



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione

BUONE PRATICHE E STRUMENTI ANTICORRUZIONE PER IL SETTORE SANITARIO

SANITA'
INTEGRA

SANITA'
TRASPARENTE

SANITA'
ETICA

SANITA'
RESPONSABILE

SANITA'
APERTA

BUONE PRATICHE E STRUMENTI ANTICORRUZIONE PER IL SETTORE SANITARIO

a cura di
Davide Del Monte

Con il contributo di
Lorenzo Segato, Fabrizio Sardella e Francesco Macchia

Maggio 2014

Pubblicazione di



In partnership con:



E con la collaborazione di:



PUBBLICATO GRAZIE AL FINANZIAMENTO DI:



European Commission
DG – Home Affairs:



BUONE PRATICHE E STRUMENTI ANTICORRUZIONE PER IL SETTORE SANITARIO

Il presente manuale è stato redatto nell'ambito del progetto europeo *Unhealthy Health System* con lo scopo di fornire un «**primo soccorso**» pratico agli addetti del settore che si trovino a dover fronteggiare fenomeni di corruzione, frode o, più genericamente, sprechi di risorse.

In un'ottica di miglioramento generale del livello di integrità del settore sanitario, il presente manuale riporta anche alcune delle raccomandazioni che ci sentiamo di proporre ai decisori politici, con la speranza che ne tengano conto in vista di una imminente (e quanto mai necessaria) riforma della sanità.



INDICE

Premessa

Criticità

La legge anticorruzione

Le 15 priorità

Gli Schemi criminali ricorrenti

Strumenti e raccomandazioni

Sanità integra:

I patti di Integrità

Sanità trasparente:

Tracciabilità delle spese

Sanità Etica:

Formazione e Comunicazione

Valorizzazione dei talenti e Premialità

Network dei responsabili

Sanità Responsabile:

Promozione delle segnalazioni

Sanità aperta:

Open Data

CHE COS' E' LA CORRUZIONE

La definizione corrente utilizzata da Transparency International di corruzione è: **abuso della fiducia pubblica e del potere per l'ottenimento di vantaggi privati.**

Le conseguenze della corruzione sono disastrose e vanno ben al di là di ciò che generalmente si considera il danno provocato: la corruzione infatti avvelena la società, distrugge la fiducia, erode le possibilità di sviluppo, accresce la povertà distraendo le risorse disponibili, causa distorsioni ed ineguaglianze anche a livello regionale, alimenta investimenti e spese inutili, peggiora il rischio paese e allontana gli investitori, aumentando il costo del debito e, quindi, mettendo a rischio il futuro delle nuove generazioni.

L'Italia si sarebbe potuta risparmiare molti dei sacrifici che vengono oggi richiesti alla collettività, se solo avesse scelto di percorrere la strada dell'etica e dell'anticorruzione negli anni passati: avremmo avuto un debito pubblico inferiore, avremmo avuto una migliore immagine internazionale e quindi un rating migliore sul debito, la nostra credibilità internazionale sarebbe certamente più lusinghiera.

La corruzione non è un reato passionale. Le persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi, le multe e punizioni minime, e i guadagni grandi.

I cittadini sono vittime «ombra» poiché non si percepiscono come tali e spesso non sono consapevoli delle implicazioni economiche e sociali che il reato produce anche nelle loro vite.

Reato difficile da scoprire, perché non ha conseguenze immediate, tangibili.

Scarsità di denunce, rispetto alla percezione della diffusione del fenomeno.

Premessa

Fino agli anni '90 la corruzione era ancora considerata **un argomento tabù**: non solo veniva raramente citata come problema nei consessi internazionali, ma addirittura in molti Paesi era consentito alle aziende di iscrivere le tangenti pagate nei loro bilanci, come fossero "normali" spese di consulenza o intermediazione. Alcuni dittatori e Capi di Stato dell'epoca sono divenuti leggendari più per i patrimoni stratosferici accumulati grazie alla corruzione e a ruberie che per la loro attività politica; le organizzazioni internazionali sembravano ormai essersi rassegnate al fatto che gli aiuti allo sviluppo per il terzo mondo venissero ineluttabilmente drenati da corruzione e frodi.

Non vi era alcuna convenzione internazionale a regolare e dettare gli standard minimi per la lotta alla corruzione ed anche la conoscenza del fenomeno e delle sue dimensioni reali era pressoché nulla.

Premessa

La corruzione in sanità rimane un fenomeno ampiamente oscuro in termini quantitativi, ma i suoi effetti sono evidenti. Negli anni recenti, la Corte dei Conti ha rilevato che in sanità “si intrecciano con sorprendente facilità veri e propri episodi di malaffare con aspetti di cattiva gestione, talvolta favoriti dalla carenza dei sistemi di controllo” e che “il settore sanitario presenta livelli inaccettabili di inappropriata organizzativa e gestionale che vanno ad alimentare le già negative conseguenze causate dai frequenti episodi di corruzione a danno della collettività”.

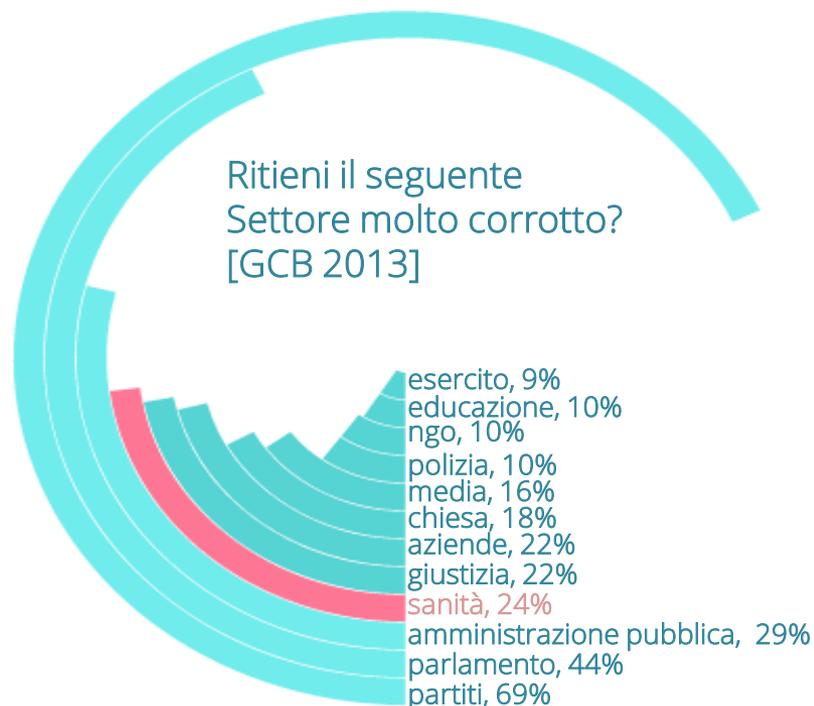
Secondo l'Eurobarometro sulla corruzione del 2013 il **4% degli italiani dichiara di aver pagato delle mazzette** per accedere a un servizio sanitario, contro la media UE del 5%.

LA CORRUZIONE IN SANITA'

Nel report «Corruzione e sprechi in sanità» abbiamo rilevato 12 drivers di corruzione, di cui quattro dal lato della domanda sanitaria, e otto dal lato dell'offerta sanitaria.

Dal lato della domanda: Incertezza o debolezza del quadro normativo, asimmetria informativa tra utente ed Sistema Sanitario, elevata parcellizzazione della domanda sanitaria, fragilità nella domanda di servizi di cura.

Dal lato dell'offerta: forte ingerenza della politica nelle scelte tecnico-amministrative, elevata complessità del sistema, ampi poteri e discrezionalità nelle scelte aziendali e ospedaliere, basso livello di rendicontazione del personale pubblico, bassi standard etici degli operatori pubblici, asimmetria informativa tra Sistema Sanitario e fornitori privati, crescita della sanità privata, scarsa trasparenza nell'uso delle risorse



PARTICOLARI CRITICITA' DEL SETTORE

- **Debolezza del quadro normativo**

In particolare emergono criticità dalla frammentazione del quadro regolamentare a livello regionale e sub-regionale; dall'abuso della decretazione di urgenza; dall'esplosione del contenzioso, giustificato o strumentale. Anche la nuova legge anticorruzione (L.190/12) e i decreti attuativi presentano elementi di criticità, riducendo alcune pene edittali - e di conseguenza i termini di prescrizione, ignorando alcune fattispecie penali, e non tutelando adeguatamente i whistleblowers.

- **Difficoltà dei controlli**

La complessità organizzativa ed il decentramento rendono più difficile effettuare i controlli, e genera una parcellizzazione delle risorse e moltiplicazione dei centri di potere discrezionale, anche ai livelli più bassi della struttura amministrativa.

- **L'asimmetria informativa**

L'asimmetria informativa espone al rischio corruzione il cittadino, debole e poco informato rispetto al medico che agisce in sua vece rispetto al SSN, determinando la domanda e l'offerta sanitaria. L'asimmetria espone al rischio anche le aziende, soprattutto quelle che investono in R&D, che si trovano a confrontarsi con funzionari impreparati o incompetenti, limitando quindi le scelte del SSN sulla base di criteri di selezione inadeguati, insufficienti, obsoleti o inutili, a seconda dei casi. L'infungibilità è un altro driver di rischio, perché permette di bypassare le procedure ad evidenza pubblica.

- **Relazioni pubblico/privato**

L'affidamento ai privati convenzionati di porzioni sempre crescenti di sanità pubblica aumenta il rischio di corruzione a causa del conflitto naturale di interessi - di profitto per il privato e di riduzione dei servizi sanitari, idealmente investendo sulla prevenzione, e di costi da parte del SSN. La debolezza dei sistemi di controllo e l'elevato potere economico-politico che ruota attorno a tali affidamenti portano a schemi pericolosi di *grand corruption*, come si è visto in numerose regioni.



Criticità

Alcune Informazioni quantitative, utili ad inquadrare il problema:

Il tasso medio stimato di corruzione e frode in sanità è del 5,59%, con un intervallo che varia tra il 3,29 e il 10% (Leys e Button 2013). Per la sanità Italiana, che vale circa 110 miliardi di Euro annuo, questo si tradurrebbe in circa 6 miliardi di euro all'anno sottratti alle cure per i malati.

Il rischio di corruzione nell'acquisto di dispositivi per terapia meccanica, radiologica, elettrica e fisica è pari al 11-14%, secondo uno studio di PriceWaterHouseCooper (PwC 2013).

Lo spreco di denaro pubblico negli appalti pubblici corrotti o sospetti (i casi con sospetta corruzione) è pari al 18% del budget complessivo dell'appalto, di cui il 13% deriva dal costo diretto della corruzione, sostiene PwC

Criticità

Secondo il Global Corruption Barometer, nella percezione dei cittadini la sanità (in particolare i servizi che seguono le gare e gli appalti) è un settore corrotto. Il 40% degli Italiani intervistati - contro il 30% della media UE - ritiene che la corruzione sia diffusa tra coloro che lavorano nel settore della salute pubblica, percentuale che sale al 59% per i funzionari che aggiudicano le gare d'appalto (media UE 47%), superati solo dai politici a livello nazionale (67% Italia, 57% UE).

Secondo il Bribe Payers Index 2011 la sanità si colloca al settimo posto, ma è probabilmente il settore in cui i cittadini, specie i più deboli, pagano, anche con la vita, i costi altissimi della corruzione.

PARTICOLARI CRITICITA' DEL SETTORE

- **Ingerenza politica**

La politica ha esondato in sanità, superando i normali confini di indirizzo e di controllo e di nomina dei soggetti apicali delle strutture sanitarie, alterando la buona amministrazione nei settori delle nomine, degli appalti e degli accreditamenti privati, in alcuni casi arrivando a controllare l'intero sistema sanitario regionale.

- **Tutele inadeguate per i whistleblower**

Il senso civico e l'integrità del settore sanitario devono essere rafforzati. Il whistleblowing, ovvero il riportare situazioni illecite o sospette per prevenire la corruzione nella pubblica amministrazione, disciplinato dalla legge 190/12, viene considerato dagli intervistati nel settore sanitario come strumento di delazione - anziché prevenzione - e fonte di tensione tra il personale. "L'analisi strutturale della spesa sanitaria regionale [...] appalesa la necessità di una attenta promozione della cultura della legalità è dell'etica pubblica anche in questo settore", afferma la Relazione Garofalo.

- **Scarsi poteri di indagine e sanzionatori**

Il personale del sistema sanitario può approfittare di un basso livello di accountability per le proprie azioni, un incentivo a violare le regole. I sistemi interni di valutazione soffrono di corporativismo e autotutela che di fatto riducono la capacità di controllo. Le valutazioni dei dirigenti sono quasi sempre molto positive, indipendentemente dalla qualità dei servizi erogati o dai risultati della gestione economico-finanziaria dell'ente. Pur assistendo a una diffusione di codici di condotta e standard etici volontari, questi raramente contengono misure efficaci in termini di poteri d'indagine e sanzionatori, nonché di protezione per coloro che denunciano illegalità.

- **Basso livello di trasparenza**

La trasparenza, ad oggi, rimane una buona intenzione, anche se le recenti norme stanno spingendo in modo deciso verso una maggiore trasparenza della PA. Rimane il problema

La misure preventive della legge 190/2012

- Approvazione da parte della Civit, individuata, ai sensi della Convenzione di Merida, quale **Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC)**, del Piano nazionale anticorruzione a fini di raccordo e coordinamento;
- Introduzione e regolamentazione della figura del **responsabile della prevenzione della corruzione**. La commissione di un reato di corruzione, accertata con sentenza passata in giudicato, nell'ambito della p.a. di competenza, produce responsabilità dirigenziale e disciplinare, oltre che per il danno erariale e d'immagine subito dalla p.a., in capo allo stesso, salvo che provi di aver puntualmente adempiuto ad ogni prescrizione di legge;
- Definizione di un **codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**, la cui violazione comporterà responsabilità disciplinare, sino alla sanzione del licenziamento, oltre all'eventuale responsabilità civile, amministrativa e contabile;
- Elevati livelli di **trasparenza ed obblighi di apertura**; la disciplina è stata riordinata con il decreto legislativo 33/2013;
- Codificazione dell'obbligo di astensione del dipendente pubblico in **conflitto di interessi** e la previsione di obblighi di comunicazione di ogni dato utile relativo ai soggetti assegnatari di incarichi esterni;
- Istituzione di una **white list** presso ogni prefettura, che individui, nell'ambito dei settori qualificati a maggior rischio di infiltrazione mafiosa, gli operatori che non risultano soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- Tutela del c.d. **whistleblower**, mediante il divieto di irrogare sanzioni o misure discriminatorie o di licenziare il dipendente pubblico che denunci condotte illecite di cui abbia conosciuto in ragione del rapporto di lavoro;
- Avvio di **percorsi di formazione** in materia di rispetto delle regole e dell'etica pubblica, a cura della Scuola superiore della pubblica amministrazione, destinati unicamente ai dipendenti pubblici.

Legge Anticorruzione

La legge 190/2012 ha imposto per la prima volta in Italia una governance a tutti gli enti pubblici esplicitamente orientata alla prevenzione e al contenimento dei fenomeni corruttivi, successivamente rafforzata dai più recenti decreti legislativi n. 33/2013 (trasparenza della PA), n. 39/2013 (inconferibilità e incompatibilità di incarichi) e dal dpr n. 62/2013 (codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

Il legislatore ha predisposto una serie di "barriere interne" tramite l'adozione obbligatoria, da parte di ogni pubblica amministrazione, di **piani di prevenzione della corruzione**, ispirati a modelli di risk management, sulla falsariga dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati - D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 - di cui la legge determina il contenuto minimo.

Legge

Anticorruzione

Il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato dall'organo di indirizzo politico, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato.

in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile risponde ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001 e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale ed all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Il responsabile e il piano anticorruzione

Propone il piano triennale di prevenzione della corruzione che viene adottato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Il Responsabile anticorruzione provvede anche:

- a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.

Il Piano di prevenzione della corruzione risponde alle seguenti esigenze:

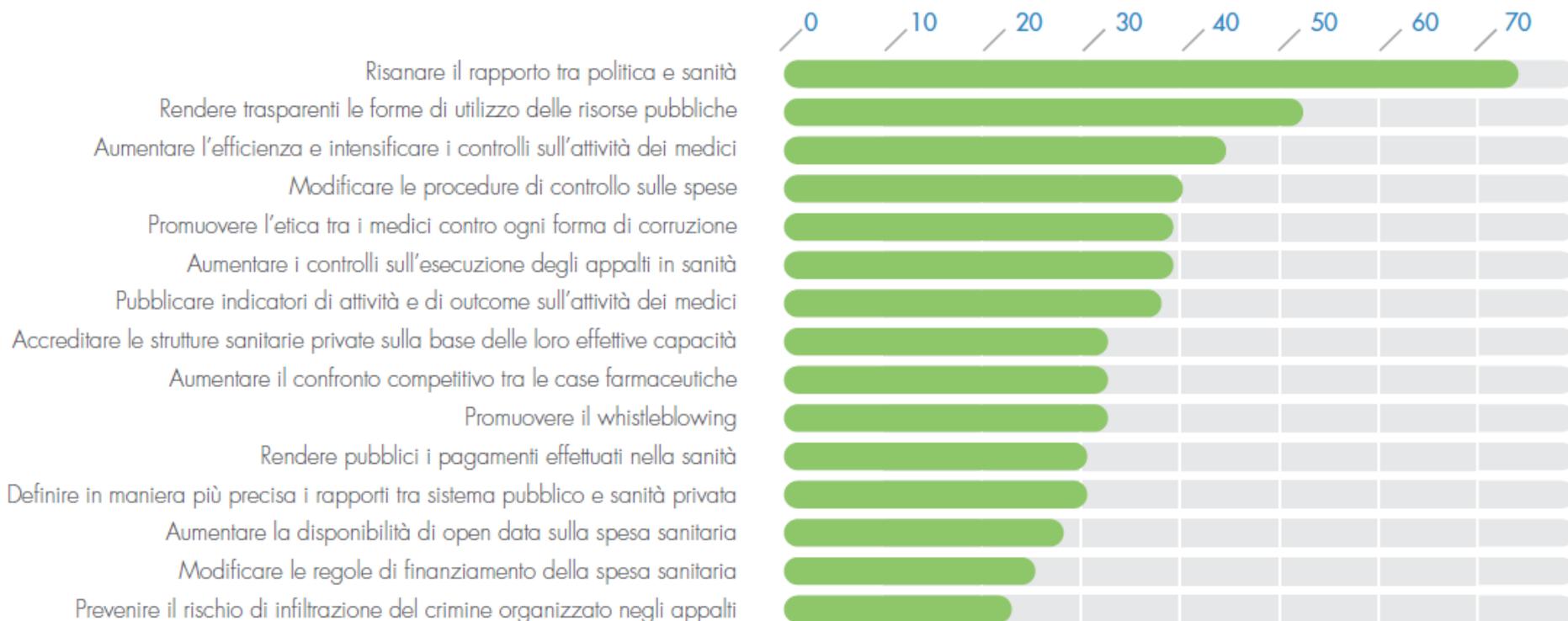
- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
- b) prevedere, per le suddette attività meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Le 15 priorità

15 proposte da applicare subito per ridurre il rischio corruzione nel settore sanitario, liberando risorse e abbattendo i costi senza incidere sui servizi erogati. Le proposte toccano tutti i temi sensibili della sanità: la negligenza medica, la trasparenza delle informazioni, la gestione degli appalti e degli acquisti, il controllo della spesa, la sanità privata, le nomine dei direttori e il rischio di infiltrazione del crimine organizzata.

Le 15 proposte sono state selezionate da un gruppo di 15 esperti, di diversa estrazione, tra 40 possibili opzioni.

Ad ogni esperto è stato chiesto di individuare le 10 proposte più rilevanti, e di ordinarle, assegnando un punteggio a ciascuna posizione (10 pt per il primo posto, 9 pt per il secondo e così via).



Schemi criminali ricorrenti

Il settore sanitario presenta innumerevoli opportunità di corruzione. Emblematico è il caso del “mercato delle salme” emerso in Lombardia nel 2008 in cui numerosi infermieri sono stati corrotti da imprese funebri locali per spartirsi i defunti: mazzette in cambio di (lucrose) sepolture.

Sono qui riportati cinque ambiti del sistema spesso soggetti alla corruzione: nomine, gestione dei farmaci, procurement, negligenza e sanità privata. Attraverso l'analisi dei casi giudiziari, relativi ad indagini per corruzione nella sanità, è stato possibile individuare alcune criticità ricorrenti negli schemi corruttivi.

area	tema	criticità
NEGLIGENZA	LISTE D'ATTESA	scorrimento liste
		dirottamento verso sanità privata
	INTRAMOENIA	false dichiarazioni
		omessi versamenti
SANITÀ PRIVATA	CONVENZIONI	mancata concorrenza
		mancato controllo requisiti
		ostacoli all'ingresso e scarso turnover
	RIMBORSI	prestazioni inutili
		false registrazioni drg
		falso documentale

area	tema	criticità
NOMINE	SELEZIONE	ingerenza politica
		conflitto di interessi
		revolving doors
	POTERI	spoil system
		insindacabilità
		discrezionalità
FORMAZIONE	carenza di competenze	
FARMACEUTICA	PREZZO	aumento artificioso
		brevetti
	PRESCRIZIONE	comparaggio
		falsa ricerca scientifica
	RIMBORSI E DISTRIBUZIONE	prescrizioni fasulle
		prescrizioni non necessarie
PROCUREMENT	PROCEDURE	rimborsi fasulli
		gare non necessarie
		procedure non corrette
	FORNITURA	gare orientate o cartelli
		infiltrazione crimine organizzato
		carenza di controlli
FORNITURA	false attestazioni di forniture	
	inadempimenti-irregolarità non rilevate	

S
strumenti



Negli ultimi anni la **spesa per l'acquisto di beni e servizi** nella sanità si è assestata sui 32-34 miliardi di euro annui, pari a circa il 30% della spesa complessiva sostenuta dallo Stato per il SSN (Amatucci e Mele 2011). A livello percentuale, si colloca al secondo posto dopo la spesa per il personale dipendente.

I maggiori appetiti illeciti si concentrano in questo settore, che oltre a presentare i "normali" rischi di corruzione legati agli appalti pubblici, detiene alcune particolarità legate soprattutto alle caratteristiche specifiche richieste dai prodotti o dai servizi. Le principali problematiche sorgono nella fase di scelta del contraente che nella fase di esecuzione del contratto.

PATTI DI INTEGRITA' PER GLI APPALTI

L'introduzione del **Patto di Integrità** tra Amministrazione Pubblica ed Imprese partecipanti alle gare induce entrambe le parti a conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza.

L'azione moralizzatrice nei confronti dei concorrenti nelle gare di appalto si attua attraverso una serie di comportamenti che contribuiscono a coltivare e a far crescere una "nuova cultura di impresa" dove la stessa, proprio per la natura bilaterale del rapporto che si instaura con l'Amministrazione interagisce per soddisfare le esigenze della cittadinanza.

L'adozione del patto passa attraverso alcuni passaggi fondamentali:

1. Inserimento di specifiche clausole relative alla sottoscrizione del Patto di Integrità in tutti i bandi di gara di opere pubbliche.
2. Sottoscrizione obbligatoria del Patto di Integrità da parte di tutte le imprese partecipanti alle gare di opere pubbliche e dei dirigenti preposti allegare. Il Patto di Integrità rappresenta un allegato delle domande di partecipazione presentate in sede di gara.
3. Accrescimento e consapevolezza del valore di impegno da parte degli operatori e dei funzionari pubblici nell'assunzione di un ruolo di prevenzione e di contrasto dei comportamenti illeciti e corruttivi.
4. La reciprocità dell'obbligazione di conformare la rispettiva condotta ai principi di correttezza etica scaturisce dalla convinzione che la P.A. non deve porsi in una posizione privilegiata e la prima azione che deve essere intrapresa riguarda la totale trasparenza delle azioni pubbliche di gara tramite pubblicazione sul portale degli avvisi di gara, dei bandi integrali di gara, dei relativi esiti di gara, di tutte le date delle sedute di gara successive a quella di apertura prevista nel bando, nonché dei progetti completi di tutti gli allegati (relazioni, planimetrie, ecc..).
5. E' fondamentale che l'adozione del patto di integrità non rimanga cosa nota solamente all'interno dell'ente appaltante, ma che cittadinanza, imprese, associazioni di categoria siano messe a conoscenza della decisione dell'ente, così da inviare immediatamente un messaggio positivo alle imprese buone e, dall'altra parte, scoraggiare le imprese cattive che intendono approfittarsene.

UN FOIA PER IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE

Il decreto legge 33/2013 rappresenta sicuramente un grande passo avanti per la trasparenza della PA, ma non è ancora sufficiente.

Come rilevato dai diversi incontri avuti con i responsabili anticorruzione di strutture sanitarie, a fronte di nuovi obblighi di pubblicazione molto gravosi in termini economici per i bilanci delle pubbliche amministrazioni, non si riscontra dall'altra parte una possibilità di accesso totale e incondizionato alle informazioni da parte dei cittadini.

Il diritto di accesso all'informazione è regolato da norme conosciute internazionalmente come "Freedom of Information Acts" (FOIA). In base ad esse la pubblica amministrazione ha obblighi di informazione, pubblicazione e trasparenza e **ai cittadini viene riconosciuto il diritto di chiedere ogni tipo di informazione prodotta e posseduta dalle amministrazioni** che non contrastino con la sicurezza nazionale o la privacy.

Per questo l'introduzione di un vero e proprio FOIA italiano, che superi la logica dell'obbligo per gli enti, trasformando piuttosto l'accesso alle informazioni in un diritto riconosciuto di cittadinanza, risulterebbe uno strumento eccezionale anche per quelle pubbliche amministrazioni che per tutelarsi dal rischio di corruzione si rendono disponibili al controllo civico.

Sapere che è tutto è potenzialmente conoscibile da chiunque, anche al di fuori dell'ente, è sicuramente uno dei maggiori deterrenti contro la corruzione: come già rilevato da Louis Brandeis, membro della Corte Suprema degli Stati Uniti nei primi del '900 *«L'attenzione pubblica è giustamente lodata come rimedio ai mali sociali e industriali. La luce del sole è considerata come il migliore dei disinfettanti; la luce elettrica il miglior poliziotto»*.



La ricerca condotta dall'associazione Diritto di Sapere, iniziata nel gennaio 2013, ha analizzato le risposte relative a 300 richieste inviate a varie istituzioni pubbliche di tutta Italia. I risultati mostrano che **nel 73% dei casi le richieste di dati e informazioni non sono soddisfatte**. In particolare, il 65% di esse non riceve nemmeno una risposta entro i 30 giorni previsti dalla legge. In più, le risposte ricevute sono state valutate pienamente soddisfacenti solo nel 13% dei casi.

Anche lo studio **NIS-Sistemi di Integrità Nazionale** pubblicato da Transparency International Italia nel 2012 giungeva a conclusioni simili, rilevando come il settore pubblico in Italia fosse tra i meno trasparenti in assoluto, assieme ai partiti politici.



Il **Piano Nazionale Anticorruzione** approvato da ANAC l'11/09/2013 prevede tra le attività obbligatorie per gli enti pubblici anche l'organizzazione di momenti formativi.

La formazione deve essere sia generale, cioè rivolta ai dirigenti e al personale e riguardante i concetti di legalità e etica, sia specifica, rivolta cioè ai responsabili anticorruzione e agli organi di controllo e riguardante misure e strumenti specifici per prevenire il fenomeno.

FORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Come già richiesto dal Piano Nazionale Anticorruzione, le strutture sanitarie devono organizzare momenti formativi destinati ai propri dirigenti e dipendenti, così da aumentare la conoscenza e la consapevolezza riguardo il fenomeno della corruzione.

La **formazione deve essere sia valoriale che tecnica**, focalizzarsi cioè sui valori e principi etici che devono guidare l'operatività dei singoli dipendenti, ma anche scendere in tematiche più specifiche fornendo le competenze e gli strumenti utili a prevenire la corruzione all'interno dell'ente.

E' inoltre auspicabile che le aziende promuovano una costante attività di comunicazione sia interna che esterna, mantenendo elevata l'attenzione dei propri dipendenti sui temi della trasparenza, dell'integrità e della responsabilità e, allo stesso tempo, consentendo agli utenti di conoscere le attività in corso per migliorare l'integrità all'interno dell'ente.

La diffusione anche all'esterno di valori positivi è necessario per riconquistare le fiducia dei cittadini nei confronti del sistema sanitario.



VALORIZZAZIONE E PREMIALITA'

Premiare i migliori è più efficace che punire i peggiori: l'esempio positivo deve essere diffuso e reso contagioso.

Le strutture sanitarie devono identificare e valorizzare quei dirigenti e quei dipendenti che operano in maniera particolarmente efficiente, rendendo l'ente più trasparente ed integro, aiutandolo quindi a fornire un'immagine di sé più positiva ai cittadini.

Premiare non significa esclusivamente «dare più soldi», anzi. In regimi come quelli attuali di ristrettezze di bilancio, l'ente può trovare altri modi di valorizzare chi sul campo si è meritato un riconoscimento:



La formazione tradizionale da sola non è sufficiente, per risultare efficace ed avere un impatto diffuso E deve essere accompagnata da misure complementari di comunicazione (interna ed esterna all'ente) e dall'introduzione di premialità e valorizzazione dei talenti.

Il buon esempio è spesso il principale strumento in grado di creare il necessario consenso all'interno per promuovere strategie efficaci a contrasto della corruzione.



La legge 190/2012 pone l'obbligo per ogni pubblica amministrazione di nominare un **Responsabile Anticorruzione.**, tra i cui compiti vi è l'elaborazione del Piano Anticorruzione.

I responsabili anticorruzione si sentano spesso non sufficientemente preparati e in un certo senso «abbandonati» o «lasciati soli» di fronte alle loro responsabilità.

La formazione, per quanto necessaria, non può essere sufficiente da sola a colmare queste lacune, soprattutto laddove si riscontrino problematiche tecniche e molto specifiche al settore.

NETWORK DEI RESPONSABILI ANTICORRUZIONE

Il responsabile anticorruzione, soprattutto in questo primo periodo di applicazione della L. 190/2012, è spesso carente delle competenze specifiche richieste. La formazione è sicuramente utile a colmare alcune lacune, ma non può essere sufficiente da sola.

Inoltre, se non adeguatamente supportato all'interno del proprio ente, il responsabile rischia di sentirsi isolato e lasciato solo di fronte alle pesanti responsabilità (anche amministrative e penali) che il suo incarico comporta.

Per questo è auspicabile la creazione di un **network nazionale** o meglio di una vera e propria **Community**, in grado di connettere i responsabili sparsi sul territorio fra loro e di agevolare la condivisione di strumenti, buone pratiche ed esperienze sul campo.

La Community dei Responsabili Anticorruzione, fruibile prevalentemente come piattaforma online, dovrebbe anche prevedere degli incontri dal vivo, così da rafforzare legami e scambi di conoscenze.

ANAC e Dipartimento per la Funzione Pubblica dovrebbero attuare una sorta di coordinamento «informale» iniziale, gestendo la piattaforma e organizzando – assieme alla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione - dei momenti di incontro (workshop, tavole rotonde, bar camp) su argomenti specifici.

Dovrebbe essere previsto almeno un evento plenario annuale per i responsabili del settore sanitario, una giornata dedicata esclusivamente allo scambio di conoscenze ed esperienze in cui valorizzare le migliori pratiche e i migliori strumenti individuati nel settore, così da promuoverne la diffusione e l'applicazione anche in altri contesti.

Fondamentale inoltre il ruolo di «*problem solving*» che la Community può andare a ricoprire: attraverso la sedimentazione delle diverse esperienze e l'attivazione di una sezione specifica per le domande da e tra gli utenti, il responsabile in difficoltà può trovare risposta o soluzione a un proprio dubbio o problema.

L'arma più efficace contro la corruzione è la condivisione della conoscenza e delle informazioni.

PROMOZIONE DELLE SEGNALAZIONI: STRUMENTI E PROCEDURE

Tutelare e promuovere il whistleblowing è essenziale per la lotta alla corruzione, ma per rendere l'istituto davvero efficace gli enti devono dotarsi di procedure e strumenti utili a raccogliere e gestire le segnalazioni che perverranno al responsabile per la prevenzione della corruzione.

Esistono diversi modelli già adottati nel privato e alcune buone pratiche provenienti soprattutto dal mondo anglosassone.

Gli strumenti che si sono rivelati più efficaci sono quelli informatici, che permettono al segnalante di mantenere l'anonimato ma, allo stesso tempo, al ricevente di poter dialogare con lui (c.d. anonimato tecnologico).

Chi riceve le segnalazioni ha infatti spesso bisogno di approfondire o richiedere ulteriori notizie e informazioni, chi segnala ha invece la priorità di difendersi da eventuali ritorsioni, ricercando quindi l'anonimato.

La procedura oltre a consentire un «dialogo» tra segnalante e ricevente deve anche prevedere dei feedback sugli esiti della segnalazione e una reportistica generale sulle segnalazioni ricevute, possibilmente accessibile anche dall'esterno, cioè dalla cittadinanza.

L'ente deve quindi mettere in condizione:

- a) Il whistleblower di fare la propria segnalazione in maniera il più possibile sicura, al riparo da eventuali ritorsioni o vendette;
- b) Il responsabile anticorruzione di poter ricevere segnalazioni adeguatamente circostanziate, con possibilità di approfondire e se necessario dialogare con il segnalante.



Il **whistleblower** è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo.

Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità.

La legge 190/2012 introduce alcune prime tutele per i whistleblower nel settore pubblico, ma non sono ancora sufficienti. Inoltre è fondamentale prevedere procedure e piattaforme che rendano davvero possibile effettuare tali segnalazioni.



Il **whistleblower** è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo.

Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità.

La legge 190/2012 introduce alcune prime tutele per i whistleblower nel settore pubblico, ma non sono ancora sufficienti. Inoltre è fondamentale prevedere procedure e piattaforme che rendano davvero possibile effettuare tali segnalazioni.

PROMOZIONE DELLE SEGNALAZIONI: TUTELE NORMATIVE

La legge anticorruzione approvata a novembre 2012 introduce alcune tutele per i dipendenti pubblici che segnalano comportamenti illeciti di cui vengono a conoscenza nell'ente in cui lavorano.

Purtroppo dai dati pubblicati dal Global Corruption Barometer di Transparency International pubblicato nel 2013 si evince come la propensione ad esporsi in Italia sia ancora molto bassa rispetto agli altri paesi UE.

Solo il 56% degli intervistati infatti si dice pronto a segnalare, quasi la metà dunque sceglie ancora il silenzio, contro una media UE che si aggira attorno all'75%. Colpiscono anche le cause dichiarate dagli intervistati per la scarsa propensione a segnalare: se il 41% semplicemente ritiene inutile esporsi, perché comunque non servirebbe a niente, un altro 41% ha invece timore delle possibili ritorsioni.

Questi dati evidenziano come sia necessaria una maggiore promozione, anche culturale, dell'istituto del whistleblowing nel nostro paese, ancora troppo poco conosciuto ed utilizzato.

Anche a livello normativo le tutele dovrebbero essere migliorate ed allargate, soprattutto nei confronti dei dipendenti del settore privato, con una legge esaustiva che identifichi anche un organismo esterno ed indipendente atto a ricevere e gestire le segnalazioni.

Un esempio che può essere preso a modello viene dal Regno Unito: il Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA), ha introdotto nuove norme all'interno dell'Employment Rights Act del 1996 (ERA) garantendo un'ampia protezione dalle ritorsioni per gli impiegati che soffiano il fischietto su irregolarità, su problemi specifici o su altre pubbliche preoccupazioni nelle modalità coperte dalla legislazione.

Questa legislazione, in virtù della sua completezza ed estensione, e alla luce del successo riscontrato presso lavoratori e organizzazioni, appare come un modello affidabile e da cui prendere spunto.

STANDARDIZZAZIONE DEI DATI APERTI

In virtù del decreto 33 sulla trasparenza, i dati pubblicati dalle pubbliche amministrazioni devono essere rilasciati in formato «open».

Non è però ancora stato individuato un modello standard per la produzione e pubblicazione di questi dati.

La standardizzazione è invece fondamentale, poiché permette non solo di accedere in maniera semplice e veloce alle informazioni ricercate, ma soprattutto perché consente la comparazione tra dati provenienti da amministrazioni diverse.

L'idea alla base della diffusione degli open data è difatti quella di ridisegnare il rapporto tra cittadino e amministrazione, rendendo quest'ultima più trasparente, aperta e di conseguenze maggiormente responsabile rispetto al suo operato.

L'utilizzo degli open data deve però andare oltre, diventando un vero e proprio strumento in mano al responsabile anticorruzione, che lo agevoli nelle sue funzioni di controllo e monitoraggio.

Attraverso l'analisi degli open data rilasciati dalla propria amministrazione e con semplici strumenti software, il responsabile può infatti rilevare anomalie nelle forniture e nella gestione del personale (assunzioni, nomine) in maniera immediata e semplice.

Ciò che oggi viene troppo spesso vissuto come un ulteriore onere burocratico, può al contrario risultare uno dei più efficaci strumenti per prevenire la corruzione in possesso del responsabile.



Il D.lgs. 33/2013 introduce nell'ordinamento italiano, il cosiddetto «accesso civico», inoltre dà una nuova definizione di trasparenza «intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni».

La trasparenza è utile prima di tutto ai responsabili anticorruzione: un'eccessiva opacità dell'ente impedendo loro di valorizzare agli occhi dei cittadini il lavoro svolto.

Emerge dunque da una parte l'esigenza di pubblicare informazioni, specie quelle riguardanti l'utilizzo delle risorse economiche, aperte e semplici da trovare e consultare; dall'altra una più spiccata attitudine dei cittadini al controllo civico.

UNHEALTHY HEALTH SYSTEM



Transparency International Italia

Davide Del Monte

Fabrizio Sardella

Chiara Putaturo

Susanna Ferro



RiSC

Lorenzo Segato

Valentina Scioneri



ISPE

Francesco Macchia

Francesco Saverio Mennini

Con il contributo di



Commissione

Europea

DG-Home Affaire



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione Pubblica