora dalle pubbliche amministrazioni. Segnala che le ASL, però, rispetto ad altri enti pubblici, hanno conseguito obiettivi importanti, almeno sul piano formale, nella elaborazione dei piani anticorruzione, anche grazie ad una dirigenza caratterizzata da forti e specifiche competenze tecniche. Rimarca la necessità di misurare i piani di prevenzione sulle specificità delle realtà sanitarie.

Il senatore Maurizio ROMANI (Misto-Idv), dopo aver espresso apprezzamento per la collaborazione fra l'ANAC e l'AGENAS, chiede approfondimenti sullo stato di attuazione della normativa anticorruzione e sulla possibilità di avere una mappatura analitica dei fenomeni corruttivi in ambito sanitario. Chiede un parere, inoltre, sull'ipotesi che società scientifiche possano elaborare linee guida in materia di responsabilità professionale degli operatori sanitari.

Il dottor CANTONE informa che la collaborazione con l'AGENAS sarà intensificata, con particolare riguardo alla individuazione precisa di indicatori di rischio ed alla possibilità di svolgere attività ispettive a campione nelle ASL e nelle aziende ospedaliere. Fa presente che al momento sono ancora carenti, comunque, analisi del rischio specifiche per singoli settori.

Rispetto al tema della colpa professionale, richiama la giurisprudenza della Corte di Cassazione, che riconosce da tempo le linee guida come criterio di riferimento. Osserva che allo stato l'individuazione di profili di colpa professionale è tuttavia rimessa in gran parte alla discrezionalità del perito cui si affida il giudice: l'elaborazione di linee guida ufficiali potrà garantire maggiore uniformità nella valutazione dell'eventuale colpa professionale degli operatori sanitari.

La PRESIDENTE ringrazia l'auditore per il contributo reso e avverte che la documentazione da questi consegnata sarà resa disponibile alla pubblica consultazione sulla pagina web della Commissione. La Commissione prende atto. Il seguito della procedura informativa è, quindi, rinviato. La seduta termina alle ore 15,50.