

Un Manifesto progettuale per l'integrità

Giacomo Galletti

ARS Toscana

Abstract

L'apporto che un ente di ricerca come l'Agenzia regionale di sanità della Toscana può offrire sui temi della prevenzione della corruzione si sintetizza in una strategia progettuale in cinque punti, una sorta di "Manifesto" che mira a promuovere un approccio positivo, cioè non inquisitorio, e di rete, ovvero tra i professionisti delle aziende sanitarie toscane, sui temi della prevenzione e della trasparenza. Secondo la visione proposta, la cultura dell'integrità si costruisce perseguendo obiettivi che vadano oltre il mero adempimento del requisito normativo, e che si realizzano attraverso la condivisione di strumenti e buone pratiche tra tutti coloro che quotidianamente, a vario titolo, sono impegnati nel migliorare la qualità delle cure del sistema sanitario regionale.

"Così tutte le forme d'illecito, da quelle più sornione a quelle più feroci si saldavano in un sistema che aveva una sua stabilità e compattezza e coerenza e nel quale moltissime persone potevano trovare il loro vantaggio pratico senza perdere il vantaggio morale di sentirsi con la coscienza a posto. Avrebbero potuto dunque dirsi unanimemente felici, gli abitanti di quel paese, non fosse stato per una pur sempre numerosa categoria di cittadini cui non si sapeva quale ruolo attribuire: gli onesti".

Con queste poche righe Italo Calvino si avviava a concludere il suo *Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti*, pubblicato su «Repubblica» il 15 marzo del 1980. Il paradigma della società descritto nell'apologo, oltre che attuale, propone alcuni concetti che possono risultare piuttosto efficaci nell'orientare azioni di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Chi si occupa di prevenzione della corruzione in sanità, oggi, condivide inevitabilmente la percezione delle caratteristiche di un fenomeno che pervade, in modo tanto sornione quanto feroce, un settore dove i vantaggi pratici senza svantaggi morali verrebbero diffusamente perseguiti.

La Toscana non sembra essere esente da questa percezione, se non altro per recenti avvenimenti di cronaca che non è nostro interesse menzionare in questo contesto; se immaginassimo che sia la Toscana di oggi il paese descritto da Calvino, e se volessimo approcciare il problema

della corruzione decidendo un primo passo da muovere nella progettazione di azioni preventive, potremmo trovare nelle ultime parole della citazione rubata all'autore nato a Cuba lo spunto strategico: quale ruolo attribuire agli onesti?

È proprio questo punto che costituisce il cardine del "Manifesto progettuale" dell'Agenzia regionale di sanità della Toscana (ARS).

La riflessione che l'ARS condivide con la rete nazionale per l'integrità cui partecipa, "Illuminiamo la salute", risponde alla domanda implicita di Calvino sul ruolo degli onesti, traducendone le implicazioni in termini di cultura dell'integrità nel sistema delle cure, pur sempre nel contesto delle indicazioni normative della 190/2012.

La leva dell'azione preventiva della corruzione, secondo questo approccio, parte dalla diffusa consapevolezza del "valore" delle professioni sanitarie toscane, nonché dall'integrità della maggior parte degli operatori del sistema regionale, ovvero coloro che, sempre secondo Calvino, sarebbero "onesti non per qualche speciale ragione (non potevano richiamarsi a grandi principi, né patriottici né sociali né religiosi, che non avevano più corso), ma [...] onesti per abitudine mentale, condizionamento caratteriale, tic nervoso".

Come si traducono queste considerazioni introduttive in una strategia progettuale? Nel concreto, in questo momento stiamo cercando di sviluppare strumenti condivisi

di monitoraggio e supporto alle Aziende sanitarie chiamate ai nuovi adempimenti normativi. La nostra strategia di intervento è frutto di alcuni ragionamenti che abbiamo fatto, internamente al gruppo di lavoro, sullo spunto di 5 domande. Nella fattispecie:

- 1 Reprimere la corruzione, oppure promuovere e valorizzare l'integrità?
- 2 Promuovere la cultura con approccio aziendale "verticale", oppure con approccio inter-aziendale "orizzontale"?
- 3 Investire in un'analisi procedurale e burocratica dei singoli processi per creare una "mappa" del rischio di corruzione, oppure promuovere una discussione partecipata ed esperta sulla prevenzione delle criticità?
- 4 Strutturare il controllo delle specifiche criticità attraverso la rendicontazione del dato amministrativo e contabile, oppure perseguire un monitoraggio esteso a livello regionale delle aree critiche attraverso indicatori che consentano il *benchmarking* sulla base di dati sanitari e sociodemografici?
- 5 Favorire una formazione del personale sugli strumenti normativi, oppure sulla misurazione degli ambiti che garantiscano l'accessibilità, la qualità e l'equità dei servizi sociosanitari?

Le risposte che ci siamo dati, e che hanno ispirato il "Manifesto progettuale" in 5 punti che illustreremo a breve, possono essere sintetizzate in un'indicazione di massima per tentare di rispondere, in ultima analisi, alla domanda implicita di Italo Calvino: tra il personale delle aziende, "gli onesti" dovrebbero impegnarsi per "promuovere un approccio culturale per l'integrità, attraverso una rete regionale di referenti che si confrontino costantemente sui temi rilevanti, anche attraverso un blog dedicato, e che costruiscano assieme un sistema di osservazione dove nuovi e specifici indicatori possano evidenziare e monitorare le attività più esposte a rischio corruzione".

Questa visione in realtà rappresenta solo l'inizio di un percorso volto alla diffusione della cultura dell'integrità, e il cui primo passo consiste nell'identificare nei responsabili per la prevenzione della corruzione ex legge 190 le figure dei promotori del cambiamento.

Si parte quindi dalla consapevolezza circa tre aspetti del lavoro che spetta ai responsabili sia entro i confini della normativa che oltre: la complessità dei compiti, la disponibilità di strumenti formativi, conoscitivi e analitici, l'opportunità della condivisione e del confronto tra pari. Riteniamo che Ars possa dare un contributo sui temi della legalità supportando innanzitutto i "responsabili" sia

nell'ambito del fare squadra che in quello della raccolta, analisi e condivisione delle informazioni utili al monitoraggio dei processi sanitari. Infatti, se le procedure gestionali per il monitoraggio in ambito amministrativo possono essere già da ora ben governate dalle persone designate come RPC aziendale, sia attraverso le indicazioni del Piano nazionale per l'anticorruzione che con il supporto dei vari staff, per gli aspetti più squisitamente sanitari i riferimenti sono tendenzialmente più rarefatti tanto a livello di normativa quanto di organizzazione aziendale.

Date le premesse contestuali e strategiche, i 5 punti del Manifesto progettuale dovrebbero a questo punto acquisire senso compiuto. Eccoli:

- Un approccio culturale per l'integrità in sanità.
- La rete per l'integrità.
- Dai *focus group* tematici al blog dei referenti per l'integrità.
- La *watchtower* dell'integrità e il *set* di indicatori.
- La cultura della misurazione, del monitoraggio e dell'interpretazione.

Il primo punto manifesta la volontà di valorizzare e promuovere a livello capillare l'integrità: prima ancora di essere un contenitore di servizi, il sistema di tutela della salute è una potente rete di relazioni, di professionisti, di persone, di imprese, di associazioni, di istituzioni, di regole, di convenzioni, di energie, di capacità. Una rete il cui funzionamento dipende dalla capacità di tutti i soggetti che la costituiscono di partecipare e operare con equilibrio e trasparenza, conciliando, tramite le regole del settore pubblico, il sistema di valori di ciascuno con le miriade di interessi coinvolti.

In questo contesto l'integrità è un valore da preservare e promuovere senza lasciarsi guidare da spirito inquisitorio, ma assicurando le aziende sull'aiuto che possono ricevere nel contrastare situazioni di illegalità.

L'oggetto dell'intervento deve così essere la diffusione e la condivisione di una cultura dell'integrità che, a ogni livello amministrativo, organizzativo e operativo, valorizzi gli sforzi quotidiani delle persone impegnate nell'assicurare un bene comune prezioso come la salute.

Su questo primo punto, principalmente, Ars sta consolidando l'alleanza con i soggetti che, a livello nazionale, aderiscono alla rete di "Illuminiamo la salute" e che collaborano al programma di Agenas sulla definizione di buone pratiche per la trasparenza e la legalità.

Il secondo punto del Manifesto cerca di promuovere l'approccio culturale all'integrità, e le azioni che ne conseguono, a un livello inter-aziendale "orizzontale", piuttosto

sto che "verticale", cioè limitato al contesto della singola azienda sanitaria. Concretamente, questo vuol dire facilitare lo sviluppo di una "rete per l'integrità".

Il primo nucleo della rete è costituito innanzitutto dai RPC aziendali, che hanno il compito di mettere in opera le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione attraverso la redazione dei Piani triennali di prevenzione.

La questione è come trasformare l'adempimento della legge da un puro esercizio burocratico a vera opportunità di cambiamento, attraverso le proposte di tutte le figure professionali che, in Toscana, ne siano referenti. È così opportuno che al nucleo primario dei responsabili della prevenzione dalla corruzione delle aziende sanitarie vengano affiancati i referenti per l'assicurazione della qualità e, in un secondo tempo, i colleghi della sicurezza del paziente.

Tentando di porci come facilitatori di un processo aggregativo, che pure fa leva su iniziative già nate spontaneamente a livello di Area vasta, abbiamo organizzato per il 16 di dicembre un evento di livello regionale dal titolo: "Come fare a mappare i processi sanitari a rischio di corruzione? Scambiamoci le idee e mettiamoci in rete". Il seminario sarà la prima occasione per i RPC e i loro referenti dell'Assicurazione qualità per confrontarsi, in rete, sul tema della mappatura dei processi sanitari a rischio corruzione.

Gli strumenti proposti per l'approccio di rete ai temi della legalità sono oggetto del terzo punto del Manifesto.

Ciò che consolida una rete è la costanza del flusso di informazioni che scorre attraverso i suoi nodi, nonché il senso di appartenenza e la "complicità" dei partecipanti. Per questi ultimi due aspetti, la creazione di momenti di incontro per conoscersi e scambiarsi le idee su come affrontare i problemi comuni è condizione necessaria ma non sufficiente a rendere le iniziative di rete effettivamente propositive. Il presupposto dell'approccio di rete è ovviamente la partecipazione, e la creazione di momenti di partecipazione richiede che vengano stabilite quelle regole che ne assicurino la concretezza: dalle riunioni devono nascere azioni condivise, e questo non è sempre scontato.

Gli strumenti partecipativi che rendono la partecipazione efficace possono essere diversi, andando dai semplici gruppi di lavoro, ai più metodologicamente strutturati *focus group* o ai più regolamentati e rapidi *brainstorming*. Il già citato evento del 16 dicembre vedrà nel *brainstorming* la tecnica che, in quel particolare contesto, è ritenuta più efficace ottenere proposte concrete di lavoro da due tavoli dedicati rispettivamente alla mappatura dei processi sa-

nitari a rischio di corruzione e alla costruzione di un blog che possa supportare la diffusione delle informazioni tra i componenti della rete.

Il blog, appunto – che al momento è stato già sviluppato in modalità provvisoria – è lo strumento che abbiamo pensato di predisporre per facilitare quel flusso costante di informazioni che, come si diceva, renda la rete viva e operativa. Questo perché se il "dialogo comune" sui temi in questione si limitasse ai soli incontri, si scontrerebbe inevitabilmente con i vincoli dettati dai quotidiani ritmi di lavoro, la difficoltà di far combaciare le disponibilità e la logistica degli spostamenti.

Il blog può così diventare uno spazio d'incontro virtuale, ma per essere davvero utile deve essere costruito in modo partecipato dai suoi futuri utilizzatori, secondo le rispettive esigenze: da qui l'organizzazione di un tavolo di partecipazione *ad hoc*.

L'altro tavolo organizzato per il 16 dicembre, invece, invita la costituenda rete a porsi quello che gli anglosassoni chiamano "obiettivo sfidante", cioè la riflessione su come individuare e valutare le "aree critiche" per il rischio corruzione, tra i processi sanitari. Qui, le specifiche competenze e le singole esperienze di coloro che in ogni azienda sono coinvolti nel prevenire la corruzione, una volta "partecipate" possono far emergere nuove e più ricche chiavi di lettura dei fenomeni, diverse modalità per risolvere particolari problemi o per costruire nuovi strumenti di monitoraggio, aiutandosi a vicenda.

Le azioni che attualmente ci impegnano nell'ambito dei primi tre punti del Manifesto progettuale, ovvero approccio culturale, rete e strumenti per la partecipazione, descrivono i primi passi di un percorso più ampio, al momento ancora in fase di definizione. Gli ultimi due punti indicano una direzione, una prospettiva di medio-lungo termine, dove ci proporremo a supporto di una rete regionale ormai consolidata mettendo a disposizione strumenti appropriati per costruire un sistema condiviso di monitoraggio. Una volta infatti che la rete sarà pienamente operativa, essa potrà disporre di un "pacchetto di misure" più ampio, adottato in modo omogeneo tra le aziende toscane, nel quale indicatori comuni rilevino e confrontino non solo l'andamento dei processi interni, ma anche il "valore" in termini di salute prodotto dagli stessi servizi secondo gli specifici profili socio demografici dell'utenza.

Nel quarto punto del Manifesto, abbiamo chiamato tali batterie di indicatori con il termine di "watchtower dell'integrità", facendo riferimento all'immagine di vere e proprie torri di avvistamento, localizzate in ogni azienda ma

in comunicazione tra loro, che producano rapporti periodici, confrontabili, utili a individuare le anomalie nelle aree oggetto di osservazione anche attraverso il confronto dei dati. I fenomeni rilevanti possono essere osservati infatti nel tempo, tracciando i processi all'interno della stessa azienda, ma anche nello spazio, confrontando i dati rilevati dalle diverse aziende nell'ambito di omogenee aree di osservazione. Il monitoraggio condiviso aiuta così i referenti per l'integrità a identificare le eventuali anomalie locali con maggior evidenza rispetto al caso della rilevazione condotta in modo autoreferenziale da ogni singola unità.

La condivisione degli "approcci misurativi" al tema dell'integrità, delle modalità di costruzione e utilizzo delle tecniche di monitoraggio e dell'interpretazione delle informazioni richiede tuttavia una ulteriore formazione rispetto ai moduli standard suggeriti dalla normativa, facilitando l'adozione di un nuovo vocabolario per analisi di tipo statistico e sociale. Alla formazione generale sui requisiti normativi e sui metodi di partecipazione andrebbe così affiancata, laddove necessaria, un'infarinatura di base sui metodi e gli strumenti per misurare l'accessibilità, la qualità e l'equità dei servizi socio-sanitari.

La diffusione di una più approfondita cultura della misurazione, del monitoraggio e dell'interpretazione – il quinto punto del Manifesto – aiuta a costruire un nuovo, più

completo e appropriato linguaggio comune attraverso cui rendere la cultura dell'integrità tanto pervasiva e convincente da rendere inaffrontabile per qualsiasi soggetto tanto l'opportunità, quanto il costo morale della corruzione. In conclusione, siamo partiti parlando di cultura dell'integrità, e siamo arrivati a menzionare una cultura della misurazione, del monitoraggio e dell'interpretazione, attraverso cui costruire un nuovo linguaggio. Ma qual è, infine, il senso ultimo di questo percorso?

Per capirlo, bisogna ritornare a Calvino, e al modo in cui conclude il suo *Apologo*:

"La contro-società degli onesti forse sarebbe riuscita a persistere ancora per secoli, in margine al costume corrente, senza altra pretesa che di vivere la propria diversità, di sentirsi dissimile da tutto il resto, e a questo modo magari avrebbe finito per significare qualcosa d'essenziale per tutti, per essere immagine di qualcosa che le parole non sanno più dire, di qualcosa che non è stato ancora detto e ancora non sappiamo cos'è".

Trovare le parole per definire l'immagine di qualcosa che vogliamo essere, per poter significare qualcosa di essenziale per tutti, sembra un obiettivo troppo ambizioso per una rete di professionisti che si occupano di integrità.

Ma da qualche parte bisognerà pur incominciare.