

Camera dei Deputati
Commissione Affari Sociali

Resoconto stenografico

Seduta di mercoledì 25 giugno 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE PALUMBO

Audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, sulle linee programmatiche del suo dicastero, per le parti di sua competenza.

Signor presidente,

ritengo assolutamente importante l'atto con cui usualmente inizia una legislatura, cioè la declinazione da parte del ministro incaricato del programma delle attività e soprattutto della visione alla quale intende ispirare le complessive azioni di governo e di riforma del settore affidato.

Il Governo Berlusconi ha ereditato una disciplina dell'organizzazione dei ministeri che nasce, come sapete, anni orsono da una riorganizzazione prodotta dal ministro Bassanini, ripresa poi da un emendamento approvato verso la fine della scorsa legislatura. Può essere opinabile l'organizzazione sotto un'unica direzione politica di più competenze. Se un errore, a mio avviso, ha commesso quel Governo, in particolare il senatore Bassanini, è stato quello di confondere l'unicità di direzione politica, che in alcune fasi può essere importante, con l'orientamento all'integrazione delle stesse amministrazioni.

Credo che le amministrazioni debbano essere organizzate secondo una loro autonomia funzionale e possano, però, sulla base di specifiche fasi politiche, essere sottoposte ad un'unica direzione politica. Faccio un esempio. Gli inglesi, come accade anche almeno in un altro Paese, per lunghi periodi hanno deciso - mi interessa il metodo più che la sostanza - di conferire un'unica direzione politica alla salute, all'educazione e al lavoro, senza peraltro mescolare le organizzazioni, che rimangono caratterizzate da autonomie funzionali.

Analogo è il nostro intento. Nel momento in cui abbiamo ereditato questa articolazione delle funzioni politiche, intendiamo dare unicità di direzione politica ad amministrazioni che è opportuno conservino una propria autonomia funzionale. Mi riferisco soprattutto all'area del lavoro e della previdenza sociale nonché all'area della salute. A me, scettico, un giorno un vecchio amico - l'attuale senatore Umberto Veronesi, che credo concorse a quella decisione del Governo di centrosinistra -

addusse tutta una serie di argomentazioni a sostegno dell'unica direzione politica. Le sue ragioni erano prima di tutto di carattere scientifico, ma anche di carattere politico. Non voglio riprenderle, ma voglio limitarmi soprattutto a considerare un'utilità nella direzione politica unitaria, che vogliamo valorizzare.

Il nostro modello sociale, soprattutto in una stagione di grandi cambiamenti che necessariamente lo investe e lo sottopone a pressioni dal punto di vista della sua stessa sostenibilità in ragione di tanti fattori (primo tra i quali l'andamento demografico) nonché a pressioni relative a domande e a bisogni che appaiono insoddisfatti, deve essere ripensato e riformato, ovviamente non con un atto unico, bensì tramite un processo graduale.

Non mi riferisco qui solo al modello sociale italiano, ma penso anche più in generale a quello europeo anche se con punti di partenza diversi nei diversi Paesi. A questo scopo, ribadisco a voi ciò che ho detto ai colleghi parlamentari nell'omologa Commissione del Senato e nelle Commissioni lavoro di entrambe le Camere, la nostra intenzione è di proporre un «libro verde», secondo il modello europeo. Il «libro verde» è uno strumento agile, molto stringato, di consultazione. Non si tratta, quindi, di un documento chiuso. Lo scopo, infatti, vuole essere quello di condividere quanto più sia possibile, magari anche con l'opposizione, la visione di un nuovo modello sociale. Può non essere difficile condividere la visione, vuoi perché essa inevitabilmente si limita a concetti di carattere generale, ma anche perché mi permetto di ritenere che nell'attuale Parlamento, almeno da questo punto di vista, sussistano le condizioni per un atteggiamento di coesione nazionale.

Ovviamente, questo «libro verde» si rivolge non solo al Parlamento, ma anche alle regioni, agli attori sociali, professionali, ai quali chiederà deduzioni e osservazioni, per arrivare a un'ipotesi più compiuta.

Credo non si tratti di un esercizio vano o meramente comunicazionale. Penso invece che, se realizzato con tempestività e semplicità, esso possa consentire - anche nel gioco dialettico tra maggioranza e opposizione, tra Governo e Parlamento - di misurare e di verificare la coerenza degli atti rispetto a quel modello.

Il Governo stesso si mette in mora rispetto a quella visione, poiché sarà costretto spesso a contraddirsi. Citando un personaggio famoso, il percorso sarà inevitabilmente a *zig zag*, l'importante è che la prospettiva sia luminosa. Che sia chiara, cioè, la direzione di marcia.

Le contraddizioni possono insorgere e possono essere variamente giudicate, ma io credo (farò alcuni esempi a questo proposito) all'utilità di questo percorso che, come ho detto, vuole essere semplice e breve.

L'ipotesi sulla quale chiederemo un confronto è quella del passaggio da un modello che possiamo, in sintesi, definire di tipo risarcitorio (cioè un modello che interviene, prevalentemente, nel momento in cui il bisogno si è formato e quindi si caratterizza tramite interventi segmentati in corrispondenza dei diversi bisogni), ad un modello che aspira a intervenire anch'esso sul ciclo di vita della persona (potrei dire: dal

concepimento alla morte naturale), ma con l'aspirazione a produrre la massima autosufficienza della persona, fornendo a quest'ultima la capacità di affrontare il percorso di vita in termini quanto più possibile robusti e attrezzati, tali da consentire alla persona stessa di ridurre al minimo i fattori di rischio che determinano, genericamente, una condizione di bisogno.

Questa ipotesi è facile da enunciare, ma un po' più complicata da realizzare. Si va diffondendo un'idea di *welfare* che potremmo chiamare della prevenzione e delle opportunità, il *welfare* che implica la responsabilità della persona alla quale esso stesso offre opportunità. Un modello che significa anche promozione di stili di vita, di occupabilità ai fini dell'inclusione permanente nel mercato del lavoro. Dal punto di vista della politica della salute, un'implicazione che sottolineo e alla quale vogliamo ispirarci è quella di non volerci limitare a riconoscere la centralità della persona, ma di far corrispondere a questo concetto basilico - credo da tutti noi condiviso - soprattutto l'idea che la persona venga sostenuta da un sistema sanitario in grado di mantenere la capacità di presa in carico lungo tutto l'arco della vita. Come tale, deve trattarsi di un sistema molto più fluido, più continuo e meno segmentato di quanto oggi non sia.

La politica della salute non coincide con l'intero *welfare*, ma è larga parte di esso; rappresenta una quota significativa di quell'intervento che vuole essere rivolto all'antropologia stessa della persona. Per essere tale, la stessa politica che in senso più stretto si rivolge alla salute non può non avere la caratteristica che ho appena segnalato, come conseguenza della visione illustrata.

Se lavoriamo lungo questa ipotesi di un *continuum*, tuttavia, dobbiamo rimuovere i tanti fattori di segmentazione che a ciò si oppongono e costruire una protezione affidata non soltanto al Servizio sanitario nazionale, ma anche a molte di quelle reti comunitarie gestite da attori diversi, quali il volontariato e i soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni che si rapportano in termini di convenzione e di collaborazione formalizzata con lo stesso Servizio sanitario nazionale. L'importante è che la persona circoli nel modo più fluido ed efficace all'interno di questo sistema.

Conseguenza di questa visione è stata ad esempio la mia richiesta, soddisfatta, che nei provvedimenti intrapresi nei giorni scorsi fosse compresa la copertura del rinnovo relativo al sistema delle convenzioni per la medicina generale. Tale copertura era stata richiesta dalle stesse regioni che hanno in corso un negoziato, e mi auguro che, anche grazie a queste risorse, sarà possibile innalzare il sinallagma convenzionale e includere nella nuova convenzione l'uso dell'*information technology*, che rappresenta una strumentazione fondamentale per quel *continuum*, per quella fluidità nella presa in carico della persona. Mi riferisco, per esempio, all'anamnesi su supporto informatico; alla trasmissione dell'anamnesi stessa da un medico personale ad un altro medico; al passaggio alla medicina territoriale; alle procedure di ingresso e uscita in un plesso ospedaliero, magari per un bisogno acuto e quant'altro. Si tratta di misure di cui si parla da tempo, alle quali non possiamo non conferire un'accelerazione. Vogliamo inoltre accelerare la ricetta elettronica, che non viene ripresa dagli atti di

Governo dei giorni scorsi solo perché il relativo processo è stato da noi ereditato e si è ritenuto che non avesse bisogno di una specifica ulteriore normativa. Dobbiamo nondimeno rinegoziare la convenzione con le farmacie. In piena continuità, ritengo, con un'impostazione già data dal ministro Turco, pensiamo che anche in questo caso debba innalzarsi il sinallagma convenzionale e che la collaborazione delle farmacie al Servizio sanitario nazionale debba essere molto più intensa, in vista di una capacità produttiva molto più intensa e continua, ma anche molto meno segmentata.

La farmacia è un punto di riferimento parasanitario e può esserlo sempre di più. Mi piace fare un riferimento alle terapie del dolore, affinché possa essere sviluppato un servizio domiciliare, tanto più se abbinato all'autorizzazione alle farmacie per la produzione di oppiacei. Una lettura più attenta alla dimensione dell'umano nella stessa politica della salute può vedere questi soggetti caricati di una funzione molto più significativa. A questo proposito, mi permetto di pensare a molto di più che una semplice deregolazione, non riferendomi soltanto all'appropriatezza della prescrizione, o della distribuzione dei farmaci (in particolare di quelli etici), bensì a tutto il complesso di servizi che si possono organizzare in quell'ambito. Ho riportato solo due esempi, per illustrare il tipo di percorsi che devono essere sostenuti nell'ambito della nostra visione generale del problema. Non possiamo dimenticare che il servizio sanitario e la politica della salute, peraltro, si confrontano con drammatici - possiamo così qualificarli - problemi di sostenibilità. Le tendenze sono ben note. C'è un dato, tra tutti, che colpisce e che è generalmente accettato: entro il 2050 la spesa sanitaria potrebbe più che raddoppiare rispetto a oggi. Ci troviamo in un Paese nel quale il rapporto costi-benefici presenta, assieme, le esperienze migliori e peggiori dei Paesi industrializzati. Credo di non esagerare in questa diagnosi.

Certamente, rileviamo le esperienze migliori, mentre le peggiori che riscontriamo sono tra le peggiori in assoluto, tanto che la seconda posizione che ci viene riconosciuta da OMS e OCSE, probabilmente, senza queste ultime diventerebbe una prima posizione.

La spaccatura esistente fra nord e centro-sud è la caratteristica più evidente del nostro sistema sanitario. Si tratta probabilmente di una semplificazione, utile però per segnalare una pesante anomalia che fa rabbia al solo considerarla. Ci si chiede perché, se da una parte si realizza l'eccellenza, dall'altra non si riesca a fare altrettanto.

Il tema del governo ottimale della spesa non è riservato ai ragionieri, non riguarda solo il Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione alle sue compatibilità e al patto di stabilità che ci lega ai paesi dell'Unione europea. Questo tema riguarda direttamente coloro che intendono garantire la qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale nonché l'effettività di un sistema equo.

Il sistema, oggi, equo non è. Per la verità, non lo è mai stato e, come ben sappiamo, non si riscontra un'equa fruizione da parte dei cittadini. Ebbene, la risposta alla quale

ci vogliamo ancorare è quella della responsabilità. Non pensiamo che esista altro modo per organizzare una soluzione.

La risposta della responsabilità, dal canto suo, si realizzerà soprattutto con il federalismo fiscale, che in larga misura coincide appunto con la politica della salute. Come sapete, già a settembre si terrà una sessione istituzionale. Il Governo ha annunciato la produzione di tre provvedimenti istituzionali: il provvedimento per Roma capitale, il codice delle autonomie e il federalismo fiscale vero e proprio. Sapete anche che lo schema - che mi auguro sarà frutto di un'intesa con le regioni - stabilisce che ogni regione, qualunque sia la sua capacità impositiva, venga messa in condizione (a regime, cioè dopo la fase transitoria) di poter disporre di entrate, dirette o derivate, corrispondenti ai livelli delle prestazioni cui si vuol fare riferimento, misurati secondo costi standard e non secondo la spesa storica. La transizione è legata quindi al progressivo assorbimento del criterio della spesa storica che, come sappiamo, nega la responsabilità. Questo percorso tende, a regime, necessariamente a produrre parità di capacità. Quindi, si tratta evidentemente di un regime solidale.

Una regione, cioè, che mostra un'insufficiente capacità impositiva viene integrata, ma non più in relazione al vizio storico, quanto piuttosto in relazione ai costi *standard* ai quali facciamo riferimento per i livelli essenziali delle prestazioni. Esistono anche le sanzioni, il primo livello delle quali è l'aumento della capacità impositiva, peraltro fino ad una certa soglia, oltre la quale sarebbe odioso punire le imprese e i cittadini che hanno la disgrazia di avere quegli amministratori. Oltre quella soglia, si prevede quello che chiamiamo il «fallimento politico». Come avviene per il fallimento civilistico, al superamento di determinati indicatori scatta il commissariamento e i libri non vengono portati in tribunale, bensì davanti al popolo elettore. Quegli amministratori dovrebbero considerarsi - valuteremo i profili di costituzionalità - come sostanzialmente ineleggibili almeno per un mandato, o comunque per un certo lasso di tempo, così come è inibito il fallito dall'intraprendere immediatamente. La prospettiva di questo federalismo non deve essere affrontata soltanto in termini punitivi, ovverossia con la prospettiva di una punizione verso i negligenti. Il percorso che ho illustrato avrà una sua gradualità: non passeremo dal criterio della spesa storica al criterio dei costi *standard*, dalla mattina alla sera. Proprio per questo, tuttavia, è importante fin da subito - oggi stesso, a questo scopo, incontro gli assessori delle regioni - organizzare una «cabina di pilotaggio» molto più robusta di quella che, sin qui, siamo riusciti a mettere in piedi.

Badate, la mia non intende essere una critica. So bene che l'impegno è gravoso e che esiste una grossa differenza fra il parlare e l'agire. Dovremo comunque organizzare questa robusta «cabina di pilotaggio» che deve prevedere soprattutto (si tratta di un'impostazione che ho ereditato) un accordo con le regioni più solide, non per abbandonare le altre, ma, al contrario, proprio perché la cabina non può non tararsi sulle migliori pratiche, così da cercare di diffonderle.

So che gli esperimenti di gemellaggio non sono sempre riusciti, ma non mi riferisco solamente a quelli. Mi riferisco piuttosto a un sistema centrale che passa anche per la

revisione - vedremo poi in che forma - dell'Agenzia nazionale dei servizi sociosanitari regionali.

La cabina di pilotaggio deve disporre di un vero sistema di monitoraggio della spesa. Da questo punto di vista il Ministero dell'economia e delle finanze mi sembra essersi via via attrezzato (soprattutto nelle regioni più a rischio, più indebitate e più impegnate in percorsi di rientro) per l'avvio di una buona capacità di monitoraggio e, allo stesso tempo, di valutazione - azienda per azienda - dei servizi erogati e della qualità di questi ultimi. È necessario disporre di due robusti sistemi di informazione e monitoraggio relativi a queste due facce della stessa medaglia, in modo da poter orientare quanto più le attività di razionalizzazione, riorganizzazione, conduzione ed efficientizzazione. Si tratta, in definitiva, di realizzare un servizio di accompagnamento che, tuttavia, già nel tempo intermedio deve essere anche corredato da sanzioni. Il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'economia e delle finanze del precedente Governo avevano avviato gli atti per la messa in mora di alcune regioni, in applicazione del patto per la salute. Quest'ultimo, come sapete, viene confermato al 100 per cento, nel senso che la manovra dei giorni scorsi è una manovra «a zero» sull'anno 2009. Nel bene e nel male, tutto ciò che era nel patto per la salute viene ereditato.

La scelta è stata compiuta anche allo scopo di mantenere intatti i meccanismi di responsabilizzazione che il patto per la salute stesso prevedeva. Quando parliamo di ipotesi di sanzioni quali il commissariamento, in base al patto per la salute e ai precedenti accordi, noi non ci riferiamo ovviamente al solo indebitamento storico delle regioni, giacché gli stessi criteri rimarranno validi anche per il domani e per i futuri amministratori.

I percorsi virtuosi sono relativi a ciò che si è ereditato, cioè ai piani di rientro che si sono liberamente sottoscritti e che si devono rispettare. Non possiamo non ipotizzare meccanismi sanzionatori!

Le esperienze di questi anni, anche quelle relative al patto della salute, per molti aspetti sono state positive. Guardando bene, rileviamo momenti nei quali forse la tensione è caduta, anche perché nel periodo di fine legislatura si è aperta, anche se non annunciata con certezza, una nuova prospettiva elettorale in certe aree. Avrete capito che uno dei riferimenti è al territorio in cui ci troviamo, ossia alla regione Lazio, sebbene anche in Sicilia esista una questione aperta, come vi è ben noto. Alcuni aspetti, peraltro, mi impressionano particolarmente: da vecchio «lavorista» rimango colpito dal fatto che si eroghino contratti integrativi di secondo livello e si spendano fondi integrativi (che peraltro sono alimentati dal relativo blocco del *turn over*) in situazioni che sono fallite. Non conosco un'azienda metalmeccanica che sia sul punto di fallire e che stipuli un contratto integrativo e che eroghi somme per la produttività.

Allo stesso modo, non conosco un'azienda che si trovi in una condizione fallimentare che faccia investimenti nuovi, che apra un nuovo capannone, o, nel nostro caso, avvii un nuovo plesso ospedaliero, oltre tutto in un contesto di eccesso di posti letto per

abitante, anche se esigenze di rinnovo potrebbero effettivamente sussistere. Ugualmente, non conosco un'azienda fallita che stabilizzi precari. È sempre nobile l'atto di stabilizzazione del rapporto di lavoro precario, ma non si tratta di atti tipici di un'azienda in condizione fallimentare.

Ho riportato questi esempi per mostrare che la deterrenza è essenziale. Le deterrenze vanno utilizzate con intelligenza, con pazienza, ma guai a rinunciarvi, anche nella fase intermedia, che vogliamo sottolineata ancor più da un'azione di accompagnamento. Ci incontreremo con le regioni, quindi, anche per declinare compiutamente l'anno 2009, quindi la fase conclusiva del patto.

Vorrei a questo punto aggiungere una considerazione a parte. Ciascuno di noi è segnato dalle esperienze che ha vissuto. Da questo punto di vista, per fortuna, vengo da una provincia che ha tre aziende sanitarie: due in attivo e una in pareggio, secondo l'ultimo bilancio. Una condizione performante che non nasce dal nulla. Avendo cominciato la mia militanza politica all'età di 18 anni, ho fatto in tempo a vivere negli anni Settanta e Ottanta la chiusura di tutti i piccoli ospedali di mandamento. Vengo da una provincia plurimandamentale, suddivisa anche orograficamente, in cui ciascuno dei mandamenti era molto affezionato al proprio ospedale, spesso derivante da lasciti e carico di una storia nobile di gestioni che spesso erano state generose.

Non fu facile chiudere. Ricordo i passaggi. Li ho ricordati in particolare quando, recentemente, mi sono trovato a partecipare all'inaugurazione di una struttura territoriale che si è realizzata dopo aver realizzato una chiusura, non prima, que. Si è chiesto a quella comunità di fare una scommessa: occorreva chiudere posti letto, per dare vita a una struttura territoriale. Alla fine, tutti sono stati contenti. Abbiamo ricordato a tutti le tensioni che accompagnarono la chiusura di quel plesso ospedaliero marginale, per poter arrivare poi a questa meravigliosa struttura territoriale che tutti abbracciavano con convinzione.

Sono convinto che le regioni non debbano essere lasciate a sé stesse in queste operazioni, che la cabina di regia centrale debba accompagnarle, aiutarle e che occorra una forte campagna di informazione (in fondo non difficile) per far comprendere qual è l'interesse primario del cittadino, anche e soprattutto nel momento di un bisogno acuto: quello di raggiungere (a prescindere, entro centro limiti, dalla distanza e talora anche dai limiti territoriali) un punto di eccellenza, in cui il servizio sia corrispondente alla gravità del suo bisogno nonché alla sua aspettativa. Questa razionalizzazione riguarda non solo il pubblico, ma anche il privato, che non potremo non considerare con maggiore attenzione, sia dal punto di vista dei criteri di accreditamento (le recenti vicende ci inducono a riflettere), sia proprio come metodologia di accreditamento. Di fatto, le patologie più estreme possono verificarsi in un'azienda erogatrice privata che pure corrisponde effettivamente a tutti i requisiti della normativa attuale, fino ad arrivare a uno dei casi di cui recentemente si è discusso.

Abbiamo bisogno di guardare oltre i requisiti strutturali, di individuare profili diversi, come per esempio gli esiti. Dovremmo essere in grado di farlo per le singole figure

mediche, anche per avere migliori criteri di selezione dei nostri primari, ma non entro adesso in tutti i risvolti che la discussione potrebbe sollecitare. Soprattutto, penso che gli erogatori privati debbano partecipare al processo di razionalizzazione. Non possiamo, cioè, dare per acquisita una rigidità che non deve sussistere in una componente esterna, flessibile per definizione. L'*outsourcing* ha un gran pregio: è flessibile. Guai se lo traducessimo in una rigidità! Dobbiamo allora pensare a meccanismi di tariffazione che premino la qualità e che accompagnino all'uscita dal mercato gli erogatori marginali, così come vogliamo fare anche nel pubblico. Nel caso del privato ciò si può ottenere senza le rigidità che, inevitabilmente, la gestione diretta può porre.

Non possiamo non uniformare la somma degli erogatori pubblici e privati anche a criteri generali di rapporto posti letto-abitante. La somma finale non può essere indifferente, anche se non si tratterà dell'unico criterio da utilizzare, in quanto sarà affiancato ad esempio dalla massa critica minima dimensionale nonché da criteri di complementarità qualitativa che, ovviamente, devono essere i primi a essere considerati. Per il 1° gennaio dell'anno 2009 abbiamo un appuntamento: ereditiamo la «spada di Damocle» del ticket sulla specialistica. È nostra intenzione non perseguire quella soluzione. Abbiamo dichiarato che, pur ereditando un patto che non abbiamo voluto - per principio - modificare, intendiamo comunque individuare una soluzione assieme alle regioni. Mi limito a questo. Ne parleremo anche questa sera con gli assessori regionali e parteciperò personalmente a tale incontro proprio per questo scopo. Cercheremo di trovare una soluzione per corrispondere ai circa 830 milioni di euro ed utile ad evitare un tipo di ticket che non risponde al percorso qualitativo che - credo - tutti condividiamo.

Ulteriori temi di discussione sono sicuramente quelli della selezione dei direttori generali e dei primari, della scadenza della fase transitoria dell'attività «*intra moenia*», del contratto della dirigenza medica che stiamo cercando di accelerare e che partecipa della più generale caratteristica negativa della contrattazione collettiva pubblica, consistente nella sua biennialità, che mi auguro sarà presto superata. Altro aspetto negativo consiste nel mettere la dirigenza in coda, come una sorta di soluzione di risulta rispetto al contratto collettivo di settore. Credo che si tratti di un errore destinato a penalizzare inevitabilmente la dirigenza. In ogni caso, ci adoperiamo affinché questo contratto venga chiuso quanto prima, per ragioni evidenti. Siamo interessati a confrontarci (anche perché il confronto non può che essere tra maggioranza e opposizione, se pensiamo alla necessità di relazione con le regioni) su principi e criteri che migliorino la selezione dei direttori generali. Non credo che il problema sia rappresentato da chi li nomina, ma dalle regole, in base alle quali si determina il confronto fra le diverse candidature e i requisiti di base per accedere alla candidatura stessa, tali da irrigidire la griglia entro la quale la scelta deve essere compiuta.

Più complicato penso sia il problema della selezione dei primari, che però è drammaticamente presente.

Nominato un direttore generale, questi ovviamente deve operare, sulla base di adeguati impulsi, nel modo più responsabile. È molto importante che egli sia indotto a scegliere il meglio, tramite un confronto basato su indicatori che facciano riferimento agli esiti dell'attività professionale delle persone candidate. Quanto all'*intra moenia*, ho avuto modo, in altre occasioni, di dire che esistono in teoria tre soluzioni. Una di esse è molto italiana e consiste nella proroga, alla quale intanto si ricorre. Come citavo inizialmente, si procede a *zig zag*, anche se la prospettiva vuole essere luminosa.

Un'altra soluzione è il ritorno alla situazione *quo ante*. Non posso già fin d'ora esprimere un giudizio, ma conosciamo la situazione e sappiamo come essa ragionevolmente potrà essere risolta nei mesi che mancano all'appuntamento. La terza soluzione - le nomino tutte e tre, sottolineando che il Governo non ha scelto e che vuole farlo attraverso un confronto in Parlamento e anche con gli attori professionali e le regioni - è quella della flessibilità. Vale dire che ciascun direttore, ciascuna azienda, in rapporto a ciascun interlocutore, può negoziare ciò che è meglio dal punto di vista dell'interesse di quei determinati cittadini, in rapporto a quella precisa specialità, in quel determinato contesto, in quelle determinate condizioni e quant'altro. Non escluderei un'ipotesi, nel novero delle possibilità, legata a questo tipo di flessibilità che, tanto per capirci, non deve essere assoluta. Lascio tale ipotesi alla vostra riflessione.

Più in generale, penso che ci siano le condizioni, probabilmente, anche per un intervento normativo a consolidamento della professione medica. È molto importante che, nei giorni scorsi, si siano tenuti gli stati generali della professione medica e che, in nome di quel superamento delle segmentazioni dal lato dell'offerta, si verifichi un superamento analogo anche nell'ambito di questa fondamentale professione. Se dal lato della domanda dobbiamo mettere al centro il cittadino, non possiamo non porci il problema di riproporre una maggiore centralità della professione medica all'interno della struttura dell'offerta.

Penso che temi come l'accesso, la formazione specialistica, la formazione iniziale e quella continua, la definizione del rischio professionale, la stessa organizzazione ordinistica, i confini tra la professione medica e le altre professioni che chiamiamo paramediche, rappresentino materia che possa condurre a un testo unico, o forse a interventi più mirati e semplici. Un qualche tipo di intervento appare comunque necessario. Non amo il ricorso troppo facile allo strumento legislativo, ma in questo ambito non ne escludo l'utilità.

Questo Governo, come sapete, crede nella funzione ordinistica (che certamente può essere aggiustata attraverso una riforma) e non ritiene che il mercato possa mai rappresentare la prima tutela degli utenti di servizi professionali in generale e di quelli con tali caratteristiche in particolare.

La prima tutela e la prima istanza non può non essere affidata all'ordine professionale, della cui organizzazione, peraltro, si può discutere. Chi, come me e come gran parte di coloro che appartengono a questa maggioranza,

ha una confidenza di lunga data con la cultura del mercato, non scivola nei vizi dei neofiti. Abbiamo tanti difetti, ma non ci entusiasmiamo nei confronti del mercato in quanto tale. Affermo ciò in linea del tutto generale: il mercato è fondamentale, è dentro una cultura alla quale facciamo riferimento, ma non deve suscitare entusiasmi che possono essere solo la conseguenza di un impatto dell'ultima ora.

Finisco con due brevissimi riferimenti alla prevenzione e alla ricerca. Il modello e la visione di cui ho parlato all'inizio conferiscono un grande valore a entrambe. Le poche parole che vi dedico non significano una proporzionale minore attenzione. Prevenzione e ricerca sono *mainstreaming*. Come tali richiedono interventi specifici, ma rappresentano una costante del modo di governare la politica della salute.

Abbiamo declinato l'ipotesi di cinque o sei priorità e adesso stiamo rivedendo i criteri di un piano che abbiamo ereditato. La ricerca biomedica è stata salvaguardata dai tagli dei giorni scorsi e credo che occorreranno significative innovazioni dal punto di vista delle integrazioni dei fondi affidati a diverse amministrazioni (soprattutto al Ministero dell'università e della ricerca e al Ministero della salute, del lavoro e delle politiche sociali). Credo che sia importante pensare a valorizzare gli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) anche come entità di ricerca territoriale. Penso a un metodo - ne convenivo l'altro giorno con il senatore Marino - che viene definito di *peer review*, diverso da quello dall'alto verso il basso che tradizionalmente viene utilizzato. Spero a tal proposito di proporvi presto un incontro specifico sulla ricerca biomedica e sulle sue potenzialità anche di *spin off* cioè, di concorso allo sviluppo industriale innovativo.

Infine, vi abbiamo chiesto una delega, nell'ambito del provvedimento dei giorni scorsi, per la rivisitazione di tutti gli enti esperti di cui disponiamo. Questa rivisitazione corrisponde a ciò di cui dicevo prima: più robusti ed efficaci strumenti a supporto della capacità di pilotaggio centrale.

Tra questi problemi si inserisce anche quello dell'AIFA (Agenzia italiana del farmaco), non solo in relazione a un'indagine giudiziaria in corso. Come voi sapete, al netto di alcune situazioni patologiche, che gli stessi inquirenti hanno considerato in qualche misura isolate, anche se indicatrici di una qualche insufficienza di controllo della catena amministrativa, l'inchiesta della magistratura è tutta rivolta a profili di efficienza, particolarmente rilevante in un ente che svolge i compiti ben noti. Abbiamo garantito ai cittadini che non sussistono pericoli per la salute: questa è la prima verifica che abbiamo voluto far eseguire, chiedendo a una Commissione di indagine - a prescindere dalla dimensione penale che non ci appartiene - di considerare gli aspetti dell'efficienza non solo e non tanto in termini di capacità manageriale, ma anche in termini sistemici. È opportuno condurre una riflessione in proposito, a distanza di alcuni anni dalla precedente indagine. La Commissione fornirà gli esiti nei prossimi giorni. Ho chiesto di anticipare, anche alla luce del provvedimento di sospensione cautelare che è stato adottato e che, a maggior ragione, impone delle scelte. Pensate che il direttore generale è stato sospeso per due mesi, ma la sua sospensione coincide con il momento nel quale avremmo dovuto decidere se

mantenerlo o cambiarlo. Siamo oggettivamente costretti, pertanto, a tenere conto del provvedimento cautelare, seppure esso sia temporaneo. In ogni caso, ci faremo orientare dalla Commissione di indagine che è stata da noi stessi incaricata, sollecitati da un'indagine che ha come scopo la maggiore efficienza di un'importante agenzia. Esprimiamo fiducia nell'attività della magistratura, che procede per il suo corso. A noi tocca garantire tempestivamente l'efficienza, per cui le valutazioni conseguenti sono rinviate al momento nel quale disporremo delle informazioni, come vi ho detto, già alla fine di questa settimana. Cercheremo poi di concordare con le regioni le soluzioni da adottare.

Approfitto della vostra pazienza per aggiungere una breve postilla sulla legge n. 194 del 1978 e sulla legge n. 40 del 2004, cioè su temi delicatissimi.

Riguardo alla legge n. 194 del 1978, abbiamo ribadito che vorremmo sollecitarne e promuoverne la piena attuazione, individuando un'attuale insufficiente applicazione, sotto diversi punti di vista. Non possiamo non inserire tutta questa riflessione in una politica fortemente rivolta alla natalità. La visione che vi proporremo ha come titolo «La vita buona nella società attiva». Il concetto di società attiva implica alti tassi di natalità e, d'altronde, la società attiva è la condizione per la sostenibilità del modello sociale. Essa infatti allarga la base dei contribuenti, ma soprattutto è una società nella quale le persone esprimono di più il proprio potenziale. La società attiva è quella in cui i meccanismi riproduttivi della società stessa sono dinamici, non si contraggono. Esiste in essa un contesto a favore della persona, della famiglia, della natalità. In tale contesto e nel rispetto della condizione della donna che si trova a dover affrontare un dramma di questo genere, vogliamo guardare alla piena applicazione della legge in tutti i sensi, anche quando si rivelano carenti i servizi che la legge stessa prevede con riferimento all'interruzione di gravidanza. Una lettura a tutto campo, quindi, del requisito di piena applicazione della legge.

Per quanto riguarda la legge n. 40 del 2004, stiamo riflettendo sulle linee guida ereditate. Lo stiamo facendo - doverosamente, se mi è consentito precisarlo - anche in punta di diritto, sebbene mi renda conto che il diritto, nel suo formalismo, deve fare i conti con profili maledettamente sostanziali e che arrivano perfino a toccare aspetti etici. Il tema dell'eugenetica, a mio avviso, è immanente. Si tratta poi di stabilire dove si situi effettivamente il punto di contatto, però non ho dubbi che si tratti di un tema immanente a questa legge. Speriamo che si evitino conflitti pregiudiziali - attraverso i quali si esprimono, cioè, visioni diverse - e vorremmo lavorare quanto più all'interno della disciplina vigente. Ricordo che si è svolto un referendum, promosso dai proponenti proprio a partire dalla convinzione che le norme non presentassero determinati contenuti. Non possiamo dimenticare, nella stessa interpretazione della norma, quello che fu il dibattito referendario e l'esito dello stesso referendum. Sono fiducioso nell'aiuto che la scienza e la ricerca potranno dare per superare molti problemi di carattere etico. Non è possibile non guardare con interesse, per esempio, a tutto il tema della ricerca sulle cellule staminali adulte, considerando come questa evoluzione sembri destinata a far superare contrasti che si sono manifestati. Chiedo ulteriore comprensione, ma mi è venuto in mente solo adesso il tema dei LEA

(Livelli Essenziali di Assistenza). Non entro nel merito dell'atto, certamente rilevante, che fu prodotto. Osservo solo, anche qui in punta di diritto, che quando l'atto fu consegnato alla Corte dei Conti (presso la quale ancora giace), pur essendo formalmente compiuto, esso era privo di un requisito che, come sappiamo, la stessa Corte dei Conti per prima ha immediatamente rilevato: mi riferisco alla bollinatura della Ragioneria che, se non ricordo male, ha valutato in un miliardo di euro la maggiore spesa. Non è difficile prevedere - di fatto e per ragioni oggettive - che quei LEA non esistono. Non solo in questo momento non sono entrati in funzione, giacché la Corte dei Conti non li ha registrati, ma non è difficile prevedere che la Corte stessa ci chiederà le ragioni di quella mancata bollinatura e che la Ragioneria ovviamente confermerà (ne abbiamo dialogato anche nei giorni scorsi).

Per gli anni 2010 e 2011 abbiamo previsto non un taglio, bensì un incremento della spesa di quasi 5 miliardi di euro in 2 anni. Un'evoluzione della spesa che rallenta, rispetto al rapporto con il PIL nominale, ma che ammonta pur sempre a 5 miliardi di euro in più. Discuteremo nei prossimi giorni assieme alle regioni, intorno a questa fase successiva al patto della salute, nell'ambito di un tavolo diverso da quello della Conferenza Stato-regioni e comunque nel contesto del negoziato del Governo nel suo complesso con tutte le regioni, allo scopo di vedere come affrontare il prossimo patto per la salute, alla luce di tutte le considerazioni svolte in precedenza. La tematica dei LEA e delle regole ulteriori con le quali stringere la gestione del patto saranno collocate in quel contesto.

Certamente ho trascurato e dimenticato altri temi; me ne scuso, così come mi scuso di essere stato prolisso. Non era mia intenzione, ma in questo caso il neofita mi auguro sia perdonato.