

Come garantire l'equilibrio del sistema: le azioni da intraprendere per contrastare l'illegalità

Nerina Dirindin¹, Leonardo Ferrante², Chiara Rivoiro³, Paolo Trande⁴

¹Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche, Università degli Studi, Torino e Presidente Coripe Piemonte; ²Responsabile Scientifico, Riparte il Futuro; ³Agenzia Regionale per i Servizi Sanitari, Settore Innovazioni, sperimentazione e sviluppo (HTA-HS), Regione Piemonte; ⁴Avviso Pubblico

Riassunto. L'articolo propone un'analisi delle azioni importanti che politici, professionisti e cittadini devono intraprendere per garantire "una sanità dalle mura di vetro (affinché tutti i processi siano visibili), ma dalle porte blindate (per impedirne l'accesso all'illegalità)".

Per vincere la battaglia contro l'illegalità è necessario intervenire trasversalmente su tutto il sistema di tutela della salute senza trascurare la cultura della valutazione e del confronto con quanto accade in altri paesi, per mobilitare potenti energie di prevenzione e contrasto delle frodi, dell'illegalità, dell'opacità e della corruzione.

Parole chiave. Lotta contro l'illegalità, cultura della valutazione, azioni prioritarie.

Classificazione JEL. D73, I18, K32.

Abstract. The document proposes an analysis of the important measures to be taken by politicians, professionals, and citizens in order to guarantee "a healthcare with glass walls (so that all process are visible), and security doors (to prevent the illegality to enter)".

To win the battle against illegality it is necessary to take measures across the whole health protection system without omitting the evaluation culture and the comparison with the reality in other countries in order to activate powerful energies preventing and fighting frauds, illegality as well as non-transparency and corruption.

Key words. Battle against illegality, evaluation culture, priority measures.

JEL classification. D73, I18, K32.

1. Introduzione

La lotta all'illegalità e alla corruzione deve essere 'senza quartiere', ma è indispensabile definire le priorità di intervento per agire al cuore del problema e garantire una sanità dalle mura di vetro (affinché tutti i processi siano visibili), ma dalle porte blindate (per impedirne l'accesso all'illegalità).

Come in presenza di una qualsiasi malattia, la prima cosa da fare è la diagnosi. Capire che cosa permette lo sviluppo del problema è fondamentale per permetterci di individuare dove l'illegalità e le frodi hanno terreno fertile. Il passo successivo è la definizione di una terapia. Importante è distinguere due livelli: quello della prevenzione e quello del contrasto, che non sono indipendenti, ma funzionali tra loro. Occorre generare un sistema capace da un lato di essere "resistente alla corruzione" e "vaccinato" ai fenomeni d'illegalità, dall'altro in grado di espellere dal suo interno chi lo mina, contrastando e perseguendo comportamenti scorretti.

È bene sottolineare che per vincere la battaglia contro l'illegalità è necessario intervenire trasversalmente su tutto il sistema di tutela della salute. L'ampissimo numero degli attori coinvolti presuppone un lavoro di declinazione della 'terapia' anticorruzione a tutti i livelli: il decisore politico, i professionisti legati direttamente o indirettamente al mondo della salute e infine i cittadini. Approfondiremo quindi sia le azioni che i politici e i professionisti possono sviluppare sia ciò che ciascuno di noi, come cittadino, può fare.

2. Politici e professionisti: cosa possono fare

La prima azione che politici e professionisti possono intraprendere è l'analisi dei processi che avvengono all'interno di una struttura. Per 'analisi dei processi' si intende, ad esempio, lo studio del percorso che porta all'approvvigionamento dei materiali o quello attraverso il quale vengono prese decisio-

ni strategiche sulle risorse, sul personale o sull'accreditamento delle strutture erogatrici. Un'ottima fonte di informazioni è rappresentata dagli stessi professionisti e utenti che vivono il settore quotidianamente. Con strumenti quali questionari o interviste è possibile determinare in quali aree la corruzione è percepita maggiormente. I risultati delle analisi, confrontati con alcune variabili oggettive come il livello dei prezzi di acquisto o i tempi di attesa per un determinato trattamento, permettono di individuare la presenza di opacità, anomalie, discordanze in determinate aree e definire quindi le priorità di intervento nella lotta all'illegalità.

Altri strumenti importanti, come le regole per la selezione del personale, la Carta di Pisa, il sistema dei controlli, la formazione sono analizzati qui di seguito.

2.1. Regole di selezione del personale

La scelta del personale riveste un ruolo chiave, in particolare per tutte le aree che per loro natura sono maggiormente critiche. In quest'ambito una corretta procedura di selezione è un presupposto determinante. La trasparenza nel processo decisionale, la chiarezza nei requisiti necessari per svolgere un determinato compito e la verifica della presenza degli stessi sono un primo passo per evitare il diffondersi dell'illegalità e delle clientele. In particolare, la correttezza nella selezione della dirigenza può avere ricadute positive molto ampie, favorendo la diffusione di fiducia e integrità tra tutto il personale. Un dirigente percepito come persona onesta, corretta e competente è un potente deterrente al diffondersi dell'illegalità in tutti i livelli di una struttura.

I criteri devono essere quindi quelli del diritto e del merito e le procedure devono essere certe e trasparenti.

2.2. Regole di comportamento del personale: la Carta di Pisa

La presenza di un codice etico fondato su integrità ed etica pubblica è un primo passo nella lotta alla corruzione nelle singole organizzazioni. L'aspetto determinante è tuttavia l'applicazione dello stesso. Più che un'imposizione burocratica, questo deve rappresentare un presupposto condiviso e accettato da parte di tutti gli operatori. In questo senso la semplice emanazione di un codice non aiuta a risolvere il problema, ma è necessaria una continua opera di formazione sui comportamenti corretti e l'effettiva presenza ed applicazione di misure sanzionatorie quando non sono rispettate le regole che l'etica professionale impone.

La creazione di un codice etico può essere un momento di partecipazione e riflessione interna tra tutti

i livelli, un lavoro di squadra che mette al primo posto l'integrità.

Un esempio positivo è quello della Carta di Pisa, iniziativa sostenuta da 'Avviso pubblico', il network di enti locali per la legalità e contro le infiltrazioni mafiose, rivolto agli amministratori politici. Dal febbraio 2012 la Carta di Pisa ha prodotto un piccolo ma significativo effetto-valanga: decine di Comuni, Province e Regioni si sono attivati per introdurlo nel proprio ordinamento.

Il percorso avviato sta innescando un circolo virtuoso di formulazione dal basso delle politiche di prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali tramite la sensibilizzazione di amministratori, funzionari e cittadini sui temi dell'etica pubblica.

Il senso profondo di un'esperienza come quella della Carta di Pisa sta nel tentativo di riattivare i circuiti di partecipazione e responsabilità politica, e di rianimare la fiducia dei cittadini verso i propri rappresentanti nelle istituzioni, che è l'humus della vita democratica.

Un'ottima possibilità è quella di lavorare alla revisione e all'ampliamento della Carta di Pisa per fare in modo che anche le aziende sanitarie e le organizzazioni sociali possano adottarla e farne propri i principi e valori.

2.3. Miglioramento del sistema dei controlli: il whistleblowing e il referente anticorruzione

La corruzione e l'illegalità possono essere arginabili ma non eliminabili a priori. I controlli sono quindi inevitabili e indispensabili. Esistono istituzioni predisposte a monitorare dall'esterno, ma ovviamente non è possibile riuscire ad essere puntuali sull'intero settore di tutela della salute. Solamente un controllo che viene dall'interno può garantire un livello di dettaglio molto più allargato.

Fra gli strumenti interni di monitoraggio ricordiamo il *whistleblowing*, cui si è fatto cenno in questo stesso numero parlando delle innovazioni introdotte nella legge 190/2012 (pagina 138). Il *whistleblower*, o 'vedetta civica', è colui che denuncia una situazione di illecito a cui assiste. Come è stato detto, la legge 190/2012 ha introdotto prime forme di tutela del lavoratore che riporta alle autorità competenti le azioni illecite di cui viene a conoscenza. In altri paesi, tra i quali gli Stati Uniti, si prevedono forme di tutela ben più ampie che, oltre al posto di lavoro e alla segretezza, garantiscono anche un'indennità monetaria a chi riporta informazioni utili. La legge 190/2012 ha perciò colmato una prima parte del nostro divario rispetto ad altri paesi (vedi figura)¹.

¹Transparency international, *Global corruption report 2006*, Transparency international, London, 2006

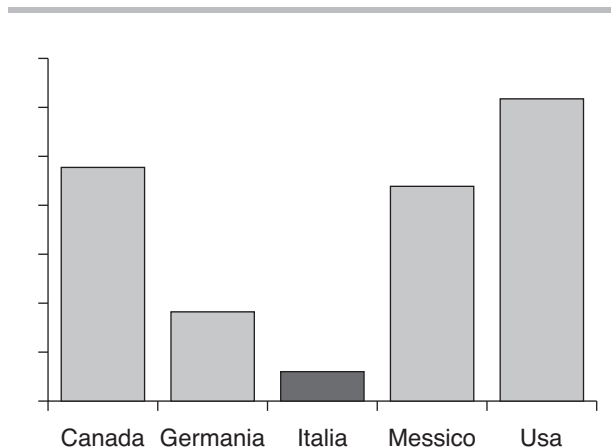


Figura - Indice di tutela del whistleblowing. Fonte: Transparency international, 2006.

Anche il referente anticorruzione, del quale si è approfondito il ruolo a pag. 139 di questo stesso numero, gioca un ruolo importante nella battaglia per la legalità, ma a patto che la figura prevista da un lato sia calata nella realtà, quindi non risponda esclusivamente a un modello ideale come troppo spesso emerge dal quadro normativo, e dall'altro vada oltre i limiti formali tramite percorsi aggiuntivi e propositivi di cui può farsi garante.

2.4. Trasparenza e accountability

La trasparenza è da sempre uno dei migliori antidoti contro la corruzione. La presenza e la facile reperibilità di tutte le informazioni che riguardano le singole aziende sanitarie o le singole strutture erogatrici può aiutare sia nella prevenzione delle pratiche corrottive sia nel contrasto. In particolare per le aree maggiormente critiche, quali gli acquisti e la contrattualistica in genere, un ottimo livello di trasparenza e rendicontazione (*accountability* per gli inglesi) può limitare molto le possibilità di proliferazione dell'illegalità. Dalla prospettiva del cittadino, la possibilità di ottenere informazioni, in particolare per quanto riguarda il livello locale, può favorire una scelta consapevole dei rappresentanti politici anche in funzione di come vengono gestite le politiche sanitarie e sociali.

2.5. Formazione all'etica pubblica

Per il contrasto dell'illegalità, la formazione è uno strumento al contempo di prevenzione e di terapia: è un elemento indispensabile per 'illuminare' la salute e garantire sostegno vicendevole a chi promuove il mantenimento di un sistema sano. L'inserimento dell'etica nei vari livelli di istruzione – ed in particolare per quelli più a rischio – può dare i suoi frutti, in un'ottica di medio-lungo periodo. Nel mondo ribaltato, creato dalla corruzione, a essere più a ri-

schio sono i professionisti del domani, quelli che occuperanno ruoli rilevanti nei vari ambiti della tutela della salute. Il meccanismo alla base della formazione è la creazione di barriere morali, che alzino il costo morale con cui deve fare i conti una persona tentata da comportamenti disinvolti o scorretti. Si tratta di misure che non danno risultati in breve tempo. Nell'immediato tuttavia la formazione sia del professionista sia dell'utente su come si riconosce o come si diffonde l'illegalità può aiutare a creare una maggiore consapevolezza del problema oltre che a individuarlo più facilmente.

2.6. Sostegno alla buona politica

Non c'è vera salute senza 'buona' politica.

E la buona politica si fonda su alcune regole, che sintetizziamo in cinque punti.

Occorre che il livello politico:

- si riappropri del ruolo di indirizzo pubblico che gli è proprio, volto a garantire un sistema sanitario e sociale capace di riconoscere e farsi carico dei bisogni dei cittadini;
- inizi a preoccuparsi dell'appropriatezza organizzativa del sistema sanitario e sociale, evitando di difendere lo *status quo* a prescindere (ad esempio, il piccolo ospedale), e riconoscendo la superiorità dei modelli a rete;
- sia capace di limitare il potere delle *lobby* che difendono specifici interessi, piuttosto che l'interesse dell'intera collettività;
- sia capace di fare scelte di programmazione che guardino al lungo periodo, non solo al breve, anche sostenendo la ricerca;
- sia in grado di fare investimenti in settori strategici, anche se a bassa redditività, ad esempio orientando i finanziamenti verso progetti di prevenzione primaria sui bambini, piuttosto che a investimenti tecnologici spesso inutili, dove sicuramente l'illegalità ha maggiore possibilità di verificarsi.

In molti territori del nostro paese, il sistema di tutela della salute si è sviluppato nel rispetto più o meno pieno delle regole di cui sopra. Ma in molti altri ha prevalso la cattiva politica, che ha utilizzato il sistema di welfare per coltivare clientele e alimentare consenso nelle scelte del personale così come nella programmazione dei servizi. Si pensi alle molte battaglie per la difesa di piccole strutture ospedaliere che a tutto rispondono tranne che ai veri bisogni di sicurezza ed efficacia delle cure.

La cattiva politica non può garantire il buon funzionamento dei servizi sanitari e sociali, il buon uso delle enormi risorse ad essi dedicate, la scelta di buoni amministratori e l'interesse generale. Il conflitto fra cattiva politica e sistema di welfare non si è

mai arrestato e, pur registrando passi in avanti rispetto alle vecchie pratiche spartitorie, presenta ancora aspetti problematici in molte realtà territoriali.

3. I cittadini contro l'illegalità

Come rendere reali ed efficaci questi diritti fondati sulla accessibilità dei dati? Concretamente, come garantire un'azienda sanitaria locale trasparente? Quale il possibile contributo di ogni cittadino?

Prima di tutto è utile informarsi e informare.

I principi di integrità e trasparenza si declinano, quando si parla di cittadinanza, nell'espletamento dei diritti/doveri di conoscere, monitorare, partecipare.

Anche i cittadini sono equilibrati sul filo del sistema-salute. Nessuno può rimanere spettatore passivo dell'illegalità, per non finire con l'esserne complice. Per questo si parla di obblighi di cittadinanza. Più che di diritti individuali (il singolo difficilmente riesce a controllare e conoscere tutto), si tratta di diritti collettivi, ed è indispensabile un lavoro di presenza reale e presidio dei territori garantito dai soggetti intermedi come lo sono Libera, il Gruppo Abele e Avviso Pubblico. In questa direzione va l'ultima campagna sul territorio nazionale, portata avanti dalle due associazioni sopracitate denominata 'Riparte il futuro': uno strumento prevalentemente web, che vuole parlare a tutti diffondendo la cultura dell'anticorruzione e che fa *advocacy* verso le istituzioni democratiche al fine di modificare le incongruenze della disciplina anticorruzione. Spesso, parlando di corruzione ed illegalità, la sensazione comune è che sia un fenomeno ineliminabile. Nulla di più falso: è necessaria una rottura netta con tale luogo comune e il cittadino può fare molto per aiutare la lotta al malaffare. Le strade sono principalmente due: informarsi e informare. L'informarsi permette di avere una visione chiara e consapevole di ciò che sta avvenendo nella realtà, in particolare a livello locale, ed effettuare una scelta consapevole durante le consultazioni politiche. Al contempo il cittadino può avere, in base alle proprie esperienze, informazioni utili riguardo a dove si annida l'opacità, che è necessario condivida sia con gli altri utenti che con gli organi competenti, in modo da rompere il muro di omertà che per troppo tempo ha permesso all'illegalità di proliferare.

3.1. La sfida della fruibilità dei dati

La legge prevede che tutti i dati delle aziende sanitarie siano messi a disposizione in modalità aperta nelle pagine web ad essi dedicate e denominate "Amministrazione trasparente". Le informazioni devono inoltre essere facilmente leggibili, immediata-

mente comprensibili, comunicabili senza difficoltà.

Per garantire ciò, occorre che si creino delle piattaforme web in grado di trasformare il numero grezzo e tradurlo, ricorrendo ad immagini e grafici, in chiare voci in riferimento ai differenti servizi offerti. È un diritto che il cittadino può e deve chiedere qualora non si provveda al riguardo. Oltre alle voci di spesa, devono essere rese disponibili le procedure che portano alla selezione del personale, affinché sia evidente che sono merito e competenza, e non patti occulti, a guidare le decisioni.

È in questo modo che la trasparenza aiuta a prevenire e contrastare l'illegalità: nel momento in cui si accende un faro sulle zone grigie, si impedisce all'illecito di proliferare. Tutto questo è già richiesto dalla nuova disciplina di riordino della trasparenza, che diventa viva nella misura in cui ci impegniamo a chiederne il rispetto.

3.2. Creare una cittadinanza consapevole e partecipativa

Accanto ai portali online, occorre accompagnare la società civile alla lettura delle informazioni messe a disposizione, specie per informare chi fa più fatica, creando anche occasioni che non passino per il web. Dalla lettura delle informazioni e dal raffronto con altre esperienze comparabili, possono emergere situazioni poco chiare da approfondire e da segnalare ai responsabili a livello politico e tecnico.

Accanto ai processi di pubblicizzazione delle informazioni, è necessario creare idonei strumenti che permettano agli utenti dei servizi sanitari e sociali di dare le proprie valutazioni sul livello di servizio offerto.

Spesso, dove alberga l'illegalità e il malaffare, la gestione della cosa pubblica non è né efficace né efficiente, con evidenti conseguenze nella qualità dei servizi offerti ai cittadini. Un'ideale piattaforma che sia in grado di raccogliere dati sulle esperienze dei pazienti può essere un'ulteriore fonte di luce sulle zone d'ombra. L'obiettivo è di sviluppare un processo continuo di monitoraggio e controllo che permetta, grazie alle pressioni che i cittadini possono esercitare sul livello tecnico e politico, di prevenire illegalità e corruzione.

Accanto alla raccolta di opinioni sulla qualità del servizio sanitario è possibile prevedere sistemi che raccolgano informazioni dai cittadini che sono venuti direttamente in contatto con episodi di illegalità, con un meccanismo simile al *whistle-blowing*.

Le buone esperienze devono diventare un modello per tutte le aziende sanitarie e per gli enti territoriali. Ciò deve essere possibile grazie all'azione non solo dei professionisti e dei politici che hanno promosso e realizzato le singole esperienze, ma anche

dei cittadini che possono richiedere il trasferimento delle buone pratiche.

È infatti possibile attivare dei processi partecipativi attraverso i quali la società civile domanda alle proprie aziende sanitarie di dotarsi di strumenti di trasparenza, per garantire il buon funzionamento della rete dei servizi.

Mai come oggi il diritto alla salute passa anche attraverso la capacità di monitorare, partecipare, conoscere, fare la propria parte.

4. La cultura del confronto

La cultura della valutazione e del confronto può mobilitare potenti energie di prevenzione e contrasto delle frodi, dell'illegalità, dell'opacità, della corruzione.

Il confronto implica la disponibilità di tutte le informazioni necessarie per comparare le diverse realtà, per ricercare le cause degli inevitabili scostamenti, per individuare correttivi. In altri termini per imparare dalle esperienze, nostre e degli altri, e per migliorare le nostre performance, non solo in termini economici (di costo o di ricavi) ma soprattutto di risultati ottenuti dal punto di vista del benessere della popolazione.

Partiamo da un'idea elementare: niente e nessuno condanna l'Italia a restare imbrigliata nell'illegalità. Non c'è alcun destino già scritto o fato inevitabile. L'illegalità è una questione di scelte che avvengono tra uomini, e può essere combattuta con altre scelte, di segno opposto.

Tanto più che illegalità e corruzione coinvolgono un numero piuttosto contenuto di persone, mentre la gran parte degli individui opera nel giusto. Per questo è necessario garantire il più, costruendo con loro strumenti concreti, anche ispirandosi alle esperienze internazionali, ormai numerose anche nel settore della tutela della salute. Diversi casi oltre confine mostrano come si possa passare da un'illegalità diffusa ad una dimensione episodica.

Di seguito alcune brevi considerazioni sulle esperienze di due paesi con sistemi di welfare molto diversi, ma con analoga attenzione al problema delle frodi e degli abusi nel settore sanitario: gli Usa e il Regno Unito. Il primo privilegia i controlli esterni, il secondo prevede controlli interni capillari. Si tratta di approcci che potrebbero trovare un riscontro positivo anche nel nostro contesto nazionale.

4.1. La sensibilizzazione e la formazione: l'esperienza degli Stati Uniti

La percezione dell'utente e del professionista dell'illegalità è un fattore determinante nello sviluppo delle azioni di contrasto. Per questo uno dei temi

ricorrenti nelle strategie di lotta sono campagne di sensibilizzazione sulle conseguenze degli illeciti, con il fine di eliminare la tolleranza sociale verso il fenomeno.

Negli Stati Uniti è stato istituito il 'Senior Medicare Patrol'. Si tratta di una task force con il compito di istruire i cittadini nell'identificazione, prevenzione e denuncia delle frodi al programma pubblico Medicare. Su tutto il territorio degli Stati Uniti sono presenti circa 65.000 *senior medicare patrols*. I risparmi, ottenuti tramite le denunce dei cittadini direttamente collegati all'attività del gruppo, sono stimati in 106 milioni di dollari². Sempre nell'ottica di ottenere una cittadinanza attiva nella lotta alle frodi è stato istituito un apposito *call-center* al quale ogni utente può riportare in forma del tutto anonima informazioni riguardanti le frodi di cui è stato vittima. Sono poi state svolte opere di semplificazione delle informazioni rivolte al cittadino e dei documenti consegnati a questo. Un esempio è dato dalla semplificazione delle fatture per i servizi ricevuti, in modo che sia più agevole il controllo da parte del cittadino per evitare l'attribuzione da parte delle strutture private di prestazioni non erogate o non richieste.

Positiva è anche l'esperienza del *whistleblowing*. Abbinato alla creazione di una specifica task force all'interno dell'organo di polizia, la cosiddetta Heat (Health care fraud prevention and enforcement action team), lo strumento ha prodotto il recupero di 2,3 miliardi di dollari, nel solo 2011, indebitamente sottratti dalle frodi al settore.

4.2. Il contrasto delle frodi nel Regno Unito

Qualora non sia possibile prevenire la corruzione è necessario attuare una politica di contrasto che preveda azioni utili a fermare l'illegalità. Anche in questa fattispecie le possibilità sono molteplici.

Un ottimo esempio è rappresentato dal Nhs counter fraud, nel Regno Unito. Si tratta di un organo indipendente rispetto al Servizio sanitario nazionale inglese con ampi poteri ispettivi e di indagine su tutto il settore. Un aspetto caratteristico della strategia è la presenza capillare dell'ente in ogni distretto della sanità inglese. A livello locale infatti deve essere nominato un soggetto che rispetti i rigidi criteri determinati dal Counter fraud, con compiti sia ispettivi sia di prevenzione all'interno del singolo distretto. Contestualmente alla creazione dell'ente sono stati previsti appositi corsi di formazione per gli operatori che operano all'interno del Counter fraud.

²http://www.aoa.gov/AoA_programs/Elder_Rights/SMP/index.aspx

Le attività di investigazione sono svolte grazie agli ampi poteri ispettivi di cui gode l'ente riassumibili in³:

- accesso a tutte le strutture dei distretti sanitari,
- richiesta di informazioni a qualsiasi dipendente,
- accesso a qualsiasi documento entro sette giorni dalla richiesta.

In caso di accertamento di una frode sono previste procedure per il recupero delle somme indebitamente sottratte alla sanità.

Il beneficio netto stimato per le attività del Nhs counter fraud è di 675 milioni di sterline, incluso delle somme recuperate per mezzo delle azioni legali e della riduzione della corruzione grazie all'attività di prevenzione.

5. Non solo contrasto e prevenzione, ma anche ricostruzione

Il contrasto della corruzione è sicuramente prioritario ma nell'immediato il problema è ripristinare la legalità in modo da tornare a fornire servizi di qualità ai cittadini. Data l'importanza della sanità non è di per sé possibile interrompere l'erogazione di determinati servizi. È quindi necessario intervenire 'in corsa', in modo da permettere ai cittadini di accedere alle prestazioni di cui necessitano e al contempo ricostruire ciò che l'illegalità ha distrutto.

Un ottimo esempio in tal senso è il caso della Villa Santa Teresa di Bagheria, nel palermitano, diventata tristemente famosa per le vicende collegate alla criminalità organizzata. Per limitare il fenomeno della mobilità sanitaria, purtroppo spesso presente in Sicilia, la clinica confiscata alla mafia è stata trasformata in un polo di eccellenza nell'ortopedia. Tale progetto nasce dall'accordo tra l'Istituto Ortopedico Rizzoli e la Regione Sicilia. Grazie all'iniziale trasferimento di personale è stato possibile avviare il progetto in tempi relativamente brevi e restituire così ai cittadini i servizi di qualità che mafia e corruzione hanno per troppo tempo sottratto.

6. Conclusioni

Opacità, inefficienze e illegalità sono pervasive in tutti i sistemi di tutela della salute, compreso il nostro Servizio sanitario nazionale, pur con notevoli divari fra le diverse realtà territoriali e settoriali.

Alcuni strumenti sperimentati con successo in altri paesi potrebbero trovare applicazione su tutto il

territorio nazionale e contribuire a contrastare il fenomeno. Ad esempio, la normativa sul *whistle-blowing*, recentemente introdotta in Italia, potrebbe produrre effetti positivi, soprattutto se progressivamente implementata; ma è possibile che, nelle realtà segnate dall'ingerenza della criminalità organizzata, possa risultare scarsamente efficace per il timore di ritorsioni nei confronti del *whistleblower*.

Il modello americano con un controllo esterno da parte degli organi di polizia estremamente settoriale trova già un equivalente nell'operato dei Nas. Tuttavia i controlli esterni richiedono inevitabilmente l'utilizzo del sistema giudiziario, le cui tempistiche in Italia sono ben note.

Il sistema dei controlli centralizzati con una forte componente tecnologica, sebbene efficace nel contesto statunitense e a costi relativamente contenuti, difficilmente potrebbe trovare una altrettanto efficace applicazione nel contesto italiano. Il divario in termini di sistemi informativi, a livello regionale e locale, richiede infatti elevati investimenti, un notevole sforzo di coordinamento e tempo non brevi.

L'approccio del Nhs counter fraud del Regno Unito, con controlli di tipo interno, potrebbe in teoria risultare più efficace nel Servizio sanitario nazionale. Tuttavia la gestione della sanità in Inghilterra risulta più accentrata rispetto alla realtà nazionale. A livello italiano sarebbe quindi necessario un notevole sforzo di coordinamento per coniugare le esigenze del livello regionale e locale con quelle del livello nazionale.

Fortunatamente il nostro sistema di tutela della salute è relativamente sano ed efficace. La gran parte degli operatori presta la propria attività con passione e professionalità, immune da distorsioni e abusi. Ciò nonostante nel sistema sono presenti, a macchia di leopardo, numerose criticità quanto a trasparenza e legalità, la cui estensione è però di difficile quantificazione. A livello generale è possibile affermare che le aree probabilmente soggette ad una maggiore interferenza da parte dell'illegalità siano gli appalti e le forniture, gli accreditamenti delle strutture private, l'acquisto di prestazioni tariffate, l'attività intramoenia. Si tratta però di ipotesi, in quanto non esistono studi in proposito.

Per quanto riguarda le infiltrazioni della criminalità organizzata, la sanità è oggetto di crescente attenzione da parte della mafia per le possibilità di profitti illegali. Ciò avviene principalmente nella contrattualistica, nella gestione degli accreditamenti e nella gestione clientelare del personale.

Alcuni degli strumenti recentemente introdotti o potenziati dalla normativa italiana potrebbero produrre buoni risultati nel contrasto delle criticità. In particolare la trasparenza nelle procedure e nei risultati potrebbe avere un impatto positivo nel limitare il feno-

³Nhs, *Direction to Nhs bodies on Counter fraud measures*, 2004.

meno negli appalti e nelle forniture, mentre è probabile che controlli interni efficaci limitino il diffondersi degli abusi nel rimborso delle prestazioni ai provider e nell'attività intramoenia. La creazione di un sistema di tutele e incentivi per chi denuncia eventuali abusi può essere d'aiuto nella repressione di alcune fattispecie. Infine va considerato che politiche *una tantum* difficilmente ottengono risultati duraturi. Gli strumenti da adottare devono pertanto essere sviluppati in maniera sistematica e regolarmente implementati. In

particolare non va dimenticato che essendo la corruzione mutevole nel tempo, a seconda delle possibilità che il sistema offre, il suo contrasto richiede un'attenzione continua alla nuove modalità con cui il fenomeno potrà manifestarsi in futuro.

Conflitto di interessi

Nessuno

Autore per la corrispondenza

Nerina Dirindin, nerina.dirindin@unito.it