

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE STRUTTURE SANITARIE

35° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 OTTOBRE 1995

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DI ORIO

INDICE**Seguito dell'esame di una proposta di relazione in tema di policlinici universitari**

| | |
|--|------------------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i> |
| BINAGHI (<i>LIF</i>)..... | 3, 13, 14 |
| CAMPUS (<i>Forza Italia</i>)..... | 11, 12 |
| CARPINELLI (<i>Progr. Feder.</i>) | 6 |
| DIONISI (<i>Rifond. Com.-Progr.</i>) | 4, 5, 6 |
| LAVAGNINI (<i>PPI</i>) | 7, 8 |
| SERRA (<i>Lega Nord</i>) | 9 |
| XIUMÈ (<i>AN</i>) | 10 |

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

Seguito dell'esame di una proposta di relazione in tema di policlinici universitari

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di una proposta di relazione presentata dal senatore Binaghi in tema di policlinici universitari.

Invito il collega Binaghi a pronunziarsi circa le dichiarazioni rese nella seduta di ieri dal presidente Martelli relative al commissariamento del policlinico «Umberto I» di Roma, in particolare alla luce delle considerazioni svolte dall'avvocato Carella, funzionario del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in modo da giungere alla stesura di un testo che tenga conto delle proposte di modifica e di integrazione che i commissari intenderanno avanzare, nonchè di quelle contenute in un documento da me presentato.

BINAGHI. Signor Presidente, ho letto attentamente il documento da lei presentato ed ho preso visione dal Resoconto sommario delle dichiarazioni rese nella seduta di ieri dal presidente Martelli. Circa il primo, ritengo che esso certamente possa integrare la relazione, nella quale d'altronde già si fa cenno alla possibilità dell'ospedale di insegnamento quale soluzione per il futuro; si tratta di un testo che a mio avviso potrebbe essere preso come base per un disegno di legge in materia.

Per quanto concerne invece le dichiarazioni rese nella seduta di ieri dal presidente Martelli, mi sembra che esse potrebbero far sorgere alcuni problemi. Nel precedente documento concludevamo chiedendo da un lato la possibilità di commissariamento del policlinico «Umberto I» e dall'altro, invitando ad un'interpretazione autentica delle norme del decreto legislativo n. 502 del 1992. L'interpretazione del presidente Martelli è solo una delle tante che si possono dare (mi sembra ve ne sia una dell'Avvocatura dello Stato ed un'altra del Ministero della sanità); personalmente quindi non posso assumermi la responsabilità di integrare la relazione con una dichiarazione di questo tipo; in tal caso infatti dovremmo chiedere dei pareri tecnici agli organi competenti, senza contare che l'attuale posizione del presidente Martelli si pone in contrasto con la relazione votata in precedenza.

PRESIDENTE. Mi sembra che la questione sia la seguente: nella prima relazione, ed anche in numerose dichiarazioni del presidente Martelli, la soluzione per il policlinico «Umberto I» - naturalmente soltanto per esso - era stata individuata nel commissariamento, soluzione alla quale il sottoscritto ed i senatori Carpinelli, Sica e Modolo si opposero; su detta proposta si votò e si raggiunse una deliberazione di maggioranza. Ora il presidente Martelli dichiara, a fronte di un parere a mio giudizio sufficientemente fondato del Ministero dell'università, rappre-

sentato dall'avvocato Carella, che sembra assai difficile prospettare la possibilità di un commissariamento. Correttamente quindi il relatore Binaghi (che si è pronunziato a favore di tale misura), a fronte di un cambiamento di posizione di 360 gradi, si è posto la seguente domanda: come conciliare la precedente posizione con quella attualmente assunta dal nostro Presidente?

Non si può prospettare l'esigenza di un commissariamento e poi dire che non vi sono motivazioni sufficienti per operare in tal senso. Per aggirare il problema, in sede di relazione finale potremmo spiegare che la posizione iniziale della Commissione, favorevole ad un commissariamento, ipotizzava come far fronte ad uno stato di necessità, ma non si erano ancora approfondite le varie questioni; in seguito, avendo ricevuto dei pareri a livello giuridico ed avendo operato quindi un approfondimento, si è giunti alla determinazione che il commissariamento è strumento difficilmente proponibile con riguardo ai policlinici universitari.

DIONISI. Signor Presidente, ritengo anzitutto opportuno ringraziare il senatore Binaghi per il lavoro svolto e per aver formulato in quest'ultima fase alcune proposte ed ipotesi di lavoro da sviluppare in sede di svolgimento della nostra attività legislativa in materia.

In particolare, il policlinico «Umberto I» di Roma, anche in base a quanto riportavano i giornali di ieri e l'altro ieri, sta attraversando una fase piuttosto travagliata. Le rappresentanze dei lavoratori e le organizzazioni sindacali hanno assunto posizioni fortemente critiche nei confronti dell'amministratore straordinario Squillante, non tanto per il suo operato (perchè ben poco ha potuto fare fino ad oggi) quanto per l'ipotesi di lavoro assunta dallo stesso, che prevede la chiusura e il ridimensionamento di alcuni servizi piuttosto che investimenti idonei per rilanciare l'azienda e renderla competitiva, in grado di offrire più qualificati e maggiori servizi ai cittadini. Pertanto, malgrado tutti noi avessimo sperato in passato che le vicende del policlinico «Umberto I» si avviasero a soluzione, siamo ancora lontani dalla conclusione di quella vicenda.

Credo si imponga una riflessione su quanto diceva prima il senatore Di Orio e sui commenti del relatore Binaghi alle affermazioni fatte ieri dal presidente Martelli. Ho l'impressione che vi sia una eccessiva passione - posso definirla così - nel sostenere l'opportunità o meno, la realizzabilità o meno del commissariamento dell'azienda. Mi sembra di assistere a un certo stravolgimento delle nostre funzioni perchè non credo che tra i compiti di questa Commissione d'inchiesta vi sia quello di sostituirsi agli organi esecutivi delle singole aziende. Allora, quali problemi pone il commissariamento di un'azienda? Dobbiamo entrare nel merito di tale questione oppure di volta in volta dobbiamo riflettere su posizioni palesemente contraddittorie di alcuni membri di questa Commissione?

La volta precedente il presidente Martelli e alcuni colleghi avevano ipotizzato l'adozione di quel provvedimento per risolvere la questione del policlinico «Umberto I»; oggi si interviene addirittura sulla sua applicabilità. Il nostro compito è quello di interpretare le leggi? È quello di sostituirci agli organi esecutivi? Dobbiamo dire se il rettore Tecce o il Ministro della ricerca scientifica o quello della sanità possono o non

possono nominare il commissario di un'azienda? Non credo che questo sia il nostro compito, quanto piuttosto quello di riflettere e di lavorare ai fini di una maggiore certezza del diritto, intervenendo politicamente sui provvedimenti che vengono assunti.

Mi sembra quindi eccessiva la passione di alcuni componenti di questa Commissione su tale vicenda; questo eccesso di attenzione non è disinteressato, visto che poi sono scarse le giustificazioni dell'inopportunità di commissariare tale struttura. Il presidente Martelli sosteneva che, trovandoci di fronte a strutture accreditate, il provvedimento da assumere fosse non tanto il commissariamento quanto il superamento dell'accREDITAMENTO già effettuato. Questo ragionamento mi sembra però quanto meno intempestivo perchè l'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie non è ancora avvenuto. Tra l'altro, se dovessimo interpretare la volontà politica del Governo, e perciò presumibilmente anche quella della maggioranza che lo sostiene, in base a quanto è scritto nel disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1996, dovremmo dedurre - e dal mio punto di vista positivamente - che esiste la volontà di frenare in parte il meccanismo dell'accREDITAMENTO e il conseguente pagamento delle prestazioni secondo tariffe. Infatti l'articolo 4 del disegno di legge n. 2157 (A.S.) parla in modo molto esplicito della necessità di approfondire le procedure per l'accREDITAMENTO.

PRESIDENTE. Era già stato annunciato a suo tempo.

DIONISI. Non è un elemento di poco rilievo rispetto al nostro ragionamento.

PRESIDENTE. Anzi, ha un significato notevole.

DIONISI. Pertanto, da una parte il Governo giustamente frena rispetto all'applicazione dei decreti legislativi nn. 502 del 1992 e 517 del 1993, dall'altra alcune forze politiche che hanno sostenuto quei provvedimenti - ad esempio Alleanza Nazionale, e in particolare il senatore Martelli - tendono ad una accelerazione che io però trovo impropria, strumentale e interessata, tutta tesa a preconstituire dei limiti su un terreno che al momento per noi deve essere inaccessibile. È vero che ad oggi la finanziaria è solo una proposta, ma è indubbio che il valore del disegno di legge collegato non è lo stesso di un qualunque disegno di legge di iniziativa parlamentare: è un documento del Governo e su di esso il Governo chiede un confronto.

Riassumendo, pur apprezzando il lavoro del senatore Binaghi, consiglio una maggiore cautela sulle sue conclusioni. Consideriamo ancora l'ospedale d'insegnamento; vediamo come prefigurare una maggiore armonia tra le funzioni dell'assistenza, dell'insegnamento e della ricerca nell'ambito delle strutture universitarie; vediamo come si possono superare alcune incertezze del diritto, però fermiamoci qui. Accelerazioni diverse non sono comprensibili oppure sono la manifestazione di altre volontà che io personalmente sono impegnato a respingere.

PRESIDENTE. In sintesi lei chiede che non siano accelerate le procedure di accREDITAMENTO dei policlinici universitari.

DIONISI. Perchè si tratta di una ipotesi prevista ma non ancora operativa.

PRESIDENTE. Quindi il commissariamento le appare inopportuno ma non certo a fronte dell'accreditamento.

CARPINELLI. Signor Presidente, il presidente Martelli aveva sottoposto alla nostra attenzione due punti, circa il primo dei quali apprezzo lo sforzo compiuto dal collega Binaghi. Infatti, se c'è una carenza nel documento che abbiamo di fronte, essa non dipende dal relatore e dalla sua capacità nello stenderlo ma piuttosto dal fatto che non abbiamo centrato bene gli obiettivi di questa Commissione. Riportiamo infatti una serie di valutazioni che ci derivano direttamente dai soggetti interessati; la Commissione non ha svolto una reale funzione di indagine, anche se questo, ovviamente, non è imputabile al relatore Binaghi, dipende dal modo in cui abbiamo proceduto.

Pertanto, prendo atto dei documenti, ritenendoli abbastanza soddisfacenti anche se non mi sembrano sufficientemente pregnanti dal punto di vista dell'obiettivo che ci eravamo proposti.

Conseguenza diretta di questa prima valutazione è quella riguardante il commissariamento del policlinico «Umberto I» di Roma. Se consentite, la proposta è del tutto fuorviante, per lo meno così come ipotizzata esula dai nostri poteri.

PRESIDENTE. Comunque quella deliberazione è stata votata dalla Commissione.

CARPINELLI. Inoltre, mi sembra la riprova di quanto detto più volte, cioè di quella «sindrome di Zorro» della Commissione che ci porta a voler raddrizzare i torti che si verificano nell'universo sanitario, con particolare attenzione nei confronti di alcuni.

Il nostro compito è quello di compiere indagini, individuare le situazioni obiettivamente rilevanti e proporre soluzioni di carattere generale che possano essere attuate su tutto il territorio nazionale, tendenti al miglioramento delle strutture sanitarie.

Non a caso più volte ho sostenuto che prima di poter fare queste ipotesi (guardate bene che è facoltà e potestà di questa Commissione proporre il commissariamento di aziende non rispondenti alle esigenze della collettività), è compito di questa Commissione proporre al Parlamento la modifica della legge che prevede tale commissariamento; perchè allo stato attuale anch'io condivido che non abbiamo molti elementi per sostenere di commissariare tale azienda o talaltra. È una potestà e una facoltà nostra quella di avanzare proposte anche in questo campo, ma è fuorviante nel caso di specie.

Più volte ho sostenuto che, prima di dare una valutazione su una struttura, avremmo dovuto verificare in tutte le altre realtà prese a modello, cosa effettivamente succedeva dal punto di vista dell'amministrazione, della gestione, dei servizi resi alla collettività. Bisogna effettuare una comparazione effettiva per poter rilevare l'esistenza, nel panorama considerato, inteso complessivamente, di realtà che lavorano e si muovono in un certo modo e di realtà che invece lavorano e si muovono in

modo diverso. In alcuni casi la legislazione vigente ha funzionato anche grazie a situazioni obiettivamente rilevanti dal punto di vista ambientale e dell'organizzazione; in altri casi non ha funzionato, per cui questa Commissione potrebbe proporre anche il commissariamento e, quindi, proporre al Senato una modifica o l'individuazione di norme legislative che lo consentano.

Ebbene, nella relazione si dice che le risposte ai questionari inviati alle università - che costituiscono in allegato parte integrante della relazione stessa - sono risultate a volte incomplete, spesso esposte in modo differente e con superficialità, nonostante i reiterati inviti alla chiarezza e completezza nelle risposte che la Commissione ha rivolto alle università. Inoltre, sempre nella relazione, si dice che le molteplici situazioni, del resto, non possono essere giustificate dalla autonomia universitaria. Il discorso centrale è che non possiamo consentire a noi stessi di esprimere un giudizio non in base a quanto da noi acquisito mediante il nostro potere ispettivo, ma semplicemente in relazione alle memorie che i soggetti interessati ci hanno fatto pervenire. Questo è forse il limite della nostra Commissione.

Se non abbiamo questi elementi parametrici per poter effettuare delle valutazioni e se non abbiamo un quadro conoscitivo della attuazione, non possiamo far emergere il discorso fuorviante del commissariamento di una singola struttura, signor Presidente.

Il collega che mi ha preceduto ha detto che è forse il caso di procedere con maggior cautela e di meditare ulteriormente prima di arrivare a delle conclusioni. Non so se la vicenda vada chiusa dando delle indicazioni di carattere generale, però stiamo attenti a restare negli ambiti effettivi derivanti dalla nostra funzione; soprattutto le nostre decisioni e le nostre indicazioni devono essere frutto di dati obiettivamente rilevanti e non di sensazioni, di scandalismi, di articoli apparsi sui giornali.

LAVAGNINI. La relazione del senatore Binaghi mi sembra che affronti tutti gli aspetti, soprattutto il rapporto tra sanità e aziende ospedaliere affidate alla gestione delle università, rapporto che ha creato notevoli difficoltà. Credo che la vicenda del policlinico «Umberto I» di Roma abbia messo, appunto, in evidenza la difficoltà di inserire la gestione di un policlinico universitario all'interno di una azienda ospedaliera. Abbiamo riscontrato la difficoltà del consiglio dei sanitari; quella del rapporto tra il direttore generale, come gestore, e l'amministratore delegato.

Da una parte si pone la necessità di una gestione più funzionale ed economica della sanità, dall'altra diventa difficilmente concepibile un discorso di autonomia universitaria che però venga piegata alle ragioni di gestione di una azienda ospedaliera qualunque, comportando problemi più complessivi: dalla didattica alla ricerca, dalle piante organiche alle strutture, dai posti letto ai primariati.

Come è detto abbastanza bene nella relazione, anche se forse potrebbe essere meglio approfondito nei diversi aspetti, non possiamo far confluire all'interno di un'azienda ospedaliera la gestione di un policlinico universitario. Questo è il primo dei problemi.

In questo discorso inquadrei anche la questione del commissariamento. Non toccherei solo tale aspetto anche perchè questo ci riporte-

rebbe inevitabilmente al vizio di origine, cioè che non abbiamo avviato un discorso sul rapporto tra università e sanità in modo autonomo, ma perchè abbiamo letto i giornali e siamo stati interessati alla vicenda da un direttore generale defenestrato, abbiamo quindi effettuato audizioni prevalentemente sul policlinico «Umberto I» di Roma e da quel discorso abbiamo fatto derivare il ragionamento che probabilmente avremmo dovuto allargare il nostro orizzonte per analizzare come mai si è determinato quell'episodio. Infatti, prima è stato elaborato un documento abbastanza completo su questo policlinico di Roma e solo in un secondo momento abbiamo affrontato la questione su un piano più generale.

A mio avviso tornare su questo discorso è estremamente dannoso, giacchè può condizionarci anche rispetto ad una valutazione di ordine più generale. Come giustamente ha affermato il collega Binaghi, sarebbe opportuno rilevare che la Commissione ritiene che sia difficile individuare all'interno dell'azienda ospedaliera, anche se gestita in modo autonomo, tutte quelle competenze che si trovano nel policlinico universitario. Accoglierei le indicazioni del collega Binaghi circa l'opportunità che le aziende universitarie abbiano una propria gestione, anche per quanto concerne l'assistenza; va inoltre definito il problema dell'ospedale di insegnamento. Personalmente eliminerei gli ultimi due capoversi della relazione che delineano una sorta di impotenza della Commissione rispetto ad una situazione che invece spetterebbe a noi leggere e portare ad unità.

Le conclusioni della Commissione dovrebbero essere nel senso di evidenziare l'impossibilità ad uniformare le aziende ospedaliere ai policlinici universitari. Nel caso si volesse compiere un passo avanti (anche se ciò dipende dalle diverse valutazioni politiche), si potrebbe studiare un sistema in cui i policlinici universitari vengano perfezionati seguendo lo schema degli istituti di ricerca, quindi con un presidente ed un consiglio di amministrazione; tuttavia ciò dovrebbe rientrare in una proposta più articolata su cui la Commissione dovrebbe riflettere.

Inoltre, nel momento in cui fosse avviato questo processo, dovremmo anche pronunciarci sull'università dal punto di vista dello studente; dovremmo quindi intervenire sulla qualità della specializzazione, della formazione professionale dei medici e sulla possibilità che vi sia un collegamento con il mondo sanitario, sia ospedaliero sia della prevenzione, sia dei servizi a livello generale; quindi sul rapporto tra università, regione ed attività di assistenza in generale. Al riguardo ho redatto un appunto che può rappresentare un contributo alla stesura del documento finale.

Ad esempio, questo disegno di legge finanziaria reca la novità degli ospedali militari aperti anche ad altri cittadini.

DIONISI. Non è del tutto esatto: solo ai familiari dei militari, quasi si trattasse di una casta.

LAVAGNINI. Questa Commissione ha affrontato tale aspetto in modo anche polemico, stigmatizzando il fatto che questo mondo fosse stato sempre tenuto diviso dalla gestione dell'assistenza sanitaria laddove anche la gestione degli ospedali militari deve rientrare nella spesa sanitaria, seguendo gli stessi parametri, lo stesso livello di assistenza, le

medesime procedure di erogazione dei servizi. Ciò non è avvenuto e gli ospedali militari hanno continuato ad essere un'area riservata.

La legge finanziaria ci offre l'opportunità di aprire anche questa struttura, di dire che il livello delle prestazioni deve essere uniforme; questo discorso dovrebbe valere soprattutto per le università, che sempre hanno fornito un aiuto nel garantire una certa qualità nell'assistenza ed una sanità legata anche alla didattica e alla ricerca.

Non raccoglierei le indicazioni del presidente Martelli, che non farebbero altro che sottolineare un comportamento della Commissione al-talenante in questa vicenda. Così come non ero in precedenza particolarmente affezionato alla inevitabilità di un commissariamento, non sono oggi propenso ad affermare che la legge è inadeguata soltanto in ordine a questo problema: la legge va rivista complessivamente.

Circa la relazione del collega Binaghi ritengo che essa possa essere opportunamente integrata (ho redatto un appunto contenente alcune considerazioni al riguardo): a mio avviso il quadro da delineare dovrebbe essere quello dell'istituto di ricerca.

SERRA. Signor Presidente, i colleghi sono stati sufficientemente esaurienti nel soffermarsi sulla relazione del senatore Binaghi e, d'altronde, comprendo le difficoltà che egli ha trovato nel suo lavoro data anche l'esiguità e la poca attendibilità dei dati che ci sono pervenuti dagli organismi oggetto dell'indagine (occorrerebbe al riguardo individuare uno strumento che consentisse di accedere direttamente ai dati senza che ad inviarceli siano proprio le parti interessate).

A mio avviso, nei policlinici e nelle cliniche universitarie l'assistenza deve essere considerata parte integrante dell'attività del docente sia dal punto di vista della ricerca scientifica che della didattica. Ciò è fondamentale, tant'è vero che in 7ª Commissione, in occasione dell'esame del provvedimento di riforma dei concorsi universitari, sia chi vi parla che i colleghi Campus e Binaghi hanno ritenuto opportuno stabilire che nei casi specifici di appartenenza a policlinici e cliniche universitarie sia richiesto, ai fini della valutazione dei titoli per l'abilitazione alla docenza universitaria, anche l'effettivo svolgimento dell'attività di clinica terapeutica. Questo anche per ragioni di tutela del malato, affinché non accada che un medico che ha sempre svolto un lavoro di biblioteca per le sue pubblicazioni da un giorno all'altro si ritrovi a coprire funzioni primarie magari in neurochirurgia, cardiocirurgia o clinica chirurgica. Infatti, in seguito alla convenzione con le regioni, queste ultime possono attribuire funzioni primarie ai docenti, i quali hanno quindi accesso ai letti (ammesso che questi ultimi vi siano; è un altro aspetto da valutare). È giusto che la convenzione comprenda una quota di prestazioni sanitarie, ma non *ad personam*, in integrazione dello stipendio, con funzioni primarie o meglio di dirigenza di secondo livello. Quindi occorre valutare fino a che punto le strutture sanitarie devono essere luoghi di assistenza e fino a che punto l'assistenza deve necessariamente integrare la funzione didattica e di ricerca.

Il collega Lavagnini parlava di una comparazione con gli istituti di ricerca. Le cliniche universitarie e gli atenei, purtroppo, non potranno più essere comparati con gli istituti di ricerca in quanto, secondo l'ultima legge sui provvedimenti urgenti per l'università, non verrà appli-

cato al consiglio di amministrazione delle università l'articolo 48 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in base al quale di tale organo non devono far parte i dipendenti. Ho condotto una lotta molto strenua in Commissione, ma purtroppo l'ho perduta.

Ecco allora da dove nascono le mie perplessità su come verranno gestiti e amministrati i policlinici universitari: questi hanno richiesto il riconoscimento di una peculiarità così particolare da differenziarsi da tutti gli altri enti statali. Si tratta di un discorso da riprendere perché anche la responsabilità dei dirigenti non può essere ricondotta nella *mens legis* del decreto legislativo n. 29.

XIUMÈ. Signor Presidente, trovo completa ed equilibrata la relazione del senatore Binaghi. Comprendo anche lo sforzo che ha dovuto compiere nel redigerla, partendo da un caso limite, come quello del policlinico «Umberto I» di Roma, per risalire poi all'intera situazione dei policlinici universitari italiani. Certamente ci siamo occupati più del policlinico «Umberto I» che degli altri, essendosi posta la questione delle indennità ex articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979, che ha determinato la lite tra il rettore Tecce e il dottor Longhi, ex direttore generale del policlinico stesso.

Però anche negli altri policlinici la vita non è facile, pure se qualche rettore dichiara che è tutto in ordine. Alludo in particolare al policlinico di Catania dove da anni padiglioni completi in ogni parte rimangono inutilizzati e strutture altamente specializzate e qualificate sono situate in locali fatiscenti, dove scuole di specializzazione e cliniche universitarie, come ad esempio la clinica urologica, da ben dodici anni non dispongono di un posto letto.

Non ho l'esperienza giuridica per dire se il commissariamento è possibile oppure no, però in questa sede mi sento di respingere le dichiarazioni e le valutazioni del senatore Dionisi circa le intenzioni di Alleanza Nazionale. Quando il senatore Martelli e gli altri componenti del Gruppo Alleanza Nazionale parlano di commissariamento lo fanno anche in termini provocatori perché si vorrebbe ricorrere a tale strumento solo quando non ci sono altri mezzi per creare un legame positivo tra assistenza sanitaria, didattica e buona amministrazione.

DIONISI. Ma non un giorno sì e un giorno no.

XIUMÈ. Vorrei ora soffermarmi brevemente sulla proposta del senatore Di Orio che mi trova perfettamente d'accordo. Essa mi fa tornare in mente i programmi che venivano seguiti quando nelle nostre università c'erano i baroni che organizzavano la didattica, la vita universitaria e quella ospedaliera, ma anche quello che succede all'estero. Ad esempio, in Argentina accanto alla facoltà di medicina c'è l'ospedale di insegnamento (per Buenos Aires si tratta dell'ospedale Rawson), che è la sede della scuola di specializzazione: in esso gli specializzandi possono stare in permanenza conseguendo una notevole preparazione.

Per quanto riguarda poi l'aggiornamento continuo dei medici, bisogna tener presente che in questa professione più che nelle altre vale l'indice di obsolescenza: se un medico non si aggiorna, perde

il 20 per cento l'anno del proprio sapere. Ciò significa che nel termine di cinque anni quel medico non varrà più niente.

CAMPUS. Signor Presidente, ritengo anch'io che lo sforzo compiuto dal senatore Binaghi sia stato enorme perchè in questa vicenda non ci sono elementi chiari su cui basare una relazione puntuale e precisa. Indubbiamente la questione è molto contorta e vi è stata anche una intersezione tra la vicenda dei policlinici universitari in genere e quella del policlinico «Umberto 1» di Roma che ha molto disturbato la linearità dell'azione della Commissione su due problemi che, secondo i parametri che avevamo stabilito nel decidere i filoni di inchiesta, dovevano essere assolutamente separati.

Il policlinico di Roma, come diceva il senatore Xiumè, è stato il motore che ci ha spinto ad affrontare la vicenda dei policlinici universitari, ma la nostra inchiesta al riguardo era mirata soltanto a verificare l'applicazione del decreto legislativo n. 502 in questo particolare settore.

Ritengo allora che alcuni punti della relazione del senatore Binaghi siano assolutamente inaccettabili e da modificare. In particolare mi riferisco al commissariamento, del quale abbiamo già parlato e sul quale non mi dilungo, laddove nella relazione si dice: «la esplicita previsione del "commissariamento da parte della regione e la revoca dell'autonomia aziendale" per tutte le aziende ospedaliere, inclusi i Policlinici universitari», che fossero incorsi in «ingiustificati disavanzi di gestione».

Dobbiamo ricordarci che non è certo possibile far interferire un ente locale o qualsiasi altro ente nell'autonomia didattica delle università. E - badate bene - che non si tratta di un concetto astratto perchè si parla dell'autonomia dei singoli docenti: autonomia didattica non significa niente se non si fa riferimento al singolo docente e alla sua responsabilità istituzionale di preparare nel proprio settore gli studenti e gli specializzandi. Non possiamo pretendere che un ente erogatore solo di una parte delle risorse finanziarie di un policlinico universitario, come la regione, possa commissariarlo nella sua globalità. Ciò è assolutamente inconcepibile, mentre è giustificato quanto detto nel punto in cui si ricorda che questa possibilità è demandata allo Stato attraverso il suo Ministero specifico. Ripeto, è assolutamente inconcepibile parlare di commissariamento di un policlinico universitario deciso dalla regione. Questa è una delle motivazioni per cui non accetto alcune proposte contenute nella relazione del senatore Binaghi.

Così pure non capisco - e al riguardo chiedo dei chiarimenti al relatore - quanto viene detto successivamente: «(...) desta non poche perplessità (...) la bozza del protocollo d'intesa tra la Regione Siciliana e le Università di Catania, Messina e Palermo, per l'apporto alle attività assistenziali del servizio sanitario. Il predetto protocollo prevede (...) l'impegno della Regione ad attribuire ai Policlinici e alle aziende ospedaliere accreditate somme che devono essere impiegate per un ulteriore finanziamento delle strutture convenzionate al fine di assicurare un efficace servizio sanitario ed il progresso della ricerca scientifica».

Non riesco a capire quale perplessità possa suscitare il fatto che una regione possa facilitare la ricerca e la didattica all'interno di una struttura che fornisce sì assistenza, ma soprattutto didattica e ricerca che vanno a vantaggio di tutta la comunità regionale.

PRESIDENTE. È previsto nell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. È perfettamente lecito.

CAMPUS. Il relatore ha sottolineato che questo desta non poche perplessità. Vorrei che il relatore mi spiegasse quali perplessità può sollevare il fatto che un ente regionale possa finanziare alcune università.

Un altro punto della relazione che mi trova assolutamente in disaccordo è costituito dalla frase: «Da qui sensibili scarti ed asimmetrie, che si risolvono in sostanziale vantaggio per il personale universitario nei confronti di quello ospedaliero (cui non viene offerta la possibilità di concorrere all'attività didattica, salvo in alcuni casi per il personale medico collocato in posizione apicale).» «D'altra parte il vincolo del pareggio di bilancio spinge le aziende a caricare i costi sulle Università, preferendo – piuttosto che bandire concorsi ospedalieri – che le funzioni di assistenza vengano svolte da docenti universitari».

Questo è assolutamente estraneo alla nostra volontà ed a quanto volevamo sapere sui policlinici universitari. In queste frasi riscontro quasi una sorta di preconcetto nei confronti delle università, anche perchè ritengo che una regione possa decidere di utilizzare delle strutture esistenti, nate per la didattica, per potenziare l'assistenza ai propri cittadini senza l'obbligo di creare dei doppioni. O il pensiero del relatore non è stato esplicitato bene, oppure trovo queste frasi assolutamente fuori luogo.

Ribadisco di aver sempre sostenuto che le nostre indagini sui policlinici universitari dovevano portare a valutare le deficienze legislative attuali, soprattutto dei decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, circa i rapporti tra università e sistema sanitario nazionale. Ci siamo accorti che esistono delle interpretazioni errate sulle quali dovremmo intervenire. Però, aprire in questa relazione il discorso sugli ospedali di insegnamento, che rappresentano sicuramente un aspetto su cui si dovrà discutere e dibattere (anche perchè gli ospedali di insegnamento così come vengono proposti e come li immaginiamo esistono già in molte realtà dove non ci sono i policlinici universitari), esula dal merito dell'indagine avviata sui policlinici universitari.

Trovo giusto che l'ospedale di insegnamento sia concepito come una struttura ospedaliera in cui tutto il personale medico di provenienza ospedaliera ed universitaria possa trovare un unico contenitore con competenze prevalenti nella didattica, ricerca ed assistenza; tuttavia ritengo che non sia, attinente alle questioni apportate in questo contesto.

Quindi, non posso concordare su quasi nessun punto di questa relazione che, secondo me, va modificata sulla base dello spirito iniziale col quale abbiamo concepito un'indagine sui policlinici universitari, perchè se ne discosta, ma soprattutto perchè solleva delle questioni non attinenti; soprattutto si affrontano le varie problematiche in maniera assolutamente sbagliata e arbitraria.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Campus e tutti i colleghi intervenuti per il contributo notevole che hanno portato a questa relazione.

Se il relatore consente, c'è stata una serie di interessanti approfondimenti di cui occorre tener conto nella rielaborazione della relazione.

Anzitutto, l'aspetto normativo, che è quello sostanziale; abbiamo ravvisato tutta questa carenza normativa, che peraltro nella relazione è già riportata correttamente.

Vorrei raccogliere una indicazione del senatore Campus. Purtroppo, per una serie di contingenze che si sono andate sviluppando, abbiamo messo sullo stesso piano il policlinico, «Umberto I» di Roma e gli altri policlinici. Probabilmente, i due argomenti vanno nettamente separati. Per quanto riguarda il policlinico di Roma, probabilmente occorre rilevare che ci sono state difficoltà di carattere operativo e che, inizialmente, questa Commissione aveva consigliato il commissariamento. Accoglierei anche quanto diceva il senatore Xiumè; i colleghi mi scuseranno, ma non ho mai attribuito al senatore Martelli la rappresentanza di una impostazione politica molto spesso di carattere estremamente personale. Da questo punto di vista forse occorre rilevare che quella del commissariamento era stata una provocazione di questa Commissione, che si è rivelata poco fondata sul piano giuridico.

Per quanto riguarda il problema di carattere generale dei policlinici universitari, senatore Binaghi, occorre prestare particolare attenzione ad alcuni passaggi, così come evidenziato anche dal senatore Campus. Abbiamo detto più volte che la situazione che scaturisce dall'articolo 9 della legge n. 833 del 1978, poi ripreso dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 517 del 1993, rimane di grande ambiguità dal punto di vista normativo.

Riguardo ai policlinici, raccoglierei le pregevoli indicazioni del senatore Lavagnini di stabilire un percorso per quanto riguarda i rapporti tra università e azienda ospedaliera, prendendo atto della situazione e ragionando circa l'elaborazione di una successiva proposta.

In tale contesto si inserisce anche l'autonomia universitaria che, al di là di alcune strumentalizzazioni che possono non essere del tutto corrette, è comunque un diritto che deriva dall'articolo 33 della Costituzione. Se il Costituente ha ritenuto di garantire l'autonomia universitaria, in una relazione sarebbe comunque difficile ironizzare su tale diritto costituzionale.

Se la Commissione è d'accordo, ringraziando anzitutto il relatore, molto solerte e puntuale, e gli altri colleghi, proporrei di proseguire i nostri lavori nel pomeriggio convocando un'apposita seduta per dare il tempo al senatore Binaghi di rielaborare il testo della relazione anche sulla base delle indicazioni venute dal dibattito.

BINAGHI. Anzitutto ringrazio tutti i colleghi intervenuti. La maggior parte di loro ha evidenziato la difficoltà di stendere una relazione sulla base di documenti acquisiti senza alcuna indagine diretta da parte nostra.

Terrò sicuramente conto di tutte le critiche e i suggerimenti emersi nella discussione, però, dopo l'ultimo intervento del senatore Campus, non credo di poter rielaborare la relazione nel giro di poche ore.

PRESIDENTE. Senatore Binaghi accoglierei le indicazioni del senatore Campus nel senso di una attenuazione dei toni, cioè evidenziando la sostanza giuridica dei problemi senza creare una alternativa tra ospedale e università.

BINAGHI. Gli unici dati emersi dai questionari restituiti dalle università evidenziano una differente situazione tra università per quanto riguarda i rapporti tra didattica e assistenza. Se noi non rileviamo questo, non diciamo quasi niente in realtà perchè le percentuali relative al rapporto tra funzioni primarie e posti letto sono assai differenti da una situazione all'altra. Ad esempio, per quanto concerne il policlinico di Catania non si fa mai riferimento al pareggio del bilancio.

PRESIDENTE. Sicuramente è opportuno specificare tale aspetto, altrimenti è come se la regione non fosse legittimata a pagare, mentre lo è anche se con il vincolo del pareggio di bilancio.

BINAGHI. La frase che ha sollevato le critiche del senatore Campus non fa che rispecchiare quanto avviene oggi nei rapporti tra ospedale e università dove, per il fatto che le competenze di didattica, di assistenza e di ricerca devono fondersi, esiste la possibilità di programmare un'assistenza solo in relazione all'istituzione di un'attività didattica. Ciò nei policlinici misti, cioè laddove l'università è presente nell'ospedale, comporta notevoli problemi a livello di contenzioso. Se noi non puntualizziamo questi aspetti, non faremo chiarezza nei rapporti tra università ed ospedale. Ad esempio, la questione della possibilità per il personale ospedaliero di concorrere alle funzioni didattiche concerne un aspetto assolutamente parziale, limitato ad alcuni soggetti in posizione apicale, non contempla tutto il personale medico ospedaliero.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, a causa del concomitante svolgersi dei lavori dell'Aula, non possiamo proseguire oltre discussione.

La Commissione tornerà a riunirsi oggi pomeriggio alle ore 16,15.

I lavori terminano alle ore 10,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA