Senato della Repubblica

COMMISSIONE Igiene e Sanità

Data: 1 dicembre 2015

"Indagine conoscitiva sulla sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità"

Audizione di Francesco Bevere - Direttore Generale AGENAS

*****

Il presente documento è stato redatto allo scopo di sintetizzare le principali attività che l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), svolge in collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione e con il Ministero della salute, anche con riferimento alle risultanze del rapporto "Trasparenza, etica e legalità nel settore sanitario", scaturente da una convenzione che l'Agenzia ha stipulato con l'associazione "Libera".

Gentile Presidente e Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito, che mi permette di fornire, per le dovute valutazioni di codesta Commissione, gli approfondimenti necessari sulle questioni relative al ruolo ed alle attività dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali rispetto alle attività poste in essere in tema di trasparenza in sanità.

Come noto, l'AGENAS opera oltre che in virtù di specifiche competenze alla stessa attribuite da disposizioni legislative e pattizie, anche sulla base degli indirizzi ricevuti dalla Conferenza Unificata, così come previsto dall'articolo 9, comma 2 lettera g) del Decreto legislativo 28 agosto 1997 n.281.

Nel rispetto di tali indirizzi - rispettivamente espressi con deliberazione del 19 giugno 2003 e del 20 settembre 2007 - lo Statuto di AGENAS (art. 7, comma 3, lett. C) ha attribuito al Consiglio di Amministrazione il compito di "*definire le linee organizzative, nonché i programmi e gli obiettivi dell'Agenzia*". Ed infatti, il 19 marzo 2015 sono state adottate dal Consiglio di amministrazione, su mia

proposta, le nuove linee strategiche elaborate anche tenuto conto delle novità introdotte dal Patto per la Salute 2014-2016 e dal Regolamento recante, "*Definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera"* che hanno affidato all'Agenzia nuovi compiti e hanno previsto il rafforzamento di quelli già esistenti.

Come già anticipato nel corso delle precedenti audizioni, sin dal mio insediamento in qualità di Direttore generale avvenuto il 5 agosto 2014, partendo proprio dai contenuti del nuovo Patto per la salute e del Regolamento sugli standard ospedalieri, sono stati individuati gli aspetti, anche indiretti, sui quali era necessario intervenire per assicurare un efficientamento del sistema e che hanno condotto alla definizione, tra le linee strategiche, anche delle attività che afferiscono alla trasparenza ed alla sperimentazione di nuovi modelli di gestione dei rischi nella *governance* dei sistemi sanitari.

Il Protocollo di intesa ANAC – AGENAS del 5 novembre 2014.

Tra gli obiettivi di Agenas, come anzidetto, vi è stato sin da subito quello del rafforzamento della trasparenza e dell'efficienza gestionale. Tutti sappiamo quanto incidono i fenomeni di corruzione sulla sostenibilità del nostro sistema. La principale causa dei fenomeni di corruzione in sanità risiede anche nel "disordine amministrativo" e nella mancanza di trasparenza della macchina amministrativa. L'obiettivo è quello di intervenire per ridurre quei rischi connessi proprio alla cattiva gestione, all'improvvisazione amministrativa, alla negligenza, anche attraverso l'individuazione di nuovi strumenti e nuovi "sistemi di controllo interno" delle aziende sanitarie. Per questa ragione, l'AGENAS e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) il 5 novembre 2014 hanno stipulato 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, la cui implementazione è tesa a garantire l'adozione di misure idonee a realizzare processi aziendali corretti, efficaci ed efficienti, anche con specifico riferimento al raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e legalità e attraverso il recupero dei valori di integrità e di etica professionale ed aziendale.

Tale modello di riferimento si propone lo scopo di costituire uno strumento ulteriore in grado di aiutare il management delle aziende sanitarie del nostro Paese nell'introdurre e sviluppare in tutte le componenti interessate del sistema un concetto comune e condiviso di "controllo interno".

Con il suddetto Protocollo d'intesa ANAC e AGENAS si sono impegnate, altresì, a fornirsi reciprocamente le seguenti attività di supporto:

1) assistenza tecnico-operativa, consistente in un supporto tecnico-operativo nelle attività di comune interesse e nel reciproco scambio di metodologie di studio e di analisi strategica dei settori e delle attività ad elevato rischio di corruzione, anche individuando meccanismi di segnalazione innovativi, al fine di prevenire i fenomeni corruttivi nel settore sanitario;

2) adozione di specifiche linee guida che affrontino i temi della *governance* amministrativa, della corruzione e del conflitto di interessi in sanità;

3) realizzazione di forme di cooperazione nel settore della formazione;

4) individuazione di strumenti di collaborazione e di azione comune;

5) realizzazione di progetti sperimentali sulle materie di interesse comune.

Al Protocollo d'intesa con l'ANAC è seguito un documento d'intenti contenente le principali linee di attività condivise con l'Autorità, per la realizzazione delle quali, l'AGENAS ha coinvolto, oltre l'Istituto Superiore di Sanità e l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), anche i principali *stakeholder* quali FNOMCEO, FISM, Cittadinanzattiva, Assobiomedica, Confindustria, Farmindustria, SIFO, SIFACT e FIMMG, ma ha stipulato anche accordi di collaborazione con Università ed enti pubblici e privati, organizzando gruppi di lavoro composti da esperti in materia.

A tal riguardo si citano, ad esempio, la convenzione stipulata con l'Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) finalizzata ad individuare ed analizzare compiutamente tutte le possibili manifestazioni del conflitto d'interesse in ambito medico-sanitario, nonché ad elaborare un manuale operativo contenente indicazioni per la procedimentalizzazione delle attività considerate a rischio di conflitto di interesse; l'Accordo interistituzionale, in fase di perfezionamento, tra l'AGENAS e la Regione del Veneto, finalizzato a sviluppare un sistema di controllo interno nelle Aziende ed Istituti del SSR al fine di prevenire, mitigare ed identificare i rischi di natura amministrativa-contabile per l'organizzazione, attraverso una attività strutturata di *risk mangement* e a definire un sistema gestionale per l'implementazione di aspetti legati alla corretta gestione ed applicazione dei contenuti del D. Lgs. 33/2013 in merito alla trasparenza amministrativa.

Tra le collaborazioni, si annovera anche quella con l'Associazione "Libera", finalizzata a fornire una prima fotografia del livello di trasparenza raggiunto dalle aziende sanitarie del nostro Paese. Al riguardo, il 23 novembre u.s. si è tenuta presso la sede di AGENAS una conferenza stampa per rendere pubbliche le risultanze prodotte, riportate in un *"Primo rapporto su trasparenza, etica e legalità nel settore sanitario"*, che per facilità di consultazione si allega ***(Allegato n. 1).***

Nel contesto più generale della *mission* istituzionale dell'AGENAS, l'attività di monitoraggio condotta in collaborazione con Libera rappresenta una prima traccia di lavoro che, opportunamente affinata ed implementata nel metodo e nei contenuti, intende essere uno degli elementi informativi per quello che, in via sistematica, potrà costituire il Rapporto annuale elaborato da AGENAS su questi temi, con il coinvolgimento del Ministero della Salute, dell'ANAC e di altre componenti della società civile.

Le risultanze elaborate e riportate in questo primo Rapporto, nel rappresentare soltanto una delle varie dimensioni di osservazione, concorrono a delineare il trend dei livelli di sensibilità e di maturazione del sistema raggiunti negli ultimi anni.

Il monitoraggio ha interessato 240 aziende, concentrandosi sulla pubblicazione all'interno dei siti web delle informazioni più significative previste dalla L. 190/2012 e al D.lgs. 33/2013, quali: pubblicazione dei documenti di bilancio, dei bandi di gara e di concorso, rapporti con le strutture private accreditate, liste d'attesa e giornate della trasparenza. Questo primo rapporto ha rilevato, senza pretese di esaustività, una significativa e progressiva applicazione della normativa da parte delle aziende sanitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, soprattutto in alcuni ambiti sensibili, in particolare per quel che riguarda la pubblicazione dei bandi di gara e le procedure di reclutamento del personale. Si è osservato che il 98% delle aziende ha predisposto la pagina dedicata ai bandi di gara, il 95% ha pubblicato gli allegati pre-gara e l'86% gli esiti post gara. Ancora, a titolo esemplificativo, i risultati del monitoraggio delle liste d'attesa indicano un crescente livello di adempimento con riguardo alla disponibilità della pagina riservata alle liste di attesa (93% delle aziende nel 2015) e una discreta disponibilità delle informazioni su specifiche tipologie di prestazioni (88%).

La rilevazione ha inoltre offerto particolari spunti che, partendo da alcuni esempi di modelli virtuosi emersi a seguito di eventi corruttivi, possano fungere da stimolo per le organizzazioni e le componenti tutte del sistema, per ulteriori miglioramenti e per indurre azioni più incisive volte a colmare il gap ancora esistente tra varie parti del Paese.

- **L'Aggiornamento 2015 del PNA – Sezione Sanità**

Sempre nell'ambito del Protocollo d'intesa con l'ANAC è scaturito il lavoro del Tavolo Congiunto Ministero della salute – ANAC – AGENAS, che ha condotto all'elaborazione di una specifica sezione sulla sanità all'interno dell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) -

Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, che per facilità di consultazione si allega ***(Allegato n. 2).*** A tal riguardo, si anticipa che l'Agenzia è fortemente impegnata sul fronte del rafforzamento della trasparenza e della legalità nell'ambito delle strutture sanitarie. La sezione specifica sulla sanità dell'Aggiornamento 2015 del PNA, ha disegnato per l'AGENAS un ruolo molto rilevante. Infatti, nell'ambito delle attività di monitoraggio dei piani triennali di prevenzione della corruzione svolte dall'ANAC, l'Autorità si avvarrà anche dei dati del sistema di monitoraggio, analisi e valutazione delle performance organizzative, economiche, di efficacia degli interventi clinici e di efficienza gestionale delle aziende sanitarie e delle strutture di assistenza territoriale dell'AGENAS, ivi compresi quelli relativi al Programma Nazionale di Valutazione degli Esiti (PNE). A ciò si aggiunga che l'AGENAS, per consentire ai soggetti destinatari della sezione sanità del PNA di effettuare una corretta analisi del contesto esterno e la conseguente corretta pianificazione dei fabbisogni di salute, degli interventi e delle correlate risorse, su richiesta, renderà disponibili i dati elaborati dal proprio sistema di monitoraggio delle performance organizzative, economiche, di efficacia degli interventi clinici, della sicurezza delle cure e di efficienza gestionale delle aziende sanitarie e delle strutture di assistenza territoriale. Non da ultimo, il PNA ha previsto, in coerenza con gli obblighi previsti dal codice di comportamento di cui al D.P.R. 62/2013 e in un'ottica di rafforzamento della trasparenza, che si rendano conoscibili, attraverso apposite dichiarazioni, le relazioni e/o interessi che possono coinvolgere i professionisti di area sanitaria e amministrativa nello svolgimento di attività inerenti alla funzione che implichino responsabilità nella gestione delle risorse e nei processi decisionali in materia di farmaci, dispositivi, altre tecnologie, nonché ricerca, sperimentazione e sponsorizzazione. Al fine di agevolare un'omogenea applicazione di tale ulteriore misura, l'AGENAS ha elaborato e reso disponibile sul proprio sito istituzionale una modulistica standard che costituisce in sé un modello di riferimento per l'identificazione da parte del dichiarante delle attività/interessi/relazioni da rendersi oggetto di dichiarazione pubblica. Tali modelli di dichiarazione possono essere introdotti dal management aziendale per assicurarne la conforme adozione e utilizzati dai responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per favorire l'implementazione di un flusso di informazioni su cui poter orientare le attività di controllo.

Tutta la documentazione, per facilità di consultazione è allegata alla presente relazione informativa ***(Allegato n. 3 e n. 3 bis).***

La Sezione Sanità dell'Aggiornamento 2015 del PNA è stata redatta tenendo conto del lavoro svolto dall'apposito Tavolo tecnico istituito tra ANAC, Ministero della salute e AGENAS ***(Allegato n. 4 e n. 4 bis).***

La specificità del settore sanitario, rispetto ad altri settori della pubblica amministrazione, risente di alcuni fattori i cui effetti sono maggiormente percepiti dalla collettività, in ragione della peculiarità del bene salute da tutelare. Ciò ha reso particolarmente urgente contestualizzare i principi di trasparenza, responsabilità, etica ed integrità all'interno del sistema sanitario e delle organizzazioni che lo compongono, anche attraverso una lettura autentica del funzionamento del sistema per come rilevato dall'analisi dei piani triennali di prevenzione della corruzione ad oggi adottati dalle aziende sanitarie.

Tale ricognizione ha consentito di far emergere, a fronte dell'impegno delle organizzazioni di attendere pienamente alle prescrizioni dell'Autorità, l'esigenza - avvertita dalle organizzazioni stesse - di indicazioni metodologiche e strumenti operativi più specifici che meglio orientino nell'analisi dei processi e nella revisione dei sistemi di gestione, controllo e monitoraggio interni.

Per rispondere a tale esigenza, che è obiettivo comune delle istituzioni coinvolte, Ministero della salute, ANAC e AGENAS, hanno definito un primo documento rivolto alle aziende sanitarie pubbliche e agli enti assimilati che costituisce, insieme a tutti gli altri interventi di settore, una base per costruire un'amministrazione sanitaria trasparente, responsabile, integra e concretamente universalistica a tutto campo.

Si è intervenuti, in questa fase, ad esaminare alcuni ambiti particolarmente "sensibili" in quanto centri di maggior impegno di risorse professionali ed economiche e di confluenza di relazioni. La sanità si è trovata pronta ad affrontare questo lavoro, avendo già a disposizione un sistema organizzato ed avanzato di informazioni e di tracciabilità di dati.

Questa sede di collaborazione istituzionale ha creato le condizioni per delineare un atto di indirizzo di importante rilevanza per i Soggetti destinatari, in quanto proteso ad incidere anche a livello programmatorio, organizzativo e gestionale attraverso la corretta impostazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, quali atti che – a tutti gli effetti – devono integrare ed integrarsi con gli altri strumenti di programmazione, valutazione e controllo aziendale.

L'occasione dell'aggiornamento del PNA, infatti, per la prima volta, ha dato spazio per fornire al mondo sanitario specifiche indicazioni operative che, contestualizzate anche per specifici ambiti di interesse, non possono – seppure nella esemplificazione dei modelli relativi – non essere tenute in debito conto nella

rivisitazione e nell'analisi organizzativa che ciascuna azienda ed Ente assimilato è chiamato a svolgere per mettere in campo tutti i possibili accorgimenti e strategie per contrastare ogni forma di comportamento che non sia conforme all'interesse pubblico di tutela della salute individuale e collettiva.

Il documento si compone di una prima parte che estende alcune aree di rischio generale prevedendo per la sanità indicazioni specifiche a supporto del management delle aziende sanitarie per prevenire il verificarsi di eventi rischiosi a danno del sistema e dei cittadini.

Tali aree sono:

- ✓ contratti pubblici;
- ✓ incarichi e nomine;
- ✓ gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- ✓ controlli, verifiche, ispezioni.

In tutti questi ambiti le azioni individuate volgono prevalentemente ad aiutare le organizzazioni - anche fornendo esempi concreti – ad una revisione interna dei processi a partire dalla conoscenza di ogni dettaglio organizzativo e di ciascun livello e profilo di responsabilità. Il tutto, al fine di sistematizzare le informazioni, evitare una visione parcellizzata di ciascuna fase di un processo e delle relative responsabilità, favorire la comunicazione tra parti interdipendenti di un sistema, sburocratizzare e promuovere la cultura del "valore delle risorse pubbliche".

Oltre alle aree di rischio generale, il documento fornisce chiare indicazioni su ulteriori aree "a rischio specifico", alle quali rivolgere la massima attenzione anche per i risvolti direttamente collegati alla percezione della qualità dei servizi da parte dei cittadini, allo sviluppo della ricerca e dell'innovazione in sanità e per l'importanza che le azioni suggerite rivestono in tema di lotta agli sprechi e di recupero della fiducia del cittadino nel sistema. Le aree in atto identificate sono:

- ✓ attività libero professionale e liste di attesa
- ✓ rapporti contrattuali con privati accreditati
- ✓ farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni
- ✓ attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero.

Queste le principali direttrici da cui ha preso sviluppo l'intero lavoro di approfondimento per la sezione specifica per la sanità:

- Realizzare l'interesse pubblico alla condivisione dei valori di legalità, trasparenza, di etica del comportamento e di miglioramento continuo per una reale maturazione del sistema ed una piena legittimazione delle risorse per esso impiegate.
- Contrastare la corruzione intesa in senso ampio come "maladministration" ovvero come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.
- Offrire un supporto operativo che consenta ai Soggetti tenuti all'introduzione di misure per la prevenzione della corruzione, di apportare correzioni volte a migliorare l'efficacia dell'impianto complessivo dei PTPC in termini di maggiore coinvolgimento degli operatori e di qualità delle misure e superarne le criticità metodologiche, organizzative, di eccessiva burocratizzazione.
- Tradurre la mappatura dei processi in strumenti di autoanalisi organizzativa e le relative misure di prevenzione dei rischi in obiettivi misurabili individuali e dell'organizzazione, orientando ad una revisione interna dei processi stessi a partire dalla conoscenza di ogni dettaglio organizzativo e di ciascun livello e profilo di responsabilità.
- Sistematizzare le informazioni, evitare una visione parcellizzata delle responsabilità, favorire la comunicazione tra parti interdipendenti di un sistema, sburocratizzare e promuovere la cultura del valore delle risorse pubbliche.
- Introdurre nei codici di comportamento elementi che consentano la verifica del rispetto delle prescrizioni in essi contenute a partire dalla collaborazione con l'RPC da parte di tutto il personale nei processi di rilevazione e valutazione dei rischi e di individuazione delle relative misure.
- Puntare su una formazione differenziata e sempre più specialistica in base alla diversa natura dei Soggetti.

Non volendo, in questa sede, trascurare una presentazione di maggior dettaglio informativo sui contenuti metodologici e delle misure indicate nel documento per ciascuna delle aree di rischio individuate, si rimanda, per brevità, alle schede allegate, così da non rinunciare ad offrire una lettura organica e contestualmente schematizzata del primo livello di approfondimento operato in seno ai lavori del tavolo congiunto ANAC- Ministero della Salute-AGENAS.

Le schede (dalla n.1 alla n.7) ripropongono in chiave di estrema sintesi, per ciascuna delle aree esaminate, i profili di rischio possibili e le relative misure.

Il principio che ha guidato l'intero percorso di lavoro è che solo attraverso la più ampia condivisione e "messa in pratica" del sistema di valori che devono ispirare l'agire di chiunque sia tenuto ad assicurare un servizio per la collettività e, quindi un interesse pubblico, si può avere una reale maturazione del sistema ed una piena legittimazione delle risorse per esso impiegate.

In questa logica, non poteva non assumere rilievo l'implementazione delle attività formative in relazione ai nuovi fabbisogni, inevitabilmente connessi alle emergenti esigenze delle organizzazioni sanitarie di rafforzare i propri strumenti di *governance*, di gestione e controllo a partire dalla conoscenza e dall'aggiornamento professionale anche su questi particolari temi.
A tal fine, l'ANAC e l'AGENAS, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), sono impegnate fortemente anche sul fronte della formazione.
Infatti, è in fase di definizione un Accordo finalizzato alla progettazione e realizzazione di specifici percorsi e programmi didattici, seminari, tavole rotonde, corsi e attività di ricerca, volti a fornire gli strumenti per un'efficace e concreta implementazione ed attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC) nelle aziende sanitarie e negli enti ad esse assimilati, anche alla luce delle nuove indicazioni di volte in volta fornite in sede di aggiornamento del PNA sezione sanità.
Nello specifico sono stati individuati interventi formativi sui nuovi temi affrontati dall'aggiornamento del PNA - Sezione Sanità con particolare riferimento alle aree a rischio specifico; percorsi formativi specialistici per la figura di Responsabile della prevenzione della corruzione delle aziende sanitarie e degli enti assimilati e per le figure dirigenziali responsabili di articolazioni organizzative - sanitarie, tecniche ed amministrative - (Dipartimenti; Unità Operative Complesse e Semplici), responsabili della prevenzione della corruzione e loro referenti delle aziende sanitarie e degli enti ad esse assimilati, finalizzato alla implementazione ed attuazione delle misure contenute nei piani triennali di prevenzione della corruzione in coerenza con le indicazioni di cui alla sezione sanità di aggiornamento del PNA (ad esempio dalla metodologia di redazione dei PTPC e loro collegamenti con gli altri strumenti di programmazione, alla mappatura dei processi, alla valutazione del rischio, alla misurazione dell'efficacia degli interventi).

Nel quadro programmatico e nel contesto della organica e sinergica attività con ANAC, con il Ministero della Salute, con la SNA e con le altre Istituzioni ed Organizzazioni, che codesta Commissione ha

consentito di esporre in questa sede, l'Agenzia si farà carico, sia nell'ambito delle attuali collaborazioni che di quelle che potranno essere altresì intraprese per attività che perseguono questi obiettivi condivisi, di tenere una linea di unitarietà ed organicità delle attività condotte in materia in maniera integrata con gli altri sistemi di monitoraggio e valutazione.

L'obiettivo comune è, infatti, che alla crescita complessiva del Servizio Sanitario Nazionale concorrano tutte le componenti, attraverso anche la proposizione di nuovi modelli organizzativi, procedurali ed esempio di buone pratiche, che auspichiamo emergano dalle organizzazioni stesse e possano disseminarsi e diffondersi tra le aziende e gli operatori in una logica di sinergica cooperazione a livello di sistema.

Francesco Bevere
(Direttore Generale)