

Collana CERGAS

Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale della SDA Bocconi School of Management

Rapporto OASI 2020

Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano

Il rinnovamento dei sistemi sanitari è da tempo al centro del dibattito politico e scientifico nazionale e internazionale e la recente crisi sanitaria causata dall'epidemia da Covid-19 ne ha acuito rilevanza ed essenzialità. Con l'istituzione di OASI (Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano), il CERGAS ha voluto confermarci quale punto di riferimento per l'analisi dei cambiamenti in corso nel sistema sanitario italiano, adottando un approccio economico-aziendale. Ha inoltre creato un tavolo al quale mondo accademico e operatori del SSN possono interagire ed essere nel contempo promotori e fruitori di nuova conoscenza.

A partire dal 2000, l'attività di ricerca di OASI è stata sistematicamente raccolta in una serie di Rapporti Annuali. Il Rapporto 2020:

- presenta l'assetto complessivo del SSN (profili istituzionali, struttura, attività, spesa, esiti) e del settore sanitario italiano, inquadrandolo anche in ottica comparativa internazionale. Sono inclusi approfondimenti sui consumi privati di salute, sugli erogatori privati accreditati e sul sistema sociosanitario e sociale, con considerazioni legate anche alla crisi sanitaria da Covid-19;
- approfondisce questioni di *governance* e organizzazione dei servizi rilevanti per il sistema sanitario e le sue aziende. Tra queste, le possibili evoluzioni della relazione Regione-Azienda, le spinte al cambiamento nella rete ospedaliera indotte dal DM 70/2015 e il profilo dei piccoli ospedali, il contemperarsi di logiche di governo clinico e di gestione operativa nei percorsi ambulatoriali complessi, le possibili configurazioni organizzative delle unità specialistiche di patologia, le lezioni apprese dalla gestione del pronto soccorso nell'emergenza Covid-19;
- si focalizza su ruolo ed evoluzione di alcune funzioni strategiche aziendali, approfondendo le politiche di gestione del personale del SSN, le innovazioni nei sistemi di controllo aziendale, gli impatti generati dalla centralizzazione degli acquisti, l'efficacia e gli impatti organizzativi delle disposizioni anticorruzione e il ruolo delle tecnologie nell'innovare i servizi nel contesto imposto da Covid-19.

Il CERGAS (Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale) dell'Università Bocconi, oggi parte della SDA Bocconi School of Management, è stato istituito nel 1978 con lo scopo di sviluppare studi e ricerche sul sistema sanitario. Le principali aree di studio e ricerca sono: confronto tra sistemi sanitari e di Welfare e analisi delle politiche pubbliche in tali ambiti; valutazioni economiche in sanità; logiche manageriali nelle organizzazioni sanitarie; modelli organizzativi e sistemi gestionali per aziende sanitarie pubbliche e private; impatto sui settori industriali e di servizi collegati (farmaceutico e tecnologie biomediche) e sul settore socio-assistenziale.

ISBN 978-88-238-5162-7



9 788823 851627

www.egeaeditore.it

Rapporto OASI 2020

CERGAS - Bocconi



a cura di
CERGAS - Bocconi

Rapporto OASI 2020

Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano



Università Bocconi

CERGAS
Centro di ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT





15 **Impatti delle disposizioni anticorruzione nelle Aziende sanitarie pubbliche italiane: evidenze preliminari**

di Fabio M. Amatucci, Francesco Longo, Francesca Meda, Alberto Ricci¹

15.1 **Oggetto e obiettivi di ricerca**

Il presente capitolo approfondisce i temi delle politiche di contrasto della corruzione nell'ambito del SSN. L'idea di fondo da cui muove la ricerca è che nel SSN italiano sia necessaria un'azione per migliorare la trasparenza e la legalità nel settore sanitario, ma che occorra attuarla e valutarla comprendendone la molteplicità dei risvolti organizzativi e degli impatti generati. Gli obiettivi dello studio sono due.

Il primo è rappresentare il quadro degli strumenti anticorruzione presenti nel panorama della pubblica amministrazione e dunque del SSN italiano (par. 15.2), raccogliendo le evidenze disponibili proposte dalla letteratura scientifica internazionale e nazionale e sistematizzando la normativa di riferimento.

Il secondo obiettivo di ricerca è raccogliere evidenze empiriche sugli impatti organizzativi degli strumenti anticorruzione nelle aziende sanitarie pubbliche e sugli interventi ritenuti necessari per migliorarne il rapporto costo-efficacia (par. 15.4). La raccolta dati è avvenuta attraverso un questionario, elaborato al termine di alcune interviste-pilota (la metodologia è dettagliata al par. 15.3). In particolare, la *survey* si è focalizzata sugli impatti desiderabili e indesiderabili percepiti dai Direttori Amministrativi (DA) in carica in 52 aziende sanitarie pubbliche italiane. Inoltre, il questionario ha raccolto i suggerimenti dei DA sulle logiche e i possibili interventi di riforma degli strumenti anticorruzione. Il paragrafo 15.5 riporta alcune riflessioni maturate sul tema alla luce della crisi del Covid-19. L'interpretazione degli elementi globalmente raccolti permette di sottolineare gli aspetti più critici e le prospettive future delle attività anticorruzione nel SSN da parte degli attori più coinvolti nella loro attuazione e gestione (par. 15.6).

¹ Benché il capitolo sia frutto di un comune lavoro di ricerca, i paragrafi 15.1, 15.3 e 15.4.5 sono da attribuire ad Alberto Ricci; i paragrafi 15.2 e 15.5 a Fabio Amatucci; i paragrafi 15.4.1, 15.4.2, 15.4.3, 15.4.4 a Francesca Meda; il paragrafo 15.6 a Francesco Longo.

15.2 Introduzione e definizione del concetto di corruzione

La corruzione è stata ampiamente indagata in letteratura negli ultimi anni. Tuttavia, studiosi ed analisti si sono principalmente concentrati sull'inquadramento del tema (Borgonovi e Giavazzi, 1994; Aidt 2003; Esposito, 2010), sugli aspetti definitori e i confini (Rose-Ackerman, 1975; Klitgaard, 1988; Glaeser e Saks, 2006; Vannucci, 2013), sugli assetti normativi e procedurali (Musacchio, 2013; Segato, Del Monte e Brassiolo, 2014; Vannucci, 2010), sulle analisi quantitative (Fiorino e Galli, 2013; Leys e Button, 2013; Forresu, 2014), trascurando invece gli elementi di analisi aziendale e di impatto organizzativo generati dall'applicazione del complesso quadro giuridico e degli strumenti previsti (Marchini, Mazza e Medioli, 2019).

A causa della complessità del fenomeno, arrivare ad individuare un'unica definizione accettata da tutti i ricercatori non rappresenta soltanto un obiettivo da raggiungere da un punto di vista teorico, ma è anche un obiettivo necessario da un punto di vista delle tecniche di misurazione e di calcolo della dimensione della corruzione all'interno di ogni Paese. Per cercare di fornire un approccio univoco al problema, senza entrare nel merito dell'evoluzione nel tempo del concetto di corruzione, già ampiamente trattato in passato (Amatucci e Ricci, 2017), l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ispirata principalmente dalla dottrina nord-americana (OECD, 2000; Broadman e Recantini, 2000, Helmann, Jones e Kaufmann, 2000) ha fornito una definizione molto ampia del fenomeno, che comprende non solo lo specifico reato di corruzione e il complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma anche la “*mal-administration*”, intesa principalmente come “assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari” e la “*mal-practice*”, intesa come cattiva gestione economico-aziendale) influenzate dalla ricerca di interessi particolari e non generali (ANAC, 2016). In altre parole, per ANAC la corruzione è riconducibile ad atti, comportamenti, attività che, seppur non consistenti in specifici reati, contrastano con l'interesse pubblico e pregiudicano la fiducia dei cittadini verso l'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

È proprio l'intrecciarsi dell'inefficienza gestionale e della burocrazia distorta che conduce al concetto di “cattura dello Stato” (Esposito, 2010) e che determina non solo spreco di risorse pubbliche, ma anche fenomeni di rilievo penale. La corruzione, in questo senso, diventa prevalentemente un problema di gestione; essa deriva dai costi nascosti e dalle distorsioni causate dalle alterazioni dell'integrità degli uffici pubblici, provocando sia il prevalere di interessi personali, a scapito della comunità pubblica, sia la distorsione del mercato e, nel tempo delle regole di concorrenza libera, che ostacolano la crescita economica. Ai fini del presente lavoro, pertanto, il concetto di corruzione abbraccia le differenti

prospettive analizzate, sia quelle legate a comportamenti penalmente rilevanti, sia quelli legati ad inefficienza e superficialità nella gestione delle attività (*mal-administration e mal-practice*)

Il presente paragrafo si pone l'obiettivo di contestualizzare gli obiettivi di ricerca del lavoro, ossia analizzare gli impatti organizzativi e gestionali degli strumenti anticorruzione. Pertanto, tracciata preliminarmente una definizione, ancorché sintetica, del concetto di corruzione, che tenga in ogni caso conto della complessità del fenomeno anche nei suoi aspetti extra penali, si procederà ad individuare la principale e più autorevole letteratura nazionale ed internazionale formata in relazione alle conseguenze economiche e gestionali derivanti dalla corruzione, definendone gli impatti sulla crescita economica e le relative conseguenze sotto il profilo organizzativo e gestionale delle aziende. Infine, si passerà ad analizzare, anche in un'ottica giuridica, gli strumenti anticorruzione a disposizione, evidenziando i potenziali impatti suscettibili di incidere sulla gestione delle aziende sanitarie.

15.2.1 Il fenomeno della corruzione nella letteratura scientifica, con specifico riferimento ai filoni economico-aziendali

Secondo un'ampia letteratura, la corruzione ha le sue radici prevalentemente nelle condizioni economiche e istituzionali (Ufere, Perelli, Boland e Carlsson, 2010) e riflette gli assetti legali, politici, economici e culturali di un Paese (Svensson, 2005). Nel tempo, l'attenzione principale della corruzione ha avuto diversi focus (Judge, McNatt e Xu, 2011): in coerenza con le definizioni richiamate in precedenza, la corruzione pubblica implica l'abuso del potere pubblico per un lucro personale (Luiz e Stewart, 2014), mentre la corruzione organizzativa implica la violazione consapevole delle regole legali di un'organizzazione per un guadagno personale a discapito dell'organizzazione (Hodgson e Jiang, 2007).

Dal punto di vista economico, la letteratura nazionale ed internazionale, pur avendo trascurato gli elementi di impatto aziendale-gestionale del fenomeno corruttivo e del complesso di norme e strumenti adottati per combatterlo (Marchini, Mazza e Medioli, 2019), si è concentrata sia sulla corruzione tra pubblico e privato, sia sulla corruzione da privato a privato. Per quanto riguarda la corruzione da privato a pubblico, la letteratura può essere presentata sulla base dell'uso di approcci microeconomici e macroeconomici: gli impatti, in entrambi i casi, presentano risvolti preoccupanti. Il fenomeno ha attirato l'attenzione soprattutto per i suoi danni all'efficienza e alla crescita economica e per le sue conseguenze sociali, politiche ed etiche: molti autori si sono concentrati sulla relazione tra comportamenti corruttivi e caratteristiche di performance aziendale o di corporate governance a livello di impresa (Argandona, 2003; Borja, 2017; Liu *et al.*, 2019).

I diversi studi condotti sull'impatto della corruzione sulla crescita economica si dividono in due linee principali (Tabella 15.1): un primo gruppo di economisti sostiene che la corruzione abbia un impatto positivo sulla crescita economica. Questa tesi è basata sull'assunto che un livello contenuto di corruzione aiuti le imprese a evitare la burocrazia delle amministrazioni pubbliche e ad accelerare il processo di approvazione dei loro progetti (Leff, 1964), favorendo il superamento di regolamenti inefficienti e ridurre gli effetti negativi dell'eccessivo formalismo (Leff, 1964; Acemoglu e Verdier, 1998; Huntington, 2002; Rock e Bonnett, 2004). Un secondo gruppo di economisti sostiene, invece, che la corruzione ostacoli la crescita economica (Aidt, 2009; Del Monte e Pagnani, 2007; Friedman *et al.*, 2000; Dreher e Herzfeld, 2005; Dreher e Schneider, 2010; Kaufmann, 2010). In alcuni studi che verificano empiricamente l'impatto della corruzione sulla crescita del PIL, emerge che l'aumento dell'indice della corruzione frena la crescita (Mauro, 1995), e incide sulla spesa pubblica (Mauro, 1997) aumentando la dimensione e modificandone la composizione (Tanzi e Davoodi, 1998; Akai *et al.*, 2005).

Sulla stessa linea di pensiero, molti autori hanno sviluppato diverse analisi (Álvarez Etxeberria e Aldaz Odriozola, 2018; Amor-Esteban, Galindo-Villardón, García-Sánchez e David, 2019; Borja, 2017; Gelbrich *et al.*, 2016; Gillanders e Neselevska, 2018; Liu *et al.*, 2019; Martin *et al.*, 2007; Rady, 2018; Seleim e Bontis, 2009) che dimostrano la relazione tra corruzione e la perdita di sviluppo economico. Rady (2018) dimostra una forte correlazione inversa tra il livello di corruzione e gli investimenti diretti esteri nei paesi in via di sviluppo. Allo stesso modo, Borja (2017) esamina il livello di attrattiva di un Paese rispetto al suo livello di corruzione; egli ritiene che gli investimenti diretti esteri e le rimesse siano fattori importanti che determinano la crescita economica e i loro effetti aumentano con la riduzione della corruzione. In un contesto macroeconomico, alcune indagini esaminano l'impatto delle caratteristiche culturali sulla corruzione (Gelbrich *et al.*, 2016; Martin *et al.*, 2007; Seleim e Bontis, 2009; Zhu e Zhang, 2017).

Altri ricercatori hanno adottato un approccio macroeconomico, esplorando la corruzione con un focus specifico sui contesti aziendali. Gillanders e Neselevska (2018) mostrano che la corruzione tra privati e pubblici riduce la fiducia nelle grandi società private, nelle piccole imprese e nei commercianti locali. Allo stesso modo, Liu *et al.* (2019) rilevano che un'elevata corruzione ha un effetto negativo sull'imprenditorialità. Secondo Kaufmann (2010), i *policymakers* tendono a stimolare i grandi investimenti nelle opere pubbliche, con un aumento della spesa pubblica. Tuttavia, la corruzione comporta un aumento del debito e di conseguenza aumenta i costi per il pagamento del debito in futuro. Tutto ciò può spesso portare a un circolo vizioso di corruzione e crescita del debito pubblico (Golden e Picci, 2005; Olken, 2006). Infine, uno studio condotto da Fiorino e altri autori (2012) nelle regioni italiane, mostra che la corruzione

aumenta il costo dei servizi pubblici, ostacolando la concorrenza. Inoltre, essa riduce significativamente gli investimenti e la crescita economica, e di conseguenza conduce a un aumento dei costi dei servizi offerti al pubblico.

Bird *et al.* (2008) aggiungono che la corruzione tende ad aumentare non solo il costo dei servizi pubblici ma anche gli oneri fiscali a lungo termine. Oltre a ciò, secondo Mauro (1995), la corruzione porta alla formazione di “caste” che impediscono la mobilità sociale nella popolazione, aumentando la disuguaglianza, eliminando la classe media e riducendo la crescita totale.

Gli impatti microeconomici della corruzione da privato a pubblico sono stati discussi con minore attenzione e profondità e hanno dimostrato (Badawi e Al Qudah, 2019; Breen *et al.*, 2017; Burnham, Jeon e Zeng, 2018; Collison, Cobb, Power e Stevenson, 2008; Vu *et al.*, 2018) che l’intensità della corruzione ha un impatto negativo sui risultati finanziari delle imprese (Van Vu *et al.*, 2018). Allo stesso modo, Collison *et al.* (2008) mostrano la relazione tra la performance dell’impresa e specifiche questioni di responsabilità sociale aziendale (ad esempio, lotta alla corruzione). Badawi e Al Qudah (2019) evidenziano gli effetti positivi delle politiche anticorruzione a Singapore sulla redditività e sulla crescita delle imprese. Breen *et al.* (2017) rilevano che sia le donne nelle posizioni di vertice che le proprietarie sono associate a una minore corruzione. Recentemente, Álvarez Etxeberria e Aldaz Odriozola (2018) dimostrano che politiche di comunicazione anticorruzione da parte delle imprese influenzano positivamente la loro reputazione². In sintesi, a differenza degli studi sull’impatto economico della corruzione, il legame tra corruzione e problematiche aziendali è stato meno esplorato in letteratura. Inoltre, i lavori esistenti considerano solo la performance delle singole imprese e la qualità degli utili. Non esistono, invece, lavori che esplorino gli impatti organizzativi e gestionali deri-

Tabella 15.1 **Corruzione nel settore pubblico. Impatti aziendali ed economici nella letteratura scientifica***

Conseguenze e impatti della corruzione	Determinanti della corruzione
	Performance
Performance aziendali	Contesto macro-economico
Investimenti	Cultura
Performance di sistema e contesto macro-economico	Corporate governance
	Organizzazione

* Tra i differenti paper che analizzano il tema, si consiglia Marchini, Mazza e Medioli, 2019, Corruption and sustainable development: The impact on income shifting in European international groups, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Wiley, 2019.

² Se la corruzione da privato a pubblico è stata ampiamente studiata, la corruzione da privato a privato è stata relativamente trascurata e solo di recente ha iniziato a ricevere attenzione, tuttavia ancora marginale.

vanti dall'applicazione degli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione: non sono mai stati esplorati gli effetti in termini di efficienza gestionale, di produttività aziendale, di maggiori costi come conseguenza dei processi anticorruzione.

15.2.2 Il quadro normativo di riferimento e l'impatto sulla gestione aziendale

In Italia gli interventi normativi rivolti alla lotta alla corruzione nel settore pubblico si sono susseguiti con regolarità nell'ultimo decennio. Dopo la prima norma quadro, la legge n. 190/2012, che interviene in maniera sistemica introducendo il modello attuale di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione, e i successivi tre decreti attuativi, sono intervenute la legge n. 69/2015, di modifica alla 190 e infine la legge n. 3/2019, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza e movimenti politici".

Ad innescare un *trend* di profonda rivisitazione delle discipline anticorruzione è stata la prima riforma del 2012, la cui importanza va ben oltre la sua nascita. La legge n. 190 ha rappresentato un reale spartiacque nelle strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi, delineando un sistema integrato. Tale norma, volta a dare attuazione alle Convenzioni internazionali in materia, con particolare riguardo alla Convenzione ONU di Merida del 2003, definisce per il nostro Paese un modello preventivo contraddistinto da numerosi elementi di novità ed essenzialmente fondato su tre "pilastri": Piani anticorruzione; trasparenza; imparzialità dei funzionari pubblici. Vengono inoltre definiti i compiti di ANAC e degli altri organi competenti a coordinare le misure di prevenzione e di contrasto dell'illegalità e della corruzione. La norma va letta in maniera integrata con i tre decreti legislativi che ne costituiscono il naturale completamento: il d.lgs. n. 33 del 2013 (riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza), il d.lgs. n. 39 del 2013 (sul regime delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni) e il d.lgs. n. 235 del 2012 (disciplina delle incandidabilità). Completano il quadro il d.p.r. n. 62 del 2013 (concernente le regole di condotta dei pubblici dipendenti) ed il d.lgs. n. 150 del 2009 (sul ciclo delle performance). Gli aspetti principali della strategia anticorruzione individuata dal nostro ordinamento poggiano quindi sui seguenti strumenti:

- ▶ piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), con analisi dei rischi specifici nei diversi settori di intervento;
- ▶ codice di comportamento aziendale, integrativo rispetto al codice dei dipendenti pubblici e il regolamento per le procedure d'acquisto previsto dal nuovo Codice degli Appalti;

- ▶ nomina di un dirigente responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione (“Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza”);
- ▶ forme di protezione del dipendente che denuncia fenomeni corruttivi (“*whistleblower*”);
- ▶ obblighi di trasparenza con riferimento alle procedure di acquisto di beni, servizi ed opere e all’accessibilità/qualità dei servizi (es. tempi di attesa nell’erogazione delle prestazioni);
- ▶ rotazione dei dirigenti che operano in posizioni a rischio di corruzione;
- ▶ inconfiribilità e incompatibilità per specifiche posizioni dirigenziali;
- ▶ iniziative di formazione e la sensibilizzazione del personale.

La successiva legge n. 69/2015 si è limitata a razionalizzare il quadro normativo derivante da questa ampia riscrittura del diritto penale della pubblica amministrazione. Sul versante amministrativo, invece, è stato promosso un miglior raccordo informativo tra autorità giudiziaria penale ed ANAC.

Questa copiosa produzione normativa (che ha promosso la nascita di istituti, misure e strumenti di contrasto della corruzione) ha assunto le cadenze di un cantiere permanente in cui è proseguita una continua ricerca di nuovi strumenti in grado di contrastare vizi apparentemente insanabili (Mongillo, 2020). Questo programma politico ha trovato la sua definitiva consacrazione mediante la legge n. 3/2019, definita “Spazzacorrotti” e basata su pochi principi: lotta ad oltranza alla corruzione e ai loro artefici secondo schemi già sperimentati in altri ambiti di criminalità particolarmente grave, *in primis* mafia, terrorismo, stupefacenti.

L’ultima norma, che non ha effetti sugli elementi di natura aziendale qui analizzati, suggerisce qualche spunto preliminare di riflessione sulle cause più profonde dell’articolato sistema di repressione della corruzione nel settore pubblico. La principale motivazione consiste nella diffusione pervasiva – quantomeno nella percezione collettiva – delle pratiche corruttive in tutti i campi della vita sociale: politica, amministrazione pubblica, economia e società nel suo insieme. Come sottolineato da ampia letteratura, richiamata in precedenza, si è esteso il convincimento del profondo rapporto tra contrasto alla corruzione e crescita economica, con implicazioni anche sulla stabilità e la sicurezza delle società e sull’affermarsi di valori etici e di giustizia; di qui le premesse di una risposta robusta al fenomeno della corruzione, che rappresenta una “minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell’uomo”³, favorendo l’applicazione di misure straordinarie nell’ottica di una perenne urgenza legislativa a cui far fronte.

³ Convenzione penale sulla corruzione, Strasburgo 1999.

Si è utilizzata non a caso l'espressione "percezione"⁴: la corruzione "reale", infatti, è sempre difficile da quantizzare, non tanto in termini di reati, numero e peso delle vicende corruttive, quanto in termini di reale impatto quantitativo ed economico del fenomeno. Nonostante numerosi tentativi di elaborare dati e stime anche economiche del fenomeno (Amatucci e Ricci, 2017), gli indici di corruzione, tra cui il *Corruption Perceptions Index* (CPI) di Transparency International, si basano su percezioni e su rilevazioni non del tutto attendibili, distorte dall'intrinseca "soggettività" del parametro prescelto⁵. Tuttavia, le diverse analisi quantitative concordano nel ritenere molto elevato il valore della corruzione nel nostro Paese⁶ (Amatucci e Ricci, 2017).

All'interno dello scenario descritto si sono inseriti gli strumenti previsti dalla normativa che generano un impatto significativo sui processi aziendali, soprattutto secondo due tendenze, che saranno analizzate nelle prossime pagine:

- ▶ da un lato, la legge 190 prevede il ricorso, accanto e prima della repressione penale, a istituti, meccanismi e strumenti amministrativi a scopo di prevenzione, che incidono sulle diverse modalità dell'attività pubblica (gestione, processi operativi, sistemi organizzativi) anche nei suoi snodi di raccordo con gli operatori economici. L'obiettivo, in breve, è creare un ambiente avverso alla corruzione, quindi caratterizzato da un maggior grado di controllo delle attività e delle procedure;
- ▶ dall'altro lato, la percezione, su cui si basa l'intero impianto normativo precedentemente descritto, che per porre rimedio alle disfunzioni sociali sia fondamentale vietare comportamenti e rimodulare al rialzo le pene minacciate, con una sensazione punitiva⁷. L'introduzione di strumenti spesso repressivi rientra pienamente in questa tendenza.

Alla luce di quanto analizzato nelle pagine precedenti, emerge in maniera significativa l'esigenza di indagare gli impatti organizzativi e gestionali dell'impianto-

⁴ Anche la relazione alla legge 3/2019 (c.d. legge Bonafede) muove dal considerare che «il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto». L'ultimo *Corruption Perception Index* (CPI) pubblicato, relativo al 2018, posiziona l'Italia al 53° posto nel mondo (52 punti su 100, con un miglioramento di due punti rispetto all'anno precedente). Rispetto alla media europea (66 punti), il risultato è ancora largamente inferiore. Sui pregi dell'indice – ampiamente diffuso tra gli operatori economici internazionali – consegnato da *Transparency International*, in grado di consentire una comparazione efficace tra Paesi diversi e di stimolare efficaci politiche pubbliche in materia di anticorruzione, e al contempo sui limiti, tra cui un possibile iato eccessivo tra "percezione" e "dati reali", v., con riflessioni equilibrate: Cantone, Carloni, *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*, in "Diritto Penale Contemporaneo", 18 febbraio 2019.

⁵ Con accenti fortemente critici, cfr. Tartaglia Polcini, *Il Paradosso di Trocadero*, in *Dir. pen. global.*, 22 ottobre 2017.

⁶ Per una analisi più approfondita delle stime quantitative, si veda Amatucci e Ricci, 2017.

⁷ «Tale fascinazione si riflette da tempo nell'uso "politico" del diritto penale, a scopi elettorali e di rassicurazione dell'opinione pubblica» (Mongillo, 2020).

to degli strumenti anticorruzione; la letteratura si è concentrata prevalentemente sugli aspetti macro del sistema, evidenziando le conseguenze del fenomeno corruzione sul sistema economico, sulla competitività dei Paesi, sulla attrattività dei mercati economici; il quadro normativo, in questa ottica, si è concentrato sull'inserimento di strumenti per combattere in maniera efficace il fenomeno, soprattutto nei suoi aspetti penali. Si ritiene importante, invece, indagare sugli impatti organizzativi e gestionali delle strutture aziendali, con riferimento alle aziende sanitarie pubbliche.

15.3 Metodologia

15.3.1 Impostazione metodologica

Il presente paragrafo presenta la metodologia del questionario elaborato per rispondere al secondo obiettivo di ricerca dello studio: raccogliere evidenze empiriche preliminari sugli impatti degli strumenti anticorruzione a livello organizzativo nelle aziende sanitarie pubbliche (ASL, AO e IRCCS pubblici), e, allo stesso tempo, sugli interventi che il management aziendale ritiene più necessari per migliorarne la costo-efficacia. L'obiettivo dello studio è infatti focalizzare l'attenzione su quelle disposizioni della normativa anticorruzione che direttamente riguardano e impattano una tipologia specifica di azienda pubblica, ovvero quella sanitaria.

Come accennato al par 15.2.2, la normativa anticorruzione interessa in profondità le *operations* di molteplici funzioni aziendali: affari legali, gestione del personale, programmazione e controllo e valutazione della performance, approvvigionamenti, gestione del patrimonio, relazioni esterne. Le unità organizzative incaricate delle funzioni sopra indicate rispondono tutte, di norma, al Direttore Amministrativo (DA): quest'ultimo appare quindi la figura più idonea per esprimere una valutazione di carattere aziendale sulle ricadute degli strumenti anticorruzione. Il questionario è stato scelto in quanto strumento adatto a raccogliere risposte standardizzate, su temi ed elementi in parte già noti e codificati (Fattore, 2005), in un campione di aziende quanto più possibile ampio. Per definire più precisamente la struttura e i contenuti del questionario, il lancio della *survey* è stato preceduto da cinque interviste-pilota con interlocutori coerenti con il profilo dei rispondenti-target della survey. Sono stati intervistati un componente di un organismo indipendente di valutazione, il direttore amministrativo e il responsabile per la prevenzione della corruzione di una grande azienda ospedaliero-universitaria, il presidente di una società regionale di *procurement*, un consulente con esperienze al vertice di aziende sanitarie pubbliche ed enti centrali. Le interviste sono state particolarmente utili per:

- ▶ validare l’elenco degli attori e degli strumenti più rilevanti nel quadro dell’anticorruzione;
- ▶ elaborare le sotto-articolazione della dimensione “efficacia degli strumenti” e “ripercussioni organizzative” (cfr. *infra*);
- ▶ definire le logiche per il rafforzamento della costo-efficacia delle misure.

In relazione al primo punto, gli strumenti inclusi nello studio sono stati selezionati a partire dall’analisi desk della normativa che ha permesso di effettuare una ricognizione completa delle principali tematiche affrontate dalle disposizioni vigenti (cfr. par. 15.2). Successivamente, come detto, la lista degli strumenti è stata discussa, rivista e validata con le interviste preliminari che hanno permesso di individuare un elenco sintetico di 12 strumenti anti-corruzione oggi attivi nelle aziende del SSN:

1. Elaborazione, assegnazione e valutazione degli obiettivi del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC);
2. Definizione del Codice di comportamento e suo successivo monitoraggio;
3. Collegamento delle misure anticorruzione con il Piano della Performance;
4. Disposizioni riguardanti l’accesso civico;
5. Obblighi di trasparenza in materia di acquisti (es. pubblicazione documentazione di gara, ect.);
6. Obblighi di trasparenza in materia di responsabilità e incarichi interni (es. pubblicazione atti di nomina, curricula dei dirigenti, etc.);
7. Obbligo di dichiarazione di conflitto di interesse potenziale;
8. Misure in materia di incompatibilità tra incarichi pubblici e privati e divieto di reimpiego presso operatori privati (i.e. anti-pantouflage);
9. Misure in materia di segnalazione di illeciti (i.e. *whistleblowing*);
10. Rotazione del personale;
11. Formazione dei dipendenti sulle tematiche riguardanti l’anticorruzione;
12. Informatizzazione delle prenotazioni e della gestione delle liste di attesa.

Il questionario presenta il limite di non consentire l’approfondimento qualitativo di tematiche complesse (Fattore, 2005). Tuttavia, lo svolgimento delle interviste semi-strutturate a monte della strutturazione del questionario, e l’inserimento di una domanda aperta finale diretta a raccogliere suggerimenti liberi da parte dei DA, hanno compensato almeno parzialmente tali limiti.

15.3.2 Tecnica di raccolta dati

La raccolta dei dati è stata condotta attraverso un questionario composto da 7 domande: le prime due di profilazione del compilatore, le seguenti di raccolta delle sue percezioni. Di seguito sono elencati i quesiti sottoposti ai rispondenti:

1. Durata dell'esperienza professionale del compilatore come Direttore Amministrativo, in qualsiasi azienda sanitaria pubblica.
2. Permanenza del compilatore nell'attuale azienda di appartenenza.
3. Efficacia percepita degli strumenti anticorruzione, da indicare su una scala Likert da 0 a 5, rispetto all'elenco dei 12 strumenti sopra esposti, dove con 0 si intende efficacia nulla, 1 efficacia molto modesta, 2 efficacia modesta, 3 efficacia rilevante, 4 efficacia molto rilevante e 5 massima efficacia. La dimensione complessiva dell'efficacia è stata articolata in quattro sotto-dimensioni: emersione di illeciti, riduzione di occasioni collusive, maggiore trasparenza su processi aziendali e incarichi, maggiore chiarezza delle responsabilità dirigenziali.
4. Ripercussioni negative percepite a livello organizzativo, da indicare su una scala Likert da 0 a 5, rispetto all'elenco di 12 strumenti anti-corruzione, dove con 0 si intende ripercussione organizzativa nulla, 1 ripercussione organizzativa molto modesta o quasi nulla, 2 ripercussione organizzativa modesta, 3 ripercussione organizzativa rilevante, 4 ripercussione organizzativa molto rilevante e 5 massima ripercussione organizzativa. La dimensione è stata poi articolata in tre sotto-dimensioni: allungamento dei tempi di completamento dei processi amministrativi; maggiore carico di lavoro per i dipendenti; disincentivo per i dirigenti all'assunzione di responsabilità dirette, da cui discende un evidente sovraccarico decisionale ed amministrativo degli organi deliberanti di vertice.
5. Logiche di intervento per rafforzare il rapporto costo-efficacia degli strumenti. In questo caso è stato chiesto ai compilatori di indicare, su quattro scelte possibili, due logiche ritenute prevalentemente necessarie per migliorare l'efficacia delle disposizioni anticorruzione. In particolare, le interviste preliminari con gli esperti in ambito anticorruzione sono servite anche per formulare e articolare le logiche di miglioramento così come riportate di seguito:
 - a. Rafforzamento degli strumenti informatici: sistematica automatizzazione degli adempimenti e delle connesse procedure e integrazione dei sistemi informativi interni.
 - b. Rafforzamento degli organici e delle competenze tecniche negli ambiti a maggiore rischio corruttivo.
 - c. Ri-orientamento dei sistemi di programmazione e controllo verso elementi di *output* (quantità e qualità dei servizi erogati) e di *outcome* (impatto sui bisogni).
 - d. Azione di *advocacy* nazionale per ottenere la semplificazione normativa.
6. Proposte di revisione dei poteri e delle responsabilità nell'ambito dell'anticorruzione. È stato chiesto ai compilatori di indicare, su una scala Likert 0-5, quanto ritenessero opportuno ridimensionare, lasciare invariato o al contrario rafforzare il ruolo e le responsabilità di 8 diversi attori istituzionali coin-

volti nell'ambito dell'anticorruzione. Gli attori considerati fanno riferimento sia a figure interne (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, RPCT; Responsabile audit e controlli interni; Collegio Sindacale) che esterne all'organizzazione aziendale (Organismo Indipendente di Valutazione, OIV; Collegio dei Revisori; ANAC; Corte dei Conti; Magistratura).

7. Suggerimenti liberi di miglioramento degli strumenti esistenti di lotta alla corruzione.

Il questionario è stato inviato attraverso il supporto elettronico Qualtrics® a tutti i 190 Direttori Amministrativi delle aziende sanitarie pubbliche italiane (170 riconducibili ad ASL o AO e 20 IRCCS pubblici). I nominativi e gli indirizzi e-mail dei DA sono stati reperiti dai siti istituzionali. Incrociando i dati raccolti sui siti istituzionali e quelli ottenuti tramite la *survey*, è stato possibile attuare la profilazione dei rispondenti per macro-area, regione e tipologia di azienda di appartenenza.

15.4 Analisi dei risultati

15.4.1 Profilo delle Aziende e dei rispondenti

Al questionario hanno risposto i Direttori Amministrativi di 52 aziende. Tale campione corrisponde al 26% del totale delle aziende sanitarie pubbliche italiane⁸. L'analisi delle risposte raccolte acquisisce maggior valore se preliminarmente riportata assieme al profilo anagrafico dei rispondenti e alla tipologia di azienda nella quale prestano servizio. Questi dati sono stati, raccolti, come precedentemente detto, tramite i siti istituzionali. Ventisette aziende riconducibili ai compilatori, pari al 52% delle risposte totali, sono aziende territoriali: nello specifico, 24 ASL e 3 ATS⁹. Ventuno rispondenti, pari al 40% del campione, dirigono aziende con una forte vocazione erogativa ospedaliera: 10 AO¹⁰ e 11 ASST¹¹ lombarde. Infine, 4 aziende rispondenti (ca. 8%) sono IRCCS o enti di

⁸ Nel 2019, le aziende sanitarie pubbliche italiane risultavano essere 202, includendo ASL, ATS, AO, IRCCS pubblici ed enti di ricerca pubblici. Nel totale non sono conteggiati gli IRCCS funzionalmente incorporati una ASL o in una AO. Sono invece inclusi gli IRCCS e gli enti di ricerca con forma giuridica privata ma controllati da enti pubblici, dunque sottoposti alla disciplina anticorruzione della L. 190/12.

⁹ Agenzie di Tutela della Salute, presenti solo in regione Lombardia. Tali Agenzie, dopo la riforma del SSR lombardo del 2016, hanno assunto le funzioni di committenza e monitoraggio delle precedenti ASL. Per ulteriori approfondimenti sull'evoluzione degli assetti istituzionali degli SSR e delle funzioni delle aziende sanitarie pubbliche, si veda il capitolo 2 del presente Rapporto.

¹⁰ Si includono in questa categoria anche le Aziende Ospedaliere integrate con l'università e le Aziende Ospedaliere-Universitarie Integrate con il SSN.

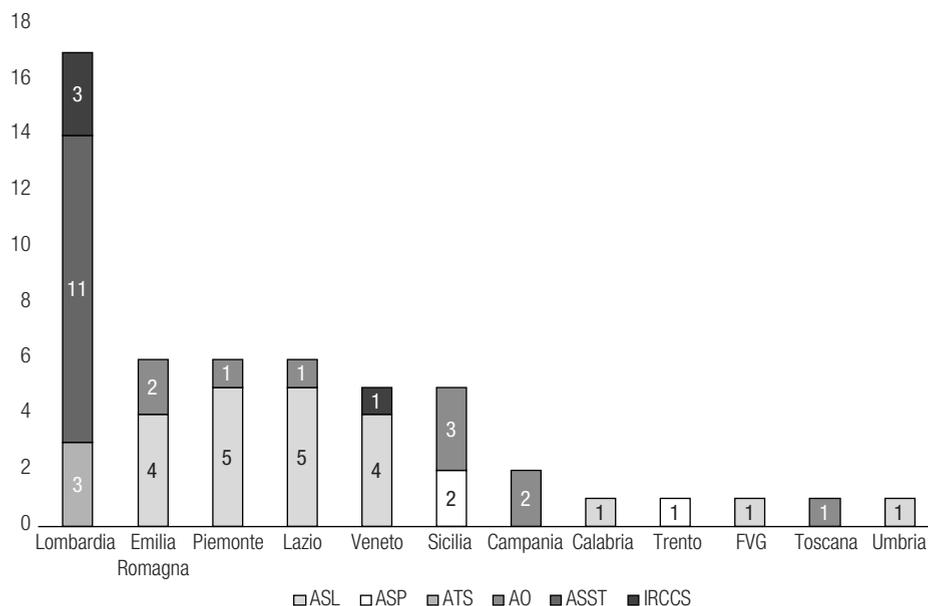
¹¹ Aziende Socio-Sanitarie Territoriali, presenti solo in regione Lombardia. Tali Agenzie, dopo la

ricerca pubblici. Nel seguito dell'esposizione di risultati, il numero di rispondenti a ciascuna domanda del questionario sarà espresso dalla lettera N¹².

In termini di distribuzione geografica, i rispondenti dirigono aziende localizzate in 12 regioni (Figura 15.1): spiccano la Lombardia (17 aziende; 33%), il Lazio (6; 12%), l'Emilia Romagna (6) e il Piemonte (6), che insieme compongono il 67% del campione intervistato. La maggior parte delle Aziende rispondenti (36; 69%) è localizzata nel Nord Italia, mentre Centro e Mezzogiorno (Sud e Isole) risultano egualmente rappresentate con 8 aziende per entrambe le aree. La somma della popolazione residente nelle aziende territoriali comprese nella rilevazione è pari a 17,9 milioni di abitanti, corrispondente al 31% del totale nazionale.

I direttori rispondenti si dividono in modo altamente sbilanciato per quanto riguarda il genere, nettamente a favore di quello maschile, rappresentato dal

Figura 15.1 **Numero aziende rispondenti, per regione e tipologia (Totale = 52)**



Fonte: Elaborazione degli autori

riforma del SSR lombardo del 2016, hanno assunto le funzioni di erogazione delle precedenti AO lombardo e delle ASL (già residuali). Per ulteriori approfondimenti sull'evoluzione degli assetti istituzionali degli SSR e delle funzioni delle aziende sanitarie pubbliche, si veda il capitolo 2 del presente Rapporto.

¹² In termini percentuali, sempre con riferimento alla singola domanda, N rappresenta dunque il 100% delle risposte.

67% dei rispondenti, contro un 33% di Direttori Amministrativi donne. La percentuale di rispondenti di genere femminile è maggiore al Nord (11; 65%), decisamente inferiore al Centro (4; 24%) e al Mezzogiorno (2; 12%).

Per quanto riguarda l'esperienza professionale come Direttore Amministrativo (in qualsiasi azienda), il 33% dei rispondenti ha almeno 3 anni di esperienza, il 48% tra i 4 e i 7 anni e il 19% più di 8. Analizzando invece la permanenza in azienda, indipendentemente dall'incarico ricoperto, il 35% dei rispondenti dichiara una permanenza di almeno 8 anni. Di questi, il 53% risulta rappresentato da Direttori donna.

15.4.2 Efficacia e impatti organizzativi degli strumenti anticorruzione

Per analizzare contestualmente l'efficacia e gli impatti organizzativi degli strumenti anticorruzione, è stata prodotta una matrice a quattro quadranti (Figura 15.2) che riassume in modo complessivo i punteggi assegnati dai DA rispondenti ai 12 strumenti presi in analisi. I rispondenti alla domanda 3 del questionario (ovvero quella sull'efficacia, cfr. paragrafo 15.3.2) risultano essere la totalità del campione (N=52), mentre si riduce di 5 unità il numero di coloro che hanno risposto alla domanda 4, quella sulle ripercussioni organizzative (N=47).

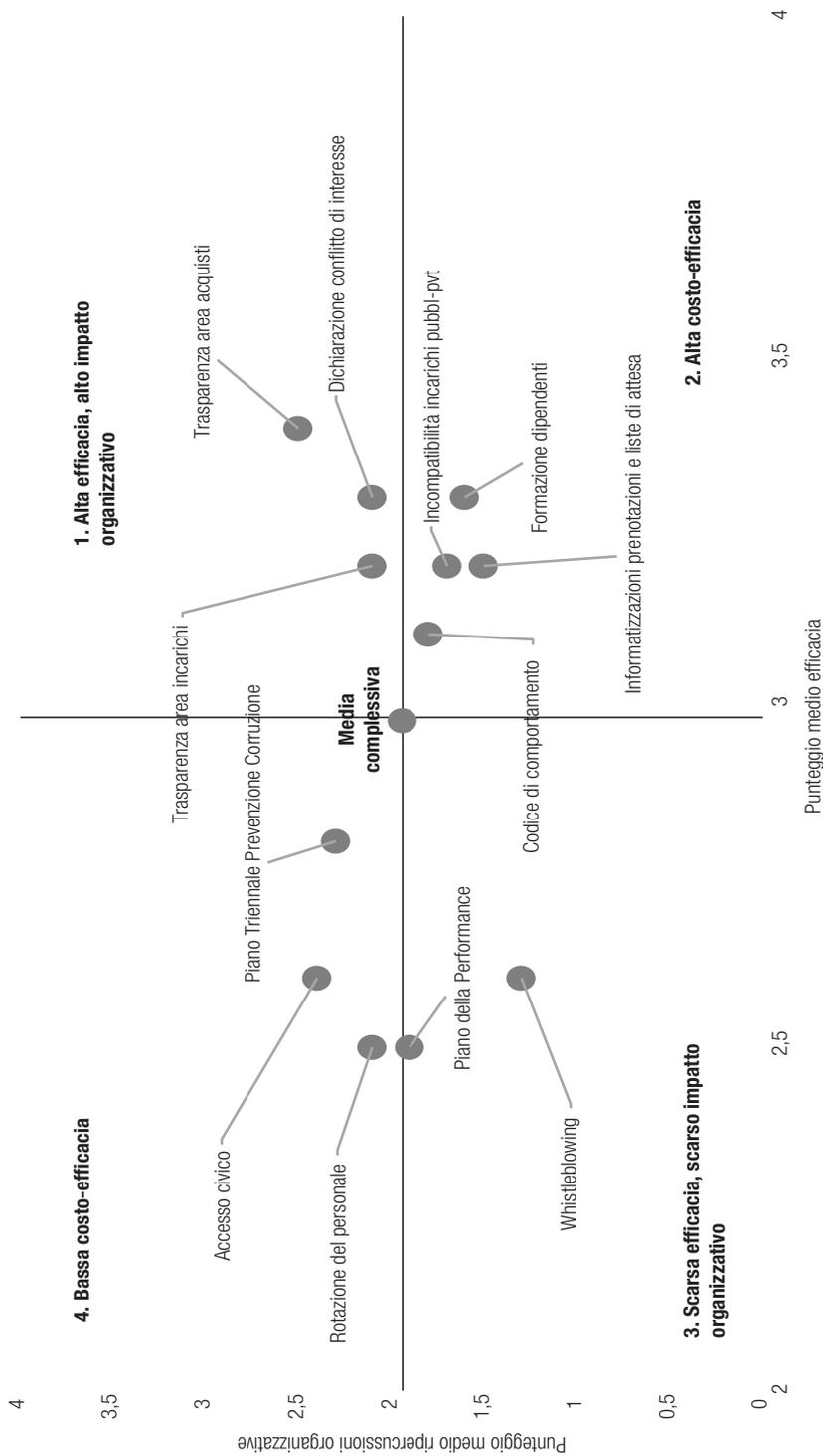
Prima di passare all'analisi interpretativa dei dati, vale la pena specificare cosa si intende con efficacia, ma soprattutto con impatto organizzativo delle disposizioni anticorruzione. Il principale sforzo della ricerca è infatti comprendere *quanto* questi strumenti siano efficaci nel prevenire e contrastare fenomeni corruttivi da un lato, e dall'altro, quanto "costosi" possano risultare in termini di tempo di completamento delle procedure, carico lavorativo extra per il personale, disincentivo per i dirigenti nell'assumersi responsabilità dirette. Il maggior contributo dell'analisi è infatti quello di riuscire a quantificare sia l'efficacia che il costo organizzativo delle disposizioni normative, ovviamente partendo dalla valutazione di percezioni che rimangono soggettive.

Ponendo sull'asse delle ascisse il punteggio medio dell'efficacia e sull'asse delle ordinate quello assegnato alle ripercussioni organizzative, è stato possibile classificare gli strumenti in quattro differenti *cluster*. Nella descrizione che segue, dunque, efficacia e costi più o meno elevati dei singoli strumenti sono sempre valutati in termini relativi, in confronto alla media complessiva della *survey* (visualizzabile al centro della matrice). È interessante notare come il punteggio medio assegnato sia all'efficacia, sia alla costosità degli strumenti non risulti mai elevato: la media complessiva risulta pari a circa 3 su 5 per l'efficacia e 2 su 5 per l'impatto sui costi per le organizzazioni.

Di seguito si espongono le quattro categorie di strumenti:

1. Strumenti efficaci ma organizzativamente costosi: sono quegli strumenti che pur presentando un grado di efficacia elevato in termini di contrasto della

Figura 15.2 **Suddivisione degli strumenti anticorruzione in quattro cluster, punteggi medi assegnati all'efficacia e alle ripercussioni organizzative**



Fonte: Elaborazioni degli autori

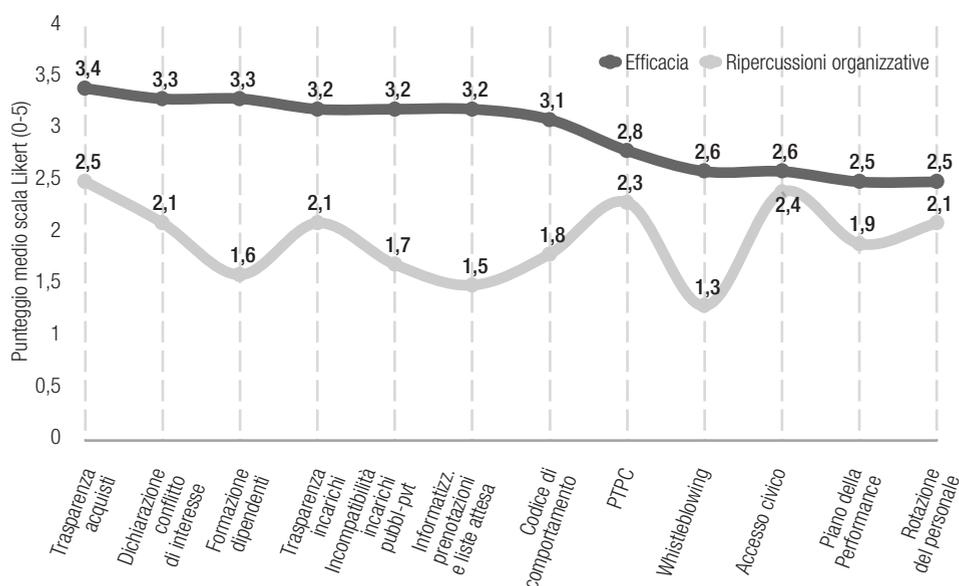
corruzione, impattano in modo significativo in quanto a costi e *burden* organizzativi. In quest'area si trovano le disposizioni riguardanti la trasparenza e gli obblighi informativi, relativi sia alle procedure di acquisto sia al personale, nonché l'obbligo di dichiarazione di conflitti di interesse potenziali. I rispondenti percepiscono l'utilità di tali strumenti di trasparenza, ma al contempo, appaiono consapevoli del quantitativo considerevole di lavoro che questi strumenti comportano in termini di elaborazione, validazione e pubblicazione di documenti.

2. Strumenti ad alta costo-efficacia: sono quegli strumenti di effettivo valore aggiunto, in quanto percepiti come significativamente utili in termini di capacità di contrasto e, al tempo stesso, poco onerosi a livello organizzativo. Si tratta in questo caso, da un lato di disposizioni che condizionano e indirizzano il comportamento del personale (definizione e attuazione del Codice di comportamento, normativa in tema *anti-pantouflage*, formazione tecnica e specifica dei dipendenti) e dall'altro, di azioni concernenti la digitalizzazione dei processi e delle informazioni (in particolare, prenotazioni e liste di attesa). In altre parole, i DA rispondenti appaiono in primo luogo convinti dell'importanza di mantenere una distanza evidente tra settore pubblico e privato come efficace deterrente di potenziali occasioni collusive (*anti-pantouflage*). In secondo luogo, sottoscrivono la rilevanza di due tematiche centrali che si ripresenteranno anche nelle fasi successive dell'analisi (cfr. paragrafo seguente): formazione tecnica dei dipendenti e digitalizzazione delle informazioni, misure ritenute fondamentali per il contrasto alla corruzione.
3. Strumenti scarsamente efficaci e poco costosi: sono quegli strumenti considerati non particolarmente utili ma nemmeno sensibilmente impattanti a livello di tempi o carichi lavorativi in più per il personale dedicato. Si tratta della normativa in tema *whistleblowing* e, in misura meno accentuata, ciò che concerne il monitoraggio delle pratiche anticorruzione inserite nel Piano della Performance aziendale. Questo risultato trova conferma da quanto emerso anche in precedenti ricerche, dove da un lato si sottolineava già l'utilizzo relativamente scarso di strumenti ad hoc per le segnalazioni e dall'altro, si registrava una partecipazione piuttosto occasionale del RPCT alla stesura del Piano della Performance (cfr. Amatucci e Ricci, 2017).
4. Strumenti ad alto costo organizzativo e bassa efficacia: rispetto ai punteggi medi, valutati come meno efficaci e significativamente più costosi a livello organizzativo. Si tratta in primo luogo dei criteri stabiliti dalla L.190/2012 e successivamente specificati da ANAC in termini di rotazione del personale (evidentemente complessa da riprodurre in un ambiente tecnico-specialistico come quello sanitario) e in secondo luogo, le disposizioni in materia di accesso civico e di elaborazione, attuazione e monitoraggio del PTPC. In questo caso, i rispondenti appaiono concordi nell'interpretare il Piano e so-

prattutto l'accesso civico come procedure meramente adempimentali più che altro legate ad una logica di compilazione formale dei documenti e prive di un valore sostanziale per l'organizzazione nel suo complesso.

È significativo osservare che l'efficacia percepita degli strumenti anti-corruzione risulti mediamente sempre superiore a quello delle ripercussioni organizzative (Figura 15.3).

Figura 15.3 **Punteggi medi assegnati agli strumenti anticorruzione, in termini di efficacia e ripercussioni organizzative***



* Gli strumenti anticorruzione sono ordinati secondo il punteggio medio dell'efficacia, in senso decrescente.

Fonte: Elaborazioni degli autori

Per cogliere eventuali differenze nelle percezioni da parte dei rispondenti, è stata analizzata la distribuzione dei punteggi per area geografica (Tabella 15.2). Risulta che i rispondenti provenienti dalle Regioni del Mezzogiorno siano mediamente più convinti dell'efficacia degli strumenti anticorruzione (assegnando un punteggio medio di 3,3), a seguire le Regioni del Nord (3,0) e infine il Centro (2,9). Gli impatti organizzativi che questi strumenti comportano risultano più rilevanti ai rispondenti del Centro e del Nord (2,1) sensibilmente meno a quelli del Mezzogiorno (1,2). Va sottolineato inoltre che per l'efficacia il punteggio più frequentemente assegnato a ogni strumento (i.e. moda) risulta essere 4 al Nord e al Sud, 3 al Centro; mentre, per le ripercussioni organizzative, si attesta a 2 per il Centro e il Nord e a 0 per il Mezzogiorno.

Per completare l'analisi e valutare il grado di variabilità nella distribuzione dei punteggi per area geografica, è stato calcolato il coefficiente di variazione (CV¹³) come indice di dispersione (sempre in Tabella 15.2). Per quanto riguarda l'efficacia, la dispersione dei dati attorno alla media si attesta intorno al 44%. Guardando alle macro-aree geografiche, essa non risulta significativamente differente tra Nord (46%) e Centro (45%), mentre appare sensibilmente inferiore al Mezzogiorno, dove il CV si attesta al 33%. Per quanto concerne le ricadute organizzative, la variabilità dei dati risulta decisamente più rilevante in termini generali: si registra infatti un CV complessivo del 91%.

Analizzando le osservazioni per aree geografiche, si nota che i dati appaiono maggiormente dispersi al Centro, successivamente al Sud e infine, con un distacco più marcato, al Nord. In generale, tra tutti i rispondenti, si può notare un maggiore consenso sull'efficacia (comunque discreta) delle disposizioni in analisi, evidentemente oramai entrate a far parte di un certo tipo di cultura aziendale e organizzativa. Per contro, vi è maggiore disaccordo sul tema delle ricadute organizzative: è indubbio che a livello complessivo vengano percepite, ma varia molto il grado di intensità con cui esse vengono colte.

Tabella 15.2 **Indici di posizione (*media, moda*) e di dispersione (*coefficiente di variazione*) per efficacia e impatto organizzativo, per zona geografica**

Zona	Efficacia (N = 52)			Ripercussioni organizzative (N = 47)		
	Media	Moda	Coefficiente di Variazione	Media	Moda	Coefficiente di Variazione
Nord	3,0	4,0	46%	2,1	2,0	71%
Centro	2,9	3,0	45%	2,1	2,0	136%
Mezzogiorno	3,3	4,0	33%	1,2	0,0	102%
Italia	3,0	4,0	44%	2,0	2,0	91%

Fonte: Elaborazione degli autori

Ai rispondenti è stato chiesto non solo *quanto* ritenessero gli strumenti efficienti o organizzativamente ostacolanti, ma anche *in che modo*¹⁴. Sono state cioè individuate quattro sotto-dimensioni di efficacia (emersione di illeciti, riduzione di occasioni collusive, maggiore trasparenza su processi aziendali e incarichi, maggiore chiarezza delle responsabilità dirigenziali) e tre tipologie di impatto organizzativo (allungamento dei tempi di completamento dei processi

¹³ Rapporto percentuale tra la deviazione standard e la media del campione.

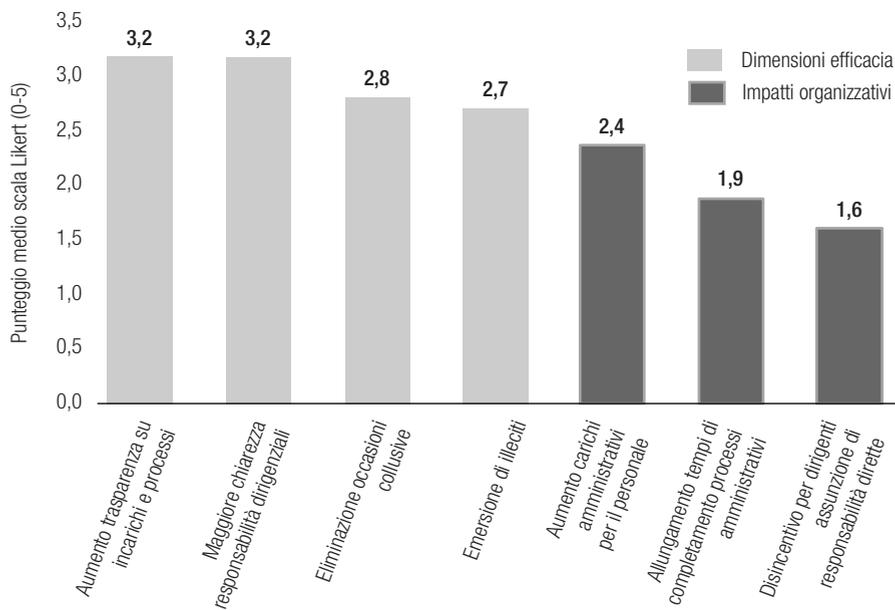
¹⁴ A questa successiva sezione del questionario hanno risposto in 47 DA.

amministrativi, maggiore carico di lavoro per i dipendenti, disincentivo per i dirigenti all’assunzione di responsabilità dirette e conseguente sovraccarico decisionale e amministrativo per il vertice istituzionale).

Calcolando la media complessiva dei punteggi assegnati a tutti gli strumenti (Figura 15.4), essi risultano complessivamente più efficaci in termini di trasparenza e *disclosure* su processi amministrativi e incarichi (3,2) e in termini di maggiore chiarezza sulle responsabilità dirigenziali (3,2); decisamente meno adeguati per l’eliminazione di eventuali occasioni collusive potenziali (2,8) o per l’emersione di illeciti già compiuti (2,7). Per quanto riguarda le ricadute organizzative, si percepisce con maggior forza l’aumento che questi strumenti comportano in termini di carichi amministrativi per il personale (2,4); in maniera meno accentuata invece l’impatto sull’allungamento dei tempi procedurali (1,9) e sull’eventuale disincentivo per i dirigenti nell’assumersi responsabilità dirette (1,6).

Appare quindi chiaro come l’elemento di maggior valore aggiunto riguardi il guadagno in termini di trasparenza, di condivisione delle informazioni, insieme ad una maggiore chiarezza delle responsabilità aziendali, percepiti come fattori rilevanti e imprescindibile per indebolire il formarsi di eventuali occasioni collusive. Questo risultato trova coerenza nell’impostazione valoriale e

Figura 15.4 **Le dimensioni dell’efficacia e le tipologie di impatto organizzativo, punteggio medio (N=47)**



Fonte: elaborazioni degli autori

metodologica seguita dalla normativa nazionale¹⁵, che individua specialmente nella figura del RPCT l'anello di congiunzione tra *prevenzione della corruzione* e *trasparenza*, sottolineando quindi come queste due dimensioni non possano che dipendere da un unico centro di controllo e responsabilità. Per contro, il carico lavorativo amministrativo dovuto all'attuazione, implementazione e monitoraggio delle disposizioni anticorruzione viene avvertito dai DA rispondenti come l'impatto più significativo in termini di organizzazione complessiva e gestione delle risorse. Si può affermare che il costo-opportunità del tempo impiegato nelle procedure amministrative collaterali a questi strumenti sia quantitativamente avvertito come rilevante, ponendo quindi le basi per una riflessione più ampia sul relativo costo organizzativo e sull'eventuale ripensamento di alcune logiche e approcci anti-corruzione in essere.

15.4.3 Logiche di miglioramento degli strumenti anticorruzione

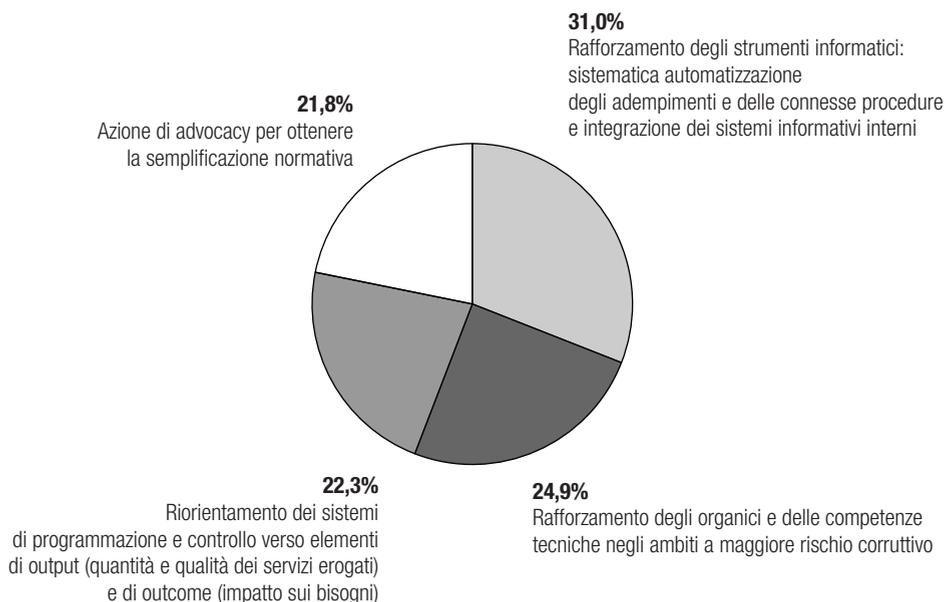
Una volta testate le percezioni dei rispondenti sull'efficacia e sulle ricadute organizzative degli strumenti anticorruzione, è stato chiesto loro di indicare, su quattro scelte possibili, due logiche ritenute prevalentemente necessarie per migliorare l'efficacia delle disposizioni anticorruzione. In particolare, le logiche sono state formulate come di seguito e proposte nel seguente ordine.

1. Rafforzamento degli strumenti informatici: sistematica automatizzazione degli adempimenti e delle connesse procedure e integrazione dei sistemi informatici interni;
2. Rafforzamento degli organici e delle competenze tecniche negli ambiti a maggiore rischio corruttivo;
3. Ri-orientamento dei sistemi di programmazione e controllo verso elementi di output (quantità e qualità dei servizi erogati) e di outcome (impatto sui bisogni);
4. Azione di *advocacy* per ottenere la semplificazione normativa nazionale.

Guardando al campione complessivo, si nota una suddivisione abbastanza equa e non troppo polarizzata dei rispondenti tra i vari metodi proposti (Figura 15.5). Prima fra tutti però spicca la necessità di un rafforzamento degli strumenti informatici (31,0%), intesa innanzitutto come sistematica automatizzazione degli adempimenti e delle procedure e successivamente come integrazione dei siste-

¹⁵ L'art. 43, d.lgs 33/2013 stabilisce che al RPCT spetta il "controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione".

Figura 15.5 **Logiche di miglioramento degli strumenti anticorruzione: preferenze degli rispondenti, distribuzione percentuale (N=47)**



Fonte: Elaborazioni degli autori

mi informativi interni. È evidente come questo risultato sia effettivamente in linea con gli impatti prodotti dalle disposizioni anticorruzione in termini di carico lavorativo aggiuntivo per il personale, rispetto al quale si avverte l'esigenza di velocizzarne il processo, ottimizzando le risorse e il tempo ad esso dedicato. Al secondo posto, con un distacco di 6 punti percentuali (24,9%), viene indicato il rafforzamento degli organici e delle competenze tecniche negli ambiti a maggiore rischio corruttivo¹⁶. Anche questo risultato, come il primo, trova coerenza e corrispondenza nella fase precedente della ricerca, ovvero nell'identificazione della formazione interna come strumento costo-efficace. Esso va letto anche considerando la rilevante riduzione e invecchiamento anagrafico degli organici amministrativi in servizio nel SSN, processo in corso da almeno 15 anni (Barzan *et al.*, 2018).

Come precedentemente anticipato (cfr. par. 15.4.3), i temi della digitalizzazione e integrazione dei sistemi informativi e della formazione dei dipendenti risultano essere decisamente pivotali per lo sviluppo, la progettazione e la mes-

¹⁶ Secondo i PNA 2015-16 di ANAC, in sanità gli ambiti a rischio riguardano principalmente contratti pubblici, incarichi e nomine, gestione del patrimonio, controlli, attività libero professionale e liste di attesa, rapporti con gli erogatori accreditati, ricerca, sperimentazioni cliniche e sponsorizzazioni da parte dei fornitori.

sa in campo di un sistema per la lotta alla corruzione che sia contemporaneamente efficiente (veloce, informatizzato) ed efficace (che parta dalla conoscenza e dalle competenze).

Di minor rilevanza le ultime due logiche: ri-orientamento dei sistemi di programmazione e controllo verso elementi di *output* e di *outcome* (22,3%) e *advocacy* per la semplificazione normativa nazionale (21,8%). Per la prima logica proposta si può ipotizzare che il terreno non sia ancora del tutto fertile e pronto per un cambio di paradigma tale e che anzi, rimanga piuttosto fossilizzato su un approccio burocratico e di controllo delle procedure amministrative ex ante invece che dei risultati ex post. Per la seconda logica indagata, il risultato appare leggermente sorprendente, anche confrontandolo con quanto emerge nell'ultima sezione del questionario, dove buona parte dei rispondenti ha lasciato un commento proprio sull'esigenza di rendere la normativa meno stringente (cfr. par. 15.4.5). Si può interpretare come la consapevolezza da parte dei rispondenti del proprio ambito di azione, che rimane circoscritto, senza troppi elementi per poter agire, almeno nel breve termine, sul perimetro esterno di norme e regole di competenza di altri organi nella cornice istituzionale di riferimento. Questa consapevolezza delle proprie "limitazioni" è allo stesso tempo una presa di coscienza di ciò che invece si può (e anzi si deve) fare all'interno del proprio ambito aziendale, ovvero laddove si ha un effettivo potere decisionale e di cambiamento relativo alle logiche manageriali, di formazione, di digitalizzazione.

Infine, analizzando la scelta delle quattro logiche per area geografica (Tabella 15.3), si nota una maggiore polarizzazione di opinioni nelle Regioni del Mezzogiorno, che ritengono decisamente prioritaria la formazione e il rafforzamento degli organici (34,3%), a discapito invece dell'implementazione di una logica *output* e *outcome-based* nei sistemi di programmazione e control-

Tabella 15.3 **Logiche di miglioramento degli strumenti anticorruzione: preferenze degli rispondenti, distribuzione percentuale (N=47)**

Zona	Rafforzamento degli strumenti informatici: sistematica automatizzazione degli adempimenti e delle connesse procedure e integrazione dei sistemi informativi interni	Rafforzamento degli organici e delle competenze tecniche negli ambiti a maggiore rischio corruttivo	Riorientamento dei sistemi di programmazione e controllo verso elementi di output (quantità e qualità dei servizi erogati) e di outcome (impatto sui bisogni)	Azione di advocacy per ottenere la semplificazione normativa
Nord	30,6%	23,2%	23,3%	22,9%
Centro	30,0%	23,6%	22,1%	24,3%
Mezzogiorno	33,6%	34,3%	17,9%	14,3%
Italia	31,0%	24,9%	22,3%	21,8%

Fonte: Elaborazioni degli autori

lo (17,9%) e ancora di più della semplificazione della normativa (14,3%). Le Regioni del Sud sono inoltre le uniche a preferire il tema delle competenze tecniche e del rafforzamento degli organici; al Nord e al Centro prevale invece come prima scelta il miglioramento dei sistemi informatici (rispettivamente 30,6% e 30,0%). Rispetto al Mezzogiorno, inoltre, il distacco tra la prima logica indicata e le altre è più sfumato nelle Regioni centrali e settentrionali, indicando quindi una minor polarizzazione di opinioni e una distribuzione più equilibrata delle stesse.

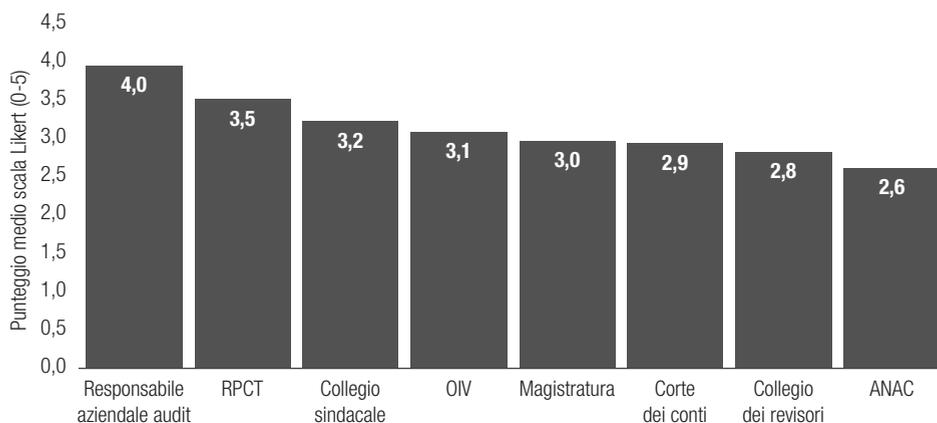
15.4.4 Le prospettive di ruolo degli attori istituzionali coinvolti nell'ambito dell'anticorruzione

È stato chiesto ai compilatori di indicare, su una scala Likert 0-5, quanto ritenessero opportuno ridimensionare (punteggio 0-2), lasciare invariato (3) o al contrario rafforzare (4-5) il ruolo e le responsabilità di 8 diversi attori istituzionali coinvolti nell'ambito dell'anticorruzione. Gli attori considerati fanno riferimento sia a figure interne (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, RPCT; Responsabile audit e controlli interni; Collegio Sindacale; Organismo Indipendente di Valutazione, OIV) che esterne all'organizzazione aziendale (Collegio dei Revisori; ANAC; Corte dei Conti; Magistratura).

Calcolando le medie dei punteggi dati a ogni attore istituzionale si può notare come si intenda da un lato rafforzare alcune figure interne all'organizzazione aziendale, aumentandone il perimetro delle responsabilità dirette; dall'altro ridimensionare il ruolo dei principali attori esterni al perimetro aziendale, evidentemente esautorandone parzialmente le funzioni di controllo e sorveglianza (Figura 15.6). Il responsabile audit e controlli interni viene considerata una figura da rafforzare (4,0), così come il RPCT, benché in forma meno accentuata (3,5). Per contro, ANAC, il Collegio dei Revisori e gli organi di Magistratura appaiono come figure intrusive, la cui funzione di controllo, monitoraggio e affiancamento potrebbe essere alleggerita o comunque ripensata verso un'attribuzione maggiormente equa di poteri tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Dalle risposte appare una decisa rivendicazione dell'autonomia aziendale che si contrappone ad un desiderio di minor intromissione da parte di attori esterni.

La media complessiva dei punteggi è stata calcolata anche in questo caso per area geografica (Tabella 15.4). Si nota un chiaro allineamento tra le Regioni sull'esigenza di rafforzare in maniera netta il ruolo del responsabile audit e del RPCT e di ridimensionare leggermente quello di ANAC. Negli altri casi, vi è una maggiore variabilità di opinioni, con il Nord che quasi sempre si distacca dalle altre due aree per tipologia di risposta. Ad esempio, per il Collegio dei Revisori, appare chiara la volontà dei rispondenti delle Regioni del Nord di circoscrivere la sua funzione di controllo, meno evidente per il Centro e il Sud che si limitano a lasciarla invariata rispetto allo *status quo*.

Figura 15.6 **Attori istituzionali in ambito anticorruzione: prospettive di rafforzamento o ridimensionamento del ruolo.**
Media dei punteggi su scala Likert, dove 0 = forte ridimensionamento e 5 = marcato rafforzamento (N=47)



Fonte: Elaborazioni degli autori

Tabella 15.4 **Attori istituzionali in ambito anticorruzione: prospettive di rafforzamento o ridimensionamento del ruolo, per area geografica.**
Media dei punteggi su scala Likert, dove 0 = forte ridimensionamento e 5 = marcato rafforzamento (N=47)

Zone	Attori interni				Attori esterni			
	RPCT	Responsabile aziendale audit/ controlli interni	OIV	Collegio sindacale	Collegio dei revisori	ANAC	Magistratura	Corte dei conti
Nord	3,4	4,1	3,0	3,3	2,7	2,6	3,0	2,9
Centro	3,7	3,9	3,4	3,0	3,0	2,1	3,0	2,9
Mezzogiorno	3,7	3,4	3,3	3,0	3,0	2,9	3,0	3,1

Fonte: Elaborazioni degli autori

15.4.5 Riflessioni e suggerimenti qualitativi

Venticinque rispondenti su 52 (48%) hanno lasciato un commento qualitativo nella sezione del questionario dedicata alla raccolta di riflessioni e suggerimenti per migliorare la costo-efficacia, o sostenibilità, delle attività anticorruzione. Le considerazioni dei rispondenti, come atteso, tendono a ricollegarsi alle logiche di intervento della domanda precedente (cfr. *supra*), con l'aggiunta di dettagli operativi ma anche di riflessioni più complessive.

Nove rispondenti (36%, N=25) hanno suggerito interventi riconducibili al potenziamento organizzativo interno della funzione di anticorruzione. Nello

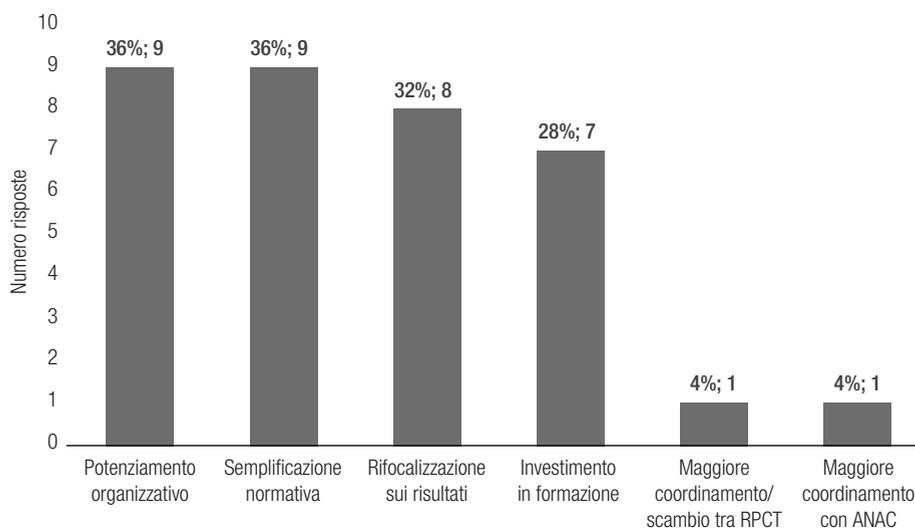
specifico, quattro chiedono che l'incarico di RPCT sia a tempo pieno, facendo eventualmente coincidere il ruolo con quello del responsabile dell'internal audit; due risposte accennano a un più generico rafforzamento dei controlli interni, due a un potenziamento del ruolo e dei poteri del RPCT. Tre rispondenti richiamano l'importanza della formazione per lo stesso responsabile anticorruzione, che, come evidenziato anche da precedenti ricerche (Amatucci e Ricci, 2017), di norma dedica la maggior parte del suo tempo ad un incarico dirigenziale al di fuori della funzione dei controlli interni. Tra gli altri suggerimenti espressi da un solo Direttore, quello di incrementare il personale dedicato all'anticorruzione e aumentare l'autonomia del ruolo del RPCT, e di affinare l'integrazione tra tutti i sistemi informativi che alimentano le attività di controllo. Da parte di questo primo gruppo di rispondenti emerge un invito agire su tre note leve manageriali: l'individuazione di responsabilità dirigenziali chiare e se possibile unificate sui temi dell'anticorruzione e dei controlli interni, data la loro interrelazione; la dotazione di risorse umane e tecnologiche più consistenti; l'arricchimento delle competenze. Da alcune risposte, traspare inoltre la consapevolezza che qualsiasi funzione aziendale aggiuntiva ma "a costo zero", che non implica né esborsi né tempo dedicato, è destinata a restare un esercizio vuoto.

Nove rispondenti (36%, N=25) hanno richiamato il tema della semplificazione normativa. Qui diversi direttori hanno sviluppato considerazioni generali sulla necessità di eliminare adempimenti per passare da una logica di controllo ex ante a una logica ex post, sui risultati conseguiti. In termini di segnalazioni specifiche, due DA evidenziano l'eccessiva complessità della normativa in ambito acquisti, aggravata dalla numerosità dei pareri interpretativi, che aumenta la possibilità di ricorsi per veri o presunti vizi procedurali. Queste segnalazioni appaiono coerenti con le indicazioni quantitative raccolte, che inquadrano la normativa sulla trasparenza negli acquisti come lo strumento più efficace in termini di contrasto, ma, allo stesso tempo, con le maggiori ripercussioni organizzative. Due rispondenti ritengono eccessive le disposizioni in tema di conflitto di interessi, sul piano dell'ampiezza delle persone prese in considerazione (gradi di parentela) o delle incompatibilità generate (la partecipazione a convegni e corsi finanziati escluderebbe automaticamente la partecipazione a commissioni aggiudicatrici). Un rispondente segnala la duplicazione di ruoli e adempimenti tra organi di controllo nazionali (ANAC) e regionali. Al di là dei singoli suggerimenti, le risposte qualitative focalizzate sulla semplificazione fanno emergere la percezione globale per cui la normativa anticorruzione, anche se ritenuta necessaria, presenta rilevanti costi organizzativi. La semplificazione spesso invocata, però, difficilmente viene concretizzata in suggerimenti di revisione della normativa specifici e largamente condivisi. Infine, colpisce il fatto che il tema della semplificazione sia il più trattato nei commenti qualitativi (36%, assieme al potenziamento organizzativo, cfr. *supra*), mentre risulta minoritaria (22%) la percentuale dei direttori che prioritariamente promuoverebbe azioni di *advoca-*

cy per il cambiamento normativo. Si tratta, probabilmente, di un segnale che le aziende percepiscono scarse possibilità di incidere in questo ambito, oggettivamente molto dipendente da scelte prese a livello statale e regionale.

Otto rispondenti (32%, N=25) hanno inserito commenti di carattere generale sulle modalità e gli stili con cui l'anticorruzione dovrebbe passare da un aspetto adempimentale e statico a uno dinamico e strategico per la revisione organizzativa. Pur con sfumature differenti, da cinque commenti emerge la proposta di adottare un'ottica consulenziale interna, con elementi di *risk management* e *operations management*. La funzione è ritenuta efficace se essa svolge una mappatura dei processi aziendali e dei relativi rischi corruttivi. In questo contesto, il RPCT e il suo team dovrebbero svolgere analisi e proporre soluzioni specifiche per risolvere i rischi, corredate da indicatori, avendo a disposizione gli elementi per prevederne anche le ripercussioni organizzative. Un commento sottolinea la necessità di rendere più concisi i Piani anticorruzione aziendali, per focalizzare le priorità, favorire il coinvolgimento di tutti i dipendenti e agevolare il monitoraggio attraverso indicatori. Un ulteriore commento riguarda l'importanza che il top management promuova un clima favorevole all'integrità e alla legalità.

Figura 15.7 **Categorizzazione delle riflessioni e dei suggerimenti qualitativi emersi dalla survey: numero risposte relative ad ogni macro-tipologia di suggerimento e incidenza percentuale sul totale delle risposte* (N=25)**



(*): i singoli rispondenti hanno potuto esprimere commenti relativi a più di una macro-tipologia di suggerimento. Per questo la somma delle risposte relativa a ciascun suggerimento supera il numero dei rispondenti totali alla domanda.

Fonte: Elaborazioni degli autori

Sette rispondenti (28%) richiamano il ruolo della formazione, non solo dei RPCT e dei diretti collaboratori (tre risposte), ma dell'intera azienda (quattro risposte), in coerenza con l'obiettivo di rendere trasparenti tutti i processi aziendali. Un rispondente sottolinea anche come non tutti i conflitti di interesse siano tracciabili: per prevenirli, suggerisce una decisa azione di formazione etica anche al di fuori dell'azienda, fin dalle scuole.

Nell'ambito delle relazioni con l'esterno, un rispondente suggerisce di creare meccanismi di coordinamento interaziendale tra RCPT, mentre un secondo direttore sottolinea la necessità di aumentare le occasioni di scambio delle aziende con ANAC, in modo da favorire il confronto e il reciproco apprendimento.

La categorizzazione complessiva delle riflessioni e dei suggerimenti qualitativi è riportata in Figura 15.7. Da segnalare, inoltre, che molte volte le risposte qualitative comprendono suggerimenti relativi a più aspetti. Per citare i casi più frequenti, tre rispondenti abbinano indicazioni sulla formazione a richieste di potenziamento organizzativo della funzione; due forniscono indicazioni sulla semplificazione ma anche sul potenziamento della funzione.

15.5 Anti-corruzione e acquisti: cosa abbiamo imparato durante il Covid-19?

Un ambito di grande interesse riguarda il rapporto tra la disciplina degli appalti pubblici e l'obiettivo di contrastare la corruzione. Il tema sembrerebbe tipicamente giuridico, tuttavia presenta rilevanti implicazioni di carattere organizzativo, legate prevalentemente al dibattito se per limitare la corruzione negli appalti pubblici l'unica strada sia quella di applicare uno schema molto rigido di regole, e quindi poco efficiente, ovvero se non sia preferibile puntare direttamente al buon funzionamento del *procurement*, inteso come un sistema unitario; ciò nella consapevolezza che strutture pubbliche di qualità e processi operativi efficienti possono essere i migliori strumenti per garantire un deciso innalzamento del livello di legalità, e anche di efficacia, nella spesa pubblica.

Tuttavia, da sempre tra i settori dell'attività amministrativa più esposti al rischio corruttivo, la comunità internazionale annovera in primo luogo quello degli appalti pubblici (Ferrari, 2019). La stretta correlazione tra corruzione, da un lato, e appalti pubblici, dall'altro, è stata già più volte evidenziata (Giampao- lino, 2016), tanto che negli anni si è assistito ad un processo di stratificazione normativo particolarmente rigido, spesso con regole molteplici e poco chiare, procedure burocratiche particolarmente lunghe, complesse, processi decisionali stratificati ed affidati ad una pluralità di soggetti; tutte caratteristiche che hanno consentito l'insediarsi e il consolidarsi dei "meccanismi corruttivi più sofisticati ed efficaci" (Savona Mezzanotte, 1999).

Il tema è di grande rilevanza, soprattutto considerando che il nostro Paese, specie dopo la fase di crisi per la pandemia da coronavirus, ha la forte necessità di migliorare i processi di allocazione delle risorse nel settore dei contratti pubblici, senza ridurre l'attenzione rispetto ai rischi di corruzione, e di utilizzare il *procurement* come un volano per la crescita economica e sociale. E, quindi, l'impatto dell'emergenza Covid-19 sull'economia e sugli appalti pubblici risulta non contingente, ma tale da comportare conseguenze strutturali e da richiedere una ripartenza del settore, sulla base del buon funzionamento dei meccanismi gestionali e del sistema nel suo complesso.

Nel settore sanitario, gli acquisti pubblici costituiscono un settore decisivo, ad un tempo, per il rilancio produttivo ed il controllo della spesa pubblica. Sotto il primo profilo, è importante ricordare che le dimensioni economiche della spesa, il numero di imprese e di operatori, fanno di quello dei contratti pubblici di forniture, servizi e lavori un mercato di grande importanza. Solo gli acquisti pubblici di beni e servizi non sanitari valgono, per il settore sanitario, 41,9 miliardi di euro (anno 2019), pari al 34,9% della spesa sanitaria pubblica (cfr. capitolo 3 del presente Rapporto).

Per tali motivi, il dibattito internazionale si è da tempo concentrato sull'importanza di una buona amministrazione, come principale rimedio alla corruzione, laddove per "buona amministrazione" si intende l'esercizio efficiente ed efficace della funzione pubblica, ottenuto attraverso il perseguimento dell'etica e della trasparenza. Questo concetto poggia prevalentemente sulla teoria secondo cui è proprio l'eccessiva regolamentazione ad introdurre quegli elementi di complicazione nella struttura burocratica e nei processi di gestione degli acquisti pubblici, che sarebbe in grado di favorire le disfunzioni e le inefficienze tra cui si annida più comodamente la corruzione (Ferrari, 2019).

Pertanto, il rischio di "*mal-administration*" cresce sensibilmente in presenza di complicazioni procedurali, eccesso di controlli, proliferare di norme facilmente in conflitto tra loro, perché, in primo luogo, aumenta la possibilità di errore, – sia di quello colposo che di quello doloso – dei singoli funzionari; in secondo luogo, a fronte di procedimenti tortuosi e lenti, rende evidentemente più conveniente adottare comportamenti opportunistici, illegittimi o illegali.

Per tali ragioni, si ritiene che sia sempre più necessario elaborare strategie di contrasto alla corruzione incentrate non più soltanto sulla introduzione di obblighi, rigidi strumenti normativi, quanto piuttosto sulla semplificazione dei sistemi normativi e gestionali.

Naturalmente, per semplificazione normativa e burocratica, non si intende tanto una diminuzione quantitativa di regole e processi, quanto soprattutto un loro miglioramento qualitativo e una loro razionalizzazione.

Nel miglioramento delle procedure occorre sicuramente inserire anche l'utilizzo degli strumenti digitali e dei mercati elettronici, nonché di corretti processi di centralizzazione degli acquisti.

Pertanto, più che invocare sospensioni dell'applicazione del Codice, che potrebbero avere riflessi pesanti dal punto di vista del controllo della legittimità delle procedure e della corruzione e trasparenza, si ritiene opportuno approfondire, anche attraverso specifica formazione, le attuali opzioni offerte dal quadro normativo. Dello stesso parere anche l'ANAC, che nell'aprile 2020 ha pubblicato un documento (Vademecum) concernente le disposizioni acceleratorie e di semplificazione contenute nel Codice dei Contratti ed in altre fonti normative. In particolare, l'ANAC fornisce alcune indicazioni, sia di origine comunitaria che nazionale, già presenti nel nostro ordinamento, quali:

- ▶ ricorso alla riduzione dei termini delle procedure ordinarie di aggiudicazione: l'urgenza legata all'emergenza in corso consente di avvalersi della possibilità di ridurre considerevolmente i termini per accelerare procedure aperte o ristrette (art. 60, co. 3; art. 61, co. 6 d.lgs. 50/2016);
- ▶ ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, che consente di negoziare direttamente con i potenziali contraenti termini, numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali (art. 63, co. 2, lett. c d.lgs. 50/2016);
- ▶ ricorso all'affidamento diretto ad un operatore economico preselezionato se risulta essere l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie, nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza (art.63, co. 2, lett. b co. 6 d.lgs. 50/2016);
- ▶ possibilità di riduzione significativa dei termini, per ragioni di urgenza adeguatamente motivate, sia in appalti soprasoglia che sottosoglia;
- ▶ applicazione di soluzioni innovative, coinvolgendo le imprese con strumenti digitali ed eventi telematici;
- ▶ possibilità di anticipare la stipula del contratto in alcuni casi, già previsti dal Codice (tra cui: appalto basato su un accordo quadro; appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione; per importi inferiori alla soglia comunitaria nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico, ecc.).

15.6 Conclusioni

Il presente capitolo innanzitutto propone un nuovo metodo per costruire i meccanismi anti-corruzione, che superi logiche gerarchiche *top-down* di stampo weberiano, coinvolgendo anche le istituzioni attuatrici per capire quali logiche e strumenti siano davvero efficaci. A giudizio degli autori, le autorità centrali dovrebbero confrontarsi in maniera regolare e strutturata con gli enti e le aziende pubbliche sia in fase di costruzione delle procedure anti-corruzione, ma soprattutto in fase di valutazione e di apprendimento in itinere, per un loro

progressivo affinamento e miglioramento, lungo l'asse della maggiore efficacia e minor costo organizzativo.

Ascoltando la voce dei DA, ovvero di chi opera sul campo amministrativo delle aziende sanitarie pubbliche, abbiamo capito che l'enorme armamentario anti-corruzione che è stato costruito negli ultimi anni è percepito complessivamente di efficacia intermedia, con i maggiori risultati raggiunti in termini di trasparenza e chiarezza delle responsabilità organizzative, ma allo stesso tempo, con un discreto aumento degli oneri procedurali e di tempo lavoro necessario.

Colpisce che alcuni strumenti siano unanimemente colti come poco efficaci o addirittura inutili e organizzativamente costosi: *whistlerblowing*, collegamento tra Piano performance e Piano anti-corruzione (poco efficaci); rotazione obbligatoria dei dirigenti, Piano anti-corruzione, accesso civico (poco efficaci e costosi). All'opposto, altri sono ritenuti invece molto efficaci e poco richiedenti: formazione dei dipendenti, informatizzazione delle procedure, incompatibilità tra incarichi pubblici e privati, codice di comportamento. Trasparenza incarichi e acquisti insieme alle dichiarazioni dei conflitti di interessi sono visti come efficaci ma molto costosi.

Già solo questa classificazione definisce un'agenda di lavoro sul tema dell'anticorruzione. Questa agenda può essere agita a livello nazionale e normativo, qualora si avesse la passione e l'interesse di voler conoscere i reali impatti attuativi delle regole recentemente costruite. Ma essa rappresenta anche una agenda di lavoro per le aziende del SSN, sugli strumenti ai quali dedicare più energie e attenzione, perché particolarmente costo-efficaci.

Infatti i DA stessi ritengono che i migliori progressi in questo ambito in futuro li avremo investendo nella digitalizzazione dei processi e nella formazione del personale, ovvero con strumenti interni all'azienda.

Questo è coerente con un generale invito dei DA a valorizzare maggiormente gli organismi e le funzioni organizzative interne delle aziende, mettendo maggiormente sullo sfondo e solo per situazioni davvero rilevanti o gravi, gli enti esterni di controllo. È l'azienda, con la sua organizzazione, con i suoi organi, con la sua cultura e le sue procedure che può efficacemente prevenire la corruzione.

Anche i dati sui tempi di attraversamento dei processi di acquisto confermano che la durata dipende più dalle competenze programmatiche e organizzative delle aziende e delle centrali, più che dalle procedure amministrative.

A questo proposito, lo stress test Covid-19, ha dimostrato, semmai ce ne fosse ancora bisogno, la necessità di chiarire gli assetti istituzionali e i perimetri di responsabilità gestionali, civili e penali del SSN. Nei momenti di acuta emergenza piena responsabilità gestionale e sostanziale alleggerimento delle procedure amministrative è stata assegnata ai vertici istituzionali delle aziende del SSN, in nome del perseguimento della missione del sistema stesso.

Non appena raggiunto un certo equilibrio epidemiologico, la magistratura è

intervenuta per accertare durante il periodo dell'emergenza il mancato rispetto delle procedure, previste nei tempi ordinari.

È evidente che questa situazione di incertezza istituzionale sul perimento dei poteri e delle responsabilità non può perdurare, se non a danno delle istituzioni del Paese e dei suoi cittadini.

Va definita una volta per tutte l'area di autonomia e di responsabilità dei vertici istituzionali delle aziende del SSN e se queste vengono valutate sui risultati di salute e gestionali ottenuti o sul rigido rispetto di procedure amministrative e soprattutto chi debba essere l'organo giudicante (chi nomina il management o la magistratura). Le evidenze raccolte in questo capitolo sull'efficacia di un numero limitato di strumenti anticorruzione, propone con forza questo quesito, che speriamo il SSN sia in grado di risolvere autonomamente ed ex ante, dando maggiore autonomia alle aziende con una forte responsabilizzazione di natura gestionale e di raggiungimento della missione. In questo senso, un intervento legislativo o regolatorio centrale che stabilisca una maggiore autonomia, e potenzialmente anche alcune deroghe, nell'utilizzo degli strumenti anticorruzione, è probabilmente un passo necessario.

15.7 Bibliografia

- Acemoglu D. e Verdier T. (1998), "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal*, 108(450), pp. 1381-1403.
- Aidt T.S. (2003), «Economic Analysis of Corruption: A Survey», *The Economic Journal*, 113
- Aidt T.S. (2009), "Corruption, Institutions, and Economic Development", *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), pp. 271-291.
- Álvarez Etxeberria I. e Aldaz Odriozola M. (2018). The social reputation of European companies: Does anti-corruption disclosure affect stakeholders' perceptions? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 25(5), 713-721. <https://doi.org/10.1002/csr.1488>
- Amatucci F., Ricci A. (2017), Il contrasto alla corruzione nelle aziende sanitarie pubbliche italiane: inquadramento, attori e impatti percepiti, in Cergas Bocconi (a cura di), *Rapporto OASI 2017*, Egea, Milano.
- Amor-Esteban V., Galindo-Villardón M.P., García-Sánchez I.M. e David F. (2019). An extension of the industrial corporate social responsibility practices index: New information for stakeholder engagement under a multivariate approach. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 26(1), 127-140. <https://doi.org/10.1002/csr.1665>
- Argandoña A. (2003). Private-to-private corruption. *Journal of Business Ethics*, 47, 253-267. <https://doi.org/https://doi.org/10.1023/A:1026266219609>

- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Piano Nazionale Anticorruzione, 2016, Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, www.anticorruzione.it
- Badawi A. e Al Qudah A. (2019). The Impact of Anti-Corruption Policies on the Profitability and Growth of the Firms Listed in the Stock Market-Application on Singapore (Panel Data Analysis). *The Journal of Developing Areas*, 53(1). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2952730>
- Barzan E., Borsoi L., Furnari A., Perobelli E., Petracca F. (2018), I profili under 35 di ruolo amministrativo nei servizi non sanitari: un'analisi esplorativa, in Cergas Bocconi (a cura di), Rapporto OASI 2018, Egea, Milano.
- Bird R.M., Martinez-Vazquez J. e Torgler B. (2008), "Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability", *Economic Analysis and Policy*, 38(1), pp. 55-71.
- Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (2008), *Management delle Istituzioni Pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E., Giavazzi F. (1994), (a cura di), *Ethics and efficiency in the modern state. Are they in conflict?*, Egea, Milano.
- Borja K. (2017). Corruption indicators, foreign capital, and economic growth in developing countries. *The Journal of Developing Areas*, 51(4), 95-107. <https://doi.org/10.1353/jda.2017.0090>
- Breen M., Gillanders R., McNulty G. e Breen M. (2017). Gender and corruption in business. *The Journal of Development Studies*, 53(9), 1486-1501. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1234036>
- Broadman H., Recantini F. (2000), «Seeds of corruption: do market institution matter? », *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Buggea J. (2015), Corruzione e grandi eventi, in Allena M., Capatini M. (a cura di), I grandi eventi: la parola al giurista. Dentro e oltre l'esperienza di Expo 2015, in *Il diritto dell'economia*, febbraio 2015, vol. 28, n. 87
- Burnham T.A., Jeon H.J. e Zeng H. (2018). Illegal Corporate Bribery: the Pressure To "Make Do" and Achieve Goals. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 26(3), 246-259. <https://doi.org/10.1080/10696679.2018.1452616>
- Collison D.J., Cobb G., Power D.M. e Stevenson L.A. (2008). The financial performance of the FTSE4Good indices. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 15(1), 14-28. <https://doi.org/10.1002/csr.144>
- Cusumano N., Amatucci F., Brusoni M., Callea G., Longo F., Vecchi V. (2020), I tempi di gestione dei processi di approvvigionamento centralizzato, SDA Bocconi, Milano
- Del Monte A. e Papagni E. (2007), "The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis", *European Journal of Political Economy*, 23(2), pp. 379-396.
- Dreher A. e Herzfeld T. (2005), "The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence", *Public Economics EconWPA*, n. 0506001, Uni-

- versity Library of Munich, disponibile alla URL: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0506/0506001.pdf>
- Dreher A. e Schneider F. (2010), “Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis, *Public Choice*, 144(1-2)
- Esposito P. (2010), *State capture, governance, accountability nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche locali*, Rirea, Milano.
- Ferrari G.F., (2019), Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni, *DPCE on line*
- Forker, L. B. e Janson, R. L. (1990). Ethical practices in purchasing. *Journal of Purchasing and Materials Management*, 26(1), 19-27. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.1990.tb00495.x>
- Friedman E., Johnson S., Kaufmann D. e Zoido-Lobaton P. (2000), “Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries”, *Journal of Public Economics*, 76(3), pp. 459-493.
- Gelbrich K., Stedham Y. e Gäthke D. (2016). Cultural discrepancy and national corruption: Investigating the difference between cultural values and practices and its relationship to corrupt behavior. *Business Ethics Quarterly*, 26(02), 201-225. <https://doi.org/10.1017/beq.2016.29>
- Giampaolino L. (2016), La prevenzione della corruzione negli appalti pubblici, Corso appalti e contratti di lavori MIT-SNA, in Roma, www.giuristidiamministrazione.com
- Gillanders R. e Neselevska O. (2018). Public Sector Corruption and Trust in the Private Sector. *Journal of International Development*, 30(8), 1288-1317. <https://doi.org/10.1002/jid.3306>
- Glaeser E.L., Saks R. (2006), «Corruption in America», *Journal of Public Economics*.
- Golden M.A. e Picci L. (2005), “Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data”, *Economics & Politics*, 17(1), pp. 37-75
- Helmann J., Jones G., Kaufmann D. x, (2000), «Seize the State, seize the day. State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies», *World Bank Policy Research Working Paper*, World Bank Institute.
- Hodgson G. e Jiang S. (2007). The economics of corruption and the corruption of economics: An institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, 41(4), 1043-1062. <https://doi.org/10.1080/00213624.2007.11507086>
- Huntington S.P. (2002), “Modernization and Corruption”, in Heidenheimer H. e Johnston M. (a cura di), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp. 253-263), New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Judge W.Q., McNatt D.B. e Xu W. (2011). The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis. *Journal of World Business*, 46(1), 93-103. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2010.05.021>
- Kaufmann D. (2010), “Can Corruption Adversely Affect Public Finances in Industrialized Countries?”, www.brookings.edu, *OP-ED*, disponibile alla

- URL: <https://www.brookings.edu /opinions/can- corruption-adversely-affect-public-finances-in-industrialized-countries/>.
- Klitgaard R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkley, University of California Press.
- Leff N.H. (1964), “Economic Development through Bureaucratic Corruption”, *American Behavioral Scientist*, 8(3)
- Leys C., Button M. (2013), *Healthcare Fraud in the new NHS market – a threat to patient care*, Centre for Health and the Public Interest.
- Liu J., Hu M., Zhang H. e Carrick J. (2019). Corruption and entrepreneurship in emerging markets. *Emerging Markets Finance & Trade*, 55, 1051-1068. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2018.1531242>
- Luiz J. e Stewart C. (2014). Corruption, South African multinational enterprises and institutions in Africa. *Journal of Business Ethics*, 124(3), 383-398. <https://doi.org/10.1007/s10551-013-1878-9>
- Marchini P., Mazza T., Medioli A., 2019, Corruption and sustainable development: The impact on income shifting in European international groups, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Wiley, 2019.
- Martin K.D., Cullen J.B., Johnson J.L. e Parboteeah K.P. (2007). Deciding to bribe: A cross-level analysis of firm and home country influences on bribery activity. *Academy of Management Journal*, 50(6), 1401-1422. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2007.28179462>
- Mastragostino F., *Diritto dei Contratti pubblici*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.
- Mauro P. (1995), “Corruption and Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712.
- Mauro P. (1997), “Why Worry about Corruption?” IMF Economic Issues, n. 6, Washington (DC): International Monetary Fund.
- Mongillo V. (2019), La legge “spazza-corrotti: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione, *Diritto penale contemporaneo*, n. 5/2019.
- Musacchio V. (2013), «Corruzione ed appalti pubblici in ambito europeo», *Tribuna Focus*, La Tribuna.
- Narayanam D. (1992). The Right Stuff. *Purchasing and Supply Management*, Issue: October, pp. 25-26.
- OECD, (2000) *Trust in government ethics measures in OECD countries*, OECD Publications, Paris.
- Olken B.A. (2006), “Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia”, *Journal of Public Economics*, 90(4-5), pp. 853-870.
- Piperata G., Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un’introduzione, in F. Cerioni-V. Sarcone (a cura di), in *Legislazione anticorruzione e responsabilità*, in corso di pubblicazione.

- Piperata G., Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative italiane, in *Federalismi.it*, 2015, n.16.
- Rady, T. (2018). The effect of transparency, accountability and corruption on foreign direct investment in developing countries. *Journal of Business and Behavioral Sciences*, 30(1), 47-58.
- Ramsey J. (1989). No bribes, please, We're professionals. *Purchasing and Supply Management*, 19(12), 31-33.
- Rock M.T. e Bonnett H. (2004), "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment", *World Development*, 32(6), pp. 999-1017.
- Rose-Ackerman S. (1975), «The economy of corruption», *Journal of Public Economics*, 4.
- Savona E.U., Mezzanotte L. (1999), *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma
- Scarpa V. (2020), Emergenza sanitaria Covid-19: possibili derive corruttive degli impianti derogatori in materia di pubblici appalti, in *BioLaw Journal*, Editor University of Trento.
- Segato L., Del Monte D., Brassiolo M.T. (2014), «La corruzione nella Sanità italiana», in *Ispe sanità, Libro Bianco sulla Corruption in Sanità*, Pomezia, Litografia Bruni.
- Seleim A. e Bontis N. (2009). The relationship between culture and corruption: A cross-national study. *Journal of Intellectual Capital*, 10(1), 165-184. <https://doi.org/10.1108/14691930910922978>
- Sibley S.D. (1979). Images of the purchasing department. *Journal of Purchasing and Materials Management*, 15(3), 19-23. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.1979.tb00448.x>
- Svensson J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42. <https://doi.org/10.1257/089533005774357860>
- Tanzi V. (1998). Corruption around the world—Causes, consequences, scope, and cures. *International Monetary Fund Staff Papers*, 45(4), 559-594. <https://doi.org/10.2307/3867585>
- Tanzi V. (2018). Corruption, complexity and tax evasion. *EJournal of Tax Research*, 13(6), 36-53. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-36-53>
- Toader T., Onofrei M., Popescu A.I. e Andrie M.A. (2018). Corruption and banking stability: Evidence from emerging economies. *Emerging Markets Finance & Trade*, 54, 591-617. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2017.1411257>
- Ufere N., Perelli S., Boland R. e Carlsson B. (2010). Merchants of corruption: How entrepreneurs manufacture and supply bribe. *World Development*, 40(12), 2440-2453. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.025>
- Vannucci A. (2010), «L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto», in F. Merloni e L. Vandelli (a cura

- di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Bagno a Ripoli (FI), Passigli.
- Vannucci A. (10-11 ottobre 2013), «Le teorie della corruzione: definizioni e modelli», in *Atti Seminario "Illuminiamo la salute. Laboratorio per la promozione della legalità nel sistema sanitario e sociale*, Avigliana (To), Certosa.
- Van Vu H., Quang T. e Tuan T. (2018). Corruption, Types of Corruption and Firm Financial Performance: New Evidence from a Transitional Economy. *Journal of Business Ethics*, 148, 847-858. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3016-y>
- Wood G. (1995). Ethics at the purchasing/sales interface: An international perspective. *International Marketing Review*, 12(4), 7-19. <https://doi.org/10.1108/02651339510097702>
- Zhu J. e Zhang, D. (2017). Does corruption hinder private businesses? Leadership stability and predictable corruption in China. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(3), 343-363. <https://doi.org/10.1111/gove.12220>

Report del focus group di discussione dei risultati, a cura di FIASO¹

Nel focus group condotto con gli esperti di FIASO sono emersi alcuni principali spunti di riflessione in merito alle evidenze fornite dal capitolo in oggetto.

In primo luogo, i discussant hanno confermato con forza l'importanza della formazione per il personale e della digitalizzazione. Quest'ultima come strumento semplificatorio delle procedure e per questo efficace nel promuovere la trasparenza, le attività di monitoraggio delle azioni intraprese, il contrasto alle interpretazioni arbitrarie delle disposizioni. Questi temi sono avvertiti in modo tanto più critico quanto più ci si ritrova nelle regioni meridionali del Paese, dove specialmente in termini di personale (sia sanitario ma soprattutto amministrativo) si registrano le maggiori difficoltà. Tali difficoltà sono dovute, tra l'altro, agli strumenti per la selezione delle risorse umane che risultano farraginosi, anacronistici rispetto alle esigenze attuali; si tratta di una criticità che evidentemente è stata acuita in modo straordinario dall'emergenza Covid-19.

In secondo luogo, i discussant hanno confermato e spiegato l'inefficacia di alcuni strumenti anticorruzione citati nella ricerca. È il caso della rotazione del personale: è molto difficile garantire l'alternanza interna con riferimento a posizioni a forte contenuto tecnico-specialistico. La rotazione diventa poi di fatto impossibile quando i ruoli di dirigente sono ridotti e le responsabilità delle singole unità organizzative in buona parte vacanti. È purtroppo frequente che queste e altre disposizioni anticorruzione vengano dunque percepite come solo adempimentali, dallo scarso valore aggiunto.

In terzo luogo, i discussant hanno portato alcune esperienze positive di implementazione delle disposizioni anticorruzione nell'ambito delle attività di *backoffice*. A questo proposito, è stata riportata l'esperienza di un ente regionale intermedio che nell'arco di 5 anni è riuscito a riorientare i sistemi di controllo da *input based* a *output and outcome based*, passando da una prevalente logica di controllo sulla legittimità e *compliance* normativa ad una di sostanziale condivisione e monitoraggio dei dati e risultati prodotti. Questo è stato possibile innanzitutto grazie alla definizione di un'area audit e risk management dedicata al supporto del RPCT, per aumentare la "capacità di fuoco" della funzione, per favorire la suddivisione e la specializzazione del

¹ Si ringraziano i partecipanti FIASO al focus group di discussione dei risultati, in ordine alfabetico: Giovanni Migliore (AOU Policlinico Bari), Giorgia Mazzocchi (ESTAR), Nicola Pinelli (FIASO).

lavoro, e in ultima analisi, per creare una cultura organizzativa favorevole e pronta ad accogliere queste tematiche in modo collaborativo e non ostile. Proprio la condivisione con il personale della rosa dei rischi, degli strumenti per arginarli, della mappatura dei processi si è rivelata essere l'elemento chiave per il cambio di approccio: mettere a disposizione le informazioni raccolte e le conoscenze maturate, supportare le unità operative nel processo di attuazione, condividere i risultati raggiunti e usarli per elaborare una visione congiunta sono stati i passaggi fondamentali di questa trasformazione interna. I risultati tangibili, ad esempio un aumento della qualità media dei capitolati, non sono mancati.

In quarto luogo, è stato affrontato il tema del *front-office*, soprattutto con riferimento alle liste di attesa. Qui è stata portata l'esperienza di alcuni strumenti di auto-disciplina, come il regolamento interno dei ricoveri programmati. In parallelo, è stata sottolineata l'utilità dei sistemi informativi in grado di aumentare significativamente la funzionalità e la trasparenza dei percorsi del paziente, rendendo le agende degli specialisti visibili e accessibili, o collegando gli esami del pre-ricovero alla lista operatoria. In generale, l'abitudine a tenere traccia di "chi fa cosa" è visto come un passaggio fondamentale.

In quinto luogo, sono state citate alcune esperienze di raccolta della *voice* dei cittadini-pazienti, nell'ottica di migliorare sempre più i livelli di trasparenza, responsabilità e professionalità: ad esempio, l'apertura di un numero whatsapp dedicato alle segnalazioni di malpractice, relative all'aspetto della legalità e non solo.