



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 82

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale**

SEGUITO DELL'INCHIESTA SU ALCUNI ASPETTI
DELLA MEDICINA TERRITORIALE, CON PARTICOLARE
RIGUARDO AL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI
PER LE TOSSICODIPENDENZE E DEI DIPARTIMENTI
DI SALUTE MENTALE

SEGUITO DELL'INCHIESTA SUI FENOMENI DI CORRUZIONE
NELL'AMBITO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Resoconto desecretato in data 14 dicembre 2012

85^a seduta: martedì 5 ottobre 2010

Presidenza del presidente MARINO

I N D I C E

Seguito dell'inchiesta su alcuni aspetti della medicina territoriale, con particolare riguardo al funzionamento dei Servizi pubblici per le tossicodipendenze e dei Dipartimenti di salute mentale: comunicazioni del Presidente

Seguito dell'inchiesta sui fenomeni di corruzione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale: audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari, dottor Antonio Laudati

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	<i>LAUDATI</i>	Pag. 5, 11, 14 e <i>passim</i>
ASTORE (<i>Misto</i>)	14		
COSENTINO (<i>PD</i>)	5, 10		
D'AMBROSIO LETTIERI (<i>PdL</i>)	15		
POLI BORTONE (<i>UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE</i>)	21		
SACCOMANNO (<i>PdL</i>)	5, 17		

Interviene il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari, dottor Antonio Laudati.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, il processo verbale della seduta del 29 settembre 2010 si intende approvato.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, prima di passare alla trattazione dei punti all'ordine del giorno, mi corre l'obbligo di riferire le decisioni relative alla programmazione dei lavori, adottate all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza integrato nella riunione del 30 settembre.

Si è convenuto di accordare particolare priorità ai lavori di tre filoni di inchiesta: quello sulle strutture preposte alle cure dei disturbi mentali e delle dipendenze, con particolare riguardo alla problematica degli ospedali psichiatrici giudiziari; quello sulla comparazione di efficacia, efficienza e appropriatezza delle prestazioni sanitarie, in relazione al quale è ribadita la necessità di rinnovare il rapporto di collaborazione con la Scuola superiore «Sant'Anna» di Pisa; quello, infine, sui fenomeni di corruzione nel Servizio sanitario nazionale, i cui lavori riprenderanno quest'oggi con l'audizione del capo della Procura di Bari. È evidente che questo non significa che gli altri filoni d'inchiesta sono sospesi.

Poiché nel Paese c'è stata e c'è un'evidente preoccupazione per un possibile scioglimento anticipato delle Camere, pensavo di avere tre obiettivi da realizzare in ogni caso. Io evidentemente spero che saranno molti di più gli obiettivi che proficuamente riusciremo a perseguire.

Seguito dell'inchiesta su alcuni aspetti della medicina territoriale, con particolare riguardo al funzionamento dei Servizi pubblici per le tossicodipendenze e dei Dipartimenti di salute mentale: comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Con riferimento specifico alla problematica degli ospedali psichiatrici giudiziari, la Commissione cercherà di individuare delle soluzioni concordate con le amministrazioni interessate, in spirito

di leale collaborazione: un primo passo in questa direzione sarà mosso nella giornata di domani, allorquando sarà ripresa l'audizione dei rappresentanti del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP). Solo ove dovesse verificarsi l'impossibilità di individuare delle soluzioni apprezzabili in spirito di leale collaborazione, verrà preso in considerazione il ricorso ai poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione.

Infine, su specifica istanza fatta pervenire dal senatore Gramazio, l'Ufficio di Presidenza ha dato mandato ai NAS a svolgere un'istruttoria sul recente caso di apparente malasanità verificatosi presso l'ospedale «Villa San Pietro-Fatebenefratelli» di Roma.

Desidero anche informarvi che oggi ho chiesto ai NAS di raccogliere informazioni anche sulla vicenda abbastanza drammatica della studentessa di 22 anni che, operata in Puglia per una cisti del coccige, è morta dopo tre mesi e una serie di crisi settiche e dopo aver subito l'amputazione di entrambe le gambe e di otto dita delle mani. Il fatto mi è sembrato abbastanza impressionante e, quindi, appena avrò il materiale lo porterò all'Ufficio di Presidenza.

Le comunicazioni previste al primo punto dell'ordine del giorno sono in qualche modo implicite nelle riferite determinazioni dell'Ufficio di Presidenza integrato. Poiché si è deciso di accordare priorità, tra l'altro, ai lavori dell'inchiesta sulla salute mentale e in considerazione della gravità della situazione ravvisata nelle strutture psichiatriche visitate e della determinazione di tutti i commissari di addivenire con sollecitudine a delle soluzioni, vi chiedo – posto che in questo momento vi sono i presupposti procedurali per farlo – di dare mandato a questa Presidenza ad adottare, di volta in volta, l'atto che apparirà necessario e appropriato per dare speditezza ed efficacia alle indagini sulla salute mentale (ispezione, ordine d'esibizione, sequestro, eccetera).

L'esercizio dei poteri *ex* articolo 82 della Costituzione sarà comunque sempre preceduto da contatti con i membri dell'Ufficio di Presidenza integrato e i relatori, così da mantenere la collegialità che abbiamo sempre avuto anche nella fase propriamente esecutiva del deliberato odierno.

Se non vi sono obiezioni, riterrei approvate le comunicazioni testé rese e passerei allo svolgimento dell'audizione prevista quale secondo punto all'ordine del giorno.

Seguito dell'inchiesta sui fenomeni di corruzione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale: audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari, dottor Antonio Laudati

(Viene introdotto il dottor Laudati)

PRESIDENTE. Saluto il dottor Laudati, capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari, e lo ringrazio per la sua disponibilità.

L'audizione odierna si pone a valle di una leale collaborazione già in atto da diversi mesi, che si è articolata in un primo incontro informale e in

un successivo carteggio e invio di documenti. Non mi dilungo pertanto oltre, in quanto il procuratore è edotto delle finalità dell'inchiesta sui fenomeni di corruzione nel Servizio sanitario nazionale e del carattere libero della odierna audizione, che gli permetterà di calibrare la relazione e le risposte in maniera tale da contemperare le esigenze delle indagini parlamentari con quelle delle indagini giudiziarie.

Darò per primo la parola al procuratore, il quale svolgerà una relazione introduttiva sullo stato dell'arte dei vari filoni di indagine sulla sanità pugliese, soffermandosi sui meccanismi e sulle prassi amministrative individuati quale fonte dei fenomeni di corruzione. A seguire i commissari, a partire dai relatori dell'inchiesta – i senatori Cosentino e Bianconi – potranno intervenire per formulare quesiti e considerazioni.

Mi ha chiesto però di intervenire il senatore Saccomanno.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

SACCOMANNO (*PdL*). Signor Presidente, intervengo unicamente per avanzare la richiesta di secretazione di questa audizione, per le sue caratteristiche.

COSENTINO (*PD*). Signor Presidente, appoggio la richiesta non avendo alcuna obiezione in proposito.

PRESIDENTE. Come da nostro Regolamento, c'è la richiesta di due membri della Commissione di secretare i lavori: se non ci sono obiezioni, s'intende approvata. I lavori proseguono in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 14,10)

LAUDATI. Signor Presidente, credo molto nella cooperazione istituzionale e nel rispetto per le istituzioni: sono qui a vostra completa disposizione. Ho portato la documentazione che mi avete richiesto (un'ultima richiesta l'ho ricevuta qualche ora fa).

Al di là del contenuto delle indagini, mi limiterò a dare delle indicazioni di carattere generale, rimanendo a vostra disposizione se avete bisogno di documentazione o altro.

La caratteristica del momento in cui mi avete chiamato a svolgere questa audizione è che le indagini sulla sanità pugliese (come la chiamiamo noi) sono in pieno svolgimento.

Devo fare una brevissima premessa per rendervi edotti del lavoro che si sta facendo e di come abbiamo lavorato. Ho assunto la direzione della Procura di Bari il 9 settembre 2009, l'anno scorso. Nel momento in cui sono arrivato c'erano delle pressioni anche mediatiche molto rilevanti su due grossi processi che riguardavano la sanità. Uno è quello che potremmo definire il sistema Tarantini, relativo ai rapporti tra Tarantini e

i *manager* della Regione Puglia, che per alcuni aspetti particolari (soprattutto per alcune intercettazioni) ha avuto una grossa rilevanza mediatica. L'altro invece riguardava originariamente i rifiuti e l'imprenditore Columella e ha poi coinvolto, per alcuni aspetti, anche l'assessorato alla sanità. Entrambe le indagini erano caratterizzate da una anomala propalazione sulla stampa di notizie spesso coperte dal segreto istruttorio.

Dalla ricostruzione che ne ho fatto, ne ho contate 109 nei quattro mesi precedenti il mio incarico; c'erano notizie di perquisizioni, di intercettazioni telefoniche e di verbali di interrogatorio. Per uno che fa il pubblico ministero da molti anni, come me, si trattava di una situazione fuori controllo per quanto riguarda la gestione delle indagini.

La mia prima preoccupazione, nell'assumere la direzione dell'ufficio, è stata quindi di eliminare questo tipo di problematiche. Io vengo dall'antimafia, dove ho lavorato per 25 anni; ho cercato pertanto di seguire lo stesso metodo che noi abbiamo sempre seguito nell'antimafia, innanzitutto attraverso il lavoro in *pool*.

Non ci sono a Bari indagini sulla sanità svolte da un solo magistrato. Il numero medio per indagini di questo tipo è di tre magistrati, qualche volta di due; complessivamente, il *pool* che si occupa di indagini sulla sanità è composto di dodici persone, coordinate da un altro magistrato. Ho sfruttato uno dei poteri che mi attribuisce l'ordinamento giudiziario: in carenza di aggiunti (avevo un solo aggiunto) ho nominato un sostituto coordinatore, facendogli svolgere dei compiti che nel nostro ordinamento sono assimilabili a quelli dell'aggiunto. Ovviamente, tutto questo *pool* e il coordinatore rispondono direttamente a me.

Con questo sistema credo che abbiamo potuto ottenere due obiettivi. In primo luogo, abbiamo ottenuto una maggiore partecipazione nelle decisioni, abbassando notevolmente il rischio di errore; quando ci sono più persone chiamate a valutare i fatti e ad approfondire le situazioni, il livello di approfondimento è maggiore e la possibilità di errore diminuisce. In secondo luogo, è stata garantita la tenuta del segreto, adottando alcune modalità organizzative particolari: ho costituito una mia segreteria, che acquisisce tutti gli atti; tengo solo io i verbali in originale e le intercettazioni telefoniche. Ho fatto in modo, insomma, che il rischio di propalazione all'esterno fosse il minimo possibile, e devo dire che, dal 9 settembre ad oggi, questo rischio è almeno diminuito.

Il problema è che questi due grossi processi avevano una mole di attività acquisita sbalorditiva. A differenza delle tecniche di indagine che sono state sviluppate precedentemente dalla Procura di Bari (le *maxindagini*), che hanno portato ad un grandissimo rallentamento nella fase delle indagini e delle udienze preliminari con un fortissimo rischio di prescrizione, noi abbiamo deciso di lavorare per *step* (come si lavora nell'antimafia). Abbiamo già portato avanti cinque o sei *step*; per comodità della Commissione ho preparato qualche schemino riassuntivo e delle brevissime relazioni di sintesi, in cui vi do conto dei processi che fino adesso sono stati celebrati, delle ordinanze di misura cautelare che sono state emesse e della conferma del riesame e della Cassazione.

Abbiamo utilizzato una tecnica consentita dal codice, frutto di una sua recente modifica: il cosiddetto giudizio immediato, che consente di non svolgere l'udienza preliminare. Il codice stabilisce che, quando la prova è evidente, l'accusa può essere presentata direttamente dinanzi al giudice, con un vaglio preliminare operato solo dal giudice dell'udienza preliminare, senza perdere tempo nella fase dell'udienza preliminare. Si tenga presente che a Bari ci sono state udienze preliminari in questa materia che sono durate mediamente quattro o cinque anni; con una prescrizione prevista tra i sette anni e mezzo e i dieci anni, il rischio di prescrizione è fortissimo.

Il ricorso a quella tecnica ha fatto sì che oggi i primi processi che riguardano il sistema sanità siano già dinanzi al giudice e stiano per cominciare i dibattimenti. Poiché nessun sistema è perfetto, questo comporta che un imputato dovrà affrontare più processi e che vi sia la possibilità di una valutazione più articolata della prova. Tuttavia a mio giudizio, tra il rischio di una lungaggine esasperata e quello di un frazionamento, è preferibile il secondo.

I due processi di cui ho parlato presentano un sistema comune, che credo sia scontato: non penso di dover approfondire questi aspetti con la Commissione, ma sono comunque a vostra disposizione. Il meccanismo prevedeva dei rapporti diretti tra alcuni imprenditori e i vertici della Regione.

Il sistema sanitario nelle Regioni ha un'impostazione di tipo verticistico; esso è basato sui *manager* e i direttori generali che sono di nomina regionale. Progressivamente, nel corso degli anni, il contatto pericoloso e sospetto non è avvenuto più a livello nazionale o a livello locale, ma ad un livello intermedio, quello regionale in cui si prendono le decisioni.

Una volta stabiliti i contatti in linea politica e una volta avuta una sorta di *affidavit*, questo meccanismo viene ripetuto in tutte le ASL. Nell'individuazione del sistema Tarantini noi siamo partiti da alcune ASL, ma praticamente tutte le ASL della Regione Puglia sono interessate dal medesimo sistema, che riguardava la fornitura di protesi e di materiale sanitario. Anche nell'altro processo si è verificata più o meno la stessa cosa: cominciando dal sistema di smaltimento dei rifiuti, si è passati poi al sistema degli accreditamenti e al sistema delle forniture.

Devo fare una precisazione in merito al processo che riguarda lo smaltimento dei rifiuti. Questo processo nasce da un processo di antimafia; si tratta di vicende che sono diventate di attualità nell'ultimo mese, per l'omicidio di un noto *boss* ad Altamura. Il sistema della criminalità organizzata in Puglia è per lo più di importazione da altre Regioni.

Ad Altamura, un centro molto importante e ricco dell'entroterra pugliese, nelle Murge, era stato mandato in soggiorno obbligato un esponente di spicco della famiglia Santapaola di Catania, un certo Carlo Alberto Leone. Nel periodo di soggiorno obbligato, costui organizza una sorta di fidelizzazione sul territorio e mutua dei modelli organizzativi tipici della mafia siciliana, in particolare della mafia catanese; tipici per quanto riguarda il modello di fidelizzazione e di organizzazione interna

e la gestione di alcuni affari illeciti. In questo contesto c'è un esponente locale, un certo Dambrosio, che prende il sopravvento nel 2005. A partire da quell'anno si verificano una serie di fatti impressionanti sul territorio: il sequestro di persona di un imprenditore; il pestaggio di alcuni giornalisti che in una radio denunciavano collusioni tra la pubblica amministrazione e la mafia; la corruzione di alcuni giudici sul territorio (soprattutto giudici di pace); due lupare bianche; quattro o cinque omicidi.

Nel corso di queste indagini viene fatta un'intercettazione a carico di un imprenditore, considerato vicino agli affari del clan, che si chiama Columella. Questi gestiva diverse aziende nel settore dei rifiuti: in tale ambito svolgeva attività di smaltimento anche per conto della struttura sanitaria e aveva avuto rapporti con esponenti politici. I fatti avvengono nel 2008: da queste intercettazioni nasce un altro filone d'indagine che originariamente prevede delle imputazioni di tipo mafioso; da ciò è derivato il procedimento 16/613 che poi ha interessato l'ex assessore alla sanità, il senatore Tedesco, per una fuga di notizie circa alcuni finanziamenti illeciti ai partiti politici.

Anche per questo processo è stato organizzato un *pool* (non era più in capo ad un solo magistrato) e si è proceduto alla divisione in *tranche*. Mentre nel processo Tarantini abbiamo già portato a compimento 6 *tranche*, nel processo 16/613 sta per andare a giudizio solo un filone ed è stata adottata una misura cautelare che riguarda proprio l'attività di smaltimento dei rifiuti ospedalieri ed in particolare la gestione di gare d'appalto delle ASL di Bari per la concessione di servizi per la raccolta, lo stoccaggio e lo smaltimento di rifiuti ospedalieri.

Mi permetto di dire che, a mio avviso, finora abbiamo svolto il 25 per cento del nostro lavoro; da parte della Procura sono già state avanzate tantissime richieste al giudice e ci sono almeno otto o nove filoni d'indagine aperti. Io, a seconda dell'uso che ne volete fare, posso lasciarvi della documentazione. Ovviamente, mentre per la prima parte vi ho detto il nome delle persone imputate, l'oggetto delle imputazioni, le persone per cui si è proceduto a piede libero e quelle per cui è stata adottata la misura cautelare, per le altre vi dico solo la tematica che è in gestazione, ma non posso comunicarvi quali sono le imputazioni e quali gli imputati. Su questi punti vi ho preparato uno schema e una minirelazione, inoltre vi ho portato tutta la documentazione.

Per quanto riguarda una richiesta della Commissione in merito agli atti ostensibili, ho portato le richieste di misura cautelare, la documentazione del riesame e della Cassazione, quindi atti che hanno superato un'importante verifica processuale e in cui sono citati *per relationem* verbali di interrogatorio, conversazioni e documenti, dunque tutto ciò che è riferibile all'accusa. Se ritenete di acquisire altro materiale sono a vostra disposizione, ma mi permetto di dire che per le questioni ancora *in itinere* mi sembrerebbe difficile da parte nostra fornire la documentazione.

Vorrei ora darvi qualche indicazione in relazione alla richiesta che mi avete fatto poche ore fa, atteso che se cercate innovazioni nella conduzione delle indagini, in questo caso ce ne sono un paio. Nel corso delle

indagini e del dibattito facciamo largo uso di un nuovo strumento previsto dal codice di procedura penale (a seguito della ratifica di una convenzione internazionale) per i reati contro la pubblica amministrazione. Mi riferisco all'articolo 322-ter del codice, che prevede la confisca per equivalente.

Ciò significa che l'imputato deve risarcire allo Stato il danno che ha cagionato con la commissione del reato. Spesso è difficile quantificarlo, ma nel mondo della sanità il danno patrimonialmente valutabile è molto elevato.

La novità della confisca per equivalente sta nel fatto che essa può riguardare (quindi è destinataria di attività prodromica con i sequestri) anche beni leciti dell'imputato e non solo quello che chiamavamo una volta il prezzo del reato. Mi spiego: in un processo normale per corruzione può essere sequestrato e confiscato il prezzo del reato, quindi l'entità della tangente; con la confisca per equivalente è stata utilizzata una tecnica propria dell'indagine antimafia, poiché vengono quantificati il danno patrimoniale diretto e quello indiretto e ad essi si fa fronte anche con beni leciti (per questo si parla di confisca per equivalente), che hanno una funzione risarcitoria nei confronti dello Stato per il danno che è stato cagionato.

Quindi, mentre normalmente il sequestro e la confisca riguardavano solo beni che avevano un'origine illecita, in quella per equivalente possono essere sequestrati e confiscati anche beni lecitamente posseduti dall'imputato e come forma sanzionatoria e risarcitoria (per questo si chiama equivalente) individua una forma di ristoro per l'attività criminogena che è stata compiuta.

La seconda attività che abbiamo svolto consiste nell'operare un raffronto. All'interno della Procura c'è un *pool* che si occupa degli omicidi colposi sanitari, quelli che in gergo vengono definiti episodi di malasanità. Noi abbiamo creato un raccordo tra questi episodi e abbiamo verificato se nei casi in cui presso ASL o ospedali c'era stata un'interferenza nella nomina del *management* la percentuale di errore o gli episodi di malasanità erano più elevati. Ovviamente questo tipo di valutazione è prematuro.

Tuttavia – forse è inutile farlo in questa sede – sento il dovere di dire che la sanità in Puglia è caratterizzata da professionisti eccezionali, da uno spirito di dedizione elevatissimo e da un'elevata qualità. È ovvio che quando si conduce un processo penale si valuta una quota di interferenza che fortunatamente è sempre minima, altrimenti si dovrebbero fare delle considerazioni scoraggianti; abbiamo però fatto questa valutazione proprio ai fini di quello che vi ho detto, cioè della quantificazione del danno patrimoniale indiretto, per verificare se la *mala gestio* di un'attività abbia prodotto anche un danno indiretto per la salute del cittadino.

In questo contesto si è verificato il caso della ragazza di cui mi è stato chiesto. Le indagini sono *in itinere*: vi dico subito che non è molto semplice da gestire. Effettivamente, questa ragazza si è sottoposta ad un intervento chirurgico banale, cioè la rimozione di una cisti, presso l'ospedale «Santa Maria degli angeli» di Putignano. Lì è stata curata per alcuni mesi per le medicazioni, finché non è stata ricoverata in rianimazione

presso l'ospedale «Miulli» di Acquaviva delle Fonti; nel frattempo aveva ricevuto altre cure da altri presidi sanitari. Quando è finita nel reparto rianimazione la situazione è divenuta drammatica: come sapete, le sono state amputate prima le gambe, poi tutte le dita delle mani tranne il pollice per cercare di salvarle la vita; purtroppo però c'è stata una degenerazione e la donna è morta.

Le indagini sono partite a luglio di quest'anno e l'attività preliminare si è concentrata nell'acquisizione della documentazione sanitaria presso tutti i presidi dove era stata curata.

Signor Presidente, avendo lei una competenza specifica nella materia, mi insegna che è molto difficile stabilire un nesso causale sotto il profilo dell'errore quando la catena di intervento sanitario è molto articolata e coinvolge più specialisti e più ospedali; siamo quindi nella fase di acquisizione di tutta la documentazione e dell'eventuale valutazione di singole condotte di sanitari.

PRESIDENTE. Signor procuratore, la ringrazio molto per questa introduzione, per il materiale che ci ha già inviato e per quello che ci ha voluto portare oggi. La sua osservazione finale mi ha colpito molto perché è in linea con l'intuizione dei senatori Cosentino e Bianconi, i quali avevano immaginato che, dove ci fossero elementi o possibili episodi di corruzione, la qualità delle cure in quegli ospedali potesse essere inferiore.

Darei ora la parola innanzitutto ai due relatori; oggi la senatrice Bianconi non è potuta essere presente, ma c'è il senatore Cosentino e poi porrei io una domanda che potrà sembrare ingenua.

Noi abbiamo già condotto diverse audizioni; anche oggi lei con una sua affermazione ha toccato un punto preciso: il livello al quale si esercitavano le pressioni con la nuova organizzazione aziendale degli ospedali. Non ho però compreso se nel suo lavoro d'indagine lei si è costituito un'idea di dove queste pressioni avvenivano. Si verificavano a livello di presidenza della Regione, di giunta, di direzione generale delle ASL, di direzione sanitaria o amministrativa o dei singoli primari? C'era un livello costante o, comunque, uno schema d'intervento, visto che lei ha usato questa espressione?

Quello che fa impressione è l'organizzazione di questo lavoro che lei ha descritto, che non sembra per nulla affidato al caso.

Vorrei se possibile da lei un quadro, visto che dobbiamo fare delle valutazioni che ci auguriamo sfocino in provvedimenti di tipo legislativo che possano incidere sui meccanismi di nomina delle direzioni generali e dei primari. Questa sua indicazione può esserci di aiuto.

COSENTINO (PD). Signor Presidente, non chiederò notizie specifiche sul corso delle indagini di cui il procuratore ha parlato. Vedremo la documentazione, ma è chiaro che la funzione e il compito della Commissione sono del tutto diverse dalla funzione e dal compito della magistratura inquirente. L'obiettivo che ci siamo dati come relatori è innanzitutto quello di relazionare alla Commissione in un quadro di contesto le carat-

teristiche dei problemi che possono portare a suggerire al Parlamento l'elaborazione di modifiche normative e ordinamentali in modo da rendere più difficili i fenomeni di corruzione. Non ci interessa il singolo fenomeno, ma una sua valutazione in questa sede formale di audizione sul contesto che ha trovato e i suggerimenti che ritiene di dare in questa fase o successivamente per il lavoro della Commissione.

In questo senso, mi limiterei a chiederle se in una prima fase di questa indagine erano apparsi anche altri filoni di qualche interesse. Sembrava che, sempre in questa ottica, si facesse riferimento agli accreditamenti delle strutture (un fenomeno che ha svelato la necessità per la magistratura barese di aprire delle inchieste) e al fenomeno, altrettanto importante e forse di natura non solo locale ma diffusa da quel che mi pare di capire, dei finanziamenti attraverso i derivati e il rapporto con un sistema creditizio che aveva utilizzato questa leva ai limiti della regolarità. Ricordo l'intervento della Banca d'Italia, ma mi sembra di ricordare che anche la magistratura barese avesse acceso una luce. Chiedo, quindi, se vi sono elementi di valutazione che può darci.

La mia domanda parte da una sua espressione: lei ha parlato del sistema Tarantini. Se lo definisce così, vuol dire che lei non pensa soltanto a singoli episodi, ma a un dato generale e di contesto che non riguarda il solo Tarantini ma, immagino, anche l'amministrazione, le regole di funzionamento, le decisioni sui meccanismi degli appalti, le pressioni, i condizionamenti operati a questo fine. Non stiamo scoprendo l'acqua calda: c'è una ricca casistica, in questa come in altre Regioni, di episodi di questo genere; è, tuttavia, utile alla Commissione una sua valutazione di questo dato di sistema e un giudizio sui fatti che stanno intervenendo, sulla possibilità di modificare un quadro che lei ha trovato e che è, da quello che mi è parso di comprendere dalla sua relazione, particolarmente complesso.

LAUDATI. Cerco di fornire risposte rapide, anche se la risposta perfetta meriterebbe una settimana di valutazione.

Per un pubblico ministero la parola sistema ha una connotazione tecnica. Progressivamente nel diritto penale stiamo passando dai reati individuali (il «chiunque» del codice Rocco) ai sistemi organizzati (reati che non possono essere commessi da un solo individuo, ma da una pluralità). Parliamo, quindi, di reati plurisoggettivi e associativi, per arrivare infine al sistema criminale, che è un metodo di violazione della legge che riguarda più soggetti, alcuni direttamente coinvolti nella commissione di illeciti e altri, invece, in un'accettazione di una mentalità diffusa o in un'attività di sostegno, di favoreggiamento e di accettazione che produce una degenerazione molto più ampia rispetto al danno che può creare il singolo reato.

Per quanto riguarda il problema delle indagini che stiamo conducendo, dando per scontato che gli accreditamenti stanno nel filone già sviluppato o da sviluppare, che per la complessità della procedura è anche più difficile da sceverare, credo che quando ci si trovi di fronte ad un si-

stema il modello di organizzazione delle indagini deve essere più complesso.

Nel mio lavoro è scontato che si debbano acquisire le prove del fatto perché non è sufficiente la semplice conoscenza dello stesso. Una cosa, sotto il profilo dell'indagine conoscitiva, è la conoscenza della diffusione di un sistema, un'altra è riuscire a provare l'esistenza di singoli reati. Il problema della sanità pugliese non nasce con Tarantini.

Quando si parla di sistema, sono abituato a valutare i fatti almeno nell'arco di un decennio. In questo lasso di tempo in Puglia ci sono stati processi che riguardavano le imprese di pulizia, altri che riguardavano la fornitura di ristorazione alimentare, la stabilizzazione delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) o alcuni gruppi imprenditoriali che avevano dei rapporti diretti con il *management* pubblico. Poi c'è stata la vicenda farmatruffa, a mio giudizio, molto importante: un processo che si sta concludendo in questi giorni in primo grado (anche la fornitura farmacologica offre uno spaccato impressionante). Poi si passa al sistema Tarantini, che riguarda le protesi.

Il problema fondamentale è quello della spesa che subisce un meccanismo d'interferenza quando c'è un legame molto stretto tra alcuni gruppi imprenditoriali e alcuni gruppi politici di riferimento. Se tali gruppi politici hanno la possibilità di nominare loro i *manager* e di dargli degli *input* individuando un sistema, allora è ovvio che un accordo che può essere di tipo imprenditoriale o di sostegno politico, che non ha rilievo penale, ha una ricaduta su tutta l'organizzazione del sistema e può comportare forme di degenerazione.

Ribadisco che i reati analizzati da un pubblico ministero sono solo quelli che prevedono una forma di controprestazione per atti contrari ai doveri d'ufficio o atti dell'ufficio. Nell'ambito di ciò ci sono poi fatti che sono, per esempio, amministrativamente scorretti ma che non assumono rilevanza penale ed altri che, invece, sono semplicemente di gestione politica dell'attività. Si tratta di una situazione molto complessa. Il sistema Tarantini non nasce all'improvviso: cambia il *management* pubblico, cambia il sistema imprenditoriale di riferimento e si verificano altre situazioni.

C'è poi il problema dei derivati, che solo come origine ha una connessione con la sanità; esso trova la sua giustificazione nella necessità di coprire il *deficit* cagionato dalla sanità, per cui si fa la scelta di fare ricorso ai derivati. Questo per me è stato un processo illuminante ed anche preoccupante, come cittadino. Come sapete, se c'è un *deficit* pubblico, si può fare ricorso della Cassa depositi e prestiti al 5 per cento di interesse. Cosa è successo in questo caso? Invece di fare ricorso alla Cassa, si è attivato un meccanismo di finanza creativa, attraverso delle banche straniere interdette nei loro Paesi dall'utilizzare questi strumenti finanziari.

C'è una sentenza dell'House of Lords inglese che ha stabilito che questi prodotti sono vietati nel Regno Unito perché truffaldini. Alcune banche li hanno allora offerti ad alcune amministrazioni pubbliche italiane. Il problema della finanza creativa è che appare affascinante a prima

vista: se c'è un buco di 800 milioni, questo può essere ripianato con dei titoli, che vanno in un fondo (detto *sinking fund*) e vengono gestiti dalla banca. La stessa stabilisce che, se questi titoli (su cui essa investe) perdono, la perdita è a carico dell'amministrazione pubblica; se invece c'è un guadagno, questo viene diviso al 50 per cento tra la banca e l'amministrazione. Nel frattempo viene fatto un piano di ammortamento a trent'anni, per cui l'amministrazione paga delle rate semestrali, che tra l'altro contengono spese aggiuntive per il cliente assolutamente sproporzionate (noi le abbiamo qualificate come truffaldine e ci hanno dato ragione).

Lasciamo stare le modalità di sottoscrizione: i contratti vengono sottoscritti all'estero, in lingua inglese; viene accettato il foro inglese, con consulenti nominati dalle stesse banche inglesi. Insomma, si tratta di un meccanismo particolare.

Alla fine cosa succede? Invece del 5 per cento si paga il 18 per cento di interessi, con una crescita del danno enorme; un danno che viene ovviamente scaricato sulle amministrazioni successive, quindi sul debito successivo. La cosa singolare di questa vicenda emersa quando siamo intervenuti è che ovviamente la banca Merrill Lynch aveva investito tutti i titoli della Regione Puglia in titoli greci. D'altronde, se i guadagni vengono divisi al 50 per cento e le perdite sono tutte a carico dell'altro, è evidente che la banca va a comprare i titoli più rischiosi sul mercato; e così ha fatto, con un terribile rischio di *default* del sistema. In questo caso noi siamo intervenuti cominciando a sequestrare le rate.

Sulla vicenda dei derivati era già intervenuta la Procura di Milano, ma aveva dimostrato solo la truffa degli interessi, cioè dei costi aggiuntivi. Noi invece – e credo che la banca abbia accettato l'impostazione della nostra linea, perché ci ha chiesto il patteggiamento – abbiamo dimostrato la natura truffaldina del contratto *ab initio*. Questi prodotti sono stati poi proposti a tantissime pubbliche amministrazioni. Per la pubblica amministrazione questa formula è vantaggiosissima, perché consente di pareggiare il bilancio con un costo bassissimo, confidando poi in un ammortamento nell'arco degli anni. Se si fosse fatto ricorso alla vecchia Cassa depositi e prestiti, non ci sarebbero stati problemi.

Ovviamente, poiché la sanità è il settore che crea il danno maggiore, si è stati costretti ad intervenire con prodotti di questo tipo. Nell'ambito di una valutazione di sistema dell'evoluzione delle modalità di svolgimento della corruzione o dei reati contro la pubblica amministrazione, si passa dalla dazione alla corruzione ambientale e alla corruzione di sistema, con una progressiva evoluzione del meccanismo della corruzione. Il modello dell'interferenza sulla sanità si è progressivamente allargato a vari meccanismi: prima quello della spesa, poi quello delle forniture, poi gli accreditamenti e così via. Il sistema complessivo riguarda inoltre anche la farmatruffa, un'altra spesa enorme che grava sul sistema, e la finanza di sostegno al *deficit* della sanità.

La Procura di Bari è abbastanza veloce: forse nel giro di un anno tutto questo meccanismo potrà avere un livello di approfondimento soddi-

sfacente. Ovviamente il nostro interlocutore è il giudice; altre valutazioni saranno svolte da altri.

ASTORE (*Misto*). Signor Presidente, vorrei rivolgere tre brevi domande al dottor Laudati. In premessa però, signor procuratore, le suggerisco di dare uno sguardo attento all'elenco dei dipendenti di queste banche londinesi.

LAUDATI. L'amministratore è pugliese.

ASTORE (*Misto*). Passo alle domande. Io mi sono un po' spaventato quando lei ha affermato che siamo al 25 per cento dell'indagine. Le rivolgo una domanda secca: non è che, andando ad indagare, ad intrometterci in certe cose, noi diamo fastidio all'indagine vera e propria? I due organi devono assolutamente collaborare e devono arrivare allo stesso obiettivo, in un clima di collaborazione che credo sia essenziale, nell'interesse di tutti.

Passo alla seconda domanda. È giusto esaminare il panorama delle indagini negli ultimi dieci anni, ma noi facciamo politica; senza voler premere per nessuno (io sono convinto che la corruzione non abbia colore), cosa ne pensa dei due sistemi che hanno governato in genere, senza entrare nel merito delle persone? È cambiato qualcosa, in bene o in male, o è stato seguito l'andamento peggiorativo della storia – come io credo – della corruzione?

Infine, non so se è lei che sta curando il processo molisano Black Hole. Io sono uno di quelli citati ben ventidue volte, però come figlio di puttana, perché ho fatto l'assessore nella mia Regione. In quelle 800 pagine io credo che ci sia uno spaccato spaventoso di come un mondo consideri l'ammalato. Credo che anche il Presidente le abbia avute, perché la magistratura le ha inviate; poi per alcune vicende il processo è stato spostato a Bari, ma non ne conosco i motivi. So che sono implicati una cinquantina di imprenditori pugliesi del sistema Tarantino: sono gli stessi o sono presenti anche in altre indagini? Questo sarebbe veramente preoccupante.

È vero che il Molise è confinante, ma credo che il sistema si sia talmente allargato da dominare, come una cappa incredibile, tutti gli appalti di quella determinata ASL vicino alla provincia di Foggia.

LAUDATI. Cercherò di essere telegrafico. Sicuramente siamo in una fase iniziale delle indagini. Però il brutto sta all'inizio; una volta creata l'organizzazione, acquisito il materiale, svolti gli opportuni riscontri, il problema è svolgere le indagini con assoluto rigore probatorio. Lo scrupolo c'è sempre, ma quando si tratta di reati contro la pubblica amministrazione, bisogna verificare ogni singolo elemento; noi questo lo stiamo facendo con il massimo rigore. Se guardate le carte che vi ho portato e la statistica, noterete che abbiamo una conferma di riesame della Cassazione al 100 per cento, non al 99 per cento.

È evidente che in tutte le vicende non ci siamo mai accontentati di una semplice dichiarazione di un dichiarante, né di un'intercettazione telefonica, ma abbiamo cercato un meccanismo quanto più articolato possibile. Ho premesso che per gli atti coperti da segreto ci sarebbe un grave danno, ma a mio avviso il metodo che abbiamo sperimentato con la Presidenza, quello cioè di procedere *step by step*, grazie al quale voi venite progressivamente informati su tutto, avete tutto il materiale di riferimento e, quando volete, potete essere documentati e porgere ulteriori richieste, è un valido esempio di cooperazione istituzionale, anche perché cerchiamo di essere veloci.

Il problema della velocità dipende da qualcosa che ha poco a che vedere con la sanità. Io vengo dalla Procura nazionale antimafia, conosco tutto il panorama italiano e posso dire che è sbalorditivo come la Procura di Bari sia sottodimensionata rispetto alle caratteristiche di quel distretto. Per comprendere questi fenomeni bisogna tener presente il fatto che in Italia gli indici economici e finanziari del distretto di Bari sono secondi solo alla Lombardia e a Milano; se guardate gli indici delle relazioni semestrali della Banca d'Italia troverete che in Puglia e in particolare nel distretto di Bari c'è un movimento economico e finanziario che fa paura.

Nel 2009 in Italia si è avuto un crollo delle dichiarazioni dei redditi del 20 per cento, mentre nel distretto di Bari (per quanto tali dichiarazioni possono essere un indice di controllo efficace della ricchezza individuale) sono aumentate del 7 per cento. In quell'area c'è quindi una fortissima circolazione di ricchezza e di denaro liquido e ciò produce qualche interferenza. Le modalità della corruzione poi cambiano di volta in volta e dipendono dal modello di organizzazione delle strutture politiche, dall'etica individuale, dalla capacità di riservatezza; ogni reato ha una sua tipologia. Le indagini sugli imprenditori sono ancora in una fase coperta, ma ve ne sono anche altri che non sono legati a Tarantini.

D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*). Signor procuratore, la ringrazio perché oggi abbiamo avuto la conferma, ove mai ve ne fosse bisogno, dei livelli di competenza, prestigio e autorevolezza a cui sono state affidate le sorti di un ufficio così importante.

La mia domanda è maturata ascoltando la sua puntuale ricognizione su quanto ci ha illustrato. Politica, impresa e criminalità organizzata sono tre realtà che sembra (non so se sempre, ma senz'altro in qualche caso) abbiano svolto un ruolo forse addirittura sinergico, sviluppando un sistema che ha governato e forse tuttora governa momenti decisionali importanti della vita economica e anche politica di un territorio, forse di una Regione.

L'esperienza che ha maturato, la conoscenza profonda delle varie realtà che anche da una postazione prestigiosa, qual è quella che ha occupato fino a qualche tempo fa, le consente di considerare la situazione barese come una realtà specifica, diversa dalle altre, in cui i livelli di connivenza e di intersezione fra il mondo politico, imprenditoriale e della cri-

minalità organizzata meritano un approfondimento particolare e impongono anche al legislatore di farsi carico di un impegno supplementare?

La preoccupazione maggiore non è riferita ai normali casi di corruzione, che purtroppo accadono e accompagnano sempre la realtà, soprattutto in riferimento al corretto utilizzo di risorse pubbliche e alle modalità con cui le stesse vengono impegnate all'interno di atti amministrativi. In questo caso il discorso è diverso, nel senso che potrebbe configurarsi (e non so se è così) uno scenario in cui un'impresa corrompe la politica, che a sua volta si alimenta di risorse evidentemente di illecita provenienza; sostanzialmente, attraverso questo fenomeno corruttivo essa viene meno a un impegno orientato ai principi di terzietà, buona amministrazione, trasparenza ed equità. Il tutto con sullo fondo non occasionali ingressi a gamba tesa di organizzazioni criminali.

Questo è un elemento aggiuntivo; mi riferisco al caso di Altamura, che mi sembra di capire non è neanche isolato. Mi chiedo quindi se ci sia motivo di preoccuparsi per la Puglia e segnatamente per il territorio della Provincia di Bari, anche con riferimento alle osservazioni che ha fatto il senatore Astore richiamando i 50 imprenditori pugliesi coinvolti in un'indagine riguardante il Molise.

Lei ha il polso della situazione: le chiedo se ritiene che vi sia un fenomeno di corruzione a livello endemico ed epidemico, determinato da una tendenza generale, oppure se vi sia un tessuto economico, produttivo e politico sano che naturalmente registra anche alcune deviazioni. Saperlo è importante, perché il ruolo della nostra Commissione, che cerca di creare momenti di utile sinergia con la magistratura inquirente, è quello di capire se il legislatore può fare qualcosa, se vi sono dei *vulnus* legislativi, oppure se si tratta più semplicemente di una questione che coinvolge i costumi, l'etica pubblica e la responsabilità nell'amministrazione di un ruolo pubblico che deve rimanere impermeabile alle tentazioni che pure possono esservi.

LAUDATI. Signor Presidente, cercherò di essere telegrafico perché la domanda è molto articolata e profonda. Nel corso di questi anni il rapporto tra politica, impresa e criminalità organizzata è profondamente cambiato per il ruolo delle imprese e per il diverso meccanismo elettorale. Prima il problema era rappresentato dai pacchetti di voti e di tessere sul territorio; oggi invece è completamente diverso e anche i rapporti di forza tra impresa e politica sono totalmente cambiati. Approfondire questa tematica sarebbe troppo lungo.

Dopo aver fatto per tanti anni il commesso viaggiatore ed essermi formato per dieci anni (io sono napoletano e quindi penso di conoscere bene la realtà) alla Direzione distrettuale antimafia, la mia valutazione del tutto personale (la mia è un'impressione e non un dato oggettivo) è che in Puglia c'è una realtà dinamica e moderna fortunatamente non ancora permeata da fenomeni di criminalità organizzata e di criminalità dell'impresa che hanno pervaso l'*humus* culturale. Purtroppo, in alcuni casi il tessuto economico e talvolta istituzionale è talmente compromesso con la

criminalità da rendere la situazione più complessa rispetto ai singoli procedimenti.

Io sto combattendo una battaglia, che spero non sia persa, per dire che in Puglia si è avuta una grandissima crescita economica e sociale; negli ultimi 20 anni il distretto di Bari e la Puglia in genere è cresciuta tantissimo. Deve parallelamente crescere il controllo di legalità; devono esserci una Procura efficiente e dei sistemi amministrativi di controllo efficienti. La situazione, sia come criminalità organizzata sia come criminalità economica, penso possa essere fronteggiata con degli interventi mirati, con la buona volontà e con delle sinergie istituzionali perché non sono ancora presenti fenomeni endemici, di sistema diffuso, di penetrazione all'interno delle strutture istituzionali e di quelle imprenditoriali di mentalità criminogena.

Il meccanismo di contrasto, a mio giudizio – anche se questo è compito del Parlamento – va individuato nel sistema di controllo. Il problema di fondo per meccanismi di questo tipo è che, soprattutto quando si gestisce l'80 per cento del bilancio di una Regione con risorse enormi, il rischio è sempre presente.

Uno dei limiti del sistema è che il grosso del controllo è sul pubblico ministero e questo non va bene: si produce in tal modo una deformazione del rapporto tra le strutture giudiziarie e quelle della pubblica amministrazione. Oggi viviamo in un sistema in cui il vero danno è l'inizio di un processo: nel momento in cui un pubblico amministratore viene sottoposto a processo subisce un danno enorme, e magari dopo tre settimane si scopre che era completamente estraneo a quel tipo di attività. Un simile evento produce una crisi, oltre che per il politico, per la credibilità del sistema.

I controlli dovrebbero essere più presenti. Tutto sta a trovare una corretta chiave del controllo, che deve essere bilanciato tra controllo amministrativo, contabile e penale (che dovrebbe essere l'ultima *ratio*, cui si arriva quando non sono bastati i controlli preliminari).

SACCOMANNO (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio il signor procuratore per la relazione e la sua notevole disponibilità. Dico questo perché abbiamo l'esperienza di qualche altro procuratore con cui non tutto è stato così chiaro. Oggi questo mi sembra estremamente positivo.

A volte, da pugliese non so se consolarmi o vergognarmi: avevamo deciso di svolgere un'indagine non sulla Puglia ma su un'Italia che riteniamo fortemente corrotta in questo settore, avviatasi dopo la fine delle ricchezze nei lavori pubblici lungo il percorso della sanità, mietendo forse di più di quanto si mietesse nei lavori pubblici, con quei danni rispetto all'efficacia e all'efficienza del Servizio sanitario nazionale. Da pugliese, il fatto di esserci recati a Bari (poco prima che lei arrivasse) e di aver scelto la Puglia è una cosa che naturalmente non mi esalta; tanto meno da medico o da *ex* assessore regionale alla sanità di quella Regione, mi sento ancora meno compiaciuto da questa vicenda.

Sono invece veramente contento e onorato – lo dico pubblicamente perché rimanga agli atti – del lavoro della Commissione, che si sta impegnando senza frontiere. Lei con le sue riflessioni non sull'oggi, ma su un panorama più generale, ci aiuta a guardare al futuro con serenità e senza divisioni partitiche, in un rapporto che spero, come lei stesso può cogliere, di leale collaborazione. Mi auguro che anche le mie domande vadano in questa direzione.

Personalmente condivido il suo discorso sulla sanità, però ho sempre la sensazione che molta parte della corruzione sfugga in un modo drammatico. Nel piccolo paese dal quale arrivano i 50-100.000 euro per un intervento, fino al arrivare al milione di euro – tanti ne sono arrivati negli ultimi tempi – le estorsioni crescono rapidamente: i consiglieri comunali si muovono con una certa serenità nell'acquisire sezioni, circoli o nel ricoprire ruoli di questo tipo, come abbiamo sentito nei richiami fatti in racconti, intercettazioni o condanne avvenute per altri fenomeni di corruzione in Puglia.

Ricordiamo tutti i fenomeni brindisini; molti fatti sono già passati in giudicato e non riveliamo nulla di nuovo: la politica vantava quasi un diritto fondato sul primo momento di attività, per portare qualcosa nella propria organizzazione e a casa propria. Mi sembra talvolta di ritrovare l'immagine descritta nel libro «Gli uomini che non si voltano», di un giovane autore di nome Savatteri, edito da Sellerio. Non so se lo ha letto, comunque poiché sono vissuto nella politica e vivo nella politica, sono portato a credere che la mia percezione sia identica a quella del giornalista. Non mi nascondo dietro un dito. So di parlare da un gruppo, da un ambiente e da un ruolo che in quella immagine si riconosce. Nonostante questa visione della politica come ladrona, noi vorremo per quello che possiamo – ecco perché dicevo bene di questa Commissione – impegnarci a cercare norme che possano frenare – non parlo di un'interruzione completa – questo tipo di percorso negli ambiti del nostro settore.

Al di là di quello che chiediamo, siccome questa è una Commissione attenta, se lei ritenesse di indicare ai relatori o al Presidente in questo o in un altro momento le debolezze del percorso amministrativo secondo un rilievo del danno, del vizio che lei ha la possibilità di documentare, noi le saremmo grati. Farebbe cosa utile se lei nelle sue relazioni ci dicesse dove andarle a cogliere così da individuare il punto debole che avremmo dovuto coprire. Credo nei percorsi democratici, ma è anche giusto prevedere procedure di selezione per individuare uomini di responsabilità di modo che dove i controlli non arrivano ci siano uomini controllati nello stile, nell'etica e nel comportamento. La politica naturalmente con atti concreti e amministrativi dovrebbe anche occuparsi di questo.

Qualora lei avesse la possibilità di coglierli, noi le saremmo tutti grati se ci venisse fornito questo suggerimento: questa è la nostra finalità. Non ci interessa colpire i Saccomanno, i Cosentino o i Marino, ma comprendere questi meccanismi.

Una delle domande risuonate in queste Aule e su cui ci hanno risposto altri procuratori riguarda le consulenze. Secondo lei, possono essere un

pagamento clientelare o tangetizio? Il fenomeno di corruttela e di mantenimento del silenzio – c'è chi agisce su grandi misure e chi su piccole, c'è chi si accontenta di aver la consulenza e sta zitto, pur vedendo l'altro che si riempie le tasche – interessa anche la Puglia?

Mancano i controlli sul sistema delle consulenze? Quanto incidono i rinnovi e le proroghe? Quali limiti si possono dare? Quali sono i criteri che possono aggiungersi per frenare nei rinnovi e nelle proroghe contrattuali i meccanismi che molto spesso determinano dei vitalizi per la prima fonte della corruzione, per il procacciatore dell'affare, per colui che diventa il testimone continuo e che crea il ricambio tra un'amministrazione e la successiva? Di quanto c'è riscontro? È così o è solo una percezione mia o di altri colleghi?

Secondo lei, le transazioni sono un altro dei sistemi? La valutazione non perfetta dei *diagnosis-related group* (DRG), delle remunerazioni, degli indicatori che vengono emessi con codici diversi e poi riesaminati alla fine (nella mia percezione ci sono milioni di euro che girano in questo modo) è riscontrabile in Puglia? La ritrova nei suoi percorsi? È qualcosa su cui abbiamo il dovere d'incidere stabilendo altri *step* nei percorsi delle transazioni affinché non siano *ad libitum*?

Qual è, secondo lei, il punto più fragile nelle gare? Nel suo discorso lei ha centralizzato molto rispetto al richiamo della politica; eppure le gare non sono centralizzate, sono ancora periferiche, le bandisce ancora il direttore generale. Il danno è veramente in quella nomina o è in tutto ciò che viene collegato, come la irrisoria autonomia che vi può essere tra direttore amministrativo, direttore sanitario e direttore generale, che possono diventare controfigure di un unico personaggio anziché figure di controllo l'una dell'altra, secondo le rispettive competenze, come la legislazione prevede? Si tratta di meccanismi che hanno inciso e tuttora incidono, sui quali quindi bisogna in qualche modo richiamare l'attenzione?

Secondo lei, questo collegamento tra la periferia e il centro dipende da una scarsa autonomia del direttore generale (perché deve rendere conto per forza al centro o forse solo perché vuole sentirsi protetto) o dipende dal fatto che, nella triade che guida l'amministrazione periferica, la mano centrale non permette autonomie di giudizio e c'è un controllo costante (quello che fa uno, l'altro lo viene a sapere magari dal direttore amministrativo, che è di un'altra componente)? Anche questo crea un coinvolgimento che farebbe pensare, alla fine, a piccoli *ras* locali collegati costantemente al centro, piuttosto che dotati di una loro autonomia e di un loro *habitus*.

Quindi la mia domanda è: il centro sa? E il centro, secondo la sua percezione e i suoi riscontri, si ferma Roma o vi è un richiamo partitico, nel momento in cui determinate gerarchie si muovono in periferia? Ritorna la giustificazione secondo cui ciò che si è fatto lo si è fatto per il partito o per qualcuno più in alto? C'è un richiamo più in alto?

LAUDATI. Anzitutto mi complimento con lei, senatore Saccomanno; ha posto delle domande di una tale precisione tecnica che – per fare una

battuta – lei potrebbe fare il consulente della Procura. Lei ha citato dei punti fondamentali, cui cercherò di rispondere rapidamente.

Inizio dal contributo e le risponderò in tre parole. Io vengo da una tradizione rispetto alla quale, secondo me, non c'è nulla da inventare; nella nostra storia è scritto tutto. Il processo più importante per corruzione, che facciamo studiare ai pubblici ministeri analizzandone gli atti, è stato fatto a Roma, nel Senato, nel 70 avanti Cristo. Allora la corruzione si chiamava *de pecuniis repetundis* e l'imputato era un senatore romano, Gaio Verre; questi era stato governatore della Sicilia ed era accusato di aver portato due navi cariche di mercanzie e di opere d'arte come prezzo di atti contrari ai doveri d'ufficio compiuti in qualità di governatore (quindi siamo in tema). Il pubblico ministero era un pubblico ministero d'eccezione, un mito per me: Marco Tullio Cicerone, che aveva 36 anni. Nella sua esposizione introduttiva, secondo me, egli spiega tutto sulla corruzione.

Egli dice che la corruzione è nata con l'uomo e morirà con l'uomo e che due sono i meccanismi su cui bisogna incidere nei casi di corruzione. Il primo è costituito dalla prevenzione e dal sistema di controllo. E qui il problema della sanità è che, molto spesso, il controllore e il controllato coincidono; è colui che fa l'interferenza ad aver stabilito i meccanismi di controllo. In un meccanismo di questo tipo, la prevenzione è scarsa, per non dire altro.

Il secondo meccanismo di cui parla Cicerone è costituito dalla sanzione. Nei processi di pubblica amministrazione le sanzioni penali e le sanzioni processuali non sono un valido deterrente. Si tratta di processi che durano molto tempo e che spesso finiscono in prescrizione; oltretutto è prevista la sospensione condizionale della pena.

Invece Cicerone puntava al problema dell'interdizione e dell'inabilitazione. Verre finisce esiliato volontario; va via abbandonando tutti i suoi beni a Roma e rinunciando alle cariche. Il problema fondamentale è che, una volta creato un meccanismo di prevenzione, andrebbe studiato un meccanismo di sanzione accessoria fortemente dissuasiva.

Un primo strumento è sicuramente la confisca per equivalente (ora vedremo in Puglia come andrà). Un'interferenza nella sanità non è uguale ad un'interferenza sull'asfalto con cui realizzare una strada. In quest'ultimo caso, si procura un danno ai cittadini se su quella strada si formeranno delle buche; ma quando si acquistano valvole o protesi difettose, si fa morire la gente o le si crea un danno permanente. Il pericolo, in ogni caso, è di un danno molto più serio. Partire dal presupposto della confisca per equivalente, quindi, è già un buon deterrente.

Per quanto riguarda le singole questioni di cui lei parlava, senatore Saccomanno, sicuramente basta vedere i bilanci. Per il falso in bilancio, uno dei sistemi di interesse per il pubblico ministero è la voce relativa alle consulenze. La consulenza è un'attività che non è tecnicamente riscontrabile *a posteriori*; diversamente, se c'è stata la fornitura e il pagamento per dieci sedie, delle sedie comunque ci dovranno essere (magari se ne trovano solo nove). La consulenza, quindi, dal punto di vista econo-

mico è qualcosa di difficilmente confrontabile con un parametro tecnico; è una voce che, sotto il profilo della spesa, si presta maggiormente ad una potenzialità di interferenza. Chi è che stabilisce la potenzialità del consulente, che stabilisce se costui è bravo o non è bravo in quella determinata materia?

C'è poi la questione delle proroghe e del mancato rispetto dei termini, che è uno dei sistemi classici per aggirare le procedure di gara d'appalto; in quasi tutti i processi baresi ci sono meccanismi di questo tipo.

Ci sono poi le transazioni, che rappresentano un costo aggiuntivo per la collettività (oltre le spese legali); in Puglia ci sono alcuni processi in proposito e lei ha citato una casistica dei processi in atto.

Per concludere, io mi considero un pezzo dello Stato, mentre voi siete un pezzo importantissimo dello Stato. Io sono convinto che, se si riesce a fare squadra e a trovare delle soluzioni comuni, il risultato possa essere positivo; credo che nessuno di noi da solo possa fare qualcosa di positivo per il proprio Paese senza il contributo degli altri.

POLI BORTONE (*UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE*). Signor Presidente, sarò molto sintetica. Mi sembra che il dottor Laudati, in fin dei conti, ci abbia indicato dei percorsi. Per quanto riguarda il sistema dei controlli, vorrei chiederle, dottor Laudati: è vero che non esiste un sistema di controlli perché l'Italia non è abituata ad un sistema di controlli interni e quindi è un meccanismo al quale potersi affidare? Eppure la Corte dei conti, che pure abbiamo ascoltato, non mi sembra abbia rilevato granché; e se lo ha fatto, lo ha fatto in maniera abbastanza *soft*. Probabilmente non è stata da noi ascoltata adeguatamente e neanche a tempo debito; affronteremo poi questo aspetto in altre sedi.

Un secondo aspetto che vorrei evidenziare riguarda la nomina dei direttori generali. Questo meccanismo di non selezione dei direttori generali lo abbiamo riscontrato anche in altre audizioni, nelle quali abbiamo sentito dire, in maniera molto chiara, che ci sono state addirittura delle imposizioni, piuttosto che delle indicazioni.

Mi spiace di non aver ascoltato il suo intervento iniziale, dottor Laudati; leggerò comunque tutto quello che lei ha detto. Ricordo però, per averlo letto sulla stampa, che lei è venuto in Puglia proprio per mettere insieme una serie di interventi che rischiavano di polverizzarsi. Mi sembra di aver capito che lei, pur essendo solo al 25 per cento del lavoro, è riuscito a mettere insieme il tutto e quindi a farsi un'idea complessiva di un sistema che – le vorrei chiedere – non so fino a che punto possa essere definito un sistema Tarantini. In fin dei conti, Tarantini è venuto fuori per motivi un po' più folcloristici. Dopo tutto, se facciamo un po' di conti, vediamo che le forniture di Tarantini non sono assolutamente paragonabili, in termini quantitativi, con quanto è accaduto, ad esempio, con le residenze sanitarie assistite.

Più che altro emerge un sistema (che chiameremo come vogliamo) assolutamente non lineare; peraltro, di riflesso abbiamo anche visto che

le campagne elettorali vengono fatte in un certo modo, in maniera più o meno chiara e con particolari riferimenti.

Tornando alla Corte dei conti, lei ci ha chiarito in due parole il sistema della cosiddetta finanza creativa. Ho fatto l'amministratore per nove anni e anch'io mi sono imbattuta nella cosiddetta finanza creativa: dalla Cassa depositi e prestiti ci arrivavano indicazioni per l'adozione di misure differenti da quelle che avevamo deciso nel tempo, visto l'orientamento generale del Governo di indirizzare verso la finanza creativa. Eventualmente, un sistema di controlli avrebbe dovuto intervenire a quel punto.

Siccome la nostra indagine prende in esame la sanità pugliese in un arco di tempo di dieci anni in cui si sono avvicendate amministrazioni regionali completamente diverse tra loro per impostazione ideologica, vorrei chiederle se le sembra di poter registrare un cambiamento nel rapporto tra sanità pubblica e privata o se ritiene che in tale ambito vi sia una continuità comportamentale.

LAUDATI. Cercherò di essere rapido. Per quanto ci riguarda, la Corte dei conti ci ha chiesto la trasmissione degli atti e quindi è intervenuta dopo che li abbiamo inviati. Per quanto riguarda Tarantini concordo assolutamente con quanto è stato detto. Credo sia noto che alla fine di questa vicenda egli ci ha rimesso molti soldi ed è fallito; è diventato famoso più per aspetti connessi al *gossip* che per interferenze, anche se le forniture delle protesi certamente presentavano anomalie molto gravi.

Credo che una delle questioni di fondo – ma è già materia di vostra competenza – riguardi i direttori generali. Visto che avevate posto delle domande sulle intercettazioni, posso dirvi che in una delle richieste di misure cautelari troverete una di quelle famose intercettazioni ambientali fatte a Roma al tavolo di un ristorante, quando dovendo gestire un meccanismo di appalto per la spesa, il direttore generale decide di annullare quanto fatto fino a quel momento, impegnandosi a cambiare prima il sistema di controllo: una volta trasferito il controllo dall'esterno all'assessore al bilancio, tutto diventerà più semplice.

È chiaro che in un meccanismo di questo tipo il direttore generale, che è di nomina politica e subisce pressioni molto forti, se ha dei poteri e può anche determinare il sistema di controllo, diventa il fulcro di tutto il sistema. Dalle nostre indagini risulta che, una volta diffuso a tutte le ASL, il ruolo centrale è sempre in capo al direttore generale: passa tutto attraverso questo meccanismo e probabilmente il sistema di nomina e di controllo risponde a questa logica.

All'altra domanda avevo già risposto prima: nell'arco del tempo ci si rende conto che gli imprenditori di riferimento cambiano ma che ognuno ci mette un po' della propria personalità e della propria moralità; qualcuno ha fatto riferimento a prestazioni completamente diverse (sessuali, regali, viaggi), ma sono le degenerazioni del sistema. Possono cambiare l'etica, il rapporto o anche l'imprenditore di riferimento, ma credo che da dieci anni a questa parte i meccanismi e le potenzialità dell'interferenza siano rimaste le stesse.

PRESIDENTE. Ringrazio il procuratore per le tante esaudienti risposte alle domande della Commissione. Ricordo che i lavori odierni sono secretati e quindi anche tutta la documentazione quest'oggi acquisita è coperta da segreto.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 15,25.

