

# “IL SISTEMA TRASPARENZA: IL PUNTO TRA OBIETTIVI E OPERATIVITÀ NELLE AZIENDE SANITARIE DI PARMA”

---

**GIORNATA della TRASPARENZA**  
**Aziende Sanitarie/Università di Parma**  
**22 novembre 2023**

*Giovanni Bladelli*



SERVIZIO SANITARIO REGIONALE  
EMILIA-ROMAGNA  
Azienda Unità Sanitaria Locale di Parma  
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Parma

## 2023: 10 anni del Decreto Trasparenza

(lo scorso anno abbiamo ricordato i 30 anni dalla vicenda «Tangentopoli/Mani pulite» e i 10 anni della Legge n. 190/2012 «Severino»)

- obiettivo di realizzare la «casa di vetro»
- ruolo delle amministrazioni pubbliche
- nel 2016 arricchimento e accesso civico «generalizzato»

## L'Italia è oggi un paese più trasparente?

### E' reale il diritto alla conoscibilità delle scelte delle amministrazioni?

- novità per il paese
- bicchiere mezzo pieno, decennio faticoso ma utile
- previsione obblighi di pubblicazione spesso non appaganti
- accesso civico generalizzato: poco utilizzato, spesso anche in modo improprio (informazioni e documenti devono essere di interesse per il pubblico)
- impegno delle amministrazioni pubbliche e radicamento culturale

## TRASPARENZA

### Definizione

“La trasparenza è intesa come **accessibilità** totale ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la **partecipazione** degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di **controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”

La Trasparenza ha un proprio «passato» e gode di **propria autonomia**, come valore per l’organizzazione e l’agire della PA; è stata ripresa con la legge n. 190/2012

La valenza di sistema della Trasparenza, secondo l'impostazione data dalla legge n. 190/2012, e dai decreti delegati, è duplice:

- **apertura all'esterno** da parte delle pubbliche amministrazioni, in misura molto maggiore rispetto al passato →
  - **pubblicazioni**
  - **accesso a dati e informazioni**
  - **strumento di accountability**
- **strumento di prevenzione della corruzione** (soprattutto mediante gli obblighi di pubblicazione di dati, documenti, informazioni)

**Sistema integrato**



## **Il decreto trasparenza (n.33/2013 e n.97/2016), nei suoi contenuti essenziali:**

- **riordina i vari obblighi di pubblicazione già previsti nella vigente legislazione**
- **introduce nuovi obblighi di pubblicazione**
- **introduce il nuovo istituto dell' "accesso civico"**
- **conferma lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**

## **SISTEMA OPERATIVO INTERAZIENDALE AUSL/AOU** (attivato nel 2013, governo unico interaziendale dal 2016)

- **documenti di pianificazione** (Sezione Trasparenza in Sottosezione Rischi Corruttivi e Trasparenza del PIAO - ex PTPCT)
- **sezioni web “Amministrazione Trasparente”** (all’interno dei 2 siti web aziendali)
- **flussi di dati, documenti, informazioni** che le diverse unità organizzative devono garantire
- **obblighi di pubblicazione:** elenco in specifica **tabella** in cui sono indicati informazioni da pubblicare, unità organizzative competenti, modalità, tempi
- **disciplina di attuazione dell’accesso civico “generalizzato”** (Regolamento)
- **Monitoraggi** pubblicazioni e accessi

## Documenti di pianificazione

In attuazione della novità PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione - art. 6 del decreto legge n. 80/2021) adottati:

- **Sottosezione Rischi Corruttivi e Trasparenza del PIAO 2023/2025 a febbraio 2023 (documento completo ex PTPCT e interaziendale)**
- **Documento di sintesi della stessa Sottosezione inserito nel neo PIAO 2023/2025 integrale e unico interaziendale a luglio 2023**

**PIAO - Piano Integrato di  
Attività e Organizzazione  
2023/2025**

**Sottosezione  
RISCHI CORRUTTIVI E  
TRASPARENZA**



**Azienda Unità Sanitaria Locale  
Azienda Ospedaliera Universitaria  
PARMA**

Approvato da Azienda USL  
con deliberazione n. 85 del 27 febbraio 2023

Approvato da Azienda Ospedaliero Universitaria  
con deliberazione n. 147 del 27 febbraio 2023



**Nella Sottosezione Rischi Corruttivi e Trasparenza, come in passato nel PTPCT, è presente la **Sezione Trasparenza**, strutturata come segue:**

- **Flussi dati, documenti, informazioni ed operatività per le pubblicazioni nelle sezioni web Amministrazione Trasparente**
- **Obblighi di pubblicazione, con misure e indicazioni specifiche, in particolare se vi sono novità in materia**
- **Tabella completa e analitica degli obblighi di pubblicazione (costituisce uno specifico allegato al documento)**
- **Attuazione Accesso Civico, con indicazioni specifiche e rimando al regolamento allegato al documento**

**Sempre nella Sottosezione Rischi Corruttivi e Trasparenza sono indicati gli **obiettivi strategici** del sistema complessivo prevenzione corruzione/trasparenza**

**In materia di trasparenza la pianificazione 2023/2025 indica:**

### **Attuazione nuovi obblighi di pubblicazione**

**Indicatori:**

- **aggiornamento tabella obblighi di pubblicazione**
- **modifiche alla struttura dell'albero delle sezioni web «Amministrazione Trasparente»**

## **Predisposizione per nuovo regime delle pubblicazioni in area contratti pubblici**

### **Indicatori:**

- **Flusso alla BDNCP/ANAC**
- **Pubblicazioni residuali in Amministrazione Trasparente**

## **Attenzione alla trattazione degli accessi civici**

### **Indicatori:**

- **monitoraggio accessi e trattazioni relative**
- **aggiornamento del Registro degli accessi**

## **Rafforzamento momenti e strumenti di monitoraggio**

### **Indicatori:**

- **audit interni del RPCT**
- **periodicità semestrale del monitoraggio degli obblighi di pubblicazione nelle sezioni web «Amministrazione Trasparente»**

## Sezioni web “Amministrazione Trasparente”

**Sono attive le rispettive sezioni web “Amministrazione Trasparente” all’interno dei siti istituzionale delle Aziende AUSL e AOU a cura del RPCT, in collaborazione con gli Uffici Comunicazione aziendali, cui è affidata l’operatività relativa agli inserimenti nella sezione web, articolato come da schema allegato al decreto n. 33/2013, dei file contenenti documenti, dati, informazioni**

## Flussi di dati, documenti, informazioni

Ogni Struttura, Servizio, Ufficio, Unità Organizzativa individuata competente per l'elaborazione di un documento, contenente anche informazioni e dati, oggetto di pubblicazione, è tenuta a predisporre i necessari file, in formato aperto, e trasmetterli, nei tempi indicati, all'Ufficio Comunicazione, competente a compiere le operazioni di inserimento nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web aziendale, previa verifica congiunta col Responsabile aziendale per la Trasparenza

Gli **obblighi di pubblicazione** sono previsti in modo dettagliato nella Tabella obblighi di pubblicazione

In tema di **responsabilità** per pubblicazioni e accesso civico: art. 46, comma 1 del decreto 33

## Obblighi di Pubblicazione

**Sono riportati in specifica tabella analitica, allegata al documento di pianificazione, che comprende tutti gli obblighi di pubblicazione obbligatoria**

**Sono indicati: dati e informazioni da pubblicare, unità organizzative competenti, modalità, tempi, monitoraggio**



## **Pubblicazioni/aree significative in sezioni web «Amministrazione Trasparente»**

- **Atti di organizzazione e pianificazione**
- **(in Disposizioni Generali e Organizzazione)**
- **Area Risorse Umane**
- **Area Performance**
- **Area Contratti Pubblici (modifiche in prospettiva)**
- **Area Bilanci**
- **Servizi erogati (liste d'attesa)**
- **Interventi straordinari e di emergenza (erogazioni liberali ex pandemia)**
- **Altri contenuti (prevenzione corruzione, sicurezza cure, trasparenza di genere...)**

## Alcuni ambiti di indicazioni e/o novità per le pubblicazioni

### Pubblicazioni e protezione dati personali

**Rif. Regolamento UE 2016/679 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati o GDPR) e decreto legislativo n. 101/2018 che ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 196/2003 per necessità di adeguamento al sistema previsto col GDPR (Codice)**

**I Piani interaziendali AUSL/AOU che si sono succeduti (vedi Sezione Trasparenza) ricordano che per le pubblicazioni sono confermati i **principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione** a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati**

**Tutte le unità organizzative che operano flussi di dati, documenti e informazioni per le pubblicazioni in “Amministrazione Trasparente” sono tenute a prestare la massima attenzione al rispetto e protezione dei dati personali nella pubblicazione di dati, documenti, informazioni**

**Si assuma la regola che nessun dato personale deve essere contenuto nei file di documenti/informazioni da pubblicarsi: da omettersi, oscurare o cancellare prima della pubblicazione, ad opera della unità organizzativa che procede (es. curricula)**

**Fatti salvi i casi specifici in cui dati personali possono permanere in quanto indispensabili alla finalità della pubblicazione. Da escludersi in ogni caso i dati particolari, sensibili, salute**

## Bandi di gara e contratti

**Nel corso del 2023 pubblicazioni ai sensi dell'allegato 9 al PNA di gennaio 2023**

**Dal 2024 cambia il regime ai sensi del nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/2023) e delle deliberazioni ANAC attuative:**

- **flusso alla BDNCP/ANAC**
- **pubblicazioni residuali in Amministrazione Trasparente**

## Attuazione Misure PNRR

**Attivo in Altri contenuti lo spazio per la pubblicazione di provvedimenti, progetti, stati di avanzamento e documentazione relativa**

## Selezioni della dirigenza sanitaria

Sono nuove ed ulteriori pubblicazioni relative alle procedure di selezione di Struttura Complessa della **dirigenza sanitaria, ospedaliera e universitaria**, in spazio bandi di concorso

(rif. art.20 legge n. 118/2022 che ha modificato lett. d del comma 7 bis dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502/1992)

## Trasparenza di Genere

Attivo in Altri contenuti uno spazio dedicato, dove collocarsi le informazioni disponibili (bilancio di genere, se adottato, relazione annuale del CUG...

## Pubblicazioni concernenti i Titolari di Incarichi Dirigenziali

Tema controverso per alcuni aspetti, in particolare quello relativo a lettura ed applicazione combinata degli **artt. 14, 15 e 41 del decreto legislativo n. 33/2013**, anche per la tematica sulle dichiarazioni di patrimonio e reddito

Nelle nostre due Aziende, anche in base alle indicazioni regionali e di OIV, in sintesi:

- pubblicazione dati di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 33/2013 (titolari di Dipartimento, Struttura Complessa e Struttura Semplice): incarico, compensi, curricula
- sospesa acquisizione (e pubblicazione) delle dichiarazioni patrimonio e reddito

## Eliminazione pubblicazioni per esaurimento della durata

**Il decreto legislativo n. 33/2013 prevede una durata dell'obbligo di pubblicazione; criterio generale previsto dall'art. 8, comma 3, è il seguente:**

**I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di **5 anni**, decorrenti dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione; e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti**

**Ciascuna unità organizzativa verifica ogni ipotesi di eliminazione di pubblicazioni rientranti nella loro sfera di competenza (tabella obblighi di pubblicazione) e fornisce indicazioni per le eliminazioni**

## **Attestazione anno 2023 assolvimento Obblighi di Trasparenza**

**L'ANAC dispone annualmente la verifica sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione**

**L'OIV regionale, è l'organismo chiamato ad effettuare gli accertamenti, in collaborazione con gli Organismi Aziendali di Supporto (OAS) e il RPCT, da attestare in specifica documentazione oggetto di successiva pubblicazione**

**La verifica 2023, con l'ausilio di nuova piattaforma digitale ANAC con accesso per gli OIV, si è conclusa con le pubblicazioni relative in Amministrazione Trasparente al **31 luglio 2023**, con esito positivo**

## **Attuazione Accesso Civico «generalizzato»**

**Il Regolamento interaziendale sull'accesso civico "generalizzato" è allegato al documento di pianificazione (Sottosezione Rischi Corruttivi e Trasparenza)**

**Dispone la competenza "diffusa" all'interno delle due Aziende Sanitarie alla trattazione degli accessi: ogni unità organizzativa è competente a trattare gli accessi civici generalizzati in ragione delle attribuzioni per materia e del possesso di dati, documenti e informazioni , secondo gli assetti organizzativi vigenti**

**Istituiti i Registri degli accessi in pubblicazione con periodicità semestrale nelle sezioni web "Amministrazione Trasparente"**

Allegato 5

 SERVIZIO SANITARIO REGIONALE  
EMILIA-ROMAGNA  
Azienda Unità Sanitaria Locale di Parma  
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Parma

(Sottosezione RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA del PIAO 2023/2025 AUSL/AOU PARMA)

**REGOLAMENTO PER LA TRATTAZIONE  
DELL'ACCESSO CIVICO "GENERALIZZATO"**  
(art. 5, comma 2, d.l.vo n. 33/2013 come modificato dal d.l.vo n. 97/2016)

L'accesso Civico definito "generalizzato" o "ampliato" costituisce l'innovazione di maggiore rilievo apportata dal decreto legislativo n. 97/2016, ed è quella che motiva la denominazione di F.O.I.A. (Freedom Of Information Act) data all'intervento legislativo.

Ad oggi sono tre le forme di accesso a dati, documenti, informazioni della pubblica amministrazione:

- accesso "documentale" (art. 22 e seguenti legge n. 241/1990)
- accesso civico "semplice" (a dati, documenti, informazioni da pubblicarsi in Amministrazione Trasparente - art. 5 decreto n. 33)
- accesso civico "generalizzato" o "ampliato" (art. 5, comma 2, decreto n. 33 come modificato dal decreto n. 97).

**Definizione**

E' disposta una nuova tipologia di accesso civico, ampliato o generalizzato, da esercitarsi per accedere a dati, documenti, informazioni detenuti da pubbliche amministrazioni ma ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione:

"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis (esclusioni e limiti all'accesso civico)".

Si tratta di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

**Istanza**

- l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente
- l'istanza non richiede motivazione
- l'istanza deve identificare i dati, i documenti e le informazioni
- l'istanza deve contenere i dati di individuazione del richiedente, anche mediante copia di documento di identità. L'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande, e va dunque intesa come condizione di ricevibilità della richiesta.
- l'istanza deve contenere i recapiti precisi cui indirizzare le risposte e le informazioni
- l'istanza può essere trasmessa per posta ordinaria o per via telematica.

**Presentazione**

- all'unità organizzativa (Struttura, Servizio, Ufficio, di area amministrativa, tecnica o sanitaria) che detiene i dati, le informazioni o i documenti
- agli Uffici Relazioni col Pubblico aziendali
- all'Ufficio Protocollo aziendale

## **Dati Accessi Civici “generalizzati” (rif. art. 5, comma 2, decreto legislativo 33/2013)**

**Anno 2023 (sino ad oggi):**

- **AUSL n. 5 istanze**

**Temi e settori oggetto di accesso: informazioni su attività di analisi di laboratorio in pandemia covid**

- **AOU n. 1 istanza**

**Temi e settori oggetto di accesso: attività e decisioni in materia disciplinare  
anni precedenti:**

## Anni precedenti:

- anno 2017 n. 8 accessi (7 AUSL e 1 AOU)
- anno 2018 n. 8 accessi (6 AUSL e 2 AOU)
- anno 2019 n. 15 accessi (13 AUSL e 2 AOU)
- anno 2020 n. 9 accessi (4 AUSL e 5 AOU)
- anno 2021 n.12 accessi (11 AUSL e 1 AOU) e n. 2 richieste di riesame al RPCT
- anno 2022 n. 7 accessi (4 AUSL e 3 AOU)

## Accessi Civici «semplici»

(rif. art. 5, comma 1, decreto legislativo 33/2013)

Dal 2014 ad oggi ne sono pervenuti complessivamente 8 (5 in AUSL e 3 in AOU), con soddisfazione delle pubblicazioni richieste

## Osservazioni

- si registrano oggettive e motivate difficoltà da parte dei richiedenti a **configurare le istanze** come accessi “semplici” o “generalizzati” o “documentali” in ragione degli effettivi contenuti delle varie richieste, con utilizzo inappropriato della modulistica a disposizione sul sito web
- la modulistica per gli accessi civici, semplici e generalizzati è disponibile mediante accesso diretto dalla pagina di apertura delle sezioni web “Amministrazione Trasparente” di AUSL e AOU

## Monitoraggi (pubblicazioni e accessi civici)

- monitoraggi generali **obblighi di pubblicazione** sulle sezioni web “Amministrazione Trasparente” del Servizio Trasparenza e Integrità/RPCT
- monitoraggio specifico **obblighi di pubblicazione** in occasione delle **verifiche annuali ANAC/OIV** del Servizio Trasparenza e Integrità/RPCT e Unità Organizzative
- monitoraggio **accessi civici generalizzati** mediante acquisizione trattazioni svolte e risposte fornite dalle unità organizzative competenti del Servizio Trasparenza e Integrità/RPCT

## PROSPETTIVE DA CONSIDERARE

- **Nuovo regime flussi e pubblicazioni in area contratti pubblici**
- **Possibili interventi normativi di riassetto e semplificazione pubblicazioni obbligatorie**
- **Progetto di Autonomia differenziata regionale**
  - ✓ **attuazione dell'art. 116, comma 3, Costituzione (materie di cui all'art.117,comma 3)**
  - ✓ **definizione Livelli Essenziali Prestazioni (per tutela salute e altre materie)**

**legge 31 maggio 2022, n. 62  
in tema di trasparenza dei rapporti tra le imprese  
produttrici, soggetti e organizzazione nel campo della  
salute (cd. Sunshine ACT)**

**Il punto più importante è rappresentato da un regime  
obbligatorio di pubblicità per le erogazioni di beni, servizi  
o denaro a professionisti ed organizzazioni sanitarie da  
parte delle imprese produttrici, mediante l'attivazione di  
un registro pubblico telematico denominato "Sanità  
trasparente", liberamente accessibile per la  
consultazione, da istituirsi nel sito internet istituzionale  
del Ministero della Salute**

**Attuazione in itinere**

## Directive of the European Parliament and of the Council (on combating corruption)

**Proposto dalla Commissione il 3 maggio 2023 un articolato di Direttiva, da sottoporre per l'approvazione a Parlamento e Consiglio, secondo procedura legislativa ordinaria (atto in seguito da recepire dai singoli Stati entro 18 mesi dall'adozione della Direttiva)**

- **necessari meccanismi sia preventivi che repressivi**
  - **corruzione nei settori pubblico e privato**
  - **responsabilità persone giuridiche (non alternativa a quella delle persone fisiche)**
  - **misure per garantire il massimo grado di **trasparenza****
-