



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione

BUONE PRATICHE E STRUMENTI ANTICORRUZIONE PER IL SETTORE SANITARIO



SANITA'
TRASPARENTE

SANITA'
ETICA

SANITA'
RESPONSABILE

SANITA'
APERTA

1. Risanare il rapporto tra politica e sanità
2. Rendere trasparenti le forme di utilizzo delle risorse pubbliche
3. Aumentare l'efficienza ed intensificare i controlli sull'attività dei medici e dello staff
4. Riesaminare e modificare le procedure di controllo sulle spese
5. Promuovere l'etica tra i medici e lo staff contro ogni forma di corruzione
6. Aumentare controlli sull'esecuzione dell'appalti in sanità
7. Pubblicare indicatori di attività e di risultati dell'attività dei medici e dei dirigenti
8. Accreditare i privati sulla base delle effettive capacità e sinergie con il pubblico
9. Aumentare il confronto competitivo tra le case farmaceutiche
10. Promuovere e tutelare i *whistleblowers*

11. Rendere pubblici tutti i pagamenti effettuati nella sanità ai diversi livelli

12. Definire in maniera più funzionale i rapporti tra sistema pubblico e sanità privata

13. Aumentare la disponibilità di dati aperti sulla spesa sanitaria

14. Revisionare le regole di finanziamento della spesa sanitaria

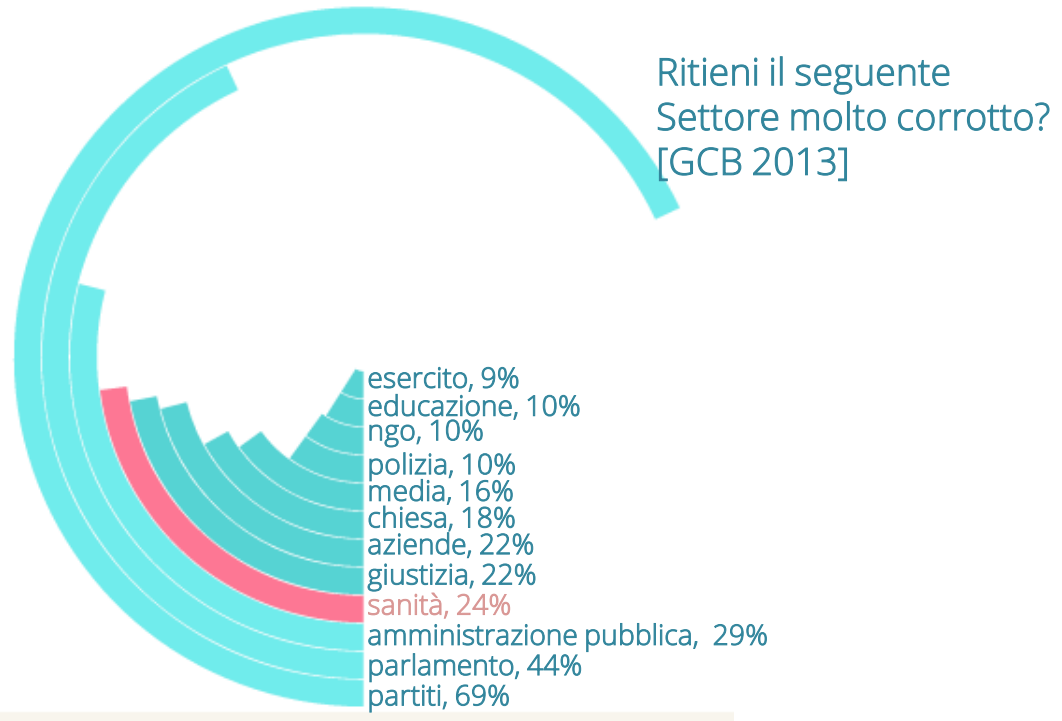
15. Prevenire il rischio di infiltrazioni del crimine organizzato

Corruzione scoperta grazie a controlli esterni

5%

Corruzione scoperta grazie a segnalazioni

40%





SANITA' TRASPARENTE

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 sistema passa attraverso questi step:

1. Inserimento di specifiche clausole relative alla sottoscrizione del Patto di Integrità in tutti i bandi.
2. Sottoscrizione obbligatoria del Patto di Integrità da parte di tutte le imprese partecipanti alle gare e dei dirigenti preposti alle gare; il Patto di Integrità rappresenta un allegato delle domande di partecipazione presentate.
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.
5. Comunicazione agli stakeholders. 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 che intendono partecipare alle gare e, dall'altra parte, scoraggiare le imprese cattive che intendono approfittarsene.

TRACCIABILITA' DELLE SPESE

SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici) è stato creato nel 2003 da Banca di Italia con lo scopo di tracciare i flussi di cassa (pagamenti e incassi) di tutte le amministrazioni pubbliche italiane, centrali, periferiche e locali.

Come riportato dalle associazioni Openpolis e EffeDì, «al momento, i singoli enti che lo producono, ad esempio gli 8.100 comuni italiani, ne fanno un uso parziale e quasi sempre si limitano unicamente a inserire i dati, mentre la leggibilità dei dati è fortemente limitata da una scarsa reportistica rilasciata in formato pdf. Inoltre, il SIOPE non è pubblico. Un apposito decreto ministeriale ne vieta assolutamente l'apertura al pubblico. Gli stessi enti che lo alimentano con i propri dati non hanno un accesso diretto al database SIOPE, nemmeno per la loro parte.»

I dati immessi ed immagazzinati dal potente sistema informatico permetterebbero, se l'accesso fosse consentito ai cittadini e alle organizzazioni della società civile, di monitorare, comparare, valutare i dati di spesa delle ASL, dando così la possibilità di individuare possibili anomalie o casi di mala gestione.



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.



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.

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

FORMAZIONE E COMUNICAZIONE INTERNA ED ESTERNA

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.



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.

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



SANITA' RESPONSABILE

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.

TUTELA E PROMOZIONE DEL WHISTLEBLOWING

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.

PROCEDURE E PIATTAFORME PER LA SEGNALAZIONE

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.

Chi riceve le segnalazioni ha infatti spesso bisogno di approfondire o richiedere ulteriori notizie e informazioni, che 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.



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.



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/o il 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.

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.



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.