

# **La trasparenza: definizione di criteri applicativi uniformi**

***GIORNATA DI STUDIO DEL 22 OTTOBRE 2014***

***AZIENDA OSPEDALIERA CARLO POMA***

# Premessa

- PRESENTAZIONE
- INDICE:
  - Inquadramento generale
  - Casi concreti di complessità applicativa sulla trasparenza
  - Spunti per un coordinamento tra Aziende

# Primo inquadramento normativo...

- D.Lgs.150/09
- L.Reg.14/2010
- Decreto 4914/2011 (del Direttore Funzione Specialistica Organizzazione e Personale)
- L.190/12
- D.Lgs.33/13
- Piano Nazionale Anticorruzione
- DPR 62/2012
  
- Documenti del Gruppo di approfondimento 3 attivato da OIV RL (metà/fine 2013)

## ...ma anche:

- Delibere CIVIT/ANAC
- FAQ CIVIT/ANAC
- Indicazioni AVCP
- Indicazioni Garante Privacy
- Prescrizioni CIVIT/ANAC in occasione di verifiche specifiche

# Aspetti da affrontare

1

COMPLESSITÀ della normativa e delle indicazioni applicative:

- Pluralità di soggetti
- Mancato allineamento
- Difficoltà di applicazione in ambito sanitario

2

## NELLE AZIENDE

Necessità di realizzare nelle Aziende un «sistema organizzativo» che si occupi stabilmente degli obblighi di trasparenza (integrato con la prevenzione della corruzione)

3

## TRA LE AZIENDE

Necessità di attivare meccanismi di confronto operativo sulle interpretazioni e sulle attività, in una logica di sistema complessivo

# Complessità applicativa: Alcuni esempi concreti

1

- TRASPARENZA VS. PRIVACY
- COLLEGIO SINDACALE SECONDO LE FAQ
- I DIRIGENTI IN AMBITO SANITARIO
- LA NECESSITÀ DI SEPARARE I PROCEDIMENTI AD ISTANZA DI PARTE
- IL CONCETTO DI TEMPESTIVITÀ
- INVARIANZA COSTI

# Trasparenza vs. Privacy

## (D.Lgs.33/13 vs. D.Lgs.196/03)

- **TRASPARENZA (ART. 1, C. 1 D.LGS.33/13)**

Accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche

- **PRIVACY (D.LGS.196/03)**

- Principio di necessità - art. 3

- Principio di finalità - art. 11, c. 1 lett. b)

- Principio di proporzionalità e adeguatezza (pertinenza, non eccedenza e completezza dati)

- Principio di esattezza e aggiornamento - art. 11, c. 1 lett. c)

- Diritto all'oblio – art. 11, c. 1 lett. e)

- Essenzialità e indispensabilità dei dati (per dati sensibili e giudiziari) – art. 22, c. 3

# Trasparenza vs. Privacy

## (Linee guida del Garante vs. nota Presidente ANAC)


**GARANTE  
PER LA PROTEZIONE  
DEI DATI PERSONALI**



Versione pdf delle "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"  
 [doc. web n. 3134436]

**LA TRASPARENZA**  
**DELLA PA**  
**SUI SITI WEB**


[www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)

[HTTP://WWW.ANTICORRUZIONE.IT/?P=12540](http://www.anticorruzione.it/?P=12540)

«LE LINEE GUIDA IN ESAME SEMBREREBBERO NON ACCOGLIERE UNA ACCEZIONE COSÌ AMPIA DI TRASPARENZA LADDOVE ESSE IN PREMessa DEFINISCONO I PRINCIPI E L'OGGETTO DEL "DECRETO TRASPARENZA" DISTINGUENDO LE DISPOSIZIONI CHE REGOLANO LA PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA DA QUELLE CHE PREVEDONO LA PUBBLICITÀ POSTA IN ESSERE PER ALTRE FINALITÀ. LA RIPORTATA DISTINZIONE, TUTTAVIA, NON SEMBRA TROVARE ADEGUATO RISCONTRO NÉ NELLA LEGGE N. 190/2012 NÉ NEL D.LGS. N. 33/2013 E PUÒ, INVECE, DETERMINARE PROFILI DI INCERTEZZA APPLICATIVA TENUTO CONTO CHE NUMEROSE NORME DEL D.LGS. N. 33/2013 PRESUPPONGONO L'APPLICAZIONE DELLE NORMATIVE DI SETTORE VIGENTI»

«DA ULTIMO E SENZA ALCUN INTENTO POLEMICO, È COMUNQUE UTILE RIMARCARE CHE MOLTE INDICAZIONI DELLE LINEE GUIDA APPAIONO IN CONTRASTO CON LE DELIBERE DI QUESTA AUTORITÀ E CHE DA UNA LETTURA COMPLESSIVA DELLE MEDESIME LINEE ALCUNI ARGOMENTI UTILIZZATI SEMBRANO RIPRENDERE QUELLI CHE IL GARANTE AVEVA ESPRESSO NEL PARERE INVIATO AL GOVERNO IN SEDE DI ADOZIONE DEL D.LGS. N. 33/2013 E CHE, ALMENO IN PARTE, ERANO STATE DISATTESE DALL'ESECUTIVO»

# Trasparenza vs. Privacy

## Alcuni aspetti critici

- **ACCESSO CIVICO**

*la sottrazione dei dati oggetto di pubblicazione “per altre finalità” dall’applicazione dell’accesso civico, qualora questi siano dati personali, appare in contrasto con il riportato orientamento*

- **LIMITI AL RIUTILIZZO**

*l’art 7, nell’affermare che i dati sono riutilizzabili senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità, identifica esplicitamente i soli limiti applicabili non alle amministrazioni ma ai soggetti che potranno in essere il riutilizzo (eccezione prevista per dati sensibili e giudiziari). L’ipotesi di una valutazione d’impatto prima della pubblicazione dei dati personali, o anche successivamente per il loro riutilizzo, demandata alle singole amministrazioni, oltre a porsi in sostituzione con il giudizio formulato in termini espressi dal legislatore, rischia di ingenerare prassi applicative difformi e forti limiti alla trasparenza.*

# Trasparenza vs. Privacy

## Alcuni aspetti critici

### COMPENSI

*Si non si ritiene sufficiente la pubblicazione del compenso spettante al titolare di incarico in base alle tabelle stipendiali, in quanto l'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013 prevede di dare evidenza anche alle componenti variabili o legate alla valutazione del risultato. Peraltro, questa Autorità in diverse occasioni ha ribadito la necessità di pubblicare i compensi effettivamente spettanti a ciascun dirigente, e non per qualifiche di personale.*

### INFORMAZIONI SU CONCORSI E PROVE SELETTIVE

*Si sottolinea che il riferimento alla pubblicazione delle graduatorie come tipologia di dati sottratti al regime del d.lgs. n. 33/2013 non sembrerebbe coerente con il principio di trasparenza quale accessibilità totale anche in funzione di prevenzione della corruzione. La selezione del personale, come pure la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, rientra, infatti, tra le aree a rischio di corruzione specificamente individuate dall'art. 1, c. 16, della legge n. 190/2012.*

# Trasparenza vs. Privacy

## Possibile prima applicazione

*è quindi in primo luogo opportuno che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti chiamati a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione di cui al d. lgs. n. 33/2013 inseriscano nella sezione denominata «Amministrazione trasparente» dei propri siti web istituzionali un alert generale con cui si informi il pubblico che i dati personali pubblicati sono «riutilizzabili solo alle condizioni previste dalla normativa vigente sul riuso dei dati pubblici (direttiva comunitaria 2003/98/CE e d. lgs. 36/2006 di recepimento della stessa), in termini compatibili con gli scopi per i quali sono stati raccolti e registrati, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali».*

# Collegio sindacale secondo le FAQ

- **6.10 PER I COMPONENTI DEL COLLEGIO SINDACALE DEVONO ESSERE PUBBLICATI I DATI RELATIVI ALL'ART. 15 DEL D.LGS. N. 33/2013?**
  - Sì, in quanto nei loro confronti si configura il conferimento di un incarico di collaborazione e/o di consulenza.

# I dirigenti in ambito sanitario

- ART.10 D.LGS.33/13: «PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ»
  - c.8, punto d): obbligo di pubblicare *i curricula e i compensi dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 1, nonché i curricula dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo*
- ART.15 D.LGS.33/13: «OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE CONCERNENTI I TITOLARI DI INCARICHI DIRIGENZIALI E DI COLLABORAZIONE O CONSULENZA»
- ART.41 D.LGS.33/13: «TRASPARENZA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE»
  - c.3: *Alla dirigenza sanitaria di cui al comma 2, fatta eccezione per i responsabili di strutture semplici, si applicano gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 15.*
- FAQ 20.2
  - *Gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 sono relativi alla dirigenza pubblica in generale e, pertanto, con riferimento agli enti del servizio sanitario nazionale, trovano applicazione nei confronti dei dirigenti dei ruoli professionale, tecnico ed amministrativo*
- ANCHE LA CITATA NOTA DELL'ANAC CON I RILIEVI SULLE LINEE GUIDA DEL GARANTE PONE IL PROBLEMA
  - *in considerazione della particolare natura delle prestazioni svolte in regime intramurario e dei contrasti interpretativi sorti sul coordinamento delle previsioni di cui all'art. 15, c. 1, lett. c), e all'art. 41, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013, questa Autorità ha segnalato al Dipartimento della Funzione pubblica la necessità di un intervento chiarificatore; pertanto, non pare opportuno al momento fornire alle amministrazioni indicazioni in ordine alla pubblicazione dei relativi dati*

# I dirigenti in ambito sanitario: possibile interpretazione

1

si individuano, a seguito di una lettura coordinata delle diverse disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013, i seguenti principali obblighi di pubblicazione relativamente al personale titolare di incarico dirigenziale:

- a) le informazioni e i dati concernenti le procedure di conferimento degli incarichi di cui all'art. 41, comma 2: l'ambito applicativo riguarda, oltre ai titolari degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, i titolari degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse;
- b) le informazioni e i dati di cui all'art. 15, comma 1: l'ambito applicativo dell'obbligo riguarda tutti i dirigenti dei ruoli professionale, tecnico ed amministrativo (quale che sia la tipologia di incarico conferito), nonché i dirigenti del ruolo sanitario indicati nell'art. 41, comma 3; quindi, in sostanza, i dirigenti titolari di incarico di natura gestionale, con esclusione dei soli responsabili di struttura semplice;
- c) i curricula e i compensi dei titolari di incarichi dirigenziali diversi, per quanto attiene alla dirigenza del ruolo sanitario, da quelli soggetti all'applicazione dell'art. 15 (come sopra individuati); ciò in applicazione della disposizione di carattere generale dettata dall'art. 10, comma 8, lett. d).

# Dentro le Aziende

- Necessità di individuare, nel PTTI, un sistema organizzativo in grado di garantire ordinariamente il rispetto degli obblighi di trasparenza, oltre agli obiettivi specifici dell'Azienda
- Individuazione dei responsabili della trasmissione, della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati -> responsabilità diffusa, non solo del responsabile della trasparenza
- Monitoraggio periodico del RT e del Nucleo (modello simil attestazione compilato dai vari responsabili e sistematizzato dal RT), da formalizzare adeguatamente
- **PROBLEMA: quali riposte può dare il RT (ed anche il Nucleo) a fronte dei numerosissimi dubbi interpretativi?**

# I procedimenti

Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo
Tipologie di procedimento (da pubblicare in tabelle)	<b>Per ciascuna tipologia di procedimento:</b>
	1) breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili
	2) unità organizzative responsabili dell'istruttoria
	3) nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale
	4) ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale
	5) modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano
	6) termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante
	7) procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio-assenso dell'amministrazione
	8) strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli
	9) link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o tempi previsti per la sua attivazione
	10) modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con i codici IBAN identificativi del conto di pagamento, ovvero di imputazione del versamento in Tesoreria, tramite i quali i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bonifico bancario o postale, ovvero gli identificativi del conto corrente postale sul quale i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bollettino postale, nonché i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento
	11) nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale
12) risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, con il relativo andamento	
	<b>Per i procedimenti ad istanza di parte:</b>
	1) atti e documenti da allegare all'istanza e modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni
	2) uffici ai quali rivolgersi per informazioni, orari e modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, recapiti telefonici e caselle di posta elettronica istituzionale a cui presentare le istanze

## LETTERE ANAC DI VERIFICA DELL'ATTUAZIONE DELLA DELIBERA 71/2013 INVIATE AD ALCUNE AZIENDE: «ELENCHI SEPARATI TRA PROCEDIMENTI AD ISTANZA DI PARTE E PROCEDIMENTI D'UFFICIO»

### Attività e procedimenti – Tipologie di procedimento

Dal riscontro effettuato dall'A.N.AC. è emerso che nella sotto-sezione di secondo livello "Tipologie di procedimento" risultano pubblicati, in formato aperto, gli elenchi dei procedimenti amministrativi, suddivisi per area di riferimento. I documenti riportano, per ogni procedimento, il termine di conclusione, il nome e i recapiti del responsabile e del titolare del potere sostitutivo. Si evidenzia la presenza della data di aggiornamento dei documenti pubblicati, ma non della pagina web.

I procedimenti a istanza di parte, con l'indicazione degli uffici cui rivolgersi per informazioni e la documentazione da allegare all'istanza, risultano pubblicati unitamente agli altri procedimenti, anziché in elenchi separati.

# Il concetto di tempestività

Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Informazioni sulle singole procedure  (da pubblicare secondo le "Specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012", adottate con Comunicato del Presidente dell'AVCP del 22 maggio 2013)	Codice Identificativo Gara (CIG)	Tempestivo
	Struttura proponente	Tempestivo
	Oggetto del bando	Tempestivo
	Procedura di scelta del contraente	Tempestivo
	Elenco degli operatori invitati a presentare offerte/Numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento	Tempestivo
	Aggiudicatario	Tempestivo
	Importo di aggiudicazione	Tempestivo
	Tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura	Tempestivo
	Importo delle somme liquidate	Tempestivo
	Tabelle riassuntive rese liberamente disponibili per il pubblico in un'area aperta con informazioni sui contratti relative all'anno precedente (nello specifico: Codice Identificativo Gara (CIG), struttura proponente, oggetto del bando, procedura di scelta del contraente, procedura di scelta del contraente, elenco degli operatori invitati a presentare offerte/Numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura, importo delle	Annuale (art. 1, c. 32, l. n. 190/2012)

## VEDI ESEMPIO A FIANCO

**POSSIBILE INTERPRETAZIONE:**  
**«TEMPESTIVO = CONTESTUALMENTE ALL'EVENTO QUALORA PREVISTO, IN GENERALE IL PIÙ VELOCEMENTE POSSIBILE E COMUNQUE NON OLTRE XX (30?) GIORNI DALL'EVENTO IN QUESTIONE (MA FATTI SALVI CASI SPECIFICI)»**

# Invarianza finanziaria

- **ART. 51. - INVARIANZA FINANZIARIA**
  - *Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e Finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

# Tra le Aziende

- EVIDENTE L'ESIGENZA SU QUESTA MATERIA DI COORDINAMENTO E DI INDICAZIONI REGIONALI (O SPECIFICHE PER LE AZIENDE SANITARIE), PER:
  - Complessità della normativa e delle indicazioni applicative
  - Delicatezza e «visibilità» del tema Trasparenza
- PER GLI STESSI MOTIVI, MOLTO OPPORTUNO IL COORDINAMENTO TRA AZIENDE, A LIVELLO:
  - Di responsabili trasparenza ed anticorruzione
  - Di Nuclei di Valutazione

# Esempio AVEC

- AREA VASTA EMILIA CENTRO (AUSL BOLOGNA, AOU S.ORSOLA, IOR, AUSL IMOLA, AOU FERRARA, AUSL FERRARA)
- TAVOLO DI COORDINAMENTO SU TRASPARENZA E PREVENZIONE CORRUZIONE:
  - Attivato a novembre 2013
  - Incontri mensili calendarizzati
  - Scambi di mail costanti per confronto e coordinamento

# Esempio AVEC

- **ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO SVOLTA SUI SEGUENTI TEMI:**
  - Stesura PTPC, PTTI, CC iniziali (e adesso sulle modalità di aggiornamento)
  - Attestazioni trasparenza e parere Nucleo su CC
  - Interpretazioni applicative su trasparenza (FAQ, privacy, ecc.)
  - Gestione condivisa rilievi ANAC
  - Condivisione modulistica (incompatibilità, inconferibilità, conflitti di interesse, pantouflage, ecc.) e regolamenti (whistleblowing, ecc.)
  - Giornate trasparenza
  - Stimolo e confronto con la Regione
  - Incontri con responsabili (già fatti: Servizio Provveditorato/Tecnico e Personale)
  - Formazione congiunta (già fatti: Privacy, Mappatura dei processi a rischio, ecc.)