

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

## **PROPOSTA DI LEGGE**

### **Disposizioni in materia di trasparenza dei rapporti tra le imprese produttrici, i soggetti che operano nel settore della salute e le organizzazioni sanitarie+**

#### **Audizione**

**23 ottobre 2018**

**Di**

**Ivan Cavicchi**

#### **Premessa**

Per cominciare vorrei dichiararmi d'accordo con l'opportunità che questo disegno di legge rappresenta per il nostro paese e in particolare per il sistema sanitario e per tre ragioni di fondo:

- recupera una lacuna normativa del nostro paese nel senso che introducendo il concetto di trasparenza quale categoria giuridica accresce la possibilità da parte dello Stato di combattere il malcostume che spesso si manifesta nei rapporti tra i diversi attori del sistema sanitario
- allinea il nostro paese con quei paesi europei ma non solo che hanno già una normativa sulla trasparenza consolidata
- ridefinisce in modo moderno il concetto un po' frustrato di "conflitto di interesse"

A partire quindi dall'accettazione senza riserve dell'impianto della proposta e del suo spirito politico il mio contributo si limiterà ad alcune osservazioni generali e ad alcune osservazioni sull'articolato.

## **Il concetto di trasparenza**

Già dal titolo della proposta di legge si evince il suo valore innovativo. L'oggetto vero della proposta non è la trasparenza tout court ma è la qualità delle relazioni espressa in termini di legalità e legittimità, tra diverse entità o diversi interessi.

La trasparenza quindi è la condizione in ragione della quale si qualificano le relazioni tra diverse entità.

Il titolo della proposta avrebbe potuto essere anche: *“disposizioni in materia di relazioni tra interessi diversi e condizioni per garantirne la trasparenza”*

Le implicazioni:

- in primo luogo si ammettono le relazioni
- in secondo luogo si è costretti a definire gli ambiti delle relazioni
- in terzo luogo si pone il problema delle modalità

## **Conflitto di interesse**

L'ammissione delle relazioni tra interessi diversi introduce un cambiamento culturale importante e più esattamente cambia l'idea comune di “conflitto di interesse”.

Come è noto l'idea tradizionale alla base del conflitto di interesse è quella dell'incompatibilità tra interessi diversi in genere tra quelli economici e quelli etico-scientifici. Ma l'idea di incompatibilità alla fine descrive tra gli interessi diversi una relazione di esclusione e di opposizione.

La conseguenza è una sorta di visione di “igiene pubblica” nel senso che per evitare il contagio tra interessi quindi per non avere conflitti di interessi bisognerebbe separare gli interessi, dichiararne l'indipendenza, quindi affermare delle non relazioni. Secondo questa visione delle cose basta il contatto tra gli interessi a creare il problema.

Questa visione del conflitto di interesse è manifestamente ipocrita perché nella realtà della sanità soprattutto in certi ambiti come quella della ricerca, della sponsorizzazione, della promozione, dell'informazione, è impossibile non avere relazioni e sapendo noi bene che senza queste relazioni molte cose sarebbero impossibili.

L'introduzione del valore della trasparenza ci permette di dire che avere delle relazioni tra interessi diversi non è un reato mentre è reato usare le relazioni per scopi speculativi. Quindi non c'è niente di male se una azienda che produce farmaci finanzia un servizio, cioè se ha una relazione di interesse con altri interessi, il problema nasce nel momento in cui questa relazione non è trasparente o non garantisce modalità e scopi eticamente accettabili

### **Definire l'interesse: tra legalità e legittimità**

Personalmente trovo arduo definire un "conflitto di interesse" senza definire prima cosa sia l'interesse.

Quale caratteristiche deve avere l'interesse economico ad esempio per non essere in conflitto con quello etico- scientifico?

Su questo punto la proposta non da indicazioni.

Vorrei ricordare che il significato letterale di "interesse" vale come "essere tra", il che significa che l'interesse in quanto tale è quello che in matematica si chiamerebbe "funzione" cioè è qualcosa che mette in relazione le cose tra di loro.

Al fine di definire in un contesto concettuale caratterizzato dalla trasparenza "l'interesse" gioverebbe distinguere ciò che è *legale* da ciò che è *legittimo*.

E' la questione che ponevo prima della definizione delle modalità.

Faccio un esempio: è del tutto legale fare profitto producendo farmaci mentre è del tutto illegittimo vendere farmaci con il comparaggio.

Quindi legale è qualcosa di conforme alla legge, legittimo è qualcosa giustificato dalla correttezza dei suoi scopi

La domanda quindi che faccio agli estensori della legge: se è legale dare soldi cosa è illegittimo? Cioè la trasparenza in se è sufficiente a garantire le condizioni di legittimità dei trasferimenti di soldi? La trasparenza mi dice solo che sono stati dati dei soldi ma non mi dice niente sul modo legittimo di usarli.

Credo quindi che forse bisognerebbe specificare nella proposta di legge le principali modalità di ciò che è contro non solo la trasparenza ma contro dei principi di moralità.

### **Gli ambiti degli interessi**

Fin dal titolo la proposta di legge restringe gli ambiti delle relazioni trasparenti a imprese economiche e alla sanità variamente intesa.

Secondo me se guardo alla rete di relazioni nella realtà questo è un po' restrittivo.

Chiariamo gli interessi in gioco. Essi principalmente sono:

- economici
- scientifici
- etici

Nella realtà noi abbiamo relazioni tra:

- economia scienza e etica
- scienza economia e etica
- tra etica scienza e economia
- ecc

Cioè abbiamo delle combinazioni diverse. Tutte queste relazioni tutte pongono problemi di trasparenza.

Il titolo della proposta di legge giustamente secondo me non parla di rapporti economici ma solo di rapporti di trasparenza.

Oltre alle imprese produttrici, abbiamo il mondo della formazione, quello dell'informazione, quello delle società scientifiche, quello associazionistico delle onlus che si procurano i finanziamenti, cioè abbiamo un "mondo a molti mondi" nel quale il denaro funziona come un basso continuo o come un comune denominatore.

Due sono le cose possibili:

- o si allarga il titolo ammettendo oltre alle imprese economiche altri generi di imprese (sociali, scientifiche, etiche ecc)
- o si mantiene il titolo limitatamente a imprese economiche e tutto il non direttamente economico si specifica nell'ambito della sanità.

Il punto è che polarizzare la relazione solo tra economia e il resto assomiglia molto ad una riduzione di complessità.

## **Osservazioni sull'articolato della proposta di legge**

### **Art 1**

#### **Principi generali**

Due i chiarimenti che servono, cosa vuol dire:

- *“livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto di conoscenza dei rapporti tra imprese ecc”*
- *“garantire il diritto alla conoscenza dei rapporti aventi rilevanza economica”*

Nel primo caso è il concetto di essenziale che mi fa sorgere dubbi è un concetto che si può esprimere in due modi:

- Il cuore delle cose
- ciò che è indispensabile

Tradotto nella logica della trasparenza, “essenziale” vuol dire che dovrei avere certi dati non tutti. Ma qual è il parametro di riferimento?

Non è forse meglio anche in ragione dell’articolo 6 sulle sanzioni pecuniarie che descrive parametri da 10 euro in su, scrivere *“tutti i movimenti di denaro che intercorrono nelle relazioni?”*

Nel secondo caso se il concetto di *“rilevanza”* lo traduciamo con *“importanza”* dobbiamo dire che non esiste solo il problema della corruzione ma anche problemi di altro tipo.

Un grande problema che secondo me ha rilevanza economica e sociale è quello della impropria medicalizzazione, nel senso che si corrompe per guadagnare di più ma per guadagnare di più si medicalizza una intera società.

La trasparenza quindi non serve solo a prevenire la corruzione ma serve anche a impedire una impropria medicalizzazione della società i cui costi economici sono inimmaginabili.

Quindi oltre ai rapporti con rilevanza economica vi sono quelli con rilevanza sociale. Penso ad esempio a tutto il mondo dell’informazione scientifica, a quello della pubblicità ecc

## **Art 2**

### **Definizioni**

Ho apprezzato molto lo sforzo definitorio che si fa in questa proposta di legge. Senza definizioni non si definiscono le entità in gioco. Faccio un esempio è stata approvata nella precedente legislatura la legge sul consenso informato e le dat. Ben 11 articolo sono dedicati al consenso informato ma in

nessuno di essi è prevista una definizione di consenso informato. In circolazione vi sono circa una decina di definizioni diverse. Questo non aiuterà ad attuare la legge.

Quali entità da definire nella proposta?

- Le “imprese produttive”, certamente, ma vi sono anche altri generi di imprese nel mondo della formazione, dell’informazione, information technology.
- soggetti che operano nel settore della salute, tutte le varie aggregazioni richiamate vanno bene ma mancano due soggetti fondamentali: i servizi e gli operatori quindi le professioni.  
A questo livello abbiamo i comportamenti opportunistici, il free rider, fino ad arrivare ai falsi obiettori di coscienza

Altre definizioni:

- interesse
- legale
- legittimo

### **Art 3**

#### **Comunicazione delle erogazioni e delle relazioni d’interesse dirette e indirette**

Non capisco il criterio usato per la quantificazione dei numeri e mi chiedo se oltre 1000 euro non ci siano altre cifre

### **ART. 5.**

#### **Registro pubblico telematico**

Le funzioni del registro telematico, quali, nomi aziende eventi ecc

### **Art 6**

#### **Vigilanza e sanzioni**

Secondo me sarebbe utile che nella proposta di legge fossero delineati i reati contro la trasparenza cioè gli abusi.

Faccio degli esempi: la speculazione, le false informazioni, la frode,

La proposta prevede solo multe cioè sanzioni amministrative pecuniarie per reati di omissione ma al comma 4 si prevede l'eventualità delle false notizie ma le false notizie sono assimilabili all'aggiotaggio e alla frode per cui non possono essere retribuiti solo con delle multe

Secondo me andrebbero introdotti i reati di aggiotaggio e di frode.

Sulle sanzioni pecuniarie in particolare poche osservazioni:

- la prima è che la legge prevede solo come possibile colpevole l'impresa produttrice escludendo il reato di complicità da parte degli operatori quindi considerando l'impresa come il primo soggetto responsabile del dovere di trasparenza, per cui chiedo è possibile escludere delle complicità?
- Nel caso fossero ammesse complicità è necessario distinguere la sanzione pecuniarie in due categorie: quella relativa alla azienda produttrice o altro e quella relativa all'operatore complice.  
In questo caso si tratta di differenziare le ammende con un criterio di proporzionalità rispetto ai redditi di impresa e a quelli personali
- le ammende previste anche le più alte (200000 euro) nei confronti delle grandi imprese produttrice con fatturati colossali non impensieriscono nessuno è necessario trovare oltre alle sanzioni pecuniarie altri generi di sanzioni e secondo la mia esperienza quella che funziona di più è quella che danneggia l'immagine dell'azienda quindi si tratta di definire forme di sanzioni pubblicitarie a carico dell'azienda

### **In fine: sponsorizzazioni e ecm**

Vi sono due settori particolarmente delicati che meriterebbero maggiore trasparenza che sono:

- la sponsorizzazione
- l'ecm quindi la formazione

Mi riferisco quelle a particolari relazioni tra sponsor e provider dove di soldi ne girano tanti con poca trasparenza ma soprattutto senza garanzie a tutela della qualità degli eventi formativi.

Il sistema ecm attuale è tutto spostato sul provider e quindi su logiche idoneiste e proceduraliste.

Si abilita ciò che è ritenuto proceduralmente idoneo non ciò che è effettivamente formativo.

Come si disciplina la trasparenza delle relazioni tra sponsor provider docenti e discenti?