

# “Gestione operativa in materia di Trasparenza: aggiornamenti e sviluppi nelle Aziende Sanitarie di Parma”



***Giornata della Trasparenza***  
**Università/Aziende Sanitarie di Parma**  
**9 novembre 2021**

***Giovanni Bladelli***

La valenza di sistema della Trasparenza, secondo l'impostazione data dalla **legge n. 190/2012**, e dai decreti delegati (**n. 33/2013** e **n. 97/2016**), è duplice:

- **apertura all'esterno** da parte delle pubbliche amministrazioni, in misura molto maggiore rispetto al passato →
  - **pubblicazioni**
  - **accesso a dati e informazioni**
  - **accountability**
  
- **strumento di prevenzione della corruzione** (per la forza e gli effetti legati alla pubblicità, oltre al valore posseduto in forza dei principi posti dalle normative sulla PA)

# Prevenzione della corruzione

Il sistema ha introdotto un nuovo approccio al fenomeno:

- repressione/prevenzione
- diritto penale/diritto amministrativo

Se prima era circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali, ora è rivolto a questioni preliminari, **aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività**

Si mira ad intervenire anche su ciò che “può accadere” e non guarda solo a ciò che è accaduto, si rivolge all’organizzazione e non solo all’azione. Il **focus si sposta dalla patologia dell’illecito alla presenza di un rischio**, e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza

# La Trasparenza nel sistema

La Trasparenza, da **istituto in precedenza «solo autonomo»**, è inserito ora, anche e soprattutto, nel sistema di prevenzione della corruzione, quale uno degli strumenti e azioni/misure principali

Possiamo collocarla:

- per l'area **Obblighi di Pubblicazione** nell'ambito stretto della **prevenzione** (rischi)
- per l'area **Accesso** a dati e informazioni (accesso civico) nell'ambito del **controllo e informazione**

**Altri obblighi di trasparenza** vengono inseriti in normative varie, non ricomprese nel sistema di prevenzione della corruzione, con valenza di ampia apertura all'esterno, accountability e informazione (es. atti di pianificazione)

**Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza** delle singole amministrazioni deve rappresentare l'insieme delle **attività di analisi e di previsione di misure generali e specifiche**, oltre ad una serie di impegni ed azioni che ciascuna amministrazione intende prevedere e adottare sui vari temi e strumenti previsti dalle normative e dai Piani nazionali

Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza devono essere il risultato di un'azione sinergica e combinata di tutti i soggetti che operano nell'amministrazione:

- **responsabilizzazione delle singole amministrazioni**
- **responsabilizzazione di dirigenti ed operatori**

Dall'annualità 2017 elaborato e approvato un unico **Piano triennale interaziendale** per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, con effetto per entrambe le Aziende Sanitarie di Parma  
Aggiornamento triennio 2021/2023 approvato in marzo 2021

## **Obiettivi strategici** nel PTPC:

- IMPEGNO
- ADEMPIMENTO
- MIGLIORAMENTO ORGANIZZAZIONE E ATTIVITA'
- PROMOZIONE CULTURA DELLA LEGALITA'

“Al di là di qualsiasi misura od adempimento previsto, l'intento generale è quello di agire per far prendere coscienza all'intero sistema di cui si è parte sulla necessità di correttezza ed integrità nell'agire pubblico; il bisogno vero è un **cambiamento culturale** diffuso ad ogni livello, per il quale lo strumento principe si ritiene sia costituito dalla **sensibilizzazione, diffusione e trasparenza**”

# PTPCT e Sezione Trasparenza

I 2 principali aspetti:

- **obblighi di pubblicazione**
- **attuazione accesso civico**

La Sezione è strutturata in 3 parti:

- **Sistema flussi ed operatività per le pubblicazioni nelle sezioni web “Amministrazione Trasparente” AUSL e AOU**
- **Obblighi di pubblicazione**
- **Attuazione dell’accesso civico generalizzato**

Nelle varie parti sono indicati i contenuti descrittivi e le **Misure** per l’effettività della Trasparenza

# Obblighi di pubblicazione

Il sistema operativo attivo si compone delle principali seguenti **misure**, soprattutto organizzative:

- **sezioni web “Amministrazione Trasparente”** all’interno dei siti istituzionali di **AUSL e AOU** (gestione degli Uffici Comunicazione)
- **flussi di dati, documenti, informazioni** (le unità organizzative, e i loro dirigenti, devono garantire il regolare flusso per le pubblicazioni)
- **tabella obblighi di pubblicazione** (unica interaziendale) allegata al Piano, definisce gli elementi analitici per competenze e adempimenti



## Publicazioni e Protezione Dati Personali

I Piani interaziendali AUSL/AOU che si sono succeduti ricordano che:

- 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.**
- 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

## Publicazioni Investimenti Pubblici

E' previsto un nuovo report da elaborare e pubblicare nelle sezioni web "Amministrazione Trasparente" (comma 2 quater della legge n. 3/2003, introdotto dalla legge "semplificazione" n. 120/2020, che ha convertito il decreto legge n. 76/2020)

Tutte le amministrazioni pubbliche devono pubblicare i **progetti di investimento pubblico**, con aggiornamenti di periodicità annuale, mediante una tabella che contenga le seguenti informazioni:

- CUP (Codice Unico di Progetto)
- Importo totale del finanziamento
- Le fonti finanziarie
- La data di avvio del progetto
- Stato di attuazione finanziaria e procedurale

## Pubblicazioni in materia di Sperimentazioni cliniche di medicinali

Per assicurare trasparenza nella gestione della sperimentazione clinica la recente legge n. 3/2018 (art. 1, comma 2b) richiede che sul sito internet istituzionale sia prevista un'apposita sezione dedicata alla trasparenza, in cui, in conformità ai principi di cui al decreto legislativo n. 33/2013, siano resi pubblici i **nominativi e i curricula di tutti i soggetti coinvolti nella sperimentazione e tutte le sperimentazioni attivate, in corso o concluse, e quelle autorizzate, nonché i correlati finanziamenti e programmi di spesa e i relativi contratti**

L'attuazione della legge è poi avvenuta tramite l'approvazione del decreto legislativo n. 52/2019

# Alcune indicazioni e novità

In particolare relazione con la **PANDEMIA**:

## **Publicazioni Interventi Straordinari e di Emergenza**

L'art. 42 del decreto legislativo n. 33/2013 prevede che si pubblichino dati e informazioni concernenti gli **“interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente”**

Se in passato dette pubblicazioni risultavano residuali, il tema si è riproposto in modo rilevante con l'emergenza in corso

Lo spazio nelle sezioni web è articolato come segue:

- Disposizioni nazionali e regionali principali
- **Provvedimenti adottati con deroghe alla legislazione vigente e costi degli interventi**
- **Erogazioni liberali**

# Alcune indicazioni e novità

In particolare relazione con la **PANDEMIA:**

## **Pubblicazioni “Erogazioni Liberali”**

Si tratta delle “erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19”

L'art. 99 del decreto legge n. 18/2020, comma 5, convertito con legge n. 27/2020, prevede che le amministrazioni dispongano di apposita “**rendicontazione separata**”. Al termine dello stato di emergenza nazionale, tale separata rendicontazione dovrà essere **pubblicata** da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet (da collocarsi nello spazio “**Interventi straordinari e di emergenza**” nelle sezioni web “Amministrazione Trasparente”)

Vi è un **coordinamento regionale** per le modalità e i format di pubblicazioni

**Ad oggi risultano già pubblicati report delle erogazioni liberali, in AUSL e AOU, in aggiornamento mensile** (fermo restando l'obbligo normativo di pubblicazione al termine del periodo di emergenza, oggi fissato al 31 dicembre 2021)

## Attestazione annuale assolvimento obblighi di trasparenza

L'Autorità Nazionale Anticorruzione promuove annualmente la verifica sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, disciplinata con specifiche deliberazioni

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

Le verifiche sono attive dall'anno 2014; l'ultima si è conclusa in **giugno 2021**, con esito completamente positivo. Tutta la documentazione è pubblicata nelle sezioni web "Amministrazione Trasparente"

## **Monitoraggi sezioni web “Amministrazione Trasparente”**

Periodicamente, secondo le indicazioni contenute nel Piano interaziendale, sono effettuati i monitoraggi sulle pubblicazioni e informate le direzioni delle unità organizzative chiamate ai relativi adempimenti

## **Tavolo regionale Direzione Generale Salute/OIV/RPCT Aziende Sanitarie**

Dal 2017 è operativo uno specifico tavolo composto dai RPCT delle Aziende Sanitarie, coordinato dal Servizio Amministrazione della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare, e a cui partecipa l'Organismo Indipendente di Valutazione, unico per il Servizio Sanitario Regionale

Persegue il coordinamento tra le Aziende Sanitarie ed elabora indicazioni operative

L'attuazione dell'istituto dell'**accesso civico "semplice"** (accesso a dati, documenti e informazioni **pubblicati o da pubblicarsi** nelle sezioni web "Amministrazione Trasparente") è assicurata dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 33/2013 (**art. 5, comma 1**)

L'attuazione dell'istituto dell'**accesso civico "generalizzato"** (accesso a dati, documenti, informazioni **ulteriori** rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione - FOIA) è assicurata da fine 2016 (**art. 5, comma 2**, decreto legislativo n. 33/2013, introdotto dal decreto legislativo n. 97/2016)

La **modulistica** aggiornata per le istanze di accesso è disponibile nelle rispettive sezioni web "Amministrazione Trasparente"



Il **Regolamento interaziendale** sull'**accesso civico "generalizzato"**, vigente dal 2018, è allegato al Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

Il Regolamento conferma 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**, secondo le norme e le circolari in materia, in pubblicazione con periodicità semestrale nelle sezioni web "Amministrazione Trasparente"

## Dati sugli Accessi civici “semplici”

Dal 2014 ad oggi (2021) pervenuti n. 8:

- n. 5 ad AUSL
- n. 3 ad AOU

e soddisfatte le pubblicazioni richieste

Nessuno nel 2021

## Dati sugli Accessi civici “generalizzati”

- 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. 4 in AUSL
- n. 5 in AOU

Temi per **AUSL** (e unità organizzativa competente):

- dati su vaccinazioni, interventi chirurgici, screening (Direzione Sanitaria e Dipartimento Sanità Pubblica)
- dati su tamponi per covid-19 (Direzione Sanitaria e Dipartimento Sanità Pubblica)
- dati ricoveri ospedalieri in relazione ad uno studio di valutazione impatto ambientale (Direzione Sanitarie e Presidio Ospedaliero)
- informazioni in ordine a verifiche in materia di medicina del Lavoro (Dipartimento Sanità Pubblica)

Temi per **AOU** (e unità organizzativa competente):

- documento valutazione rischi in relazione all'emergenza covid-19 (2 istanze) (Servizio Prevenzione e Protezione)
- informazioni su attività chirurgiche (Direzione Sanitaria)
- informazioni e atti su un contratto di lavoro (Dipartimento Risorse Umane)
- pubblicazioni relative a un contratto di fornitura beni (Servizio Acquisizione Beni)

## Anno 2021

- n. 9 in AUSL
- n. 2 in AOU

Temi per **AUSL** (e unità organizzativa competente):

- informazioni su medici vaccinatori (Direzione Sanitaria)
- informazioni su una gara di servizi (Logistica e Servizi)
- dati sul personale obiettore di coscienza prestazioni ivg (2 istanze) (Direzione Sanitaria, Distretti e Presidio Ospedaliero)
- informazioni su sospensione servizi causa emergenza covid (Direzione Sanitaria)
- informazioni sul green pass (URP)
- informazioni su prestazioni ambulatoriali e chirurgiche varie (Direzione Sanitaria, Distretti e Presidio Ospedaliero)
- Informazioni su assunzioni risorse umane (Dipartimento Risorse Umane)

Temi per **AOU** (e unità organizzativa competente):

- dati sul personale obiettore di coscienza prestazioni ivg (Direzione Sanitaria)
- informazioni su trattamento incentivante (Dipartimento Risorse Umane)

## **Istanze di «Riesame» anno 2021 (art. 5, comma 7 d.lvo n. 33/2013)**

- n. 1 in AUSL
- n. 1 in AOU

entrambe riferite alle risposte fornite in materia di personale obiettore per prestazioni ivg

## Obblighi di pubblicazione:

- le normative che presiedono a diverse pubblicazioni presentano **ambiti di incertezza**, talvolta rilevanti, con **problemi interpretativi** seri, e successivo contenzioso.
- le **verifiche**, anche in coincidenza con quelle annuali mediante la Griglia apposita, presentano **vincoli stringenti su aspetti non particolarmente rilevanti** (es. formato file)

## Accesso Civico “generalizzato”:

- nonostante siano approntati moduli diversi per le istanze di **accesso civico “semplice” o “generalizzato”**, il soggetto richiedente ha oggettive **difficoltà a comprendere le differenze tra le due figure**, aggiungendo anche la terza forma di accesso, quello **“documentale”** ex legge n. 241/1990. Spesso occorre interloquire col richiedente per reindirizzare l’istanza o comunque fornire le spiegazioni opportune
- l’esperienza locale dimostra che alcuni accessi **non sono avanzati per “interessi pubblici”** o comunque per larga parte dei cittadini (come ad esempio le inchieste giornalistiche), ma lo strumento è utilizzato per perseguire poi obiettivi rientranti in ambito privato



## Coordinamento col sistema performance

Come indicato all'art. 10, comma 3 del decreto legislativo n. 33/2013, “La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un **obiettivo strategico** di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di **obiettivi organizzativi e individuali**”

Il sistema generale di Anticorruzione e Trasparenza prevede che vi siano forme di coordinamento col ciclo di gestione della performance, appunto a garantire un diretto collegamento tra le misure previste per la Trasparenza e la Prevenzione della Corruzione e gli **obiettivi e le valutazioni delle attività dei dirigenti e delle unità organizzative**

Per le due Aziende Sanitarie è previsto (nel Piano) che gli **obiettivi e le misure** contenute nel Piano per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza costituiscano obiettivi ed azioni da considerare e inserire **nei rispettivi Piani aziendali triennali della Performance, nei Piani delle Azioni e nei Documenti di Budget annuali**

## Codice di Comportamento

Da maggio 2018 le Aziende Sanitarie di Parma dispongono di un aggiornato Codice di Comportamento, elaborato ed approvato in base ad un modello unico proposto a livello regionale per l'ambito sanitario

E' integrativo del Codice nazionale di cui al DPR n. 62/2013, recepisce le linee guida A.N.AC. in materia e attua quanto disposto con legge regionale Emilia Romagna n. 9/2017 (art. 5 politiche di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza)

# Altre disposizioni operative

## **L'art. 8 del Codice dispone in materia di Trasparenza e tracciabilità:**

I destinatari del Codice, secondo quanto previsto nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza integrato interaziendale, **assicurano l'adempimento degli obblighi di trasparenza ....**

La tracciabilità dei processi decisionali adottati deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale ed informatico, che consenta in ogni momento la replicabilità del processo decisionale, assicurando la **completezza e l'integrità della documentazione amministrativa e/o sanitaria**, con un linguaggio chiaro e comprensibile...

La tenuta e la conservazione della documentazione amministrativa e/o sanitaria deve avvenire nel rispetto della **normativa privacy**

I destinatari concorrono a garantire la **piena attuazione del diritto di accesso documentale, civico e generalizzato**, in ottemperanza alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti

## Progetto di Integrazione per l'UNIFICAZIONE AUSL/AOU

Tra gli obiettivi di mandato alle Direzioni AUSL/AOU, rinnovate nel luglio 2020, è indicata la “Realizzazione di un percorso che crei le condizioni per l'**unificazione a livello provinciale**”. Le condizioni per l'unificazione istituzionale saranno dettate da interventi normativi e/o determinazioni regionali.

Le Aziende hanno individuato le modalità per delineare il percorso interaziendale con cui governare e realizzare il percorso di integrazione, mediante l'elaborazione di un progetto complessivo, che vede il coinvolgimento dei professionisti in vari Gruppi di lavoro

La pianificazione del percorso di integrazione comporta:

- **ridisegnare le Reti clinico assistenziali interaziendali**
- **ridefinire i processi amministrativi e tecnici di supporto**

## In materia di TRASPARENZA

Già unificati i seguenti aspetti:

- funzione interaziendale Trasparenza e Integrità
- pianificazione complessiva e misure
- direttive/indicazioni per gli obblighi di pubblicazione (tabella unica interaziendale allegata al Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza)
- regolamento unico per la trattazione degli accessi civici generalizzati

Dovranno seguire:

- **unica sezione web «Amministrazione Trasparente», ad oggi aziendali**
- **uniformare operatività flussi di dati e informazioni da pubblicare**

## Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

(decreto legge n. 80/2021, convertito con legge n. 113/2021)

Le pubbliche amministrazioni **entro il 31 gennaio di ogni anno** adottano il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (nel rispetto delle vigenti discipline di settore):

- **di durata triennale e aggiornamento annuale**
- **da pubblicarsi nel proprio sito istituzionale (entro il 31 gennaio)**
- **da inviare al Dipartimento Funzione Pubblica**

### **Obiettivi:**

per assicurare la **qualità e la trasparenza** dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva **semplificazione e reingegnerizzazione** dei processi anche in materia di diritto di accesso

## Ambiti:

- obiettivi programmatici e strategici della **performance**
- strategia di **gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo**, anche mediante il ricorso al lavoro agile
- strumenti e obiettivi del **reclutamento** (con riferimento al piano del fabbisogno di personale)
- strumenti e fasi per giungere alla piena **trasparenza** dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di **contrasto alla corruzione**, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con il Piano Nazionale Anticorruzione
- elenco delle **procedure da semplificare e reingegnerizzare** ogni anno
- azioni finalizzate a realizzare la **piena accessibilità** alle amministrazioni, fisica e digitale (da parte dei cittadini anziani e disabili)
- azioni finalizzate al pieno rispetto della **parità di genere**

## Previste:

- emanazione di un **DPR** col quale saranno individuati e **abrogati** gli adempimenti relativi ai **Piani assorbiti dal PIAO**
- approvazione di un **Decreto Ministeriale Funzione Pubblica** che adotterà un «**Piano Tipo**», quale strumento di supporto per le amministrazioni (previa **Intesa in sede di Conferenza Unificata**)

## Cosa auspicare:

L'attuazione del PIAO in ambito sanitario deve prevedere un coinvolgimento diretto delle Regioni nella sua traduzione operativa, in modo da garantire che il nuovo strumento comporti una effettiva semplificazione e che si integri con gli altri strumenti già consolidati (previsto appunto il passaggio in Conferenza Unificata). Questo potrebbe offrire l'opportunità di ottenere una **effettiva semplificazione e razionalizzazione dei diversi Piani, integrandoli utilmente tra loro** in un'ottica strategica



## Infine 2 ulteriori elementi sulle prospettive:

### **Piattaforma unica della Trasparenza**

Un punto di accesso unificato, gestito dalla Autorità Nazionale Anticorruzione e basato sull'interconnessione con altre banche dati pubbliche, in grado di semplificare e rendere meno onerosa la pubblicazione dei dati, agevolando al contempo fruibilità e confrontabilità (dovrebbe riguardare in particolare l'area contratti pubblici)

**Commissione per la ricognizione e la revisione** del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione nominata dal Ministro per la pubblica amministrazione con decreto del 28 novembre 2019

# NOVITA' IN CORSO DI APPROVAZIONE

## Disegno di legge «concorrenza 2021»

(Approvato in Consiglio dei Ministri il 4 novembre scorso)

### **Revisione e trasparenza dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture private (art. 13)**

- Le strutture private accreditate dovranno essere individuate mediante **procedure trasparenti**, eque e non discriminatorie, previa pubblicazione da parte delle Regioni di un **avviso** contenente criteri oggettivi di selezione, che valorizzino prioritariamente la qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare
- La selezione sarà effettuata periodicamente, tenuto conto della **programmazione sanitaria regionale** e sulla base di verifiche di eventuali esigenze di razionalizzazione della rete in convenzionamento e, per i soggetti già titolari di accordi contrattuali, dell'attività svolta

- le strutture accreditate saranno tenute a **pubblicare** nel proprio sito internet i **bilanci e i dati sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati** e sull'attività medica svolta

## **Selezione della dirigenza medica (art.18)**

Novità per la selezione di «strutture complesse sanitarie»:

- commissione con direttore sanitario e 3 direttori medici, di cui 2 di Regioni diverse da quella sede dell'azienda
- analisi comparativa dei curricula e graduatoria dei candidati
- il direttore generale nominerà il candidato con miglior punteggio (limitazione discrezionalità)
- informazioni (profilo, curricula, criteri di valutazione, graduatoria) da pubblicarsi sul sito prima della nomina
- per strutture a direzione universitaria: nomina direttore generale d'intesa col rettore, sentito il dipartimento universitario competente.