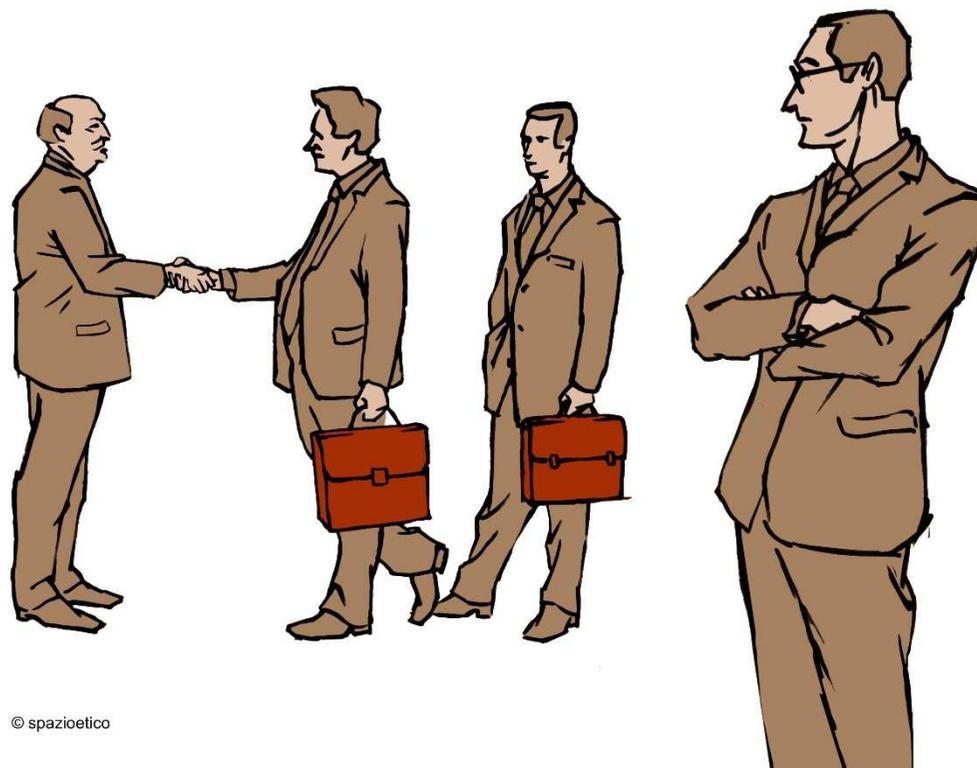




# LA TRASPARENZA

Uno strumento di riduzione delle asimmetrie informative



© spazioetico

**Massimo Di Rienzo**

[www.spazioetico.com](http://www.spazioetico.com)

USL Toscana centro

CONFERENZA DEI SERVIZI E GIORNATA DELLA TRASPARENZA 2018

6 dicembre 2018





- Vi siete mai chiesti come possano andare in **conflitto due INTERESSI PRIMARI?** A volte la risposta è più semplice di quello che pensiamo... Guardate l'immagine qui sotto. **Quali interessi primari vanno in conflitto?**



- E nella SANITA' PUBBLICA?
- Quali **INTERESSI PRIMARI** vanno quasi sempre in conflitto?



## **BUON ANDAMENTO**

- Efficacia delle prestazioni sanitarie

Obiettivo:  
**Tutela della salute pubblica**

## **IMPARZIALITA'**

- Equidistanza dagli interessi

Obiettivo:  
**Salvaguardia dei meccanismi di mercato**

- E nella SANITA' PUBBLICA?
- Quali INTERESSI PRIMARI vanno quasi sempre in conflitto?

**RISCHIO**

**RISCHIO**

**AREA DI GOVERNO DEGLI  
INTERESSI PRIMARI**

**BUON ANDAMENTO**

- Efficacia delle prestazioni sanitarie

Obiettivo:  
**Tutela della salute pubblica**

**IMPARZIALITA'**

- Equidistanza dagli interessi

Obiettivo:  
**Salvaguardia dei meccanismi di mercato**



- Quale è il ruolo delle **associazioni** e degli **osservatori qualificati**?

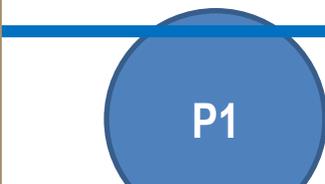
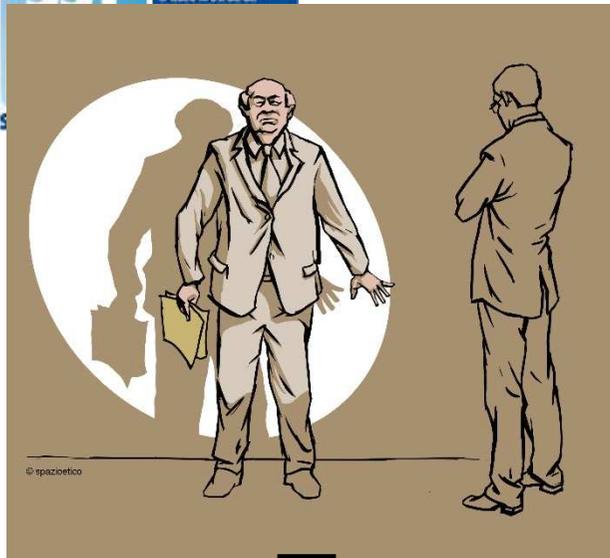




- Quale è il ruolo delle **associazioni** e degli **osservatori qualificati**?



- La **CONFERENZA DEI SERVIZI**, prevista dall'art. 14, co. 4 del Dlgs. 502/92 ed inserita dalla Regione Toscana all'interno del sistema di Tutela dei diritti dell'utenza è, al pari delle Carta dei servizi, **strumento di informazione, di partecipazione e di controllo da parte degli assistiti sulla qualità dei servizi erogati.**
- La Conferenza è indetta dal Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria d'intesa con la conferenza aziendale dei sindaci per **verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati dalla programmazione aziendale, il rispetto degli impegni assunti con la carta dei servizi e definire gli interventi utili per il loro miglioramento**



INTERESSI PRIMARI

**Principale delegante**  
COMUNITA' LOCALE

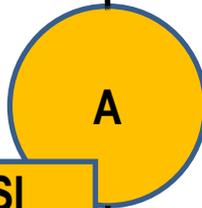
Asimmetria  
informativa



INTERESSI PRIMARI

**Principale delegato**  
DIRETTORE GENERALE ASL

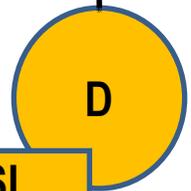
Asimmetria  
informativa



INTERESSI SECONDARI

**Agente**  
DIPENDENTI ASL

Asimmetria  
informativa



INTERESSI SECONDARI

**Stakeholder** ←  
• PAZIENTI  
• OPERATORI ECONOMICI

Riduzione  
dell'asimmetria  
informativa

# A cosa serve la trasparenza?

- A ridurre le **«asimmetrie informative»**



- Asimmetria informativa
  - E' una condizione in cui **un'informazione non è condivisa integralmente fra gli individui facenti parte del processo.**
  - Una parte degli **agenti interessati** detiene (o è percepito come colui che detiene) **maggiori informazioni rispetto al resto dei partecipanti.**

Per una lettura completa dell'articolo su @spazioetico, [cliccare qui](#)

# A cosa serve la trasparenza?



## RIDURRE IL RISCHIO DI AZZARDO MORALE

- Ad esempio, l'asimmetria informativa nei **tempi di attesa per le prestazioni sanitarie** genera il rischio che il medico di un ospedale pubblico tragga vantaggio orientando il paziente alla libera professione.

## RIDURRE IL RISCHIO DI SCELTE PUBBLICHE ERRATE

- Ad esempio, l'asimmetria informativa nella **pianificazione ed attuazione di un'opera pubblica** genera il rischio di un «effetto N.I.M.B.Y» (Not In My BackYard)



# A cosa serve la trasparenza?



## RIDURRE IL RISCHIO DI AZZARDO MORALE

- Ad esempio, l'asimmetria informativa nei **tempi di attesa per le prestazioni sanitarie** genera il rischio che il medico di un ospedale pubblico tragga vantaggio orientando il paziente alla libera professione.

## RIDURRE IL RISCHIO DI SCELTE PUBBLICHE ERRATE

- Ad esempio, l'asimmetria informativa nella **pianificazione ed attuazione di un'opera pubblica** genera il rischio di un «effetto N.I.M.B.Y» (Not In My BackYard)

Le informazioni  
servono a:  
«PREVENIRE»



Le informazioni  
servono a:  
«PARTECIPARE»

# Cosa è l'ETICA, riferita alla trasparenza?

## E' GIUSTO RIDURRE LE ASIMMETRIE INFORMATIVE

- Se c'è la possibilità di far emergere **CONFLITTI DI INTERESSI** e ridurre il rischio di **CORRUZIONE**
- Se c'è la possibilità di migliorare la qualità delle decisioni pubbliche attraverso la **PARTECIPAZIONE**

## E' SBAGLIATO RIDURRE LE ASIMMETRIE INFORMATIVE

- Se esiste il rischio di pregiudicare un interesse (pubblico o privato), come, ad esempio, la **SICUREZZA NAZIONALE**, o la **PRIVACY**
- Se esiste il rischio di alimentare sentimenti di invidia (**VOYEURISMO**)





Un esempio di riduzione delle asimmetrie informative per la «**PARTECIPAZIONE**».

- Il Comune di Caciucco pubblica i dati relativi al patrimonio immobiliare del Comune.
- Singoli immobili e spazi pubblici in stato di parziale o totale disuso o deperimento che, per ubicazione, caratteristiche strutturali e destinazione funzionale, si prestano ad interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione da realizzarsi mediante patti di collaborazione.
- Poi invita la comunità locale a presentare progetti.



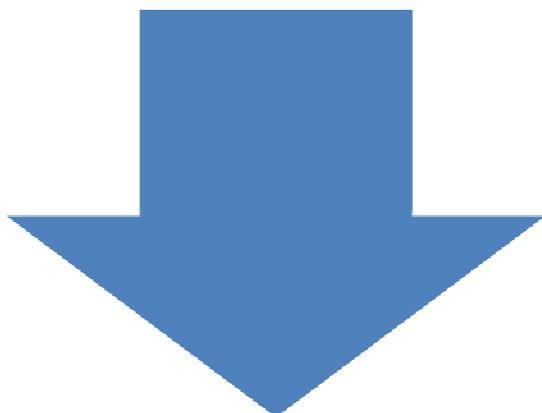
Un esempio di riduzione delle asimmetrie informative che **“LEDE I DIRITTI DELLE PERSONE”**.

- Enrico è un giornalista di una testata locale a cui è stata affidata la redazione di un articolo relativo ai servizi di mensa scolastica del territorio.
- Per farlo ha bisogno di capire quante famiglie accedono alle rette agevolate per i servizi di mensa scolastica per ogni Comune dell'area provinciale, al fine di capire che tasso di "assorbimento" ha ogni Comune rispetto a quel particolare bisogno della popolazione.
- Decide di richiedere l'accesso alla totalità delle domande presentate presso i Comuni dell'area.
- Enrico vuole anche capire se il sistema di selezione che i Comuni mettono in campo per determinare la priorità di accesso al servizio funziona correttamente e garantisce equidistanza dagli interessi.
- Pertanto decide di includere, nella sua richiesta, anche le istanze, comprensive di certificazione ISEE, presentate dai genitori che risultano essere ai primi posti in graduatoria.
- **La sua seconda richiesta di accesso viene negata dai Comuni in quanto le certificazioni ISEE contengono dati sensibili.**





- Si manifesta un **conflitto** tra interessi pubblici e privati, che richiamano principi fondanti la **democrazia** e la **convivenza civile**

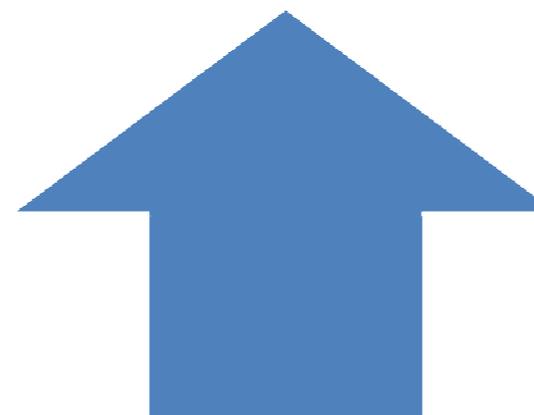


## PRIVACY

- l'**interesse pubblico alla tutela dei diritti delle persone e delle organizzazioni private** che potrebbero essere lesi dalla disponibilità dei dati, informazioni e documenti

## TRASPARENZA

- l'**interesse pubblico a conoscere** (altrimenti denominato "interesse alla trasparenza") dati, informazioni e documenti per 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**





© spazioetico

In un “**ambiente**” così complesso, dove  
confliggono interessi pubblici e privati, **come**  
**si fa a decidere?**



### ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO (ACG)

• **Chiunque**, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può accedere ai **dati e ai documenti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei **limiti** relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di **segreto** o di **divieto di divulgazione** previsti dall'ordinamento



# Dalla L. 241/1990 al D.Lgs. 97/2016

Legge 241/1990

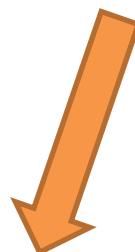


ACCESSO DOCUMENTALE

D.lgs 97/2016 (FOIA)



D.lgs 33/2013



ACCESSO CIVICO



ACCESSO  
GENERALIZZATO



Un proverbio dice che “*il mondo è bello perché è vario*” e quindi il cittadino potrebbe voler accedere ai dati, alle informazioni e ai documenti per le ragioni più disparate:

• per esprimere un'opinione sulla base di dati e informazioni qualificate;

• per controllare l'attività dell'amministrazione e sull'uso delle risorse pubbliche;

• per favorire i propri interessi personali o commerciali;

• per raccogliere informazioni su un soggetto interno all'amministrazione o su un soggetto che è in relazione con l'amministrazione;

• per far perdere tempo all'amministrazione;

• per curiosità personale.

- Solo le prime due motivazioni **sono in linea con gli obiettivi che il legislatore si era prefissato**, quando ha introdotto l'ACG nell'ordinamento italiano.



coiteoisqg ©

- ...che tipo di istanze ACG potrebbero arrivare ad un **Azienda Sanitaria Locale?**
- Abbiamo fatto varie sperimentazioni, chiedendo ad operatori sanitari e dirigenza medica e amministrativa di diverse amministrazioni del SSN di **provare ad immaginare** le istanze che potrebbero arrivare a loro.
- ...ed ecco alcuni **risultati**...

# ISTANZA ACG

**La signora Quadri, Presidente Associazione Malati Reumatici, chiede:**

- **Quanti pazienti sono in carico all'Ambulatorio di Reumatologia dell'Azienda.**
- **Quanti pazienti in termini di gravità di patologia, sono in cura con farmaci biologici ad alto costo nei nostri ambulatori nel corso degli anni 2015-2017.**
- **I nominativi dei pazienti in cura.**

***Come deve rispondere l'ufficio?***

# ISTANZA ACG

**Sig. Mario Bianchi richiede:**

- **Numero di interventi di protesi d'anca su cui il paziente ha intentato causa di risarcimento conclusa con esito di risarcimento danni nell'ultimo quinquennio.**
- **Chiede di conoscere il nominativo dei medici interessati.**

***Come deve rispondere l'ufficio?***

# ISTANZA ACG



**Al Direttore Ospedale X.**

**Aulo Auggerio chiedo:**

- **Numero totale dei reclami nei confronti del Pronto Soccorso (secondo semestre 2016 e primo semestre 2017)**
- **Numero dei reclami nei confronti del PS inerenti alla maleducazione e alla mancanza di rispetto**
- **Il numero di procedimenti disciplinari avviati a seguito dei reclami**
- **Il numero di PD conclusi e relativo esito**
- **L'elenco dei nominativi dei sanzionati**

***Come deve rispondere l'ufficio?***

# ISTANZA ACG



**Il caporedattore del settimanale, Italo Diomisalvi «in difesa della terra nostrana» chiede a codesta amministrazione di conoscere i dati, relativi al 2016 concernenti di cittadinanza non italiana presenti nel territorio afferente all’Azienda con riguardo a:**

- **Numero di malattie infettive trasmissibili suddiviso per:**
  - **Tipologia di malattie**
  - **Nazionalità del/dei notificato/i**
  - **Modalità di presenza del notificato nel territorio italiana (es. «clandestino» o «SPP», «richiedente asilo», «in regola con il permesso di soggiorno», «residente»**
  - **Classe di età e sesso**
  - **Spesa sostenuta dal SSR in base alla nazionalità**

***Come deve rispondere l’ufficio?***

# ISTANZA ACG

**Sig. Marco Rossi**

**Ufficio destinatario: Provveditorato**

- **Modalità e criteri osservati per la scelta degli operatori economici**
- **Per l'anno 2018: elenco operatori invitati a procedure, elenco ditte aggiudicatarie con relativo ammontare del contratto**
- **Per l'anno 2018, elenco degli affidamenti diretti di forniture e servizi**

***Come deve rispondere l'ufficio?***

# ISTANZA ACG

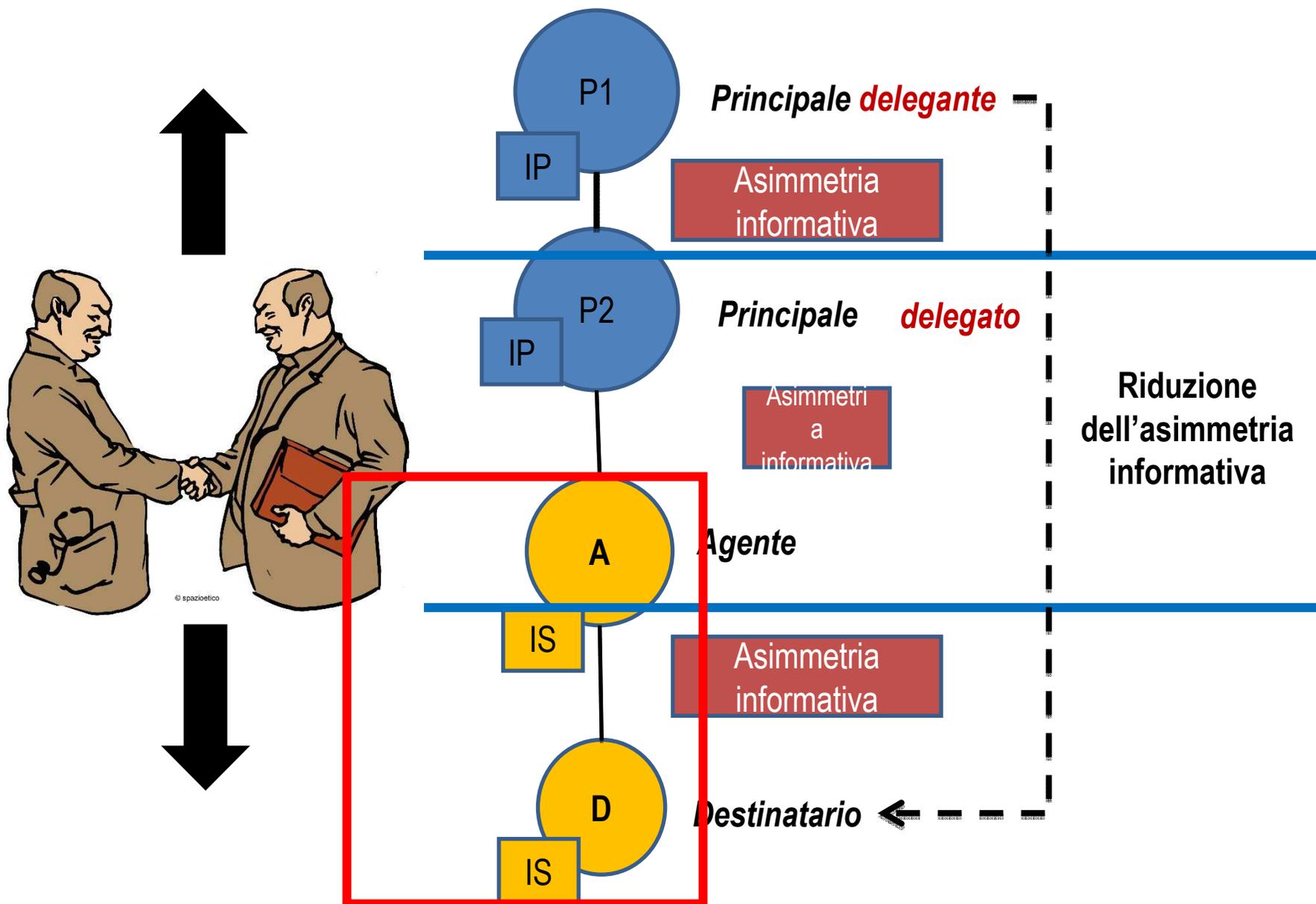


**Ragionier Salvo Euticuro, Presidente Associazione CURIAMOCI, chiede per il periodo 2015-2018:**

- **Quante autorizzazioni sono state concesse per trasferimento cure all'estero in centri ad altissima specializzazione**
- **Quanti dinieghi ci sono stati**
- **Le motivazioni, in caso di diniego**
- **L'identificazione delle Unità Operative dei Centri Regionali consultati**
- **Centri Esteri individuati**
- **Costi sostenuti dal SSR per ciascun paziente relativamente ai trattamenti autorizzati**

***Come deve rispondere l'ufficio?***

# La trasparenza come riduzione dell'asimmetria informativa sui conflitti di interessi



**Esistono particolari categorie di RELAZIONI che generano INTERESSI SECONDARI confliggenti**

• Relazioni  
“ambigue”

DONI, ALTRE  
UTILITA'



• Relazioni  
“finanziarie”

RAPPORTI  
FINANZIARI, CREDITI O  
DEBITI



• Relazioni  
“politiche”

APPARTENENZA A  
PARTITI,  
ASSOCIAZIONI O  
ORGANIZZAZIONI



• Relazioni  
“amicali”

AMICIZIA,  
GRAVE  
INIMICIZIA



• Relazioni  
“familiari/  
affettive”

CONIUGIO,  
CONVIVENZA,  
PARENTELA O  
AFFINITA'



• Relazioni di  
“rappresentanza”

TUTORAGGIO,  
CURA, PROCURA O  
AGENZIA



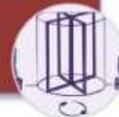
• Relazioni  
“professionali”

COLLABORAZIONE  
CON SOGGETTI  
PTIVATI



• Relazioni  
“professionali  
future”

PANTOUFLAGE



• Relazioni  
“extra-  
istituzionali”

INCARICH  
D'UFFICIO O EXTRA-  
ISTITUZIONALI



• Gravi ragioni di  
convenienza

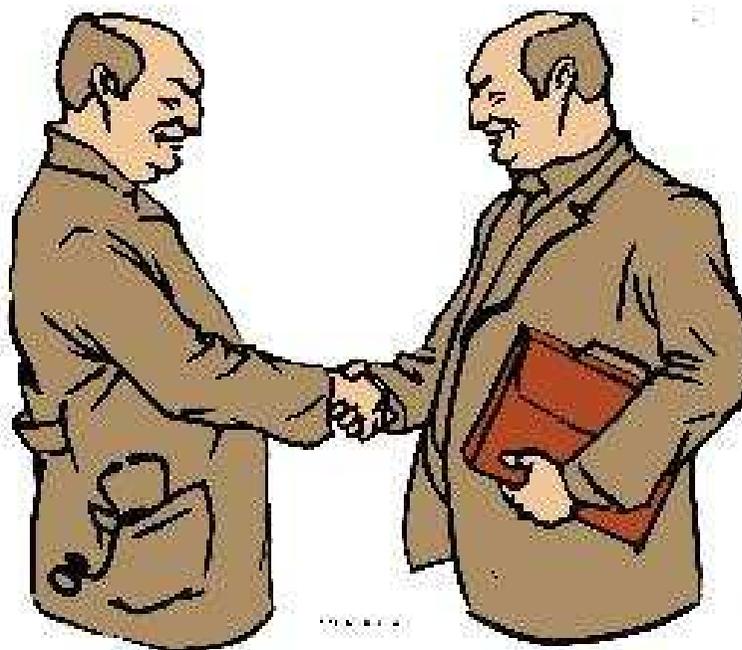
...



**Il conflitto di interessi.  
Un caleidoscopio di situazioni a rischio**



- L'**attuale configurazione** della gestione del conflitto di interessi in Italia è assai discutibile, tutta centrata su **procedure di emersione formali e burocratiche** che non prendono in alcuna considerazione né la consapevolezza degli agenti pubblici, né quella delle amministrazioni che dovrebbero gestirli.





- L'attuale formulazione di «**conflitto di interessi**» è percepita in maniera distorta, soprattutto dalla professione medica e dall'opinione pubblica.
- Essa ha una **connotazione negativa**, dal momento che mette in dubbio l'onestà e l'imparzialità dei dipendenti pubblici e della componente sanitaria.
- In questo senso, si mette in discussione la **deontologia professionale** dei professionisti e dei medici.



- Esiste una **generale sottovalutazione del conflitto di interessi** da parte degli agenti pubblici e delle amministrazioni.
- Oppure, una **sovrapposizione tra conflitto di interessi e corruzione**, che è uno dei sintomi della scarsa consapevolezza del fenomeno da parte degli agenti pubblici e delle amministrazioni.





- La conseguenza è che **le persone hanno paura a far emergere EVENTI CRITICI** che modificano le relazioni e le reti di collegamento, generando nuovi interessi o intensificando vecchi interessi, perché pensano che verranno messi sotto accusa dall'organizzazione e dall'opinione pubblica.
- **Perciò, le situazioni emergono solo quando il "conflitto" esplose, o non emergono affatto.**





- D'altra parte un'affermazione come la seguente: «***Le persone oneste non temono il conflitto di interessi***», sebbene rassicurante per molti quanto a trasparenza e indipendenza di giudizio, tuttavia **non è una affermazione corretta, dal punto di vista del rischio di corruzione.**
- In effetti, un dipendente pubblico, anche in **buona fede**, può trovarsi **direttamente o indirettamente al centro di un conflitto di interessi** che non ha nemmeno lontanamente percepito.



- In altri Paesi, soprattutto quelli anglosassoni (ma anche in Francia), **il conflitto di interessi si rapporta ad una situazione che comincia ben prima dell'emersione di un conflitto (eventi anticipatori).**
- In Italia, anche tali eventi anticipatori sono considerati, a volte, dei **comportamenti illeciti.**

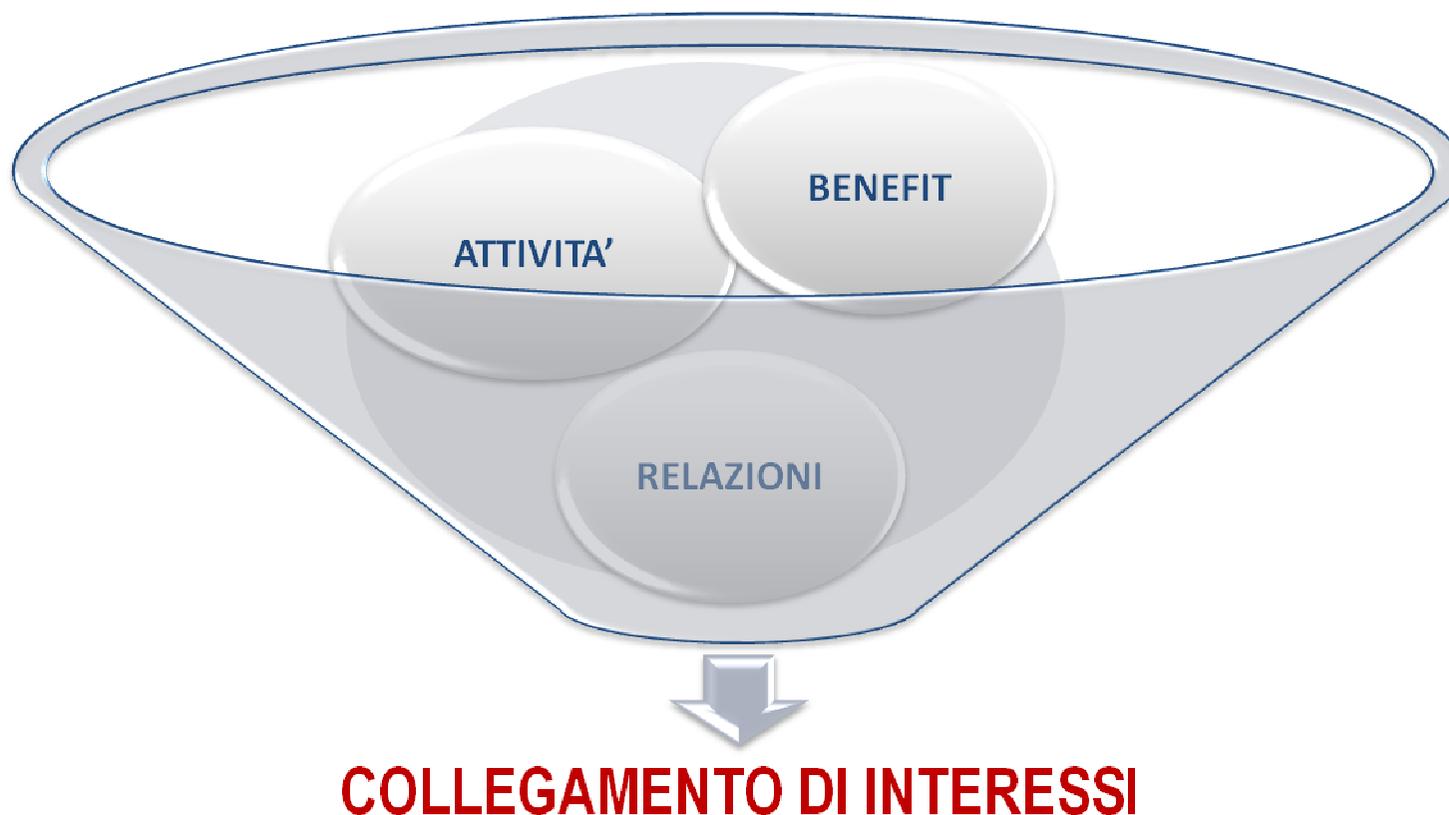


- **Dobbiamo distinguere tali «eventi anticipatori» dal conflitto di interessi.**
- **Introduciamo, pertanto, il concetto di «collegamento di interessi».**
- **In Francia, ad esempio, «*lien d'interet*» è il termine usato per definire queste situazioni anticipatorie.**



**«COLLEGAMENTO DI INTERESSI»**

- I «**collegamenti di interessi**», ad esempio di un medico, che **potrebbero tendere a influenzare il carattere oggettivo del suo giudizio**, sono quelli che gli permettono di **accedere ad un vantaggio, diretto o indiretto** e che possono essere in qualche modo in rapporto con l'esercizio della sua professione in ambito pubblico.





- Tali collegamenti di interessi sono i **collegamenti finanziari diretti o indiretti con una industria**, nazionale o internazionale, che commercializza un prodotto relativo alla salute, si tratti di farmaci, apparecchi diagnostici o apparecchi medicali.





- **Emerge, dunque, una situazione di collegamento di interessi **allorché, ad esempio, un medico riceve un benefit (in maniera prevalentemente non occasionale),** cioè un contributo economico o una **qualsiasi forma di remunerazione** (economica o in natura) da parte delle industrie farmaceutiche o, in generale, da tutte le altre industrie del settore sanitario.**



- I **collegamenti «diretti»** coprono un'ampia gamma di relazioni professionali o economiche, quali, ad esempio, il **percepire un contributo economico** da parte delle industrie farmaceutiche o, in generale, da tutte le altre industrie del settore sanitario (remunerazione per **attività convegnistiche** o per **formazione**, per i **viaggi scientifici**, per **conferenze** e per **studi**), la presa in carico di **costi** che spettano abitualmente al medico (ad esempio, **pasti, soggiorni in albergo, trasferimenti, abbonamenti a riviste, acquisto di pubblicazioni, iscrizioni a congressi, ecc...**)

“principio di reciprocità”.

...apertura di un credito...



... Riscossione del credito...





- I **collegamenti di interessi «indiretti»** coprono i medesimi campi di applicazione, con la sola differenza che il beneficiario non è lo stesso medico, ma **un soggetto a lui vicino**, come, ad esempio, un familiare.



# I «BENEFIT» aprono o chiudono «**crediti relazionali**»



**BENEFITS**

Per «**benefit**» si fa riferimento un contributo economico o una qualsiasi forma di remunerazione (economica o in natura)



...comunque **beni o servizi** (principali o accessori rispetto ad attività/incarichi...

- ad esempio, a margine di un corso di formazione viene offerto un ulteriore soggiorno per il familiare,
- oppure, a margine di un evento sponsorizzato vengono offerti biglietti per un concerto,
- oppure ancora, in aggiunta ad un corso di aggiornamento medico-scientifico viene offerta la partecipazione a corsi di aggiornamento non aventi una finalizzazione medico-scientifica quali corsi di lingua straniera, di natura informatica, fiscale, o iniziative analoghe. ecc..)



...e costituiscono un «**vantaggio**» economico o non economico, anche di modesto valore, a beneficio del dipendente pubblico o di soggetti e organizzazioni che fanno parte della sua rete di relazioni.



...che vengono «**elargiti**»

- e che, quindi, non prevedono una attività diretta a fornire una immediata controprestazione...





- Di per sé i **collegamenti di interessi non sono situazioni da sanzionare.**
- Occorre, piuttosto, **farli emergere (DISCLOSE)** dal momento che **possono generare un rischio all'interno del processo lavorativo pubblico** in cui il dipendente è coinvolto.





La violazione delle regole  
del Codice di  
comportamento dà luogo  
a **RESPONSABILITA'  
DISCIPLINARE**

**Quali sono le potenziali conseguenze di un conflitto di interessi mal gestito?**

**RESPONSABILITA'  
DISCIPLINARE DEL  
DIPENDENTE**

- suscettibile di essere sanzionato con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento

**ILLEGITTIMITA DEL  
PROCEDIMENTO E  
DEL  
PROVVEDIMENTO  
CONCLUSIVO**

- quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

## Come possiamo GESTIRE il conflitto di interessi?



Situazioni di conflitto di interessi non possono essere evitate semplicemente vietando ai funzionari pubblici di avere una loro vita privata fatta di interessi, di capacità, di passioni, ecc.



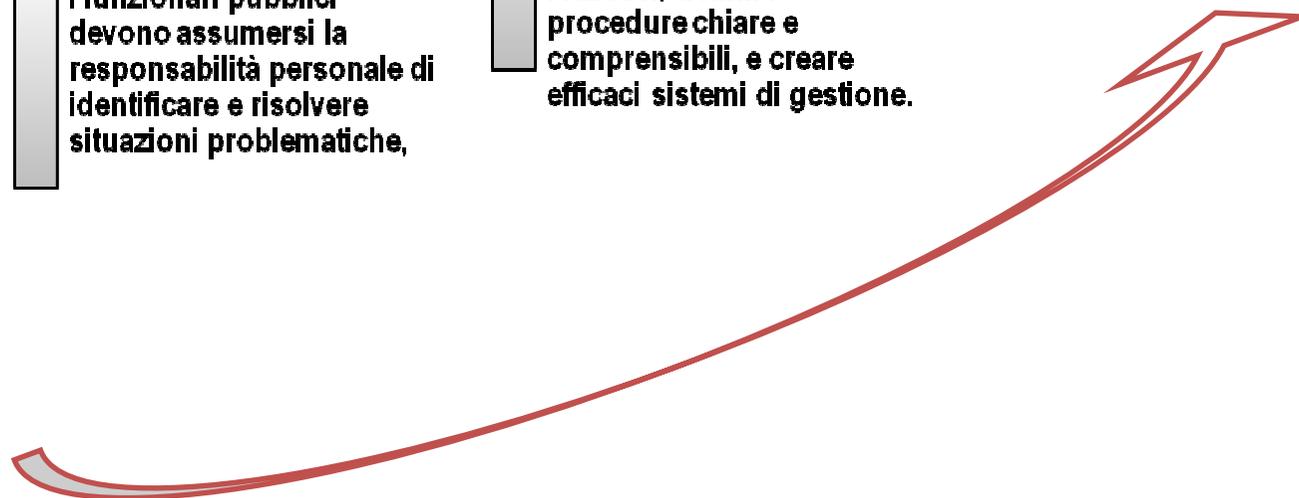
I funzionari pubblici devono assumersi la responsabilità personale di identificare e risolvere situazioni problematiche,



Le amministrazioni pubbliche devono fornire quadri regolamentari realistici, definire procedure chiare e comprensibili, e creare efficaci sistemi di gestione.



Devono inoltre fornire formazione/informazione sul tema, garantire che i funzionari effettivamente si conformino alla lettera e allo spirito di tali norme.





**MASSIMO DI RIENZO**

**Website: [@spazioetico](#)**

**Email: [spazioeticomail@gmail.com](mailto:spazioeticomail@gmail.com)**

**Tel. 3334158347**

**Linkedin: [it.linkedin.com/in/massimodirienzo/](https://it.linkedin.com/in/massimodirienzo/)**

**Skype: massimo.di.rienzo**

**BUON LAVORO!!!**