

Condizioni di rischio per illegalità e corruzione in ambito sanitario. Quali strumenti di prevenzione?

CHIARA RIVOIRO¹

¹Medico neurologo; Gruppo di lavoro Illuminiamo la salute.

Pervenuto su invito il 26 aprile 2016.

Riassunto. La Sanità presenta specifici fattori di rischio per illegalità e corruzione: è una realtà nodale dal punto di vista economico, politico, delle conoscenze e delle relazioni interpersonali. Il sistema sanitario svolge infatti la sua opera attraverso una molteplicità di attori, ha contatti costanti con il settore privato, richiede tecnologie a elevata specializzazione e in continuo perfezionamento, necessita di strutture edilizie adeguate e sicure, si interfaccia con le politiche del territorio: è quindi esposta a molteplici e differenti rischi di condizionamenti impropri. Prevenire le varie forme di illegalità è però possibile: si tratta, da un lato, di sostenere e diffondere quel patrimonio culturale ed etico proprio di tutti gli operatori che con rigore professionale, solidarietà e competenza operano per tutelare il diritto alla salute di tutti i cittadini; dall'altro occorre conoscere e utilizzare al meglio tutti gli strumenti che la recente normativa italiana per la prevenzione della corruzione ha messo in campo.

Parole chiave. Illegalità, Piano per la prevenzione della corruzione, Sanità.

Introduzione

Recenti dati pubblicati in Italia relativamente ai fenomeni di illegalità e corruzione, in ambito sanitario, rischiano di veicolare messaggi errati alla cittadinanza: se da un lato infatti occorre portare alla luce tutte le forme di opacità presenti nel sistema che quotidianamente si occupa della tutela della nostra salute, dall'altro è necessario rendere conto di tutti quei soggetti, operatori e professionisti della salute pubblica che con onestà, rigore morale e impegno dedicano le proprie competenze, esperienze, energie e capacità relazionali per coloro che affrontano momenti delicati della vita personale a causa di un problema di salute.

Il nostro sistema sanitario è oggi composto da oltre 700 mila unità di personale: una rete che ha consentito al nostro Paese, sino a tempi recentissimi, di godere di elevati livelli di salute, con uno dei sistemi che si è mostrato tra i migliori a livello internazionale.

Quando si affronta il tema della corruzione in Sanità è necessario tener conto di almeno due elementi fondamentali: il primo è la complessità del settore. Le variabili che entrano in gioco affinché la rete di tutela della salute possa operare efficacemente sono

The risk for illegal behaviour and corruption in the healthcare sector: what preventive measures can be taken?

Summary. In the healthcare sector risk factors for illegal behavior and corruption are peculiar and greater than in other social areas, as it plays a crucial role in the community's economical, political and cultural life. The healthcare services is a complex network that require interaction between many people, constant contacts with the industry, safety and adequate facilities that require regular maintenance, upgrade and replacement of medical technology, connection with local and regional policy makers. This provides the opportunity of being exposed to improper influence. However, illegal behaviors can be prevented: first of all supporting all professionals that everyday work to protect our health with ethics and expertise; then with all instruments that anti-corruption action plans, such as the one introduced in Italy in 2012, aim to identify and target those areas most at risk of corruption phenomena.

Key words. Anti-corruption action plan, healthcare sector, illegal behaviour.

molteplici e specifiche: si pensi alla presenza diffusa di "asimmetrie informative", all'importanza cruciale delle relazioni umane necessarie per la presa in carico di una persona con problematiche di salute (e senza le quali nessun intervento di cura potrebbe essere svolto), all'interazione tra i professionisti del sistema pubblico e l'industria, all'ingerenza degli interessi privati nel mondo della ricerca scientifica e al progressivo indebolimento (almeno nel nostro Paese) della ricerca indipendente, alla rilevante quantità di risorse economiche che necessitano al sistema (e che nel nostro Paese si attestano comunque a livelli più bassi rispetto a Paesi economicamente simili al nostro, come Francia e Germania). Il secondo elemento è la mancanza, a oggi, di strumenti di misurazione e di indicatori oggettivi del fenomeno: i dati elaborati e pubblicati da differenti fonti sono stime di un fenomeno, calcolate sulla base di complessi algoritmi matematici applicati ad ambiti selezionati e ristretti, piuttosto che derivanti dall'analisi di interviste a campioni di popolazione selezionati. Per avere un'idea della grandezza del fenomeno, le fonti più accreditate stimano che in Europa il 6% circa del budget per la Sanità sia assorbito dalla cor-

“*I fenomeni di illegalità che colpiscono il sistema sanitario pubblico risultano particolarmente detestabili poiché intaccano un settore che ha come obiettivo principale la tutela di uno dei beni più preziosi per ciascuno di noi: la salute.*”

ruzione¹. A questi costi vanno aggiunti i cosiddetti “costi indiretti”²: la perdita di fiducia dei cittadini e dei professionisti nel sistema pubblico, le ricadute negative dei mancati servizi sulle fasce più deboli della popolazione, il danno di immagine per la pubblica amministrazione, ecc.

La recente normativa anti corruzione che il nostro Paese ha adottato può rivelarsi strumento prezioso per combattere il fenomeno dell’illegalità in ambito sanitario, purché l’applicazione della stessa non si traduca in mero adempimento burocratico. In particolare, la redazione del Piano per la prevenzione della corruzione che ogni Azienda sanitaria è tenuta a redigere, sin dal 2014, costituisce occasione preziosa per gettare luce su ambiti a oggi poco considerati, provare a concertare strumenti di analisi e possibili soluzioni tra operatori coinvolti e decisori, in un processo partecipato che diviene così volano per nuove energie introdotte nel sistema piuttosto che tradursi in regolamenti dettati “dall’alto”.

L’illegalità nel sistema sanitario

I fenomeni di illegalità che colpiscono il sistema sanitario pubblico risultano particolarmente detestabili poiché intaccano un settore che ha come obiettivo principale la tutela di uno dei beni più preziosi per ciascuno di noi: la salute. Anche dati empirici evidenziano ormai come la corruzione non abbia solo un impatto economico negativo, ma sia causa di riduzione dell’accesso ai servizi, soprattutto tra le fasce più deboli della popolazione, sia associata a una più elevata mortalità infantile e determini un peggioramento degli indicatori generali di salute³.

E il nostro sistema sanitario ha notevoli capacità e risorse per reagire di fronte alle sfide che via via si presentano. Rispetto ad altri ambiti della pubblica amministrazione, come attestato da differenti fonti di analisi, la Sanità ha mostrato di avere capacità per rispondere alle continue restrizioni di risorse, per innovarsi, reagire e pianificare di fronte a nuove problematiche e scenari di salute, per identificare e progettare strategie di miglioramento continuo della trasparenza e dell’integrità dell’operato dei singoli nodi che costituiscono la complessa rete di tutela della salute pubblica. E infatti, sebbene ormai sia noto che l’effetto più preoccupante delle illegalità agite nel sistema sanitario sia la perdita di fiducia dei cittadini nel sistema stesso, ancora recenti indagini confermano che i cittadini hanno fiducia nel personale medico (al quale peraltro attestano il miglior punteggio rispetto a tutti gli esponenti della classe dirigente italiana) e che non vorrebbero altri tagli di spesa alla Sanità pubblica⁴.

Sarebbe dunque necessario, ai fini di una rigorosa analisi della realtà e di una corretta trasmissione delle informazioni alla cittadinanza, esplicitare quali sono, almeno citandole e rimandando a successivi approfondimenti una trattazione esaustiva, alcune delle peculiarità del sistema sanitario pubblico quando si veicolano messaggi che, al di là di sentimento di sdegno e disapprovazione, poco sono utili a preservare uno dei patrimoni più preziosi che il nostro Paese ha.

Le specificità del sistema sanitario

La Sanità è un ambito che presenta fattori di rischio superiori a quelli di qualunque altro settore, a causa di alcune specificità che non possono essere sottovalutate: dalle asimmetrie informative alle ingenti dimensioni economiche, dalla complessità tecnica al ruolo delle relazioni interpersonali, dal rilevante fabbisogno di personale ai numerosi conflitti di interesse.

Abbiamo citato le “asimmetrie informative”, ovvero squilibri nel bagaglio di conoscenze a disposizione dei diversi soggetti che si confrontano quotidianamente. Si pensi al patrimonio di conoscenze posseduto dal medico rispetto al paziente, oppure del ricercatore clinico rispetto all’industria farmaceutica che finanzia la ricerca: si tratta di soggetti che sono in possesso di una quantità di informazioni estremamente diversa l’uno dall’altro. Quando uno dei due soggetti ha più informazioni dell’altro, il primo si trova in una posizione di particolare vantaggio rispetto al suo interlocutore e il rischio che sia tentato di utilizzare il surplus di conoscenze di cui dispone per favorire il proprio personale interesse è sempre presente. Si tratta di una condizione di rischio, ovviamente, non di un comportamento censurabile, ma la condizione non deve essere sottovalutata perché può condurre a comportamenti opachi, volti all’interesse privato piuttosto che al bene comune.

La Sanità poi è un settore importante dal punto di vista economico, una delle principali voci di spesa pubblica (anche in Paesi con sistemi non universalistici come il nostro), e, in quanto tale, oggetto di attenzione da parte degli operatori del mercato, in particolare – per quanto di interesse per il tema dell’integrità – di quelli che ambiscono in modo spregiudicato ad acquisire rendite di posizione o ad accaparrarsi contratti di fornitura senza alcun rispetto delle regole.

Il sistema sanitario presenta poi una particolare complessità tecnica: solo per citare qualche dato, nel Servizio Sanitario Nazionale lavorano – come già accennato – oltre 700 mila unità di personale. A queste vanno aggiunti gli operatori delle strutture private (accreditate e non) e, più in generale, dell’in-

dustria della salute, compresi gli oltre 200 mila occupati nella filiera del farmaco (produzione, indotto e distribuzione). Si tratta di una rete di persone, relazioni, collaborazioni sostenute da una normativa complessa e da regole etiche molto delicate⁵. Inoltre, per svolgere efficacemente il suo compito, la Sanità necessita di tecnologie più o meno avanzate, farmaci sempre più sofisticati e costosi, device e apparecchiature per i quali spesso non si dispone di evidenze rigorose e standard di qualità, essendo il loro uso e la loro performance strettamente legati alle capacità dei singoli professionisti. Al servizio sanitario poi, occorrono strutture, luoghi di accoglienza e di cura dignitosi e sicuri e quindi sottoposti a manutenzione continua, come per le tecnologie in uso: di qui, i possibili rischi specifici, ai quali le aziende sanitarie devono fare fronte in tutte le procedure di utilizzo, acquisto e selezione dei materiali, onde evitare sprechi, inefficienze o vere e proprie illegalità.

La Sanità è, inoltre, un settore di contatto con i referenti politici dei territori. La politica interviene nella programmazione della rete dei servizi, nella selezione della dirigenza, nella definizione dei sistemi di accreditamento, nella determinazione dei sistemi di remunerazione delle prestazioni, ecc., tutte aree di grande interesse per il mondo degli affari nei confronti del quale la politica non sempre riesce a prendere le distanze per operare esclusivamente nell'interesse generale⁵.

Nel settore sanitario hanno poi notevole rilevanza i conflitti di interesse: «Una condizione nella quale il giudizio di un professionista della salute, riguardante un interesse primario – ovvero la salute di un paziente o la veridicità dei risultati di una ricerca – tende ad essere influenzato da un interesse secondario, come il guadagno economico o un vantaggio personale»⁶. Come citato, si tratta di una “condizione” naturale (e non già di un comportamento, di una scelta) per chi opera nel settore sanitario e come tale va compresa e gestita. I conflitti di interesse si presentano sia nei sistemi pubblici sia in quelli privati: l'intervento pubblico dovrebbe tendere a promuovere comportamenti disinteressati, a evitare che il tornaconto personale prevalga sull'interesse del paziente, a impedire che la massimizzazione del profitto sia realizzata a discapito dei più deboli. Per questo sono necessarie strategie per rendere più facilmente percepibili tutte le condizioni di conflitto di interesse in cui gli operatori si vengono quotidianamente a trovare (il livello di percezione del rischio appare oggi ancora piuttosto modesto) e sono opportuni specifici strumenti per monitorare i conflitti di interesse all'interno del settore sanitario (si veda, per esempio, la proposta di AGENAS)⁷.

Prevenire l'illegalità si può

Per quanto difficile, prevenire l'illegalità è possibile. Innanzitutto occorre operare affinché aumenti il grado di consapevolezza da parte di tutti gli operatori del contesto in cui si opera: molteplici sono le condizioni di rischio, dunque è richiesto a tutti un surplus di inte-

grità, di capacità etica e di competenze specifiche per individuare precocemente le insidie e per approntare strumenti di prevenzione. La redazione del Piano per la prevenzione della corruzione, strumento divenuto obbligatorio per tutte le Aziende Sanitarie con la Legge 190/2012, può risultare particolarmente utile a questo scopo. Il Piano richiede infatti l'analisi di aree a rischio per fenomeni corruttivi: l'approfondimento di tali aspetti, in modo partecipato tra più soggetti operanti nella stessa azienda, a diverso titolo e con diverse competenze, può divenire occasione preziosa per l'individuazione delle specificità che caratterizzano i differenti ambiti di cura, dei fattori di rischio presenti e delle possibili misure che innalzino la percezione di tale rischio tra gli operatori e che di conseguenza già costituiscano un'arma di prevenzione. Si tratta infatti, in questo momento storico, di aumentare la collaborazione tra esperti, studiosi del fenomeno, operatori e decisori affinché tutti coloro che operano nel settore sanitario pubblico siano resi maggiormente consapevoli dei possibili rischi ai quali vengono esposti durante il loro lavoro quotidiano. Questa è operazione di prevenzione: consentire a tutti gli attori di attrezzarsi adeguatamente per affrontare i rischi specifici legati alla loro professione, al contesto in cui operano, proprio come quando si parte per una camminata in alta montagna e ci si attrezza per far fronte al freddo, alla possibile presenza di ghiaccio, di crepacci, ecc. Più consapevolezza dei fattori di rischio e più disponibilità a un confronto costruttivo sono quindi due strategie fondamentali che, a legislazione vigente e a risorse date, possono contribuire in modo significativo a fare la differenza e a prevenire l'illegalità.

In tale ambito, da tempo, gli approfondimenti e le analisi di livello nazionale e internazionale fanno riferimento al concetto di “bandierine rosse” (*red flags*), ovvero semplici strumenti per identificare e segnalare particolari aree, contesti, azioni, che possono essere identificati come a rischio di illegalità, o sintomi di insidie concrete che possono intaccare l'integrità di un professionista. È necessario dunque individuare e monitorare quei fenomeni che costituiscono campanelli d'allarme e/o segnali di pericolo che possono mettere in guardia gli operatori, favorire la predisposizione di adeguate misure di contrasto per affrontare i rischi senza cadere intrappolati in qualsiasi forma di opacità.

Ancora, la diffusione della cultura della trasparenza in ogni atto dell'amministrazione pubblica faciliterà lo sviluppo di forme di prevenzione delle illegalità: anche di quelle specifiche del settore sanitario.

Ma occorre altresì che anche chi opera al di fuori del sistema sanitario senta proprio questo bene comune che per anni ha consentito al nostro Paese di raggiungere i migliori livelli di salute a livello internazionale, proteggendolo da attacchi, anche dei mass media, che non possono far altro che contribuire al suo indebolimento, in particolare agli occhi di coloro che da tale operazione possono trarre vantaggi.

Bibliografia

1. Study on Corruption in the Healthcare Sector HOME/2011/ISEC/PR/047-A2 October 2013. http://ehfcn.org/images/EHFCN/Documents/EHFCN_ECORYS_20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf
2. Gruppo di lavoro Illuminiamo la salute (a cura di). Come prevenire illegalità e corruzione nel sistema sanitario e sociale. Roma: Il Pensiero Scientifico Editore, 2015.
3. Gupta S, Davoodi H, Tiongson E. Corruption and the provision of Health Care and Education Services, 1-28, International Monetary Fund, IMF Working Paper, 2003, WP/00/116, 2000.
4. Sondaggio SWG, maggio 2015. http://www.termometropolitico.it/1175082_sondaggio-swg-spesa-pubblica-si-a-tagli-in-ministeri-e-difesa-no-su-sanita-e-istruzione.html
5. Dirindin N. La corruzione in Sanità. Narcomafie 2015;
6. <http://www.narcomafie.it/2016/01/26/la-corruzione-nella-sanita/>
6. Thompson DF. Understanding financial conflict of interest. *N Engl J Med* 1993; 329: 573-6.
7. AGENAS. Dichiarazione pubblica di interessi dei professionisti, 2015. www.agenas.it