

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE STRUTTURE SANITARIE

—————

21° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 GIUGNO 1995

—————

**Presidenza del presidente MARTELLI
indi del vice presidente DI ORIO**

INDICE

Esame di un documento relativo alla situazione dei policlinici universitari

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	ALTIERI	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>
BINAGHI (<i>Lega Fed. Ital.</i>).....	11, 12		
CAMPUS (<i>Forza Italia</i>)	11		
CARPINELLI (<i>Progr. Feder.</i>)	12		
COSTA (<i>PPI</i>)	14		
DIONISI (<i>Rif. Com. Progr.</i>).....	14, 16, 18		
DI ORIO (<i>Progr. Feder.</i>)	10, 11		
LAVAGNINI (<i>PPI</i>)	17		
MODOLO (<i>Lab. Soc. Progr.</i>)	13		

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

Esame di un documento relativo alla situazione dei policlinici universitari

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di un documento relativo alla situazione dei policlinici universitari, preparato dal dottor Enrico Altieri e dal professor Giuseppe Faberi. Su tale documento i tre relatori, cioè i senatori Binaghi, Di Orio e chi vi parla, svolgeranno una relazione generale più completa.

Do quindi la parola al dottor Altieri, il quale riferirà sul documento in esame, ai sensi dell'articolo 20 del regolamento della Commissione.

ALTIERI. Onorevoli senatori, vorrei fare una breve premessa. Ovviamente non ci siamo occupati di tutta la massa di informazioni raccolte sul policlinico «Umberto I», di Roma perchè questo richiederebbe molte settimane e ci siamo invece concentrati su tre filoni di indagine, oltre allo scambio di documenti tra il Ministero della sanità e l'università, per qualcosa di particolare che si è verificato e che abbiamo ritenuto di inserire in questo documento. Più che di una relazione si tratta di una cronologia di fatti, con l'aggiunta di qualche commento di carattere giuridico su certe tesi contrapposte che sono state prospettate.

Per quanto riguarda la scelta del materiale, abbiamo ritenuto di depurare la raccolta da inserire nella relazione di tutti quegli scritti provenienti da persone che per qualunque ragione potevano avere motivi di contrasto o di interesse, o per le quali esisteva comunque una conflittualità con l'università. Sono state sentite diverse persone, che hanno fornito dei dati anche interessanti, ma un conto è la documentazione relativa a fatti obiettivi e un altro sono valutazioni di altro tipo quali tesi personali su cui c'è una controversia in atto.

Un grosso filone di indagine è stato fornito dalla procura generale presso la Corte dei conti regionale del Lazio e anche in questo caso, trattandosi di iniziative del pubblico ministero, bisognerà attendere le conclusioni definitive di quelle singole indagini, che ovviamente non sono ancora intervenute. Comunque anche la documentazione trasmessa dalla Corte dei conti, sia pure proveniente da un ufficio che rappresenta l'accusa nel processo contabile, è stata di grande utilità per l'acquisizione di dati oggettivi. Quindi, quello che ho detto prima per le persone che per qualunque ragione sono in una situazione di conflitto di interessi o su posizioni contrapposte a quelle degli organi ufficiali dell'università vale anche - naturalmente in minor misura - per la Corte dei conti, le cui informazioni sono state utilizzate solo per quanto attiene alla raccolta dei dati.

I filoni di indagine sono stati quelli già percorsi in precedenti documenti, cioè le vicende relative al pagamento della cosiddetta «indennità De Maria», sulla quale abbiamo cercato di raccogliere tutte le posizioni

ufficiali dei vari organi interessati, regioni, università, Ministeri e Corte dei conti; il secondo filone riguarda l'attività delle concessionarie di opere edilizie che hanno svolto attività di costruzione o di ristrutturazione nell'ambito del policlinico «Umberto I», attività per le quali la concessione ha rappresentato lo strumento preponderante, visto che l'Università vi ha ricorso all'incirca nell'85 per cento dei casi, infine l'ultima questione riguarda le disfunzioni che si sarebbero verificate nella attribuzione delle qualifiche e nella determinazione del numero dei primari presso il policlinico «Umberto I». Illustro ora dettagliatamente il documento.

La cosiddetta «indennità De Maria» è prevista dall'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, e rappresenta un'integrazione del trattamento stipendiale dei medici universitari. Sulla vicenda vi era stato nel 1989 un parere del Consiglio di Stato nel quale veniva evidenziato che la misura dell'indennità, così come corrisposta, doveva ritenersi illegittima. La questione riguardava soprattutto se una certa indennità dovesse o meno essere considerata ai fini del raffronto. Sul punto si innescò una viva questione tra il rettore e l'allora direttore generale Longhi, sfociata nell'intervento del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, dottor Letta, e in una successiva nota del prefetto di Roma in data 19 novembre 1994, presso il cui ufficio si svolse una riunione informale. Con la nota del prefetto veniva rappresentata l'opportunità di proseguire nella corresponsione di tale indennità, ovviamente nella misura precedentemente corrisposta, invocando generiche ragioni di ordine pubblico in quanto si riteneva che il blocco improvviso e inopinato dell'indennità avrebbe potuto determinare turbamenti e disservizi nelle prestazioni sanitarie del policlinico, che si sarebbero immediatamente ripercossi sugli utenti.

Le perplessità erano state avanzate per il fatto che nel frattempo una sentenza della Corte costituzionale del 1994 aveva stabilito che una certa voce della retribuzione non era pensionabile; sulla base di questa interpretazione si sosteneva che quella parte della retribuzione non dovesse essere considerata e che quindi il raffronto ai fini della corresponsione dell'indennità dovesse essere effettuato sulla base del trattamento stipendiale depurato da questa indennità. Sollevando perplessità in relazione a questa sentenza, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su precisa richiesta avanzata dall'Università degli studi di Roma «La Sapienza», poneva al Consiglio di Stato un ulteriore quesito concernente l'interpretazione da darsi al predetto articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979. Sul punto vi era stato un atteggiamento netto e deciso a favore della tesi del Ministero, e quindi contro la tesi dell'università, da parte della regione Lazio, la quale si era espressa in senso sostanzialmente conforme al primo parere del Consiglio di Stato. Aggiungo che la questione è stata trattata praticamente in tutta Italia.

A sua volta il consiglio di amministrazione dell'università, nella seduta del 24 novembre 1994, aveva espresso l'avviso che la questione meritasse un ulteriore approfondimento, e che occorresse provocare un più articolato parere del massimo organo consultivo. Nell'attesa però decideva di continuare a pagare l'indennità come per il passato; conseguentemente invitava il direttore generale alla corresponsione delle indennità

nella misura non modificata. Tale intendimento veniva condiviso nel parere del consiglio per la gestione tecnico-amministrativa dell'azienda policlinico «Umberto I» che concludeva questo parere con un ordine al direttore generale di procedere al pagamento per i mesi di novembre e dicembre 1994 nella misura prevista. A questo punto però si instaurava un conflitto netto tra organi amministrativi dell'università e direttore generale dell'azienda, col rifiuto da parte di quest'ultimo di emettere i mandati.

I mandati di pagamento sono emessi in base al regolamento dell'università e al decreto del Presidente della Repubblica n. 371 del 4 marzo 1982; essi devono recare la firma del direttore generale e di un altro funzionario fino a certi importi, quella del direttore generale e di due funzionari - il direttore della ragioneria e il capo dell'economato - per importi superiori. Quindi, oltre alla firma del direttore generale, sono previste in certi casi altre due firme.

In quella delibera del consiglio di amministrazione appariva chiaro che l'università non intendeva consapevolmente adeguarsi al parere del Consiglio di Stato, il cui parere è citato espressamente. Ma l'università afferma che si può non tenerne conto perchè la questione è discussa e che pertanto i pagamenti andavano effettuati come in passato.

A questo punto, secondo i chiarimenti forniti alla Commissione dal rettore, il competente Ministero non aveva, come prescritto dalla legge, impartito le opportune direttive. Questo significava che, poichè il Ministero non aveva dato direttive, essi non sapevano come comportarsi e che quindi dovevano effettuare i pagamenti come nel passato. Su tale questione ci era stato richiesto un parere e la Commissione aveva osservato qualche mese fa che il Ministero aveva, in realtà, espresso ben più che direttive, avendo addirittura trasmesso il parere del Consiglio di Stato, dichiarando di aderire al suo contenuto in una materia in cui non si trattava di direttive ma di una semplice applicazione della legge.

Finalmente il rettore, con proprio decreto del 2 dicembre 1994, deliberava di sostituirsi agli organi competenti nell'emissione dei mandati di pagamento, e la Banca di Roma - la quale esercitava il servizio di cassa a seguito di convenzione con l'università - procedeva al pagamento dei titoli, ritenendo anche sulla scorta di un parere espresso dal proprio ufficio legale, che le motivazioni addotte per la procedura seguita fossero da condividersi.

Come già segnalato alla Commissione, destano non poche perplessità, sia la sostituzione, da parte del rettore, degli organi competenti all'emissione dei mandati, sia le motivazioni in ordine al merito della spesa, fatte proprie dagli organi dell'università.

Sembra opportuno ricordare che il Consiglio di Stato, nella seduta del 1° marzo 1995, premesse le notevoli difficoltà interpretative concernenti la normativa in questione (e per le quali auspicava l'adozione di una norma di interpretazione autentica), pur tuttavia ribadiva il proprio parere precedente e, in particolare, che non poteva, come preteso dall'università, ritenersi che la sentenza della Corte costituzionale del 10 marzo 1994, n. 78, avesse apportato una modificazione o una innovazione al sistema. Pertanto, il parere era identico a quello precedente.

Di tutte le controversie che si instaurarono in diversi organi e a diversi livelli si occupò la procura regionale presso la Corte dei conti per il

Lazio, la quale procedeva ad acquisizioni documentali. Essa riteneva che, nei predetti fatti, fossero emerse responsabilità per danni all'erario a carico dei titolari degli organi amministrativi dell'università e di diversi funzionari della stessa e procedeva all'emissione di alcuni inviti a dedurre. In sostanza, le contestazioni che ho rilevato comportavano danni all'erario.

Non risulta, a tutt'oggi, che sia stata iniziata la stessa azione nei confronti degli amministratori della Banca di Roma in qualità di cassiere convenzionato con l'università.

Passando ai problemi relativi all'attività delle concessionarie di opere edilizie, ricordo che c'è stato un primo approccio del gruppo di lavoro con alcuni dipendenti tecnici dell'università, in particolare con quelli che si trovavano nel policlinico «Umberto I» di Roma, ma con scarse acquisizioni. Infatti, per una ragione o per un'altra costoro non erano investiti direttamente del problema.

La questione relativa alle concessionarie doveva essere arrivata a picchi di conflittualità piuttosto rilevanti tanto che il consiglio di amministrazione dell'università l'11 ottobre 1990 dispose una commissione di indagine il cui coordinamento fu affidato al professore Roberto Strom, ordinario presso la facoltà di medicina della «La Sapienza» di Roma, nonché componente della commissione di alta vigilanza sull'attività delle concessionarie, per la raccolta e l'esame dei dati relativi ai lavori alle stesse affidate.

Ho tentato di sintetizzare nel documento dati più rilevanti evidenziati da questa commissione di indagine. Ad esempio, si sarebbero verificate con frequenza sospensioni dei lavori, in taluni casi fino a tre, quattro anni o più, non adeguatamente motivate; in particolare, si sarebbe verificata una sospensione di quasi quattro anni per una gara (la n. 22), motivata con la rescissione del contratto con l'appaltatore. Inoltre, diversi lavori di ristrutturazione di importo spesso rilevante sarebbero stati ultimati da oltre quattro o cinque anni e non risultavano collaudati. È stato poi rilevato che si erano verificati diversi casi di affidamento dei lavori all'impresa appaltatrice da parte delle concessionarie, nei quali, però, i lavori non venivano iniziati.

Le proposte operative della commissione Strom sono state le seguenti: analizzare le ragioni della sospensione dei lavori, verificando quali erano legittime e quali ingiustificate, e assumere i provvedimenti conseguenti; indagare sul mancato collaudo e provvedere rapidamente almeno alla consegna provvisoria dei lavori ove alcuni stralci di essi fossero terminati. È stato inoltre evidenziato che, a causa della grave confusione nella situazione contabile, assai, imponente e complessa, la commissione avrebbe dovuto prescindere da una sua analisi puntuale, e quindi proponeva di soprassedere. La commissione proponeva poi di assumere soluzioni rapide perchè l'analisi di tutta la contabilità avrebbe richiesto troppo tempo.

Come ho detto prima, dal gruppo di lavoro della Commissione d'inchiesta sono stati ascoltati alcuni dipendenti dell'università ma con risultati poco soddisfacenti.

L'11 maggio 1995 il senatore Di Orio faceva pervenire alcune osservazioni in relazione ad un documento elaborato a cura di uno dei consulenti della Commissione. In particolare, sosteneva che alcune perples-

sità sull'efficienza dei controlli esercitati dagli organi dell'università sulle concessionarie non avevano ragione di essere, esistendo, invece, un puntuale controllo da parte di diversi organismi, anche statali, sugli stati di avanzamento lavori.

Rilevava, altresì, il senatore Di Orio che i funzionari dell'università convocati dal gruppo di lavoro della Commissione, per le loro competenze, non erano in grado di fornire significative notizie circa la valutazione dell'attività delle concessionarie; che, inoltre, la nomina di commissioni di collaudo in corso d'opera non era obbligatoria; che gli stati di avanzamento dei lavori venivano comunque firmati, oltre che dal direttore dei lavori della concessionaria, anche dall'ingegnere capo dell'ateneo (quindi dagli organi tecnici di massimo livello dell'università).

Circa le perplessità che da talune parti erano state avanzate sull'utilizzo dello strumento della concessione, anziché ricorrere alle strutture esistenti all'interno dell'università, il senatore Di Orio giustificava tale scelta con la complessità delle procedure e con l'inadeguatezza di tali strutture già oberate di numerosi e gravosi compiti.

Per quanto concerne le riserve formulate dalla commissione Strom sulla correttezza delle sospensioni dei lavori, lo stesso senatore Di Orio osservava che le stesse non potevano, indiscriminatamente, essere causate da difetti di progettazione ma da una serie complessa di vari elementi, in buona parte non imputabili all'amministrazione dell'ateneo. Si sosteneva, in sostanza, che occorreva indagare sulle cause di ciascuna sospensione considerando molti elementi, non tutti imputabili all'amministrazione dell'ateneo ma a diversi organi dello Stato o comunque a entità e organismi estranei all'ateneo stesso.

A questo punto, si rendeva necessario verificare le affermazioni contenute nella relazione della commissione Strom, la quale aveva rilevato certe disfunzioni e fatto delle proposte. Pertanto, è stato acquisito il materiale che il professor Strom aveva allegato alla sua relazione. Le tabelle contengono non soltanto numeri ma anche osservazioni sulle motivazioni dei provvedimenti adottati; sono state richieste all'università e saranno a disposizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture sanitarie in brevissimo tempo.

Da tali tabelle si ricava che in numerose ipotesi i lavori appaltati risultano effettivamente sospesi per lunghi periodi (anche di tre anni ed oltre) e talora non sottoposti a collaudo, benché terminati da tempi rilevanti. Dai dati in questione sembrerebbe dedursi che nella maggioranza dei lavori appaltati dalle concessionarie si riscontrano anomalie di vario genere che hanno impedito il regolare svolgimento dei lavori e, in un numero non trascurabile di casi, addirittura l'inizio dei lavori stessi.

In una dicitura finale vengono spiegate, punto per punto, le ragioni della sospensione, del mancato collaudo, dell'affidamento, e le anomalie che hanno impedito l'inizio dei lavori. Statisticamente, circa il 75 per cento delle opere presenta anomalie; molte opere non sono state iniziate, probabilmente per diversi fini. Le statistiche non sono state riportate nella relazione ma sono ufficiali.

Sulle vicende dell'attività edilizia dell'università «La Sapienza», ivi compreso il policlinico «Umberto I», il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica aveva, a suo tempo, avviato un'indagine ispettiva, nella quale veniva concluso che l'università, al riguardo, si presen-

tava come una «gigantesca e confusa macchina amministrativa caratterizzata da una frammentazione di competenze che non di rado si risolvono in una dispersione di responsabilità ed in una conseguente limitazione delle possibilità di un penetrante controllo della correttezza e trasparenza delle procedure amministrative» con «urgenza di adottare provvedimenti di razionalizzazione e semplificazione delle strutture amministrative».

Nella predetta relazione veniva addebitata «la responsabilità delle procedure non regolari al consiglio di amministrazione, alla direzione amministrativa, ai tecnici ed agli uffici amministrativi, ciascuno per la parte di competenza ... nonché alle commissioni o uffici per la selezione delle imprese da ammettere alle gare».

Si rilevava, inoltre, «lo scarso impegno degli organi responsabili volto a contestare le inadempienze delle concessionarie» e si censurava l'inerzia del consiglio di amministrazione dell'ateneo nell'adottare le necessarie misure per l'eliminazione delle disfunzioni accertate nella relazione Strom, che ovviamente è stata presa in considerazione dal Ministero.

La relazione ministeriale veniva trasmessa il 25 marzo 1994 alla procura regionale presso la Corte dei conti della regione Lazio, la quale, per avviare i procedimenti per l'accertamento delle responsabilità, ha conseguentemente chiesto al Ministero, le necessarie notizie per la determinazione del danno erariale e per l'individuazione dei responsabili.

Anche il Ministero della sanità ebbe modo di svolgere indagini sull'attività del policlinico.

La Commissione richiese al detto Ministero quali risposte fossero state date dall'università in relazione ad una serie di quesiti sottoposti alla medesima, ed avendo lo stesso Ministero comunicato di non avere avuto alcuna risposta, veniva interpellata in proposito l'Università. Quest'ultima informava la Commissione di aver, a suo tempo, inoltrato al Ministero le risposte ai quesiti dello stesso, copia delle quali trasmetteva ad essa.

Venivano nuovamente interpellati i competenti uffici ministeriali, i quali ribadivano di non aver ricevuto le risposte in questione, e che la ricevuta, apposta con firma illeggibile su modulo dell'Università (copia della quale era stata trasmessa alla Commissione), non risultava firmata da alcun addetto del Ministero.

L'ultima parte dell'indagine riguarda le disfunzioni che si sarebbero verificate a proposito del numero dei primari e i presunti illeciti nell'attribuzione di qualifiche superiori.

La procura regionale presso la Corte dei conti per il Lazio si è di recente occupata, tra l'altro, dei problemi connessi ad una artificiosa moltiplicazione di unità di degenza dei servizi speciali a direzione apicale presso il policlinico «Umberto I». In tale quadro si sarebbe posta mano ad un'illecita strutturazione di personale con indebito conferimento delle funzioni superiori di primario, nonché di aiuto, anche a tecnici laureati.

Con il documento in questione si è quindi proceduto alla contestazione al rettore, professor Tecce, e ad altri 17 amministratori o funzionari dell'università dei seguenti addebiti:

1) violazione continuata di fondamentali principi costituzionali, quali la tutela della salute e il buon andamento dell'amministrazione pubblica (articoli 32 e 97 della Costituzione);

2) violazione dell'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980;

3) violazione di disposizioni della Presidenza del Consiglio dei ministri contenute nei fogli 6 agosto 1992, n. 3132, e 1° giugno 1992, n. 9563/1524 C;

4) violazione della convenzione università-regione per il policlinico «Umberto I»;

5) violazione dei canoni di correttezza ed economicità della gestione.

Nell'invito a dedurre viene in particolare rilevato:

a) il numero dei posti letto nella convenzione con la regione Lazio non corrisponde ai reali posti letto attivati, o comunque attivabili, anche in relazione al personale paramedico (nel dettaglio, vi sarebbe un aumento fittizio di posti letto pari a 563, rispetto a un totale effettivo di 2.496 posti);

b) tale «rigonfiamento» del numero di posti letto avrebbe determinato un aumento artificioso del numero dei primari, nonché il mantenimento inalterato (o quasi) del personale medico teoricamente corrispondente;

c) sarebbero state mantenute qualifiche apicali senza l'esercizio delle corrispondenti funzioni;

d) sarebbero state attribuite funzioni di primario ad associati senza la contemporanea preposizione degli stessi a servizi produttivi;

e) sarebbero stati attribuiti posti di aiuto a tecnici laureati e a ricercatori.

PRESIDENTE. Dottor Altieri, a conclusione della sua esposizione, di cui la ringrazio, vorrei rivolgerle rapidamente due domande.

Il dottor Basso, dirigente del Ministero della sanità, mi ha detto che la ricevuta che, secondo il rettore, attesterebbe l'invio da parte sua di taluni documenti al Ministero della sanità non ha alcuna data e riporta una firma che non è stata riconosciuta da nessun direttore del Ministero.

Quando il Ministero richiede dei documenti indica il nome di due funzionari o dei direttori responsabili, con tanto di *fax* e di numero di telefono. Anche questo mi è stato precisato dal dottor Basso. Ribadisco che non vi era alcun timbro o data su quella ricevuta, anzi lo stesso, quando mi fu fatta recapitare, mi sorpresi per quel pezzo di carta che non poteva essere identificato nè in una ricevuta nè in qualcos'altro. Nella parte superiore del foglio vi era solo un numero e basta.

In secondo luogo, le vorrei domandare, perchè nel documento che oggi ci ha presentato non viene riportata la sentenza del Consiglio di Stato sui primariati di urologia.

ALTIERI. È riportata negli allegati.

PRESIDENTE. Quindi, in nessuna parte del documento si fa riferimento a tale sentenza?

ALTIERI. Noi abbiamo ritenuto che la documentazione specifica dovesse essere ricompresa tra gli allegati.

PRESIDENTE. Ma questa è una sentenza del Consiglio di Stato, neanche un parere: a mio avviso, è molto importante, perchè in essa si afferma che non esistono tutti quei primariati nominati per il dipartimento di urologia.

ALTIERI. Si tratta di una sentenza che diventerà definitiva tra un paio di giorni.

PRESIDENTE. Questa sentenza l'ho letta l'altro giorno.

ALTIERI. Ma non è ancora definitiva, perchè debbono passare 60 giorni entro i quali può essere presentato ricorso in Cassazione. Questo soltanto in teoria, perchè in pratica si dovrebbe ricorrere solo per motivi inerenti alla giurisdizione. Però - lo ripeto -, formalmente non si tratta ancora di una sentenza definitiva.

DI ORIO. Vorrei innanzi tutto far presente che ho letto rapidamente il documento e ho sentito solo l'ultima parte dell'esposizione fatta dal dottor Altieri.

Su alcune questioni personalmente non ritengo che vi siano fatti estremamente nuovi che non fossero già conosciuti. Vorrei però riflettere solo su alcuni aspetti, anche se la relazione della Commissione verrà redatta in una seconda fase, e quindi mi riservo di intervenire più compiutamente in quella sede.

Come è a tutti noto, le attribuzioni di funzioni superiori sono regolate dall'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980. Il quesito che pongo al dottor Altieri, che spero - non ho dubbi al riguardo - avrà studiato approfonditamente la materia, è il seguente: il *vulnus si* è creato in quanto la funzione superiore non poteva essere attribuita *ex* articolo 102 o perchè non vi era la corrispondente posizione funzionale?

ALTIERI. Sembra che la seconda alternativa. Noi qui abbiamo riferito le contestazioni sollevate dalla Corte dei conti, premettendo che dovranno essere ancora esaminate dal giudice competente.

DI ORIO. Qual è il suo giudizio?

ALTIERI. Non sono entrato nel merito, ma l'atteggiamento tenuto dalla Corte dei conti riguarda la mancata preposizione a servizi produttivi, e quindi non all'attribuzione della qualifica superiore a personale con quella posizione. La situazione dovrebbe essere questa.

DI ORIO. Quindi, per informare anche i miei colleghi della Commissione, non è tanto importante il fatto che sia stata attribuita una qualifica superiore - poichè ciò è consentito comunque dall'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, anche se forse ne è stato fatto un uso un po' eccessivo, ma questo è un mio giudi-

zio personale -, quanto quello che non vi era una funzione corrispondente.

ALTIERI. È questo il problema fondamentale.

DI ORIO. Consideriamo ad esempio un reparto tipo, come una clinica chirurgica: in essa non vi era una funzione di aiuto.

ALTIERI. O una struttura autonoma.

DI ORIO. Quindi era impossibile attribuire una posizione funzionale di aiuto ad un ricercatore, ancorchè la legge lo consentisse.

ALTIERI. Certo, anche se ciò è teoricamente possibile.

CAMPUS. Il senatore Di Orio mi ha preceduto. Anch'io credo che non vi sia niente di sbagliato nell'attribuire posti di aiuto a tecnici laureati e a ricercatori.

ALTIERI. Non era una valutazione di merito, ho citato una sentenza della Corte dei conti.

CAMPUS. Ritengo non ammissibile attribuire funzioni di primario senza lo svolgimento effettivo di questi compiti (non c'è corrispondenza in questo caso tra funzione assegnata e disponibilità di ruoli), mentre criticare l'attribuzione di posti di aiuto a tecnici laureati e a ricercatori contraddice tutta la battaglia che abbiamo condotto per la tutela di queste figure professionali.

BINAGHI. Anzitutto volevo ringraziare il dottor Altieri e il professor Faberi per il documento predisposto, in cui hanno ordinato il materiale che avevamo esaminato in maniera disordinata. Mi fa piacere che da esso si possano intravedere le stesse conclusioni alle quali nella mia ignoranza giuridica, avevo già accennato in una breve nota alla Commissione. Comunque, mi riservo di esaminare con calma il documento per poter trarre da esso qualcosa di più ampio ed estensivo, al fine di elaborare un metro di giudizio sul futuro dell'organizzazione della sanità universitaria per arrivare a conclusioni che possano poi sfociare in proposte innovative in questo senso.

Per quanto riguarda l'ultima parte del documento, mi sembra che dalla Corte dei conti sia stato specificato che il problema rilevante è che sono state assegnate qualifiche superiori senza mettere le persone in condizioni di poter esplicare effettivamente attività superiori. Mi sembra che l'accusa sia quella di aver attribuito funzioni senza una corrispettiva attività che le giustificasse.

PRESIDENTE. Tanto è vero che il Consiglio di Stato, su richiesta del dipartimento di nefrologia, ha sentenziato che i posti di primario nel dipartimento di nefrologia vengano cancellati. Non solo, ma ho saputo ieri che tutti gli altri dipartimenti faranno la stessa cosa e quindi i 120 primari rischiano di tornare tutti alla qualifica di aiuto.

BINAGHI. A questo proposito non vale la pena di acquisire anche quest'ultima sentenza del Consiglio di Stato?

ALTIERI. Certamente.

CARPINELLI. Vorrei fare due brevissime considerazioni. Non entrerò nel merito dei punti evidenziati in questa relazione, in quanto sotto molti aspetti ci troviamo in presenza di giudizi pendenti davanti a organi giurisdizionali. Invece vorrei cogliere l'occasione per rivolgere una preghiera a me stesso e a tutti i componenti della Commissione circa la necessità di evitare in questa fase di esprimere giudizi; mi spiego meglio. Ritengo che, se dovessimo calibrare i nostri interventi e le nostre convinzioni in relazione alla vicenda del policlinico «Umberto I», probabilmente avremmo uno spettro di analisi e di elaborazione quanto meno falsati.

Quindi la preghiera è quella di far sì che il giudizio sul funzionamento delle strutture sanitarie pubbliche, e in particolare dei policlinici universitari, sia formulato nel momento in cui a partire da queste ipotesi si possa compiere una valutazione comparativa con la situazione degli altri policlinici. Infatti, il problema vero è quello di verificare se lo strumento della concessione è di uso comune all'interno della pubblica amministrazione - e in particolare nei policlinici - oppure no; se gli approvvigionamenti, come abbiamo avuto modo di ascoltare da responsabili di policlinici di altre parti d'Italia, vengono fatti a trattativa privata oppure no; altrimenti ci limiteremmo ad un'indagine ispettiva sul policlinico «Umberto I», che forse non rientra nei nostri compiti e dalla quale potremmo trarre delle conclusioni fuorvianti. Viceversa il nostro ragionamento va inquadrato nella realtà complessiva della sanità e nella fattispecie dei policlinici.

I quattro punti individuati per quanto concerne il policlinico «Umberto I» di Roma dovranno essere verificati nelle strutture di altre parti d'Italia, per accertare se vi è una disfunzione di fondo nella gestione della sanità in questo paese, oppure se vi è un'aberrazione che riguarda il policlinico «Umberto I». Posso dire per esperienza che soprattutto sulla gestione dei lavori, sui tempi lunghi, sugli stati di avanzamento avremo delle sorprese anche da altre situazioni. L'indagine conoscitiva sulle strutture sanitarie incompiute sarà un esempio lampante di sospensione di lavori, di mancanza o di ritardo nei finanziamenti.

Con questo documento prendiamo atto di una prima valutazione che riguarda il policlinico «Umberto I», ma lo stesso dovrebbe essere la linea guida per valutare tutte le altre realtà che abbiamo indagato, anche con riferimento a quegli elementi aggiuntivi che nella relazione non figurano: ad esempio, gli acquisti di beni e servizi, che rappresentano un elemento importante della spesa sanitaria, in quanto normalmente riguardano il 20-25 per cento del *budget* complessivo. Quindi, la preghiera che rivolgo alla Commissione è proprio in questo senso: prendiamo atto di questo documento, valutiamolo con tutto il beneficio d'inventario rispetto alla situazione specifica del policlinico «Umberto I», consideriamolo un nostro arricchimento conoscitivo e riserviamoci una valutazione - sarà questo il compito dei tre relatori - nel momento in cui potremo dire se questa situazione riguarda la sanità in generale, op-

pure se è uno stato patologico del policlinico «Umberto I» di Roma. In quest'ultimo caso gli organi giurisdizionali e di vigilanza che si stanno occupando della situazione - oltre alla nostra valutazione - probabilmente sarebbero già sufficienti a fornire una risposta sulla patologia di tale struttura e non sulla generalizzazione dei comportamenti, che è poi l'oggetto specifico dell'attività di questa Commissione.

MODULO. Signor Presidente, mi associo alle considerazioni testè svolte dal senatore Carpinelli e quindi ritengo opportuno allegare alla relazione il testo delle audizioni rese dai rettori. Quanto sottolineato dal senatore Carpinelli è infatti strettamente legato alle ragioni per le quali abbiamo audito altri rettori e analizzato la situazione di varie università.

Vorrei suggerire di affrontare tale problematica su più linee parallele. Dal documento presentato dal dottor Altieri emergono alcuni vizi e virtù che fanno parte del mondo sanitario e, in particolare, dell'università di Roma, tant'è vero che quest'ultima è stata divisa in due parti e forse potrebbe anche essere divisa in dieci. A Parigi, ad esempio, ci sono tre università mentre i nostri atenei, in generale sono così affollati di iscritti, anche rispetto alla loro grandezza, da risultare ingovernabili. Lo stesso policlinico «Umberto I» è ingovernabile: ha 2.000 posti letto mentre tutte le analisi sulle strutture sanitarie dimostrano che al di sopra di 1.000 posti letto ogni ospedale diventa ingovernabile.

La situazione risulta ingovernabile e conflittuale in via ormai permanente anche per quanto riguarda le carriere professionali dei medici sia nell'ambito dell'università che in quello del servizio sanitario nazionale. Se resterà inalterato lo sviluppo delle carriere così come è oggi configurato, vi potranno essere gravi conseguenze. Su Roma, dove c'è, ripeto, un policlinico universitario ingovernabile, si può aprire un discorso senza fine in quanto in questa città si evidenziamo in maniera vistosa tutte le anomalie. Ma la situazione è comunque anomala in tutto il paese e lo sviluppo delle carriere sulla logica del primariato non può portare che alla moltiplicazione del numero dei primariati. Inevitabilmente ogni giovane medico a 35-40 anni vuole fare carriera e l'unica strada a sua disposizione è il primariato, ma è una situazione anomala tipicamente italiana.

Mal si concilia questo con un altro aspetto anomalo che riguarda i professori associati di prima fascia. Esiste una antica *querelle* perchè il professore associato ha la stessa posizione, dal punto di vista della didattica e della ricerca, del professore ordinario di prima fascia, ma non per l'assistenza. Tuttavia, poichè l'assistenza è parte integrante della ricerca e della didattica, insorgono gravi conflitti.

Come Commissione di inchiesta, dobbiamo mettere in evidenza grandi problemi e tutte le situazioni di conflittualità che esistono nel sistema sanitario.

PRESIDENTE. Penso sia opportuno ricordare che per iscritto abbiamo rivolto le stesse domande anche ad altri dieci rettori, i quali non ci hanno ancora risposto. Abbiamo invece a disposizione il resoconto stenografico delle audizioni dei vari rettori svolte nella nostra Commissione.

DIONISI. Sono d'accordo con le considerazioni dal senatore Carpinelli. A noi non spetta esprimere giudizi che sono di competenza di altri organi però mi pare che nel documento presentato vengano riportati i fatti più salienti in maniera corretta, così come li abbiamo vissuti in questa Commissione.

Sono anche d'accordo con quanto sostenuto dalla senatrice Modolo circa l'ingovernabilità e la difficoltà di gestire una struttura come il policlinico «Umberto I» di Roma. Rispetto a tali difficoltà, che tutti possiamo immaginare, non è possibile non esprimere un giudizio politico, anche se non è di competenza della nostra Commissione.

Vorrei ribadire davanti ai commissari una affermazione che forse può apparire un po' retorica. Dopo tutte le audizioni che si sono svolte ed anche in considerazione delle osservazioni della senatrice Modolo, mi meraviglia che il professor Tecce non senta il bisogno di prendere atto delle sue difficoltà. Capisco che ognuno di noi tende a difendere il proprio ruolo e la propria posizione ma in questo caso sono emersi elementi molto gravi. In una condizione di normalità, avremmo tutti chiesto con forza le sue dimissioni. Certo, ci sono altre considerazioni da fare, ad esempio sul concetto di autonomia dell'università, la quale andrebbe comunque intesa nel verso giusto, non come una sorta di zona franca di una cattiva amministrazione. Non lo facciamo perchè siamo consapevoli della delicatezza del problema che affrontiamo: quella di Roma è una delle più grandi università europee ma possiamo legittimamente confidare in uno «scatto» di sensibilità democratica da parte del professor Tecce che si trova implicato, per sua colpa o per condizioni oggettive, in episodi non certo edificanti. Se poi si inserissero nel documento anche confronti, le date in cui si sono verificati gli avanzamenti di carriera e la data della riconferma nella carica di rettore, probabilmente si aggiungerebbero altri elementi a sostegno della mia considerazione.

PRESIDENTE. La Commissione deve esprimere un indirizzo, a mio parere, perchè non è accettabile che la più grande istituzione sanitaria non funzioni bene. Pertanto, proprio per amore verso le istituzioni, è giusto esprimere il nostro giudizio critico.

COSTA. Dalla lettura del documento tecnico preparato dal dottor Altieri e dal professor Faberi, che certamente è pregevole nella misura in cui fissa ed illustra lo stato di una pratica, non emerge niente di nuovo rispetto a quello che già sapevamo.

Presidenza del vice presidente DI ORIO

(Segue COSTA). E mi guarderei bene dal lasciarmi coinvolgere da emozioni di sorta posto che chi ha svolto funzioni amministrative in enti pubblici sa perfettamente che può accadere che, da una lettura particolare, certi fatti e certi atti amministrativi possano prescindere

al limite dalla funzione e dalla responsabilità alle quali si è demandati e preposti.

Pur nel rispetto delle funzioni e delle competenze degli organi istituzionali dello Stato, è essenzialmente per una forma di rispetto verso noi stessi che, in quanto legislatori, non dobbiamo emozionarci quando si tratta di fatti di giustizia ma dobbiamo essere molto cauti.

Mi rifiuto di pensare che il professor Tecce e diciassette alti dirigenti (che credo siano tutti), nonché i funzionari dell'università, siano entrati a far parte di un'associazione per delinquere e vogliano perseguire consapevolmente la violazione continuata di fondamentali principi costituzionali, quale quello della tutela della salute.

Amici, prima di essere uomini giudicanti bisogna essere uomini operanti. Mi rifiuto di pensarlo anche perchè credo che la stragrande maggioranza di questi amministratori, di questi funzionari e lo stesso rettore Tecce non abbiano mai beneficiato della cosiddetta indennità De Maria, alla cui memoria, per essere stato mio concittadino, va in questo momento il mio pensiero.

Colleghi, la prudenza che deve informare il legislatore è d'obbligo in questi casi e quindi lasciamo che agli organi di giustizia sia demandato il compito di decidere al riguardo.

Però, stiamo attenti a non lasciarci prendere dal desiderio di procedere ad una giustizia sommaria, perchè è stata emessa un'ordinanza da parte di un organo di giurisdizione contabile. D'altra parte, mi rifiuto di pensare che una persona di intelligenza e animo normalissimi voglia perseguire la violazione continuata di principi fondamentali, quali ad esempio la tutela della salute pubblica. Piuttosto lo ricordo a me stesso, nel documento oggi al nostro esame - e io mi auguro che tutti coloro che si applicano allo studio di questa materia ne traggano le dovute conclusioni, ognuno per la parte di propria competenza - si dica cosa bisogna fare in Italia affinchè non si verifichi più - ammesso che si sia verificata - la violazione di talune norme. È fin troppo facile condannare a destra o a sinistra, ma si sappia che se andassimo ad effettuare una verifica in qualunque ambito gestionale, non riscontreremmo che ritardi nei collaudi delle opere, mancati collaudi a campione ed inesistenti verifiche in corso d'opera.

Chi ha ricoperto incarichi negli enti locali sa che ciò si verifica in tutte le pubbliche amministrazioni d'Italia, e al riguardo possono essere fatti, molti esempi.

Tutto questo significa che vi sono dei problemi, ma anche che occorre indicare cosa bisogna fare per evitare che queste cose si verifichino in avvenire. Ripeto, taluni fatti si sono verificati non soltanto a Roma ma in tutte le pubbliche amministrazioni d'Italia; sta a noi, che non abbiamo funzioni giudicanti ma essenzialmente di studio, fornire suggerimenti anche legislativi affinchè ciò non si verifichi.

Si fa presto a dire: perchè si fa ricorso alla concessione e non si procede ad una gestione diretta del cantiere? Chi ha ricoperto funzioni amministrative una sola volta - e personalmente ho assunto anche l'incarico di consigliere comunale - sa quali sono le angustie alle quali si va incontro quando si gestisce un cantiere tramite un apposito ufficio amministrativo: non si riesce mai a seguire un cantiere.

Di conseguenza, sono state varate delle leggi ed è intervenuta la dottrina in materia di lavori pubblici, che è andata nella direzione di creare i famosi «lavori con le chiavi in mano». E ancora oggi, quando si vuole risolvere il problema degli ospedali incompiuti, si afferma che, se si vuole terminare la costruzione di questi ospedali, è necessario fare l'inventario dell'esistente, la contabilità di ciò che manca e procedere ad un appalto con le chiavi in mano, altrimenti, quando si procederà ad un ulteriore stato di avanzamento lavori, ci si accorgerà che le strutture che sono state localizzate uno o due anni prima sono ormai arrugginite. A mio avviso, non si può far ricorso alla gestione diretta, perchè i lavori pubblici sono inadeguati a tale tipo di gestione. E se oggi in Italia esistono tutte queste «patologie», rilevate anche dalla Corte dei conti, lo si deve anche a questa inadeguatezza legislativa e funzionale.

Signor Presidente, in qualità di legislatori non dobbiamo solo informarci ma giungere a delle conclusioni, affermando che, a seguito di tale indagine, ci siamo fatti l'opinione che in Italia, onde evitare tali fatti - qualora si fossero verificati -, è necessario comportarsi in un certo modo, altrimenti con il nostro lavoro avremmo raggiunto un risultato soltanto sul piano informativo e nient'altro.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al dottor Altieri per rispondere alle questioni poste dal senatore Costa, vorrei replicare al senatore Dionisi.

Nell'ambito delle funzioni di questa Commissione, vi è quella di accertare i fatti, di entrare nel merito dei problemi, ma non quella di anticipare giudizi che in questa fase non sono di nostra competenza, in quanto ancora non sono stati espressi neanche da chi potrebbe farlo, cioè dagli organi giudiziari.

DIONISI. Non mi sembra di aver detto questo.

PRESIDENTE. Ciò che si aspetta il senatore Dionisi è legittimo ma non riguarda i compiti di questa Commissione.

DIONISI. Dico solo che mi aspetto un giusto intervento, ma non lo chiedo.

PRESIDENTE. Dottor Altieri, il senatore Costa faceva delle considerazioni sulle difficoltà che incontrano i vari amministratori a livello locale.

ALTIERI. Questo è palese. L'istituto della concessione viene largamente adoperato per poter meglio gestire i lavori pubblici, e le valutazioni politiche al riguardo non spettano certamente a noi che abbiamo fatto questa rilevazione. Tale istituto è diffusissimo e ha dei vantaggi e degli svantaggi, recentemente però, a seguito di talune direttive comunitarie, l'uso della concessione ha in generale ricevuto un fortissimo ridimensionamento.

DIONISI. Molto pragmaticamente il senatore Costa ha ricordato le concessioni cosiddette «chiavi in mano» ma alla fine non arrivano soltanto queste ultime!

ALTIERI. Questi sono altri problemi.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di mantenere la discussione nel giusto alveo, altrimenti vengono fuori fatti, quali ad esempio quello della ricevuta non firmata e quant'altro, che obiettivamente non possono essere definiti tali.

DIONISI. Comunque, non abbiamo parlato solo di questi «fatti»

ALTIERI. Quanto è stato detto dal senatore Costa è sacrosanto, perchè si tratta di un fenomeno diffuso.

Per quanto riguarda i compiti di questa Commissione, è poco significativo, almeno sulla base della legge che l'ha istituita, andare ad indagare sulle singole responsabilità dei singoli titolari degli organi; può avere un certo rilievo, ma non compete a noi verificare se questi fenomeni si sono rivelati particolarmente acuti in una struttura così vasta. Infatti, potrebbe darsi che in relazione al policlinico «Umberto I» tali disfunzioni, verificatesi nell'ambito delle concessioni, si siano rivelate particolarmente acute. Spetta però al Parlamento e al Governo intervenire adeguatamente qualora venisse accertato che una struttura così grande ha prodotto tali disfunzioni. Ma è palese che le concessioni – lo ripeto – hanno dei vantaggi e degli svantaggi, possono essere criticate o meno, ma si tratta pur sempre di strumenti importanti.

PRESIDENTE. Convegno con il giudizio espresso dal dottor Altieri per quanto attiene al pronunciamento di questa Commissione sulle varie istituzioni e non sulle singole responsabilità che competono all'autorità giudiziaria.

ALTIERI. Si tratta di un fenomeno che deve essere considerato globalmente.

LAVAGNINI. Signor Presidente, vorrei intervenire rapidamente sull'ordine dei lavori. Ricordo ancora l'intervento svolto in questa sede dal professor Tecce prima della redazione di questo documento, perchè non mi pare che vi siano state altre vicende che abbiano riguardato il policlinico. In quella sede chiesi che il rettore fosse messo a conoscenza di tutte le contestazioni mosse in questa sede da coloro che avevano sollevato una serie di problemi. Non starò qui a rielencare tutte, ma insieme alla questione delle concessioni vi sono anche quelle degli acquisti, delle forniture, dell'igienicità dei locali, degli scarichi, degli organici del personale, delle promozioni, e via dicendo.

Credo che in qualche modo dobbiamo porre il rettore Tecce in condizione di rispondere in ordine a tali fatti, altrimenti non solo avremmo fatto un'inchiesta monca ma probabilmente avremmo anche causato dei danni. Infatti abbiamo ascoltato tutti quelli che hanno chiesto un incontro con noi (normalmente chi vuole essere sentito ha sempre qualcosa da dire), però non abbiamo audito anche altre persone che potevano intervenire su tale questione. Inoltre, avevo chiesto al presidente Martelli se non riteneva opportuno disporre un ulteriore sopralluogo presso il policlinico «Umberto I», perchè qui non abbiamo effettuato sopralluoghi

in ordine ad alcune vicende strutturali, che pure sono state sottolineate. Quindi, non capisco in che modo possiamo avviarci alla conclusione dei nostri lavori, perchè quando vengono redatti dei documenti significa che si stanno tirando delle conclusioni.

Personalmente non sono in grado di esprimere un giudizio su questa specifica vicenda. Posso affermare che probabilmente l'apertura della «finestra policlinico» ci ha permesso di verificare le condizioni in cui versano altre strutture universitarie, constatando la difficoltà di rivolgere con una normativa sul settore sanitario anche i problemi legati alla formazione, all'università, alla ricerca e a tutto quanto è collegato a tale settore.

Posso dire che probabilmente la vicenda del policlinico «Umberto I» ha causato, per la sua specificità, dei fatti eccezionali, ai quali hanno fatto seguito inchieste giudiziarie; cosicchè il policlinico «Umberto I» è tutti i giorni sui giornali. Credo che in tal senso la nostra Commissione d'inchiesta non possa accelerare ulteriormente questo processo, ma debba comunque avviarsi ad una conclusione, quando però sarà data la possibilità al rettore o a chi per lui di definire la questione. È certo che la mancanza di un direttore generale da sei mesi a questa parte è un fatto gravissimo, conoscendo le disposizioni in materia il fatto che un rettore diventi direttore generale comporterà sicuramente delle ulteriori difficoltà, perchè l'attività di gestione non è demandata dalla legge al legale rappresentante.

La Commissione d'inchiesta sarà probabilmente costretta ad esprimersi su una serie di vicende: non stiamo tenendo delle audizioni soltanto per proporre un disegno di legge, ma dovremo anche formulare un giudizio. Ritengo pertanto che la Presidenza della Commissione debba farci capire in che modo acquisire ulteriori elementi - se devono essere acquisiti - e come potremo esprimere un giudizio finale su questa vicenda.

PRESIDENTE. Sottoporro le questioni poste dal senatore Lavagnini al presidente Martelli, che si è dovuto assentare per un impegno concomitante. Vorrei aggiungere soltanto che abbiamo già dato mandato ai relatori, i quali hanno già acquisito degli elementi; la proposta appena fatta dal senatore Lavagnini di effettuare indagini *in loco* non è stata ancora sottoposta al vaglio dell'Ufficio di presidenza, per cui sarà mia cura informarne il Presidente per valutare i passi da compiere.

Abbiamo sentito molte persone, forse troppe; su richiesta del senatore Dionisi, abbiamo ascoltato il professor Di Salvo che - certo il senatore Dionisi non lo sapeva - non è rappresentativo di nulla e di nessuno, come abbiamo appurato a seguito della comunicazione dei Cobas.

DIONISI. Ho risparmiato alla Commissione altre audizioni perchè ho il senso della misura, ma altri sarebbero stati molto contenti di essere ascoltati.

PRESIDENTE. Abbiamo assistito a interventi pittoreschi: Di Salvo è pittoresco, lo conosco e lo posso dire. Non doveva neanche essere ascoltato perchè rappresenta solo se stesso, non ha iscritti al suo sindacato.

DIONISI. Non solo Di Salvo, ma molti rappresentano soltanto se stessi.

PRESIDENTE. Abbiamo sentito i sindacati e quindi devo smentire quello che lei ha detto.

DIONISI. Di Salvo comunque è un lavoratore ed è stato ascoltato; non mi sembra che sia uno scandalo ascoltare un lavoratore.

PRESIDENTE. Sono 4.000 i lavoratori del policlinico.

Concludendo, sottoporro le richieste del senatore Lavagnini all'attenzione del Presidente per una successiva valutazione.

Avverto che la seduta pomeridiana è sconvocata.

Il seguito dei lavori è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA

