

“Trasparenza e gestione operativa nelle Aziende Sanitarie di Parma”



AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE
(Dlgs n. 33 del 14 marzo 2013)

Giornata della Trasparenza
Aziende Sanitarie/Università di Parma
18 novembre 2019

Giovanni Bladelli

Trasparenza e finalità

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 sensibilità e gli effetti legati alla pubblicità, oltre al valore posseduto in forza dei principi posti dalle normative di sistema sulla PA)

Trasparenza e nuove norme

Rispetto al passato, nel **2019** non si registrano **interventi normativi** di sistema particolarmente significativi.

Impegno e attenzione per l'attività delle Aziende Sanitarie possono concentrarsi su:

- prosecuzione attuazione **decreto legislativo n. 97/2016** (obblighi di pubblicazione e accesso civico)
- attenzione alla compatibilità degli obblighi di pubblicazione con le recenti nuove norme in materia di **tutela dati personali** (Regolamento UE n. 679/2016 e decreto legislativo n. 101/2018 di modifica del decreto legislativo n. 196/2003)

- prosecuzione attuazione **L.R. n. 9/2017 Emilia Romagna (art. 5)** in materia di rafforzamento di politiche di promozione della trasparenza e prevenzione della corruzione
- **Circolare n. 1/2019 Ministero Pubblica Amministrazione** sull'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA)
- **Decreto legislativo n. 52/2019 in materia di sperimentazione clinica dei medicinali**, delegato dalla legge n. 3/2018 (previsione pubblicazioni obbligatorie sulle sperimentazioni e dichiarazioni in tema di conflitti di interesse)

PTPC e obiettivi strategici

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 2019/2021 approvato in gennaio 2019

Obiettivi strategici nel PTPC e nei Piani Performance:

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

Tra i 4 obiettivi citati che investono l'intero sistema, compresa la **Sezione Trasparenza** del Piano, il maggiore rilievo è assunto da **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, formazione e trasparenza**”

Sistema 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

Sistema Trasparenza: obblighi di pubblicazione

Ulteriori aspetti di sistema:

- **Organismo Indipendente di Valutazione del S.S.R.**

In Emilia Romagna è attivo un unico OIV per tutte le Aziende del Servizio Sanitario Regionale, coadiuvato in sede locale da Organismi Aziendali di Supporto (OAS), presenti in tutte le Aziende

Ha funzioni di indirizzo e verifica in materia di performance e trasparenza/prevenzione della corruzione, ampliate col decreto legislativo n. 97/2016

Collaborazione e indirizzi alle Aziende e ai RPCT

Sistema Trasparenza: obblighi di pubblicazione

▪ **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 aprile 2019, con esito completamente positivo. Tutta la documentazione è pubblicata nelle sezioni web "Amministrazione Trasparente"

Sistema Trasparenza: obblighi di pubblicazione

- **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

Sistema Trasparenza: obblighi di pubblicazione

- **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

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

L'attuazione dell'istituto dell'**accesso civico "semplice"** (accesso a dati, documenti e informazioni *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"

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

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"

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

Dati sugli accessi: **Accessi civici “semplici”**

Dal 2014 ad oggi (2019) pervenuti:

- n. 5 ad AUSL
- n. 2 ad AOU

e soddisfatte le pubblicazioni richieste

Si registrano oggettive e motivate difficoltà da parte dei richiedenti a configurare le istanze come accessi “semplici” o “generalizzati” (altri accessi pervenuti come “semplici” sono stati trattati come effettivi “generalizzati”)

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

Dati sugli accessi: **Accessi civici “generalizzati”**

Anno 2017

- n. 7 in AUSL
- n. 1 in AOU

Temi per AUSL (e unità organizzativa competente):

- ginecologi obiettori (Direzione Sanitaria)
- coperture vaccinali (Dipartimento Sanità Pubblica)
- regolarità di un allevamento (Distretto)
- struttura ospedaliera di Vaio (Dipartimento Tecnico e Logistica)
- una gara/contratto di un servizio (Dip. Tecnico e Logistica)
- emissioni ambientali di una ditta (Dip. Sanità Pubblica)
- indennizzi per vaccinazioni obbligatorie (Dip. Sanità Pubblica)

Tema per AOU: progetti incentivanti personale (Risorse Umane)

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

Anno 2018

- n. 6 in AUSL
- n. 2 in AOU

Temi per AUSL (e unità organizzativa competente):

- coperture vaccinali (Dipartimento Sanità Pubblica)
- dati sulle prescrizioni di apparecchi acustici (Direzione Sanitaria)
- contratto di un servizio, relativo ad automezzi (Dipartimento Tecnico e Logistica)
- informazioni utenti affetti da dipendenza da gioco d'azzardo, n. 3 accessi (Dipartimento Salute Mentale)

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

Temi per AOU:

- informazioni su progetti di alcune equipe, n. 2 accessi (Dipartimento Risorse Umane)
- dati su forniture e utilizzo clinico di un dispositivo medico (Ufficio Legale)

Anno 2019

- n. 12 in AUSL
- n. 2 in AOU

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

Temi per AUSL:

- reclutamento personale e rapporti di lavoro (Dipartimento Risorse Umane)
- fondi contrattuali dirigenza medica e veterinaria (Dipartimento Risorse Umane)
- informazioni su prove concorsuali (Dipartimento Risorse Umane)
- coperture vaccinali, vaccinazioni obbligatorie e danni conseguenti (Dipartimento Sanità Pubblica)
- attività libero professionale e tempi d'attesa (Direzione Sanitaria)
- Dati in materia farmaceutica (Dipartimento Farmaceutico)

Sistema Trasparenza: Accesso Civico

- informazioni su struttura scolastica privata (Distretto e Dipartimento Sanità Pubblica)
- informazioni su uno specifico allevamento (Distretto)
- informazioni su un contratto d'appalto cessato

Temi per AOU:

- informazioni su quote incentivanti per specifico progetto (Dipartimento Risorse Umane)
- dati su personale di agenzie interinali (Dipartimento Risorse Umane)

Segnalazioni (presunti) illeciti

E' un tema che non appartiene direttamente all'ambito della trasparenza, ma possiamo considerarlo in qualche misura collaterale, in quanto la possibile emersione di fatti illeciti contribuisce senza dubbio al dover essere PA trasparente

L'istituto denominato “**whistleblowing**” prevede la tutela dei soggetti che effettuano segnalazioni di reati o altre forme di illecito dall'interno delle amministrazioni (fatta salva ipotesi di calunnia e diffamazione)

La disciplina della tutela prevista originariamente dalla legge n. 190/2012, mediante l'introduzione dell'art. 54 bis nel decreto legislativo n. 165/2001, è stata poi rafforzata dalla legge n. 179/2017.

Segnalazioni (presunti) illeciti

Tra le disposizioni in materia è ricompreso il dovere per ciascuna amministrazione di approntare una **piattaforma informatica** che possa consentire/agevolare in totale riservatezza l'effettuazione di segnalazioni da parte di dipendenti

Per AUSL/AOU è attiva la piattaforma informatica unica da febbraio 2019

Segnalazioni (presunti) illeciti

Le segnalazioni pervenute nel corso del 2019:

n. 2 su piattaforma informatica (AOU), di cui una anonima e l'altra impropria

Altre segnalazioni di illeciti/irregolarità (presunte) sono pervenute nel 2019 non su piattaforma informatica:

- n. 1 ad AUSL (anonima)
- n. 3 ad AOU (2 anonime o comunque da soggetto non identificabile)

Tutte le segnalazioni sono state trattate, dimostrandosi infondate

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 L.R. Emilia Romagna n. 9/2017

Altre disposizioni operative

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

1. 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** previsti in capo alle pubbliche amministrazioni in conformità alle disposizioni normative vigenti, anche prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali "Amministrazione Trasparente"

Altre disposizioni operative

2. 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. Deve essere garantita la conservazione dei documenti acquisiti e prodotti ai fini della rintracciabilità del relativo fascicolo e della documentazione in generale.

Altre disposizioni operative

3. La tenuta e la conservazione della documentazione amministrativa e/o sanitaria deve avvenire nel rispetto della normativa privacy.
4. I destinatari concorrono a garantire la **piena attuazione del diritto di accesso documentale, civico e generalizzato**, in ottemperanza alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

Coordinamento col sistema performance

Come indicato all'art. 10, comma 3 del decreto legislativo n. 33/2013, modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, e ripreso dalla Circolare n. 1/2019 Ministero per la Pubblica Amministrazione:

“La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”

Altre disposizioni operative

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**

Nelle due Aziende Sanitarie è previsto 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**

Osservazioni di sistema

La **percezione dell'approccio al sistema**, come costruzione normativa, è spesso riconducibile alla **logica dell'adempimento**

Obblighi di pubblicazione: le **categorie** di dati, documenti, informazioni previsti nell'articolato del decreto trasparenza, e nello schema allegato al decreto stesso, **potrebbero essere ulteriormente riviste** (dopo l'aggiornamento compiuto con il decreto n. 97/2016) in ragione del minimo o addirittura inesistenza di interesse da parte dei cittadini

Criticità di sistema e operative

Obblighi di pubblicazione: 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”: l’esperienza locale dimostra che molti 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

Osservazioni sull'operatività

Obblighi di pubblicazione:

Le normative che presiedono a diverse pubblicazioni presentano **ambiti di incertezza**, talvolta rilevanti, con **problemi interpretativi** seri, e successivo contenzioso.

L'attività legislativa dovrebbe in tali casi avvalersi di competenze che provengono dall'amministrazione "sul campo". Anche al fine di scongiurare ipotesi in cui l'amministrazione incorra in **errori o responsabilità** sia che proceda o che non proceda

Criticità di sistema e operative

Esempi attuali in tal senso:

- Vicenda pubblicazioni **dichiarazioni di patrimonio e reddito dei dirigenti pubblici** (norme decreto trasparenza e codice di comportamento, sentenza Corte Costituzionale, delibera ANAC, provvedimento Garante privacy, peculiarità nel settore sanitario, diffide organizzazioni sindacali, contenziosi ulteriori...)
- Pubblicazioni in materia di **sperimentazioni di farmaci**, previste dal decreto legislativo n. 52/2019 (attuazione incerta su alcuni aspetti, in particolare sulle pubblicazioni dei contratti, cui potrebbero conseguire responsabilità di varia natura...)

Accesso Civico “generalizzato”:

nonostante siano approntati moduli diversi per le istanze di **accesso civico “semplice”** o **“generalizzato”**, il cittadino 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

Criticità di sistema e operative: un caso specifico in AUSL

- Istanza di accesso da parte di impresa, non partecipante alla gara, per chiedere varia documentazione relativa a contratto d'appalto cessato già da alcuni anni
- Proposto inizialmente come “generalizzato”
- Amministrazione ritiene si tratti di un “documentale” e lo nega per mancanza di legittimazione soggettiva
- TAR respinge ricorso dell'impresa: l'accesso a documenti relativi ad appalti sono sottoposti solo alla disciplina di cui all'art.53 del Codice appalti (decreto legislativo n. 50/2016), escludendo la forma dell'accesso “generalizzato”

Criticità di sistema e operative: un caso specifico in AUSL

- Per le condizioni considerate dall'art. 53 l'impresa richiedente non ha diritto ad ottenere la documentazione richiesta
- Consiglio di Stato (sez. Terza) giugno 2019: ribalta l'opinione del TAR sostenendo che: non può escludersi l'istituto dell'accesso civico per la materia degli appalti pubblici (art. 5, comma 2, decreto trasparenza afferma che l'accesso civico "generalizzato" è escluso nei casi previsti dalla legge, ma il Consiglio di Stato fa leva su specifico e articolato ragionamento fondato su specifiche condizioni, modalità, limiti, per i quali l'accesso civico "generalizzato" deve applicarsi anche nella materia appalti pubblici...

Sabino Cassese (da “La svolta - Dialoghi sulla politica che cambia, il Mulino 2019)

“Per una seria riforma della pubblica amministrazione occorre partire da una principale diagnosi, cioè che **l’amministrazione sembra bloccata: dall’esterno è assediata, dall’interno è incapace di innovare**”

“Gli assediati sono molti. Il **Parlamento** che esonda, fa leggi sempre più minute. Siamo in un circolo vizioso: sfiducia nelle capacità realizzative dell’amministrazione, tentativo di fare leggi autoapplicative per aggirare l’ostacolo, blocco delle decisioni. Poi la **giustizia amministrativa**, che alcuni vedono come intralcio da rimuovere ...”

“**All’interno, gli amministratori** non hanno fatto mai il tentativo di alzare la testa per riflettere sui modi per uscire dall’impasse, fare proposte, prendere essi stessi in mano il tema della riforma ... Hanno sempre aspettato che le innovazioni venissero dalla politica, cioè dal governo. Il governo si vale dell’amministrazione, ma non la conosce, anche perché gli uomini di governo durano poco in carica ...”
