

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 6

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori BARANI, GIRO, Luciano ROSSI, GENTILE, COLUCCI, GIBIINO, CENTINAIO, RIZZOTTI, BERNINI, MAZZONI, GIOVANARDI, PELINO, RAZZI, D’ANNA, GALIMBERTI, MANDELLI, CARRARO, COMPAGNA, Eva LONGO, BIANCONI, CARDIELLO, MUSSOLINI, SCAVONE, Mario FERRARA, VILLARI, MARINELLO, CROSIO, COMPAGNONE, SCILIPOTI, MINZOLINI, CERONI, D’ALÌ, Giovanni MAURO, DE SIANO e BILARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 APRILE 2013

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause degli sperperi e dei disavanzi sanitari regionali

ONOREVOLI SENATORI. – La necessità di richiedere, anche in questa legislatura, la costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, a norma dell’articolo 82 della Costituzione, sugli errori avvenuti in campo sanitario nonché sui disavanzi sanitari regionali nasce dall’esigenza di acquisire tutti gli elementi conoscitivi sullo stato di salute della nostra sanità sia pubblica che privata.

Per il Parlamento l’attività di controllo nasce dall’esigenza di monitorare continuamente l’applicazione delle nuove leggi, il loro aggiornamento nonché la tenuta delle politiche e delle normative di riferimento.

D’altra parte la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, le nuove politiche di federalismo e di trasferimento

della spesa sanitaria alla responsabilità delle regioni necessitano di pratiche di monitoraggio al fine di stabilire un rapporto di condivisione degli obiettivi tra Parlamento e autonomie regionali, consentendo l’esercizio di quel ruolo di controllo che è esplicito normalmente con l’attività di sindacato ispettivo e che in ultima analisi proviene da quei poteri che l’articolo 82 della Costituzione attribuisce al Parlamento.

Questa proposta in definitiva riassume in se da una parte le istanze riguardanti la necessità di un’indagine sugli errori in campo sanitario, e dall’altra le istanze relative all’efficacia e all’efficienza del Servizio sanitario nazionale. Punto, quest’ultimo, ancor più importante se contestualizzato nell’at-

tuale fase economica che il Paese attraversa e che impone di porre un freno a sprechi e ad eventuali episodi di malagestione in campo sanitario.

La Commissione parlamentare di inchiesta avrà il compito di indagare le cause e le responsabilità degli errori sanitari, individuando contestualmente le categorie cui essi sono più frequentemente riconducibili, come l'inefficienza delle strutture sanitarie o eventuali carenze dell'organico del personale medico e paramedico, provvedendo altresì a indicare possibili correttivi, sia sul piano organizzativo che qualitativo, e procederà a un'attività di monitoraggio e di verifica della qualità del Servizio sanitario nazionale.

La richiesta che qui viene fatta di una Commissione d'inchiesta muove dall'esigenza di mettere il Parlamento nelle migliori condizioni per poter valutare tutti gli aspetti, le funzioni, le criticità e i punti di eccellenza del settore sanitario al fine di poter poi adottare i provvedimenti legislativi più idonei.

L'articolo 1 prevede l'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta e definisce lo scopo a cui è diretta.

L'articolo 2 definisce i criteri di composizione della Commissione e la durata della stessa.

L'articolo 3 definisce i compiti precipui della Commissione che, oltre che quello di indagare sugli errori sanitari delle strutture pubbliche e private, ha il compito di valutare le cause di tali errori e di indagare su eventuali carenze nella formazione del personale medico e paramedico, nonché di individuare eventuali correttivi da apportare nel percorso formativo delle suddette categorie e, eventualmente, di definire i criteri per il rafforzamento della responsabilità dei direttori sanitari. Ha inoltre il compito di migliorare i controlli sulle strutture sanitarie e di individuare ogni correttivo utile a migliorare il servizio sanitario. Essa ha infine il compito di indagare sulle cause dei disavanzi sanitari regionali.

L'articolo 4 individua i poteri e i limiti della Commissione, che sono quelli dell'autorità giudiziaria; la Commissione deciderà anche sulla necessità del segreto di atti e documenti utilizzati ai fini dell'inchiesta.

L'articolo 5 disciplina l'obbligo del segreto. L'articolo 6 prevede l'adozione di un regolamento interno per l'organizzazione dei lavori della Commissione, che sia comunque conforme alle norme del Regolamento del Senato relative alle inchieste parlamentari, e pone a carico del bilancio del Senato le spese di funzionamento della Commissione.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause degli sperperi e dei disavanzi sanitari regionali, di seguito denominata «Commissione», con il compito di indagare sulle cause e sulle responsabilità degli errori sanitari nelle strutture pubbliche e private e sulle cause di ordine normativo, amministrativo, gestionale, finanziario, organizzativo e funzionale, ovvero attinenti al sistema di monitoraggio e di controllo, che hanno contribuito alla formazione di disavanzi sanitari regionali non sanabili autonomamente dalle regioni medesime, anche al fine di accertare le relative responsabilità.

2. La Commissione per il suo lavoro acquisisce tutta la documentazione prodotta o raccolta dalle precedenti Commissioni d'inchiesta in materia sanitaria di entrambi i rami del Parlamento.

Art. 2.

(Composizione e durata della Commissione)

1. La Commissione è composta da ventuno senatori, nominati dal Presidente del Senato, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di due rappresentanti per ciascun gruppo parlamentare.

2. Il presidente della Commissione di garanzia, è nominato, tra i componenti di minoranza della stessa, dal Presidente del Senato.

3. Il Presidente del Senato, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari, secondo le disposizioni dell'articolo 27, comma 3, del Regolamento del Senato.

5. La Commissione presenta una relazione ogniqualvolta vi siano casi di particolare gravità e urgenza che lo rendano necessario e comunque al termine dei suoi lavori.

Art. 3.

(Compiti della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di:

a) indagare sulla quantità e sulla gravità degli errori sanitari verificatisi nelle strutture sanitarie pubbliche e private;

b) indagare sui fenomeni di cattiva gestione o di gestione inefficiente delle risorse e dei fondi sanitari, negli ospedali, nei policlinici, nei distretti sanitari, nei consultori familiari e comunque in qualsiasi struttura sanitaria pubblica o privata, che determinino indebiti esborsi di denaro pubblico nel comparto sanitario;

c) valutare l'incidenza degli errori di cui alla lettera *a)* in termini di perdite di vite umane o comunque di danni alla salute dei pazienti;

d) accertare il costo sostenuto dalle strutture sanitarie pubbliche e private per la copertura dei rischi connessi ad errori sanitari, nonché l'ammontare delle somme corrisposte ai pazienti, o ai loro aventi causa, a titolo di risarcimento del danno subito in dipendenza da errori sanitari, verificando altresì le modalità adottate per l'affidamento del servizio di assicurazione;

e) individuare le categorie cui sono riconducibili gli errori più frequenti, in particolare con riferimento a quelle relative all'inefficienza e alla scarsa igiene delle strutture

sanitarie o all'inefficienza organizzativa, alla carenza dell'organico del personale medico e paramedico nonché alla carenza delle dotazioni di apparecchiature clinico-diagnostiche e all'inadeguatezza delle strutture;

f) indagare sulle cause degli errori e su quanti di questi derivino da carenze di formazione del personale medico e paramedico o da carenze organizzative o comunque aziendali e manageriali;

g) indagare sulle modalità di selezione nei concorsi per il reclutamento dei quadri nell'ambito delle strutture sanitarie pubbliche e sulla scelta dei criteri in base al merito e ai titoli;

h) accertare l'istituzione e l'effettivo funzionamento delle unità di gestione del rischio clinico nelle strutture sanitarie pubbliche e private;

i) individuare gli eventuali correttivi da apportare ai percorsi formativi del personale medico e paramedico o all'organizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private;

l) verificare se la nomina della dirigenza sanitaria risponda nel modo migliore alle esigenze ineludibili di efficienza, di professionalità, di qualità e soprattutto di trasparenza nella gestione ottimale delle strutture sanitarie pubbliche;

m) verificare se vi sia la necessità di rafforzare il ruolo, le funzioni e le responsabilità dei direttori sanitari e individuare altre misure utili per migliorare l'efficienza e l'affidabilità delle strutture sanitarie pubbliche e private e della loro organizzazione amministrativa;

n) monitorare i dati e la casistica sulle infezioni registrate negli ospedali italiani;

o) valutare l'efficacia dei controlli di qualità sulle strutture sanitarie pubbliche e private;

p) indagare sugli errori medico-sanitari relativi a prestazioni effettuate al di fuori delle strutture ospedaliere, in particolare da medici di medicina generale, ambulatori, laboratori e servizi diagnostici, farmacie;

q) verificare l'appropriatezza delle tecniche di gestione del rischio adottate, esaminando la gestione scientifica del rischio in medicina;

r) individuare ogni altro intervento correttivo utile a migliorare la qualità del sistema sanitario nazionale;

s) verificare l'applicazione della disciplina in materia di consenso informato;

t) accertare l'istituzione di servizi per la rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti, verificare le modalità di gestione dei reclami, nonché l'istituzione di altri strumenti a disposizione dei cittadini che consentano loro di tutelare nel modo migliore i propri diritti;

u) verificare l'entità delle risorse finanziarie destinate dalle strutture sanitarie pubbliche e private a interventi per la riduzione degli errori sanitari;

v) verificare l'esistenza di metodi di accertamento, rilevazione e raccolta dei dati sugli errori sanitari.

2. La Commissione verifica, in particolare:

a) l'applicazione del sistema dei *Diagnosis Related Groups* (DRG), effettuando un'analisi comparativa dei ricoveri;

b) la qualità delle prestazioni socio-sanitarie erogate nella fase acuta delle patologie;

c) lo stato di attuazione e di funzionamento, sull'intero territorio nazionale, del sistema di emergenza-urgenza «118» e di tutto il servizio ospedaliero di pronto soccorso e di rianimazione;

d) la diffusione dei metodi di verifica e revisione della qualità (VRQ) e la conseguente ricaduta sulla programmazione e sulla gestione dei servizi sanitari;

e) lo stato di attuazione del programma straordinario di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, a livello regionale, di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni;

f) la realizzazione del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS), di cui all'articolo 1, comma 288, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

g) lo stato di attuazione della normativa vigente sull'attività libero-professionale intramuraria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e alla legge 3 agosto 2007, n. 120.

3. La Commissione ha, inoltre, il compito di:

a) acquisire, con la collaborazione delle regioni interessate, tutti i documenti, le informazioni e gli elementi per valutare le condizioni politiche, amministrative, gestionali e operative che, nel periodo dal 2001 e per tutta la durata della attuale legislatura, hanno contribuito o contribuiranno alla formazione dei disavanzi sanitari nelle regioni interessate dal decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64;

b) verificare in tutte le regioni, sulla base dei documenti, delle informazioni e degli elementi acquisiti anche ai sensi della lettera a):

1) l'esistenza di sprechi e inefficienze nell'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale;

2) la sostenibilità e l'adeguatezza della programmazione economico-finanziaria e contabile e dei relativi provvedimenti attuativi, con specifico riferimento al settore sanitario;

3) il livello della spesa direttamente sostenuta dai cittadini nelle aziende sanitarie locali, nelle aziende ospedaliere, nelle strutture socio-sanitarie e sanitarie accreditate presso il Servizio sanitario nazionale;

4) l'appropriatezza delle prestazioni erogate, il livello di qualità ed efficacia dei trattamenti effettuati e la diffusione dei metodi di verifica e revisione della qualità, valutandone la ricaduta sulla programmazione e sulla gestione dei servizi sanitari;

5) la trasparenza delle procedure di affidamento delle forniture di beni e di servizi e l'economicità delle scelte effettuate in base ad esse;

6) l'adeguatezza delle strutture e delle tecnologie sanitarie, valutando in particolare l'attuazione degli adempimenti relativi al programma straordinario di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni;

7) il rispetto degli obiettivi nazionali di ristrutturazione della rete ospedaliera, al fine di accertare i livelli di riduzione dei ricoveri impropri e di soddisfazione della domanda di prestazioni assistenziali di riabilitazione e di lungodegenza;

8) lo stato di realizzazione delle reti di assistenza sanitaria territoriale e domiciliare e la corrispondente accessibilità del servizio da parte degli utenti;

9) lo stato di attuazione e di funzionamento, a livello regionale, del numero unico per l'emergenza-urgenza «118» e della correlata organizzazione ospedaliera di pronto soccorso e di rianimazione;

10) l'adeguatezza delle procedure regionali in materia di accreditamento delle strutture erogatrici e di stipulazione degli accordi contrattuali, valutando la corrispondente esistenza di un'offerta di servizi sufficientemente ampia e adeguata alla domanda degli utenti;

11) l'adeguatezza delle strutture sanitarie convenzionate con le regioni e delle spese sostenute per i ricoveri in convenzione, in particolare nei settori della psichiatria, delle dipendenze patologiche e dell'assistenza agli anziani;

12) l'esistenza di adeguati strumenti di controllo della spesa farmaceutica e di promozione di un consumo appropriato di medicinali, atti a garantire il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalla legislazione vigente;

13) la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza delle politiche relative al personale nonché la trasparenza delle procedure concorsuali per l'affidamento degli incarichi dirigenziali;

14) la trasparenza e l'efficienza del sistema regionale di finanziamento delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e delle altre strutture erogatrici di servizi sanitari;

15) le conseguenze derivanti dall'incompleta o tardiva erogazione delle somme spettanti alle strutture sanitarie, convenzionate con le regioni, gestite da soggetti privati che operano senza fini di lucro;

16) l'esistenza di adeguate procedure e di sedi di monitoraggio e di controllo della qualità, efficacia e appropriatezza del servizio erogato a livello infraregionale ed extra-regionale e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili;

17) lo stato di attuazione degli adempimenti in materia di riduzione delle liste di attesa, conformemente all'intesa del 28 ottobre 2010 tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 23 novembre 2010;

c) accertare eventuali responsabilità degli amministratori operanti nella gestione del Servizio sanitario nazionale nelle regioni interessate dai piani di rientro di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, relativamente alle aree di indagine di cui alla lettera b) del presente comma;

d) valutare la congruità della normativa vigente, proponendo soluzioni di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune per rafforzare l'incisività dei controlli e il coordinamento nelle attività di monitoraggio della spesa e dei consumi, da parte dello Stato, della regione e degli enti locali coinvolti, nelle regioni interessate da più elevati disavanzi;

e) verificare la congruità delle misure di rientro dalla situazione debitoria contenute

negli accordi stipulati con lo Stato dalle regioni in disavanzo ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni.

Art. 4.

(Poteri e limiti della Commissione)

1. La Commissione, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti.

3. Sulle richieste di cui al comma 2 l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

4. Qualora l'autorità giudiziaria abbia inviato alla Commissione atti coperti dal segreto, richiedendone il mantenimento, la Commissione dispone la segretazione degli atti.

5. È sempre opponibile alla Commissione il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

6. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-bis del codice penale.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase

delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

Art. 5.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 4 e 7.

Art. 6.

(Organizzazione dei lavori della Commissione)

1. L'attività della Commissione è esercitata ai sensi degli articoli 162 e 163 del Regolamento del Senato.

2. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche; tuttavia, la Commissione può deliberare, a maggioranza semplice, di riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, di magistrati ordinari, nonché di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

6. Per fornire adeguata pubblicità alla propria attività, nonché per gestire una corretta comunicazione anche istituzionale con gli enti che saranno oggetto di indagine, la Commissione fruisce di un ufficio stampa.

7. Le spese di funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio in-

terno del Senato della Repubblica. Esse sono stabilite nel limite massimo di 40.000 euro per l'anno 2013 e di 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi. Il Presidente del Senato può autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.