

Il recupero della legalità

Francesco Bevere

Direttore generale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

Abstract

La corruzione, solo nel settore sanitario, costa miliardi di euro. Come più volte confermato dalle diverse relazioni della Corte dei conti la sanità continua ad essere un terreno abbastanza fertile per il verificarsi di fattispecie dannose per la finanza pubblica ed in un momento di così rilevante difficoltà economica del nostro paese si comprende bene come le conseguenze negative di tale fenomeno preoccupano ancor di più, anche per l'immagine negativa che, se persistente, potrebbe arrecare gravi danni anche alle grandi capacità di cura del nostro sistema per le quali ancora oggi deteniamo una leadership europea. Infatti, la corruzione costa e accanto ai costi diretti stimati e segnalati puntualmente dalla Corte dei conti, esistono altri costi sempre economici ma indiretti: ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, cattivo funzionamento degli apparati, inadeguatezza se non inutilità di alcuni servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzate. E in una prospettiva più ampia, l'assenza di legalità, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese nazionali ed internazionali, determina una perdita di competitività del nostro paese, nonché di tenuta dell'assetto democratico e dei valori fondanti come l'eguaglianza, la trasparenza dei meccanismi decisionali e la fiducia nelle Istituzioni.

Secondo la definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, la salute è "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non semplicemente l'assenza di malattie o stati di malessere". Comunque lo si definisca, è facile comprendere come trovarsi in uno stato di buona salute rappresenti un bene di primaria importanza per il singolo e di conseguenza per la collettività nel suo complesso, affinché questo obiettivo si possa raggiungere è essenziale un Servizio sanitario nazionale sostenibile. La sostenibilità in sanità comprende oltre ai fattori strettamente economici anche altri fattori quali lo sviluppo, la cultura manageriale, la trasparenza, la ricerca e l'innovazione. Sviluppare un Servizio sanitario nazionale sostenibile e competitivo vuol dire, quindi, porre attenzione ed investire su tutti questi fattori, ma significa, soprattutto, ripensare il modello organizzativo e gestionale del sistema orientandolo sempre di più all'efficienza, all'appropriatezza e all'utilizzo etico delle risorse. Non a caso mentre continuiamo ad essere tra i migliori sistemi di assistenza al mondo, negli ultimi tempi il nostro sistema sanitario è apparso indebolito ed impoverito dalla corruzione, dalla disorganizzazione, dall'inefficienza e dalla scarsa trasparenza.

Il recente rapporto della Guardia di Finanza e della Corte dei conti ha fornito una fotografia molto preoccupante riguardo alla corruzione, che si presenta liquida e dilagante nel nostro paese. Il comportamento di alcuni dipendenti pubblici provoca oltre che un danno rilevante all'erario, un sentimento di sfiducia della collettività nei confronti di chi, a vario titolo e livello, è chiamato a gestire la "cosa pubblica". Questa attività, più di chiunque altra, dovrebbe ispirare colui che è chiamato a realizzarla, a farlo con senso etico e responsabilità. A maggior ragione se si opera nella sanità. E dal rapporto si evince che proprio la sanità è il settore più interessato: 1.176 soggetti coinvolti per un totale di danni alla spesa pari ad 1 miliardo e 280 milioni di euro.

Sebbene una politica di contrasto alla corruzione e all'illegalità non può fare a meno di un dissuasivo sistema di repressione dei singoli e personali episodi di malaffare, l'altra ricetta consiste nella realizzazione di percorsi concreti, mirati e diretti alla prevenzione del fenomeno, attraverso un irrobustimento della trasparenza e dell'efficienza gestionale, la promozione della cultura della legalità e dell'etica pubblica anche attraverso percorsi formativi specifici, l'attivazione all'interno delle organizzazioni di

specifici sistemi di monitoraggio e di allerta idonei a prevenire la realizzazione di comportamenti illeciti. A questo proposito il Patto per la salute 2014-2016 ha affidato ad Agenas il compito di realizzare uno specifico sistema di monitoraggio, analisi e controllo dell'andamento dei singoli sistemi sanitari regionali che consenta di rilevare in via preventiva, attraverso un apposito meccanismo di allerta, eventuali e significativi scostamenti delle *performance* delle aziende sanitarie e dei sistemi sanitari regionali, in termini di qualità, quantità, sicurezza, efficacia, efficienza, appropriatezza ed equità dei servizi erogati. Questo significa che ci si concentrerà sui risultati e sulle *performance* delle organizzazioni sanitarie, al fine di intervenire prima che si realizzino le condizioni che impongono l'adozione di misure straordinarie. Significa controllare le attività degli erogatori sanitari, attraverso il rafforzamento della trasparenza, per verificare che ne siano rispettati tutti gli standard previsti e significa, al contempo, che nel momento in cui l'erogazione dei servizi viene messa a repentaglio, AGENAS sarà in grado di individuarne preventivamente ogni minimo scostamento, affinché esso non produca nel tempo sprechi di risorse e difetti nella *performance* gestionale e nella erogazione dei servizi sanitari, a danno dei cittadini.

Tra gli obiettivi di Agenas vi è, quindi, quello della trasparenza, dell'efficacia e dell'appropriatezza degli interventi clinici e dell'efficienza gestionale. Non vi è dubbio, infatti, che la principale causa dei fenomeni di corruzione in sanità risiede proprio nel cattivo funzionamento e nella mancanza di trasparenza della macchina amministrativa. È assolutamente necessario realizzare in sanità un sistema di regole e comportamenti rivolti alla riduzione dei rischi connessi alla cattiva gestione, all'improvvisazione amministrativa, alla negligenza. È qui che si annida l'avvio di percorsi di corruzione. Tenuto conto del fatto che di norme in materia ve ne sono tante sia in un'ottica di prevenzione che di repressione del fenomeno, l'azione che l'Agenas può mettere in campo consiste proprio nell'individuazione di modelli organizzativi/gestionali idonei a prevenire l'insorgere di tale fenomeno, anche in sinergia con altre istituzioni. Per tale ragione, l'AGENAS e l'Autorità nazionale anticorruzione hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa per la realizzazione di una collaborazione di natura amministrativa finalizzata ad individuare e sperimentare modelli integrati di controllo interno per la gestione dei rischi collegati al governo delle aziende sanitarie. Lo scopo è quello di supportare i sistemi sanitari nell'adozione di misure idonee a realizzare processi aziendali corretti, efficaci ed efficienti, anche con speci-

fico riferimento al raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e legalità e attraverso il recupero dei valori di integrità e di etica professionale ed aziendale. Sulla base dei contenuti del Protocollo d'intesa, l'Anac e l'Agenas collaboreranno anche nella redazione di specifiche linee guida che affrontino i temi della *governance* amministrativa, della corruzione e del conflitto di interessi in sanità.

Gli asset strategici su cui l'Agenas si concentrerà nel prossimo futuro

La promozione della trasparenza. Un'amministrazione trasparente è un'amministrazione educata al comportamento legittimo e volta al buon andamento, ovvero un'amministrazione utile allo sviluppo sociale ed economico e strumento di progresso civile.

L'efficienza gestionale. È necessario porre in essere ogni strategia utile all'utilizzo etico delle risorse e al miglioramento della riduzione degli sprechi attraverso un programma di revisione e aggiornamento della struttura gestionale e della *governance* delle aziende ospedaliere. L'accento sarà posto quindi sulle attività, le funzioni, la struttura, la regolamentazione interna, le modalità attraverso cui si svolgono i processi organizzativi e sul presupposto che l'inappropriatezza degli interventi clinici ed assistenziali costituisce l'indicatore dell'esistenza di una patologia, la spia della presenza di un difetto di organizzazione.

La formazione manageriale e la promozione della cultura del merito. Le attività svolte nel sistema sanitario, infatti, si contraddistinguono per un elevato grado di complessità e sofisticatezza, che non lasciano molto spazio all'improvvisazione. Esse richiedono una particolare preparazione e, quindi, un'attitudine ed una formazione specifica anche di coloro che a vario titolo saranno coinvolti nel delicato compito di guidare il cambiamento e mi riferisco ai *policy maker*, ai direttori generali, amministrativi e sanitari delle aziende sanitarie, ai sub commissari delle Regioni in piano di rientro e a tutti coloro che sono chiamati a porre in essere attività complesse come quelle derivanti dalla realizzazione dei programmi di riorganizzazione e riqualificazione dei sistemi sanitari regionali. Un processo generale di riprogettazione del sistema, di riqualificazione e di riorganizzazione in termini di capacità di governo, richiede che sia realizzata l'alta formazione di coloro che saranno destinati a guidare il cambiamento. Per tale ragione l'AGENAS, organizzerà, in collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione, una specifica sezione per l'alta formazione manageriale in ambito sanitario, che si occupi dei temi specifici del *management* sanitario e delle politiche della salute.

Come è evidente, si tratta di un cambiamento culturale che attraversa le organizzazioni sanitarie e, quindi, le persone che a vario titolo e livello in esse sono inserite per assicurare l'assistenza sanitaria. I cambiamenti in genere richiedono tempo, ma il cambiamento culturale è qualcosa di più e richiede pazienza e determinazione, soprattutto se comporta anche una rieducazione ai comportamenti etici. Non vi è dubbio che la nostra sanità stia vivendo una crisi di valori che ha determinato nel tempo una crisi di identità del sistema, elemento quest'ultimo che i *policy maker* devono tener ben presente nel momento in cui intraprendono scelte e pon-

gono in essere strategie di governo dei sistemi e dei processi.

Tuttavia, quando penso al termine "crisi" non posso che interpretarlo in un'accezione positiva. "*Krisis*" ovvero momento che separa; il momento che segna il cambiamento in bene o in male di una malattia e dal quale si giudica se si può guarire o meno. Questa crisi di valori non può che sfociare in un cambiamento ed Agenas sta collaborando con le altre Istituzioni affinché si possano eliminare una volta per tutte le cause che l'hanno determinata, soprattutto attraverso iniziative volte al recupero dei valori della legalità e della trasparenza in sanità.