

## L'efficacia della formazione nella prevenzione della corruzione

**Chiara Rivoiro e Massimo Brunetti**

RPS

*L'articolo presenta una esperienza formativa nell'ambito di un progetto sulla prevenzione della corruzione nel Servizio sanitario nazionale italiano, al fine di identificare le modalità formative più efficaci. L'esperienza nell'ambito del progetto Illuminiamo la salute ha evidenziato diversi elementi per un efficace programma di formazione in questo settore. Il primo è la centralità del sistema di valori alla base dell'attività formativa degli operatori sanitari. Un altro elemento è la partecipazione attiva*

*degli operatori nel processo di formazione, chiamati a trovare soluzioni all'interno dell'ambiente in cui si sono verificati i problemi. Un altro è la decostruzione di quegli elementi consolidati che impediscono la visione di nuove soluzioni. Un ultimo elemento riguarda la progettazione di esperienze mirate al cambiamento e al miglioramento delle organizzazioni del Servizio sanitario, attraverso la discussione di esperienze e di casi studio dei partecipanti.*

### 1. Introduzione

L'introduzione della normativa per la prevenzione della corruzione nel nostro paese ha portato con sé, sin dalla sua introduzione, la necessità per tutti gli attori che operano nella Pubblica amministrazione (Pa) di acquisire nuovi saperi relativi alla conoscenza del fenomeno nelle sue diverse forme, alle sue cause e alle misure per prevenirlo. La legge 190 del 2012, che ha introdotto il tema della prevenzione della corruzione per la prima volta in Italia, ha posto l'attività formativa come elemento essenziale delle politiche per l'integrità della Pa, specificando la formazione sui temi dell'etica e della legalità. Anche il nuovo Piano nazionale anticorruzione<sup>1</sup> dell'agosto 2016 ha ribadito tale

<sup>1</sup> Delibera Anac n. 831 del 3 agosto 2016, Determinazione di approvazione definitiva del Piano nazionale anticorruzione 2016.

concetto, valorizzando modalità formative secondo la logica della diffusione e implementazione dell'esperienza e delle buone pratiche, da condursi anche sul campo.

Per far fronte a tale adempimento normativo, molte agenzie formative, esperti di differenti discipline, hanno iniziato a offrire pacchetti incentrati sul «*come fare* per rispondere in modo adeguato a quanto richiesto dalla normativa per la prevenzione della corruzione». Essendo anche stringente la tempistica richiesta, si è così assistito al diffondersi di iniziative formative per lo più tradizionali, nella metodologia adottata e nei contenuti proposti. Si tratta di iniziative classiche, basate su un apprendimento «per trasmissione»: lezioni frontali, trasmissione orale delle informazioni dal docente ai discenti, contenuti concentrati in prevalenza sugli adempimenti previsti dalla normativa, con l'obiettivo di rendere più facilmente affrontabili i tanti obblighi imposti alle pubbliche amministrazioni.

Anche in ambito sanitario, tale approccio è sembrato quasi inevitabile, tenuto conto dei tempi imposti dalla normativa, della mancanza di adeguate risorse dedicate, delle sanzioni previste per gli inadempienti, del possibile monitoraggio civico (con le conseguenti ricadute sulla reputazione delle strutture e dei singoli operatori) e della impreparazione della gran parte degli operatori di fronte alle novità della materia. Ragioni di tempo, risorse e rischio reputazionale hanno suggerito quindi a molte aziende sanitarie l'adozione di modelli di formazione di tipo classico la cui efficacia è inevitabilmente e pressoché unanimemente ritenuta non ottimale. A ciò si aggiunga la novità del tema che andrebbe affrontato non solo dal punto di vista giuridico, ma stimolando approfondimenti che abbiano una qualche possibilità di attuare un cambiamento nelle organizzazioni e incidere sull'attitudine dei singoli a porsi delle domande (e non solo ad appuntarsi le risposte a domande mai espresse).

Ancora poca attenzione è stata rivolta al vero contenuto che la formazione per la prevenzione della corruzione dovrebbe avere, che è quella delle parole e dei valori alla base dell'agire quotidiano. *Integrità* dovrebbe essere la parola che guida l'intero percorso di sostegno alla trasparenza e al contrasto della corruzione. Essere integri richiede la capacità di svolgere le attività quotidiane – all'interno del proprio ambito lavorativo e al di fuori di esso – in modo consapevole e responsabile, non dimenticando mai che ognuno di noi, a maggior ragione se esercita funzioni pubbliche, deve sentire il dovere morale

di rispettare e tutelare la *dignità umana* di ogni persona con cui entra in relazione<sup>2</sup>.

## 2. *L'etica in sanità richiede una metodologia formativa innovativa*

L'esperienza intrapresa con l'iniziativa *Illuminiamo la salute*<sup>3</sup> portata avanti sin dal 2012 dalle sinergie di tanti cittadini, operatori, esperti e di quattro realtà fondatrici – Gruppo Abele; Libera. Nomi, numeri, associazioni contro le mafie; Coripe Piemonte; Avviso Pubblico – ha consentito di approfondire la problematica della corruzione in ambito sanitario. Questo sia dal punto di vista teorico, attraverso la produzione negli anni di diversi rapporti di approfondimento relativi agli adempimenti raggiunti dalle aziende sanitarie italiane nei confronti della normativa anti corruzione, di articoli scientifici, seminari e convegni tematici, aperti a tutti gli operatori per indagare e chiarire specifici aspetti della normativa, sia da un punto di vista pragmatico: l'incontro con i cittadini, con i responsabili per la prevenzione della corruzione delle Aziende sanitarie, con tanti operatori, decisori e manager ha avviato un confronto proficuo sulle reali esigenze da affrontare. Ed è emerso con chiarezza che non si trattava solo di offrire alle differenti figure professionali strumenti utili per adempiere alle richieste burocratico-amministrative della legge anti corruzione e dei successivi provvedimenti inerenti al tema, quanto più di far luce su tutte le potenzialità sino a oggi poco evidenziate e supportate che vedono nella traduzione quotidiana dei riferimenti valoriali dei singoli professionisti sanitari il fulcro della sanità pubblica. Si tratta di dar voce, sostenere e diffondere laddove necessario quella linfa che ha consentito al nostro Servizio sanitario di proteggere e promuovere la salute di tutti i cittadini nel tempo, portandola ai migliori livelli nel mondo. È una linfa costituita da capacità professionali, aggiornamento continuo, ricerca scientifica ma che per divenire «vitale», efficace necessita di tutto quel bagaglio culturale, di valori etici di riferimento che rendono l'intervento professionale nei confronti di chi ha problematiche di salute, un intervento di cura, di presa in carico, di rispetto della dignità umana,

<sup>2</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza nel 2000, articolo 1.

<sup>3</sup> Gruppo lavoro Illuminiamo la salute, 2015.

in grado poi di volta in volta di assumere le sfumature necessarie: si tratta di consolazione, di accompagnamento verso una diagnosi difficile, di sprone all'assunzione di stili di vita sani, di orientamento all'interno dei molteplici servizi presenti.

L'incontro con i professionisti del mondo sanitario ha permesso di identificare il cuore del fabbisogno formativo: il nostro sistema di tutela della salute ha bisogno di essere sostenuto in questo momento delicato in cui un vento culturale gelido soffia per convincere rispetto alla sua insostenibilità (economica, innanzitutto). È uno sforzo culturale quello di cui tutti gli operatori della salute sentono il bisogno: ed è anche questo uno degli obiettivi che possiamo trarre dalla normativa per la prevenzione della corruzione. Seppur con difficoltà, occorre divenire capaci di saper tradurre gli adempimenti burocratico-amministrativi in strumenti utili a rendere le Aziende sanitarie luoghi sempre più connotati da valori etici che si traducono in pratiche quotidiane, e quindi divenire uno strumento di cambiamento e innovazione. È chiaro allora che anche la formazione richiesta dalla normativa per la prevenzione della corruzione può assumere significati molto alti, pieni di senso e di valore: anche la trasmissione frontale di concetti, elementi puntuali e di profilo tecnico deve essere inserita in iniziative di più ampio respiro. Il dovere dei «formatori» diviene sì quello di offrire strumenti concreti che nelle diverse discipline aiutino gli operatori nel loro dovere quotidiano, ma soprattutto occorre trasformare ogni momento formativo in occasione di scambio, di confronto, di ascolto rispettoso, nei quali discente e docente si pongono allo stesso livello perché la messa a fuoco delle problematiche e le possibili risposte, alla luce dei riferimenti valoriali comuni, possono emergere solo da una relazione dialogica. È questo il presupposto per una formazione innovativa ed efficace: come è ben dimostrato in ambito medico, molto più efficaci risultano quelle strategie di promozione della salute che puntano su attività pianificate di coinvolgimento e persuasione piuttosto che su imposizioni e divieti (Sunstein, 2015); così l'evidenza empirica ci ha mostrato che è solo dalla partecipazione attiva in gruppi di studio, in discussioni mirate, in momenti di riflessione comune su tematiche specifiche che possono emergere soluzioni nuove (non note al discente ma neanche al docente), adeguate allo specifico contesto esaminato. Risposte originate in un contesto così caratterizzato sono vissute da tutti i partecipanti come elementi positivi, non si tratta di «imposizioni dall'alto», bensì di strategie possibili da percorrere poiché

nate da riflessioni, competenze e conoscenze messe in comune a beneficio di tutti.

### 3. *Prevenire la corruzione: gli ingredienti per una formazione nuova*

Così come accade in ambito scolastico, anche in quello della formazione rivolta agli operatori sanitari è necessario un cambiamento culturale. Si tratta di adottare, fare propria una metodologia che presuppone, al di là del giusto riconoscimento alle specifiche competenze di ciascuno, un atteggiamento mentale che valorizzi il dialogo, il confronto, la ricerca condivisa di domande utili e di risposte plausibili, in contesti ove spesso una risposta certa, definitiva, valida per tutte le realtà non esiste.

Il modello formativo, sperimentato all'interno delle iniziative promosse dal progetto *Illuminiamo la salute* con soddisfazione da docenti e discenti, diviene in tal modo un modello di accompagnamento alla ricerca di quesiti e soluzioni che sono all'interno di una rete di collaborazione fattiva.

Gli ingredienti che possiamo iniziare a delineare grazie all'esperienza sin qui compiuta possono essere così descritti:

- ♦ *Valori*: la metodologia formativa qui proposta adotta come riferimento principale il sistema di valori che ciascun componente della pubblica amministrazione traduce quotidianamente nei comportamenti e nelle pratiche di lavoro. Si tratta di adottare, ma continuamente affinare, metodologie che fanno leva non solo sulle conoscenze/competenze, ma soprattutto sui principi e sui comportamenti dei singoli professionisti, dell'intera comunità assistenziale e delle realtà extra-sanitarie con cui inevitabilmente la sanità interagisce. E il primo e principale valore dal quale tutti discendono è il rispetto della dignità umana: concetto complesso perché, ancorché abusato, attiene a diversi ambiti (giuridico, sociale, etico, filosofico). Occorre però ripartire da qui per recuperare il senso dell'agire integro anche nei comportamenti più banali o in quelli che apparentemente nulla hanno a che fare con la dignità umana. La mancanza di trasparenza e la presenza di illegalità finiscono sempre per produrre una ferita alla dignità della persona, non solo della persona che commette l'illegalità ma anche, e soprattutto, delle persone su cui ricadono le conseguenze di tali azioni.

- ♦ *Partecipazione attiva*: occorre che tutti i soggetti interessati alla formazione, docenti e discenti, siano pronti a mettersi in gioco, a ragionare, a riflettere sulle problematiche di interesse, lasciando da un lato quell'atteggiamento di ascolto passivo e di trasmissione orale del sapere che caratterizza ancora la formazione tradizionale; si tratta di porsi in un atteggiamento e in una disposizione d'animo che prevede uno sforzo da compiere, una fatica da affrontare con la certezza che nel dialogo, nel confronto tra competenze differenti si delinea una strategia utile per affrontare le questioni, si definiranno domande efficaci e ciascuno potrà portare le proprie proposte di risposta.
- ♦ *Consapevolezza*: si sperimenta, in una formazione condotta con questa metodologia, che la soluzione dei problemi ai quali poniamo attenzione deve essere ricercata *all'interno* dell'ambiente in cui i problemi stessi si sono prodotti o possono prodursi (siano essi visibili o offuscati); ancora una volta, sarà dall'interazione tra i soggetti coinvolti nel momento formativo che verrà la consapevolezza di avere strumenti a disposizione per ritrovare soluzioni originali, adatte al proprio contesto, sostenibili poiché emerse dai protagonisti e non calate da esperti o da ambienti estranei.
- ♦ *Destutturazione*: valorizzare le competenze e le esperienze dei professionisti presenti ai momenti formativi significa procedere anche ad azioni di *destrutturazione* di quegli elementi consolidati che ingabbiano le potenzialità individuali (sempre presenti e preziose) e impediscono la visione di nuove soluzioni. Si tratta di riportare la complessità di tutte le questioni tecniche e di dettaglio in un panorama di ampio respiro, che possa far cogliere anche alle professionalità più specializzate il senso più profondo del lavoro da svolgere: occorre ripartire dai valori, dall'etica personale e collettiva che sostiene il lavoro quotidiano e ci fa intravedere anche dietro pratiche amministrative apparentemente sterili possibilità nuove di perseguire e sostenere comportamenti integri nel proprio contesto di riferimento. Solo su questa base, che esige confronto, scontro e riconciliazione, è possibile partire con azioni di *ricomposizione delle potenzialità* e dei fondamenti dell'agire all'interno dei sistemi sanitari. Solo rimettendo a fuoco le finalità di un agire integro anche in ambito sanitario (perché non posso fare come ho sempre visto fare? Perché «conviene» essere integri? Da dove devo cominciare?... ) ciascuno, ma in collaborazione

con tutti i partecipanti dell'aula, potrà riconoscere le possibilità di rispondere concretamente alle esigenze di volta in volta emergenti.

- ♦ *Visione complessiva*: una formazione così impostata si basa su una *visione complessiva* della realtà e delle relazioni fra le sue diverse componenti, evitando frammentazioni dei problemi e separazioni delle responsabilità; occorre tener conto del *contesto culturale e organizzativo* (vincoli, aspettative, potenzialità, ecc.) in cui i problemi si collocano. Affrontare una tematica specifica richiede di riportarne il significato sempre ad un ambito di più ampio respiro, a quella possibilità che ciascuno, nel proprio compito e con le proprie competenze, può mettere in atto per migliorare e supportare scelte che rafforzino l'integrità.
- ♦ *Obiettivi*: il modello di formazione proposto si pone quale obiettivo principale l'avvio, la spinta verso *cambiamenti* culturali e organizzativi caratterizzati da *fattibilità* e *condivisione*. Tali cambiamenti, per poter avvenire, devono originare dai protagonisti, da coloro che quotidianamente proveranno a metterli in atto, e devono far respirare agli stessi protagonisti «aria pulita», di speranza. Occorre riconsegnare a tutti gli operatori il senso e l'obiettivo del proprio impegno per l'integrità e la prevenzione della corruzione: la protezione della salute e il benessere della collettività da un lato e la credibilità/fiducia del sistema pubblico di tutela della salute, dall'altro. Ulteriore obiettivo primario è la creazione di reti: esigenza espressa dalla quasi totalità degli operatori, al di là del profilo professionale di ciascuno, è quella di poter lavorare insieme, di creare reti, collaborazioni che consentano un confronto costante, una possibilità di testimoniare modalità alternative di approccio alle problematiche.
- ♦ *Organizzazione e cambiamento*: il momento formativo va vissuto come occasione di cambiamento e di miglioramento dei percorsi e delle procedure in essere all'interno delle singole aziende sanitarie. Questo con il pieno coinvolgimento degli operatori che possono vedere la normativa anticorruzione come anche l'occasione per migliorare il proprio agire quotidiano e anche il clima all'interno dei singoli servizi.
- ♦ *Interconnessione*: in questi quattro anni di esperienza formativa appare chiaro come la complessità del tema affrontato debba vedere una stretta collaborazione fra i diversi attori in gioco, ognuno con i propri saperi ed esperienze. Accanto alle aziende sanitarie, infatti

RPS

Chiara Rivoiro e Massimo Brunetti

diventa fondamentale il contributo degli ordini e dei collegi professionali e anche dei sindacati. Solo lo scambio concreto fra realtà diverse può portare a ottenere risultati in questo ambito. Anche le associazioni dei cittadini non devono rimanere fuori da questo percorso di crescita culturale, visto che esse stesse sono spesso nel mirino di chi pone l'interesse dei pochi, prima dell'interesse collettivo. Per fare un esempio concreto, momenti come le giornate della trasparenza delle singole pubbliche amministrazioni sono spesso puri esercizi formali di una rappresentazione solo simbolica, non sfruttando appieno il loro potenziale di scambio e di crescita culturale. Anche in questo caso bisogna riuscire a ideare soluzioni innovative che valorizzino il percorso e gli sforzi verso la trasparenza di tutti gli attori in gioco nel sistema sanitario e sociale.

L'evidenza empirica ci ha dunque portati ad approfondire un approccio partecipato, sistemico, contestualizzato, basato sui valori e volto a rafforzare la capacità degli operatori di sviluppare comportamenti consapevoli, informati, illuminati e responsabili. Il confronto con i professionisti ha messo in luce l'esigenza di trovare in questi momenti «formativi» condivisione di vedute e proposte da portare avanti in modo risoluto (senza timidezze e incertezze), deciso (sistematici e non improvvisati) e chiaro nelle azioni quotidiane, nell'ambito delle proprie attività e nell'immagine che i professionisti e le organizzazioni danno di sé verso l'esterno (in quanto soggetti dediti alla tutela della salute). Comportamenti di questo tipo hanno bisogno di collettività, di lavoro comune, di condivisione: la capacità di sviluppare/potenziare/valorizzare le energie e le attitudini di cui dispongono i professionisti per partecipare alla individuazione dei problemi e alla ricerca delle loro soluzioni, promuovendo l'integrità, avviene principalmente recuperando il senso di appartenenza, contribuendo allo sviluppo della reputazione sociale della comunità di cui fa parte. Sperimentare anche nella formazione momenti di lavoro in piccoli gruppi di personale afferente alla stessa struttura operativa può essere l'avvio di una collaborazione, di uno scambio che, nato al di fuori dell'azienda di appartenenza, si approfondisce, diviene operativo e proficuo nel luogo di lavoro quotidiano.

In pratica, fra le azioni messe in campo in ambito formativo all'interno del progetto *Illuminiamo la salute* vi è partire da casi concreti della vita professionale dei singoli operatori e cittadini e da questi porre ri-

flessioni sui valori in essere in quelle azioni, sulle cause dei fenomeni e sui possibili miglioramenti che possono essere messi in atto. Tale meccanismo formativo viene realizzato sia con le singole aziende sanitarie, sia all'interno di percorsi avviati all'interno dei progetti che vedono coinvolti gli ordini e i colleghi professionali dei veterinari, dei medici e degli infermieri.

Come sostiene Edgar Morin (2012) uno dei problemi dei professionisti che lavorano nel sistema sanitario è affrontare i singoli organi e non la persona nella sua interezza e complessità. Allo stesso modo anche chi si occupa della parte amministrativa e gestionale spesso dimentica che dietro carte e procedure vi sono le vite delle persone. E i valori delle professioni, valorizzati attraverso le esperienze concrete di professionisti e cittadini, possono rappresentare un ponte per colmare queste dicotomie.

### *Riferimenti bibliografici*

- Gruppo lavoro Illuminiamo la salute, 2015, *Come prevenire illegalità e corruzione nel sistema sanitario e sociale*, Collana In Pratica, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Morin E., 2012, *La via. Per l'avvenire dell'umanità*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Sunstein C.R., 2015, *On Interesting Policymakers*, «Perspectives on Psychological Science», vol. 10, n. 6, pp. 764-767.

RPS

Chiara Rivoiro e Massimo Brunetti

