



*Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale
"Santobono-Pausilipon"
Via Teresa ravaschieri,8 -80122- Napoli*

PIANO TRIENNALE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA ANNO 2022 – 2024

Ai sensi dell'art. 1 c. 5 lettera a) della L. n. 190/2021 e dell'art. 6 lettera d) del D.L. n. 80/2021 convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021

Sommario

PREMESSA.....	4
1. PARTE GENERALE	5
1.1 Obiettivi Strategici	5
1.2 Coordinamento con gli strumenti di programmazione	5
Ulteriori sviluppi normativi: il PIAO	6
1.3 Soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione e nella gestione del rischio	6
Il Direttore Generale	7
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).....	7
Il Referente del RPCT	8
Tutti i Dirigenti per l'area di rispettiva competenza	8
I Referenti locali per i servizi/strutture di competenza	8
Il Gruppo di Lavoro a supporto delle attività del RPCT	8
L'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.)	9
L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)	9
Tutti i dipendenti dell'AORN Santobono-Pausilipon.....	9
I Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione	10
1.4 Rapporto con la società civile e comunicazione	10
Comunicazione	10
2. L'ANALISI DEL CONTESTO	11
2.1 Analisi del contesto esterno	11
Premessa.....	11
Il rischio di corruzione oltre la dimensione organizzativa	11
La corruzione	12
Migliora la reputazione dell'Italia	12
La corruzione nel settore sanitario	13
La corruzione in Italia.....	16
Impatto della corruzione in sanità	17
Stima dell'impatto della corruption.....	18
Corruzione in sanità: l'inchiesta degli studenti di medicina del SISM	18
Il Covid e la normativa emergenziale.....	21
Gli effetti della pandemia	23
Il PNRR	23
L'attenzione al tema della corruzione	24
Articolazione del Piano	24
La Missione 6 del PNRR.....	24
La risposta alle criticità emerse con la pandemia	25
La struttura della Missione Salute	25
La sfida del PNRR	25
La Componente 1 della Missione Salute.....	26

La Componente 2 della Missione Salute	26
Il contesto economico e sociale campano	27
Il profilo criminologico del territorio	28
2.2 L'analisi del contesto interno.....	34
L'A.O.R.N. Santobono-Pausilipon	34
Articolazione aziendale.....	39
Organigramma AORN Santobono-Pausilipon	43
Criticità.....	44
Il progetto del Polo Ospedaliero Pediatrico Nuovo Santobono.....	44
Articolazione delle aree funzionali previste.....	45
3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	50
L'identificazione del rischio	50
L'analisi del rischio – I fattori abilitanti della corruzione.....	51
La Ponderazione del rischio: previsione di misure e monitoraggio della loro attuazione.....	52
4. II TRATTAMENTO DEL RISCHIO – MISURE GENERALI.....	52
Il Codice di Comprtamento	52
Il Conflitto di interesse.....	53
Inconferibilità/Incompatibilità di incarichi	53
Incarichi extraistituzionali.....	54
Divieti post-employment (pantouflage)	54
La Formazione.....	54
La rotazione del personale.....	55
Tutela del dipendente pubblico che segnale illeciti (c.d. whistleblower).....	56
IL MONITORAGGIO	56
ALLEGATI.....	57

PREMESSA

In data 12 gennaio 2022 l'ANAC ha deliberato il rinvio della data per l'approvazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), fissata al 31 gennaio di ogni anno dalla legge 6 novembre 2012 n. 190, per l'anno 2022, al 30 aprile.

In data 6 agosto 2021 è stato convertito in legge il D.L. n. 80/2021 con cui è stato introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), strumento con cui è previsto che la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza sia parte integrante di un documento di programmazione annuale dell'Ente che lo adotta.

Con l'introduzione del PIAO il legislatore ha voluto evidenziare l'utilità del coordinamento tra il PTPCT ed il Piano della performance, in quanto funzionale ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché l'importanza dell'integrazione dei sistemi di risk management per la prevenzione della corruzione con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.

Nel Piano integrato di attività e organizzazione la programmazione di misure di prevenzione della corruzione è integrata con la programmazione relativa alla performance, alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla loro formazione.

È fondamentale, altresì, l'importanza di una stretta collaborazione tra il RPCT e l'organo di indirizzo, i referenti, i responsabili delle strutture e tutti i soggetti che, a vario titolo, operando nell'ente, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio.

Significativa poi l'adozione di un sistema improntato al monitoraggio periodico per la valutazione dell'effettiva attuazione e adeguatezza rispetto ai rischi rilevati dalle misure di prevenzione. Tale attività è risultata infatti proficua in termini di generale e continuo miglioramento sia della funzionalità del sistema di prevenzione sia della complessiva attività amministrativa dell'Azienda, il monitoraggio è uno strumento estremamente importante per valutare dove intervenire e se e come modificare il PTPCT negli anni.

1. PARTE GENERALE

1.1 Obiettivi Strategici

L'AORN Santobono-Pausilipon ha nominato, con decorrenza dal 1/07/2021, il nuovo Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza con deliberazione del Direttore Generale n. 474 del 20/07/2021 nella persona del dr. Antonio Poziello, dirigente dell'AORN.

Il Piano per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) è uno strumento di programmazione che viene adottato annualmente, si inserisce tra gli strumenti di Programmazione dell'Azienda e si pone in stretta correlazione con il Piano della Performance adottato ai sensi del D. Lgs. 150/2009.

Il presente Piano pertanto, in aderenza a quanto previsto dai Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) che si sono susseguiti, affronta le tematiche e i settori oggetto di attenzione, seppur nella logica di continuità richiamata dall'Autorità, cercando di apportare modifiche e valutazioni implementative nell'ottica del miglioramento dell'efficacia dell'analisi e delle conseguenti misure che sono state adottate o che si intendono adottare. In coerenza con gli obiettivi su cui si fonda la strategia anticorruzione messa a fuoco a livello nazionale, vengono assunti analoghi obiettivi strategici all'interno del presente PTPC aziendale. Tale strategia può essere ricondotta a tre principali obiettivi:

- contribuire a creare sempre più un clima sfavorevole alla corruzione e una cultura dell'integrità;
- ridurre le opportunità di porre in essere episodi corruttivi;
- favorire l'emersione di casi di corruzione;

A tal fine sono stati pertanto declinati nelle schede budget di performance obiettivi riferiti a:

- costante implementazione e aggiornamento dei processi da parte dei Responsabili delle strutture;
- individuazione, da parte dei responsabili di struttura, dei processi esposti a fenomeni corruttivi e ponderazione del rischio di I livello;

1.2 Coordinamento con gli strumenti di programmazione

Al fine di rendere evidenti ed espliciti i collegamenti tra le misure di prevenzione della corruzione, gli obblighi di trasparenza e gli obiettivi di performance, è stata individuata nella dimensione della performance dei processi interni una specifica area dell'anticorruzione e della trasparenza, avendo previsto indicatori specifici di misurazione e valutazione. Tali indicatori sono declinati nel Piano della Performance e vengono rendicontati nelle Relazioni annuali sulla performance; documenti pubblicati nel sito internet aziendale, Amministrazione Trasparente - sezione "Performance".

Ulteriori sviluppi normativi: il PIAO

L'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021 introduce un nuovo adempimento semplificato per le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) che dovranno riunire in un unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, e relativa a: gestione delle risorse umane, organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, formazione e modalità di prevenzione della corruzione.

Il PIAO ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Definisce:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Il Decreto Reclutamento fissava al 31 gennaio 2022 la scadenza per adottare il PIAO, ma il decreto legge "Milleproroghe", varato il 23 dicembre scorso dal Consiglio dei Ministri, ha spostato la data al 30 aprile 2022 e al 31 luglio 2022 per gli enti locali. Il PIAO dovrà essere pubblicato sul sito dell'ente e inviato al Dipartimento della funzione pubblica.

1.3 Soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione e nella gestione del rischio

Sono soggetti aziendali coinvolti nel processo di prevenzione e repressione della corruzione in ambito aziendale e pertanto chiamati a partecipare attivamente all'elaborazione del piano di prevenzione della corruzione e all'attuazione e controllo di efficacia delle misure con esso adottate:

- il Direttore Generale;
- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- il Referente del RPCT;
- tutti i Dirigenti per l'area di rispettiva competenza;

- i Referenti locali per i servizi/strutture di competenza;
- il Gruppo di Lavoro a supporto delle attività del RPCT istituito con deliberazione n. 671 del 19 ottobre 2021;
- l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.);
- l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.);
- tutti i dipendenti dell'AORN Santobono-Pausilipon;

Il Direttore Generale

nell'ambito delle sue funzioni:

- designa il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);
- adotta, su proposta del RPCT, entro il 31 gennaio di ogni anno, il piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- garantisce al RPCT un adeguato supporto, mediante assegnazione di appropriate risorse umane, strumentali e finanziarie, nei limiti della disponibilità di bilancio;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- indica, in collaborazione con RPCT, le principali linee di indirizzo cui fare riferimento nella programmazione delle misure di prevenzione;

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Con Delibera n. 474 del 20/07/2021, il Direttore Generale ha nominato - con decorrenza 01/07/2021- il nuovo Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT) nella persona del dr. Antonio Poziello, dirigente dell'AORN.

Uno dei pilastri su cui poggia il sistema di prevenzione è proprio la figura del RPCT che, anche nel più recente PNA, acquisisce un ruolo cruciale nella definizione del sistema di prevenzione alla corruzione. Non a caso, la centralità di tale figura comporta che il tema sia trattato in ben due allegati al PNA 2019.

L'ampiezza e la complessità degli incarichi affidati al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) evidenziano l'intento del legislatore di assegnare allo stesso un ruolo trasversale e, al contempo, d'impulso e coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione:

- propone il PTPC ai fini dell'adozione da parte degli organi di governo;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano; ne propone la modifica quando sono accertate significative violazioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'ente;
- verifica, d'intesa con i dirigenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a più elevato rischio corruttivo;
- svolge gli altri compiti di cui alla circolare DFP n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 1 l. n. 190 del 2013; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013);

- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, del 2012);
- provvede ad intrattenere i rapporti con l'O.I.V. in relazione alle competenze assegnate dal D.lgs. 97/2016 a cui trasmette annualmente la relazione sulle attività svolte;
- coincide con il responsabile della trasparenza, in linea con le recenti modifiche normative, e ne svolge conseguentemente le funzioni (art. 43 d.lgs. n. 33 del 2013).

Il Referente del RPCT

Collabora con il RPCT nella predisposizione del PTPCT, della relazione annuale sull'attività svolta assicurandone la pubblicazione (art. 1 comma 14 della Legge n.190/2012) e di tutti gli atti di competenza del RPCT. Gestione degli adempimenti relativamente alla documentazione soggetta ad obblighi di pubblicazione ai sensi del D. Lgs 33/2013 e ss.mm.ii. in materia di trasparenza, coordina il Gruppo di Lavoro a supporto delle attività del RPCT.

Tutti i Dirigenti per l'area di rispettiva competenza

- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, e dell'autorità giudiziaria;
- curano il mantenimento e l'aggiornamento della mappatura dei processi procedendo ad individuare quelli esposti a evento corruttivo;
- propongono le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del Codice di Comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale;
- osservano le misure contenute nel Piano;
- garantiscono la corretta pubblicazione sul sito "Amministrazione Trasparente" delle informazioni di competenza dei servizi cui sono preposti in qualità di Direttori/Responsabili tanto in termini di contenuti, quanto nel rispetto della tempistica di cui alla "griglia ANAC";

I Referenti locali per i servizi/strutture di competenza

Hanno lo scopo di dare un ulteriore supporto interno ai loro rispettivi Dirigenti in previsione del nuovo Piano, della revisione della mappatura sempre più ampia dei processi e alle nuove implementazioni previste in materia di Trasparenza.

La scelta si è resa opportuna per l'organizzazione dell'Azienda Ospedaliera. L'impianto organizzativo consente una copertura ancor più capillare delle articolazioni cui è composta l'azienda nonché una maggiore diffusione delle conoscenze sui temi e della responsabilizzazione diffusa in ordine all'adozione delle misure presenti nel Piano.

Il Gruppo di Lavoro a supporto delle attività del RPCT

E' stato previsto un supporto al RPCT individuato nel Gruppo di Lavoro dando vita, nel contempo, anche ad un nuovo modello di riferimento per le attività non solo di supporto al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ma anche per favorire

sempre più il consolidarsi di un sistema “a rete” che crei un tessuto culturale diffuso su questi temi. Altre funzioni caratterizzano il Gruppo così come si è delineato: facilitare il collegamento tra le tematiche richiamate dai Piani di Programmazione, non solo in modo formale ma anche sul piano concreto, con la creazione di specifici momenti organizzativi che colleghino l’operato e gli obiettivi alle misure e ai fini che si prefigge il presente Piano; promuovere momenti di studio e approfondimento della normativa; essere di supporto alle strutture aziendali e rendere operativi momenti di controllo e di monitoraggio interni per verificare il livello di attuazione di quanto programmato o previsto dagli adempimenti normativi.

L’Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.)

Svolge un ruolo importante nel sistema della gestione della performance e della trasparenza assolvendo ai compiti attribuiti dal D.lgs. 150/2009 così come modificato dal D.lgs. 74/2017. Partecipa al processo di gestione del rischio attraverso la formulazione di pareri e proposte e attribuendo concreta rilevanza ai rischi e alle azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti attribuiti ai medesimi (PNA, All.to 1, par. A.2 e par. B.1.2).

All’O.I.V., compete, inoltre:

- esprimere parere obbligatorio nell’ambito del procedimento di adozione del Codice di Comportamento aziendale;
- attestare l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza, secondo le linee guida fornite dall’Autorità Nazionale Anticorruzione;
- svolgere le nuove funzioni ad esso attribuite dal PNA 2016 e successive determinazioni di ANAC (rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici).

L’Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)

- svolge i procedimenti disciplinari nell’ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. 165/2001 e modifiche di cui al D.lgs. 75/2017);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell’autorità giudiziaria (art. 20 DPR. 3/1957; art. 1, c. 1, legge 20/1994; art. 331 c.p.p.);
- ha funzioni di vigilanza sull’applicazione del Codice di Comportamento e in questa funzione opera in stretta collaborazione con RPCT, assicura le garanzie di cui all’articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001;
- redige relazione annuale sul suo operato al RPCT.

Tutti i dipendenti dell’AORN Santobono-Pausilipon

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel piano;
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente ;
- segnalano casi di personale conflitto di interessi.

I Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione

- osservano le misure e le prescrizioni contenute nel Piano;
- segnalano le situazioni di illecito al Responsabile della struttura cui afferiscono o al RPCT.

1.4 Rapporto con la società civile e comunicazione

Uno degli obiettivi principali dell'azione di prevenzione della corruzione riguarda l'emersione di eventi di cattiva amministrazione "maladministration" e di fenomeni corruttivi, per i quali è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza. In questo contesto si collocano le azioni di sensibilizzazione che sono volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia che possa far emergere fenomeni corruttivi altrimenti "silenti". Un ruolo chiave è svolto dagli uffici relazioni con il pubblico (URP), quale principale interfaccia con la cittadinanza, nel percorso di accesso alle strutture sanitarie e nella valutazione della qualità dal lato degli utenti. L'adozione del presente Piano è stato preceduto dalla pubblicazione sul sito internet aziendale di un avviso di consultazione pubblica finalizzato alla raccolta di proposte, osservazioni e integrazioni. Non sono pervenuti contributi in occasione della stesura del presente Piano.

Comunicazione

La comunicazione costituisce uno degli strumenti di prevenzione della corruzione attraverso le diverse modalità rivolte sia ai dipendenti e collaboratori dell'azienda, sia verso l'esterno ai cittadini e stakeholder. "La comunicazione interna, esterna, organizzativa, istituzionale riveste un ruolo strategico nell'ambito della gestione Aziendale. Inoltre, per la pubblica amministrazione una comunicazione trasparente e responsabile soddisfa il moderno concetto di "accountability" istituzionale verso i numerosi portatori di interesse, la opinione pubblica e la cittadinanza".

La comunicazione è correlata concretamente agli obiettivi strategici della programmazione e dell'organizzazione aziendale ed ha come obiettivi:

- comunicare con gli organi di informazione e con gli interlocutori istituzionali in maniera chiara, trasparente e tempestiva;
- mantenere un flusso continuo di comunicazione sia all'esterno che all'interno anche per coinvolgere gli operatori nel cambiamento.

Tra i fini della comunicazione interna si possono annoverare:

- favorire la circolazione delle informazioni sulle scelte aziendali e sugli obiettivi della Direzione;
- rispondere in modo coordinato ai bisogni informativi degli operatori;
- assicurare la diffusione delle informazioni necessarie per migliorare lo svolgimento dei servizi;
- diffondere la cultura dell'appartenenza e della condivisione degli obiettivi dell'Azienda.

2. L'ANALISI DEL CONTESTO

Attraverso l'analisi del contesto, l'Azienda acquisisce le informazioni necessarie ad identificare i rischi corruttivi che lo caratterizzano, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione ed attività (contesto interno).

2.1 Analisi del contesto esterno

Premessa

Ai sensi del PNA 2019 ciascuna amministrazione, nel predisporre il Piano, deve tenere conto del cd. contesto esterno, evidenziando come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Occorre individuare e descrivere le caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio e le relazioni esistenti con gli stakeholder e di come vi possano essere influssi sul verificarsi di fenomeni corruttivi, utilizzando documenti e banche dati proprie o di altre istituzioni.

Gli esiti dell'analisi possono essere utilizzati per la rilevazione di aree di rischio da esaminare prioritariamente, l'identificazione di nuovi eventi rischiosi, l'elaborazione di misure di prevenzione specifiche.

Il rischio di corruzione oltre la dimensione organizzativa

In generale, gestire un rischio significa ridurre l'incertezza rispetto ad un evento che potrebbe accadere e che potrebbe causare un danno. Per lungo tempo il rischio di corruzione è stato associato all'adozione di comportamenti penalmente rilevanti e quindi è stato gestito con politiche di repressione da parte dell'autorità giudiziaria. Più di recente, si è fatta strada la consapevolezza che le politiche di repressione non possono essere totalmente efficaci, se non sono affiancate da strategie di prevenzione, in grado di ridurre la probabilità di commissione dei reati. Questa nuova visione ha chiamato in causa le organizzazioni pubbliche e private che devono adottare sistemi di gestione, modelli organizzativi e piani di prevenzione in grado di ridurre il rischio di fallimento etico e di cattiva gestione dei processi. Il focus sui processi è caratteristico della Legge n. 190/2012 ed ha influenzato il contenuto dei Piani triennali delle organizzazioni pubbliche, che prevengono la corruzione attraverso il controllo sulla gestione dei procedimenti amministrativi.

Tuttavia, il rischio di corruzione sembra avere delle particolari caratteristiche che richiedono di guardare oltre la dimensione strettamente organizzativa. Innanzitutto, la corruzione (intesa come reato penale) è un evento difficilmente identificabile ed abbastanza raro: la Pubblica Amministrazione non è piena di Agenti corrotti, mentre sono molto diffuse relazioni ambigue e situazioni di conflitto di interessi che sono a un passo dall'essere corruzione, ma che non degenerano in una condotta illecita. In secondo luogo, la corruzione, anche se si manifesta raramente, ha comunque un impatto devastante sulle organizzazioni pubbliche: manipola i processi, brucia risorse pubbliche e genera una diffusa sfiducia nei confronti dello Stato.

La corruzione

La definizione della corruzione comunemente accettata in Italia è: “Utilizzo del potere a fini personali”. Il termine anglosassone corruption ha un significato più esteso, identico a quello dell’originale latino corruptio: alterazione degenerativa. Include ben più della definizione citata che, in genere, si riduce al pagamento di tangenti o allo scambio occulto di vantaggi economici o professionali. Fanno parte della corruption anche disfunzioni, sprechi, utilizzo improprio o improduttivo dei fondi pubblici, opacità nelle transazioni, mortificazione delle competenze professionali, nepotismo, manipolazioni di gare d’appalto e concorsi, investimenti in titoli finanziari tossici, scelte che penalizzano l’ambiente e creano o favoriscono la diffusione di malattie nei territori compromessi.

Sino agli anni ’60 del XX Secolo, la parola “corruzione” non era pronunciata, ma in direttamente e discretamente citata come “Fattore C”.

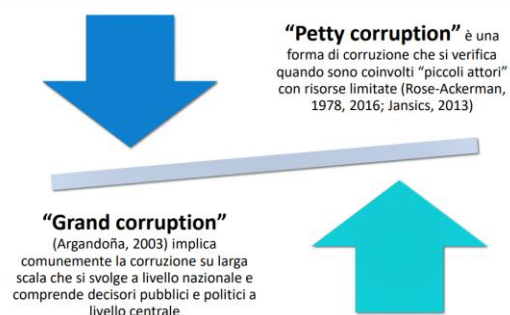
La sensibilità e l’attenzione sono cresciute negli anni, non solo per ragioni morali, ma anche perché è ormai dimostrato che la corruzione è dannosa e costosa sul piano sociale ed economico. Le conseguenze di questo crimine sono più gravi che in passato, per il rischio corso da chi lo commette e per il danneggiamento delle reputazioni nazionali. Infatti, tanto più la corruzione è percepita elevata in un Paese, quanto meno vi si insediano iniziative da altre Nazioni: in Italia, per tale motivo, sfuma il 16% degli investimenti esteri.

La stima del valore della corruzione nel mondo, riferita al complesso di tutti i settori di attività, è il 3% del PML, il Prodotto Mondiale Lordo, cioè circa 2.150 miliardi di dollari. È un immenso valore perduto, non soltanto per la cifra in sé enorme, ma per le deformazioni e le conseguenze – non solo economiche – che crea nelle economie interessate, nel sistema di scambi e nella distribuzione della ricchezza.

La corruzione accertata e riferita a tutti i settori d’attività, in Italia nel 2011, è € 60 Miliardi. La percentuale rispetto al prodotto lordo nazionale dello stesso anno sfiora il 4%, quindi superiore alla stima del 3%, comunemente accettata come valore medio a livello internazionale.

I dati del rapporto di ANAC “La corruzione in Italia 2016-2019” denuncia che il settore più a rischio di corruzione nel campione di 152 casi considerati è quello dei lavori pubblici, che rappresenta il 40% degli episodi corruttivi; la sanità rappresenta il 13%, con casi che riguardano forniture di farmaci, apparecchiature mediche, strumenti medicali e servizi di pulizia.

Tipi di corruzione



Migliora la reputazione dell'Italia

Nel ranking 2021 di Transparency International l'Italia guadagna 3 punti e compie un balzo di 10 posizioni nella classifica dei Paesi presi in esame. Il nostro Paese realizza un punteggio di 56 (53 lo scorso anno), con 14 punti guadagnati in 10 anni. Nel ranking che dà conto della reputazione di 180 Paesi, l'Italia si attesta al 42esimo posto, mentre l'anno precedente era 52esima. Cresce dunque la fiducia internazionale, anche se è ancora lontana la media dell'Ue, che è di 64. Il progresso, rileva Transparency, “è il risultato della

A livello globale, Danimarca e Nuova Zelanda rimangono al vertice della classifica, affiancati quest'anno anche dalla Finlandia, con 88 punti (+3). La Germania si conferma nel gruppo di testa, con 80 punti, il Regno Unito ne ottiene 78 (+1), la Francia 71 (+2), gli Stati Uniti 67 come lo scorso anno. In fondo alla classifica Siria, Somalia e Sud Sudan.



Transparency, nell'ambito del progetto europeo "Unhealthy Health System – Corruzione e sprechi in sanità", finanziato dalla Commissione Europea DG Home Affairs, ha individuato una serie di indicatori in grado di allarmare chi si occupa della gestione del Sistema sanitario, sintomi che non possono essere trascurati se si vuole perseguire la salute dei cittadini e la qualità dei servizi erogati: debolezza del quadro normativo, difficoltà dei controlli, asimmetria informativa, relazioni pubblico-privato, ingerenza politica, inadeguatezza delle tutele per i whistleblower, scarsi poteri di indagine e sanzionatori, basso livello di trasparenza.

Se si prende a riferimento il Global Corruption Barometer del 2013, nella percezione dei cittadini, la sanità (in particolare i servizi che seguono le gare e gli appalti) è un settore corrotto. Il 40 per cento degli Italiani intervistati - contro il 30 per cento della media UE - ritiene che la corruzione sia diffusa tra coloro che lavorano nel settore della salute pubblica. Secondo questa indagine, il 4 per cento degli italiani intervistati ha riferito di aver pagato, nel corso del 2012, una tangente per accedere al servizio sanitario: è una percentuale più alta del Belgio, della Germania, della Spagna e del Regno Unito, che si attestano, invece, tra l'1 e il 3 per cento. Tuttavia in Francia, Spagna e Regno Unito vi è un maggior numero di cittadini rispetto all'Italia che percepisce un peggioramento della corruzione, mentre il 61 per cento dei cittadini italiani crede che la gente comune possa fare la differenza nella lotta alla corruzione.

Nel 2016 un Report di Transparency International – "Diagnosticare la corruzione nel settore sanitario" – individuava 36 tipi diversi di corruzione, che possono manifestarsi entro contesti molto differenziati, coinvolgendo una varietà di soggetti pubblici e privati: la governance complessiva del settore sanitario, la sua regolazione, le attività di ricerca e sviluppo, il marketing dei prodotti sanitari, gli appalti, la distribuzione e l'immagazzinamento dei prodotti, la gestione finanziaria e del personale, l'offerta di servizi sanitari. Si tratta di una classificazione sicuramente incompleta. La gamma di "abusi di potere affidato per fini privati" – secondo l'ampia definizione di corruzione offerta dal piano nazionale anticorruzione dell'Anac – osservabile in ambito sanitario è purtroppo ben più estesa, considerando che spazia dai casi di micro-corruzione, come la richiesta di una visita privata come condizione necessaria per un accesso rapido o un "occhio di riguardo" al momento dell'erogazione della prestazione pubblica, fino ai condizionamenti messi in campo dalle lobby del settore assistenziale privato o delle lobby farmaceutiche sulla regolazione del sistema, sulla fissazione dei prezzi dei farmaci, etc.

La lotta contro la corruzione ha ormai assunto un valore prioritario per la Commissione Europea (CE). Nel giugno 2011, la CE ha adottato un pacchetto complessivo per la lotta contro la corruzione che comprende, fra l'altro, la pubblicazione di un rapporto biennale nel quale vengono valutati gli sforzi intrapresi dagli Stati Membri per combattere il fenomeno.

I cittadini dell'Unione Europea spendono più di mille miliardi di euro ogni anno sulla sanità. Ciò malgrado, il settore sanitario rimane una delle aree più vulnerabili alla corruzione. Le forme di tale abuso sono di diverso tipo, a seconda di come i fondi vengono mobilizzati, gestiti ed erogati.

Dall'estratto del report su "Corruzione e Sprechi in Sanità", pubblicato da RiSSC e Transparency International Italia, nel 2013 nel settore sanitario emergono alcune caratteristiche che rendono la Sanità particolarmente vulnerabile alla corruzione.

Dal punto di vista della domanda sanitaria: l'asimmetria informativa tra utente ed Sistema Sanitario; l'elevata parcellizzazione della domanda sanitaria e la fragilità nella domanda di

servizi di cura.

Dal punto di vista dell'offerta sanitaria: la forte ingerenza della politica nelle scelte tecnico-amministrative; l'elevata complessità del sistema; gli ampi poteri e la discrezionalità nelle scelte aziendali e ospedaliere; il basso livello di accountability del personale pubblico; i bassi standard etici degli operatori pubblici; l'asimmetria informativa tra Sistema Sanitario e fornitori privati; la crescita della sanità privata; e la scarsa trasparenza nell'uso delle risorse.

L'indagine individua cinque ambiti particolarmente permeati da fenomeni corruttivi: nomine, farmaceutica, procurement, negligenza e sanità privata.

Ed in dettaglio per ogni ambito sono stati individuati diversi potenziali fenomeni:

- NOMINE: ingerenza politica, conflitto di interessi, revolving doors, spoil system, insindacabilità, discrezionalità, carenza di competenze;
- FARMACEUTICA: aumento artificioso dei prezzi, brevetti, comparaggio, falsa ricerca scientifica, prescrizioni fasulle, prescrizioni non necessarie, rimborsi fasulli;
- PROCUREMENT: gare non necessarie, procedure non corrette, gare orientate o cartelli, infiltrazione crimine organizzato, carenza di controlli, false attestazioni di forniture, inadempimenti-irregolarità non rilevate;
- NEGLIGENZA: scorrimento liste d'attesa, dirottamento verso sanità privata; false dichiarazioni (intramoenia); omessi versamenti (intramoenia);
- SANITÀ PRIVATA: mancata concorrenza, mancato controllo requisiti, ostacoli all'ingresso e scarso turnover, prestazioni inutili, false registrazioni drg, falso documentale.

La lotta contro la corruzione ha ormai assunto un valore prioritario anche per la Commissione Europea: prova ne è la pubblicazione del Rapporto a cura di ECORYS & EHFCN sulla corruzione nella Sanità in Ue.

Nel Rapporto si prende atto che la corruzione nel settore sanitario si verifica in tutti gli Stati Membri della UE, anche se che la natura e la diffusione delle tipologie di corruzione sono diverse da uno Stato Membro all'altro.

Lo studio UE ha messo in evidenza sei tipologie di corruzione nelle aree di assistenza sanitaria prese in esame:

- corruzione nell'erogazione dei servizi medici;
- corruzione nell'aggiudicare gli appalti;
- rapporti commerciali illeciti;
- uso improprio di posizioni di prestigio;
- richieste di rimborso ingiustificate;
- truffe e malversazioni relative a medicinali e a dispositivi medici.

La principale spinta al diffondersi di abusi in tutti questi campi è, secondo il Rapporto, l'accettazione, o perlomeno la tolleranza, del fenomeno.

Nel rapporto "InSanità, l'impatto della corruzione sulla nostra salute", pubblicato nel 2020 dall'Associazione Libera si legge: "La corruzione è un fenomeno pervasivo all'interno dell'ambito sanitario e in larga parte rischia di essere normalizzato, come elemento strutturale del settore. Le pratiche corruttive non sempre sono comprese da chi lavora nel settore e non vi è piena consapevolezza di quanto queste minino la qualità del lavoro degli operatori; allo stesso modo chi si occupa di lotta alla corruzione non sempre riesce a comprendere la complessità e la pervasività che questa assume in un ambito tanto

nevralgico e sensibile”.

Nel settore sanitario, come si è accennato, le sacche di opacità e l’esercizio arbitrario di poteri traggono alimento da situazioni non dichiarate e non evidenti di conflitto di interessi, nonché da una marcata asimmetria nella distribuzione di informazioni rilevanti e competenze tra utenti, operatori pubblici e privati. Nel settore sanitario molti – tipicamente, i soggetti più deboli ed esposti, come i malati – conoscono poco o pochissimo, mentre pochi sanno molto, e possono trarne vantaggio e arricchimento indebito da quelle informazioni. Se ne evince che in questo ambito, forse ancor più che in altri, la trasparenza è essenziale, come mezzo attraverso il quale consentire un maggior controllo a tutti i livelli e rendere più difficili le infiltrazioni criminali. L’opacità nella gestione della spesa sanitaria, la scarsa leggibilità dei dati, la difficile accessibilità ai risultati conseguiti sono fattori che per un verso attenuano la responsabilità dei decisori, incoraggiando abusi, distorsioni, inefficienze, frodi, corruzione; per un altro, l’oscurità dei processi decisionali tende a incrinare la fiducia dei cittadini, delegittimando così quelle scelte.

La corruzione in Italia

Un ampio sondaggio Istat su “La corruzione in Italia” realizzato nel 2017 ha fornito una precisa fotografia dei principali settori di attività pubblica nei quali si manifestano forme di “corruzione spicciola”: se nel complesso il 7,9% delle famiglie ha conosciuto almeno una richiesta di denaro (o favori) in cambio di servizi pubblici nel corso della vita (il 2,7% negli ultimi tre anni, l’1,2% nell’ultimo anno), quello della sanità è un settore particolarmente interessato (si veda la tabella seguente)¹. Se infatti nel corso della vita “solo” il 2,4% delle famiglie ha conosciuto fenomeni di corruzione in ambito sanitario (il quarto settore per diffusione, dopo lavoro, giustizia e assistenza), quanto più l’arco temporale di riferimento si restringe tanto più la sanità vede crescere la rilevanza delle richieste di denaro, favori e regali per gli utenti dei servizi: negli ultimi tre anni tale esperienza avrebbe toccato l’1,2% delle famiglie (seconda solo all’assistenza), e soltanto nell’ultimo anno lo 0,5%.

Più in dettaglio, nel sondaggio si rileva che “sempre sul fronte sanità, il 9,7% delle famiglie (5,5% negli ultimi 3 anni) ha ricevuto la richiesta di fare, per un suo componente, una visita a pagamento nello studio privato del medico prima di accedere al servizio pubblico per essere curati (ad esempio prima di un intervento chirurgico, un parto, o per esami specialistici). Sebbene questi casi non rappresentino nella definizione giuridica italiana circostanze di vera e propria corruzione, sono però rappresentativi di situazioni in cui per avere un servizio pubblicamente disponibile in realtà si è indotti a “pagare”, senza contare che, a livello internazionale, sono parte della “corruption” in senso esteso”. Un “malcostume” che – dunque – assume caratteristiche di massa, avendo coinvolto oltre 5 milioni di cittadini.

L’Istat offre anche una mappa approssimativa della diffusione a livello territoriale: “La corruzione in sanità è più frequente in Abruzzo (4,7%) e in Campania (4,1%). A tale proposito la richiesta di effettuare una visita privata prima del trattamento nella struttura pubblica è elevata in Puglia (20,7%), Basilicata (18,5%), Sicilia (16,1%) e Lazio (14,4%)”. Guardando alle macro-aree, emerge con chiarezza una maggiore vulnerabilità del centro-sud alla pratica della corruzione, che si può ipotizzare correlata a una minore efficienza (tempi più lunghi di attesa, etc.) dei servizi, che aumenta la domanda di un trattamento preferenziale.

In ambito sanitario hanno conosciuto richieste di denaro, favori e regali in cambio di

prestazioni l'1% dei componenti di famiglie del nord-ovest – percentuale più bassa in assoluto – contro il 2,1% di quelle del nord-est, il 2,6% del centro, per salire al 3,2% delle isole, fino al 3,6% del sud.

Guardando agli attori della corruzione, “in sanità la richiesta di denaro o altri beni è avvenuta da parte di un medico nel 69% dei casi (da un primario di medicina nel 20,2%), da un infermiere nel 10,9% o da altro personale sanitario nel 19,6% dei casi, mentre per un altro 11,1% si è trattato di figure professionali non sanitarie”. La contropartita dello “scambio occulto” in ambito sanitario è stata il denaro – la vera e propria “bustarella” – nella grande maggioranza dei casi, pari al 61,2%, ma anche un regalo nell'8,5%, un favore nell'8,9%, e addirittura una prestazione sessuale in una quota tutt'altro che irrilevante, pari al 5,1%.

Da ultimo – e non appaia consolante – l'82,8% delle famiglie che hanno “retribuito” indebitamente medici o personale infermieristico affermano che “aver pagato sia stato utile per ottenere quanto desiderato”. Questo vale a dimostrare come la pratica della corruzione in ambito sanitario risulta quasi sempre “efficiente” per i suoi protagonisti, ossia capace di soddisfare le legittime aspettative di cittadini bisognosi di cure e assistenza medica soltanto trasformandoli in favori, relegandoli nel dominio della “disponibilità a pagare” e del mercato, e sottraendoli così alla tutela universale e imparziale di diritti fondamentali che dovrebbe essere assicurata dallo stato di diritto. Per questa via, inefficienze, storture, e abusi derivanti da un simile trattamento differenziato accentuano le diseguaglianze sociali, ricadendo soprattutto sulle categorie più deboli della popolazione, prive delle risorse economiche e relazionali necessarie ad avere accesso quei circuiti di scambio costruiti su favoritismi, clientele, corruzione.

Impatto della corruzione in sanità

Secondo le stime dell'Unione Europea, la corruzione nel sistema sanitario del Continente è dell'ordine di 56 miliardi di Euro. Sulla base dei reati perseguiti, il valore della corruzione nel sistema sanitario italiano è 6,4 miliardi di Euro.

Secondo le stime dell'Unione Europea, la corruzione nel sistema sanitario del Continente è dell'ordine di 56 miliardi di Euro. Sulla base dei reati perseguiti, il valore della corruzione nel sistema sanitario italiano è 6,4 miliardi di Euro.

Le valutazioni internazionali riconoscono che la Sanità Pubblica italiana eroga servizi di buon livello con costi che, pur rappresentando una quota significativa della spesa pubblica, sono in linea con gli altri paesi OCSE. L'Italia è nella media OCSE anche nel rapporto fra l'attesa di vita alla nascita e il PIL pro capite, e nel rapporto fra l'attesa di vita alla nascita e la spesa sanitaria pro capite.

L'indicatore della corruzione in Sanità accertata dalla Magistratura, rispetto alla spesa sanitaria nazionale, è il 5,6%, ed è superiore alla media europea.

I reati di corruzione sono suddivisi come segue:

- 41% Al Sud
 - 30% Al Centro
 - 23% Al Nord
- 6% Commessi con atti relativi allo stesso crimine compiuti in luoghi diversi

I crimini più diffusi sono legati ai farmaci; quelli più costosi all'acquisto di beni e servizi e agli appalti di opere.

I dati ufficiali ci dicono che nel 2019 in Italia per il settore sanitario sono stati spesi 114,5 miliardi, con una crescita di 900 milioni rispetto all'anno precedente.

Stima dell'impatto della corruption

Come prima esposto, la corruption include la corruzione in senso stretto, e, inoltre:

- Inefficienza e cattiva gestione.
- Sprechi, fra i quali l'aumento del costo delle opere pubbliche per effetto della corruzione e degli acquisti in genere.

Per ottenere un valore plausibile della corruption, è quindi necessario quantificare i fattori precedenti e sommarli al valore estrapolato della corruzione in senso stretto, cioè € 6,4 MLD.

Secondo Piacenza e Turati (2013), l'inefficienza della spesa pubblica nel comparto sanitario è dell'ordine del 3% del totale della spesa.

Secondo PriceWaterHouseCooper, gli sprechi nella spesa sanitaria sono dell'ordine del 18% della spesa totale, di cui il 13% direttamente conseguente alla corruzione.

Corruption nel Sistema Sanitario	
1° Corruzione in senso stretto (estrapolata)	
2° Inefficienza (3% della spesa totale)	
3° Sprechi (18% della spesa totale)	

La corruption totale, quindi, è stimabile in:

VALORE	
Spesa Sanitaria totale al netto della corruzione	€ MLD 107,6
Corruzione accertata	€ MLD 6,4+
Inefficienza (3% della spesa totale al netto della corruzione)	€ MLD 3,2+
Sprechi (13% della spesa totale al netto della corruzione)	€ MLD 14,0=
Corruption nel Sistema Sanitario	€ MLD 23,6

L'indice di corruption rispetto alla spesa sanitaria totale potrebbe superare il 20%.

Corruzione in sanità: l'inchiesta degli studenti di medicina del SISM

L'ultima parte del dossier è dedicata al questionario anonimo "Corruzione in Sanità" promosso dallo Small Working Group "Mafia e Corruzione in Sanità" del SISM – Segretariato Italiano Studenti in Medicina – APS. L'inchiesta è stata rivolta a studenti e neolaureati in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Professioni Sanitarie. La sua diffusione online è avvenuta dal 23 Ottobre al 3 dicembre 2020 in varie università italiane grazie al lavoro dei volontari del SISM tramite condivisione del relativo link al modulo Google.

Lo Small Working Group ha scelto di inserire nel suo piano d'azione la realizzazione di tale questionario anonimo al fine di ottenere un quadro oggettivo e generale della percezione

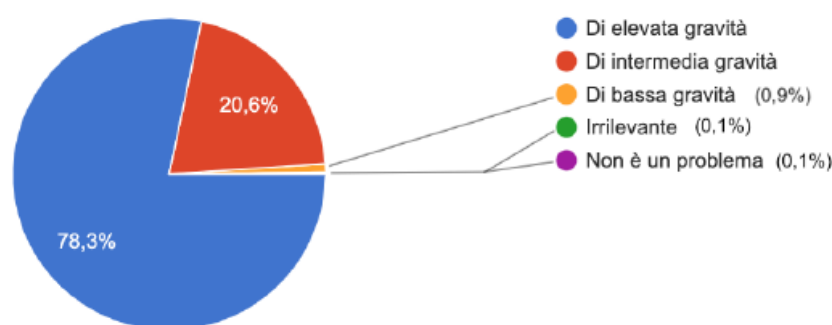
del fenomeno corruzione tra gli studenti universitari ed i neolaureati di ambito sanitario. L'esigenza è nata dall'osservazione di una scarsa consapevolezza da parte della comunità universitaria del fenomeno della Corruzione in Sanità nelle diverse sfumature sotto cui essa può presentarsi ed annidarsi.

Alla data 3 dicembre 2020 hanno risposto 1498 tra studenti e neolaureati in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Professioni Sanitarie. Poche le regioni assenti dalla rilevazione (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Basilicata), buona la distribuzione tra le diverse aree del Paese, con la prevalenza di Sicilia (16,3%), Calabria (11,2%), Emilia Romagna (8,3%) e Lombardia (7,1%).

Maggioritaria la presenza di studenti di Medicina e Chirurgia (85,2%), seguita da coloro che seguono il corso in professioni sanitarie (13,6%). Omogenea la distribuzione relativamente all'anno di corso frequentato.

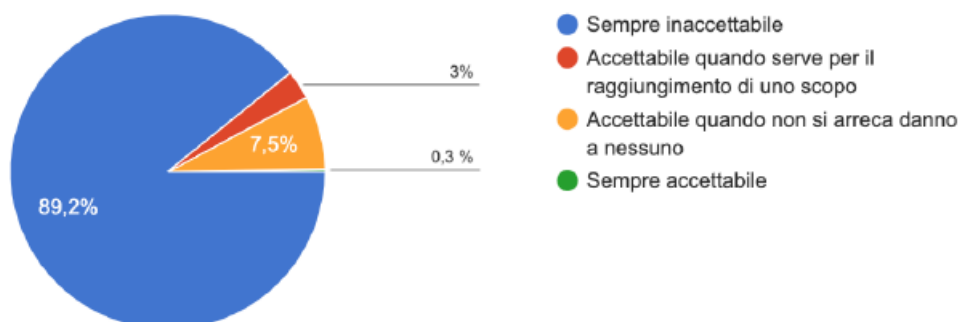
Le domande poste sono state quindici, di cui due con la possibilità di rispondere in forma aperta e le restanti in forma chiusa.

Tra i problemi che affliggono l'Italia, pensi che la corruzione sia un problema.



Fonte: Sondaggio SISM, Ottobre - Dicembre 2020 (base: 1498 casi)

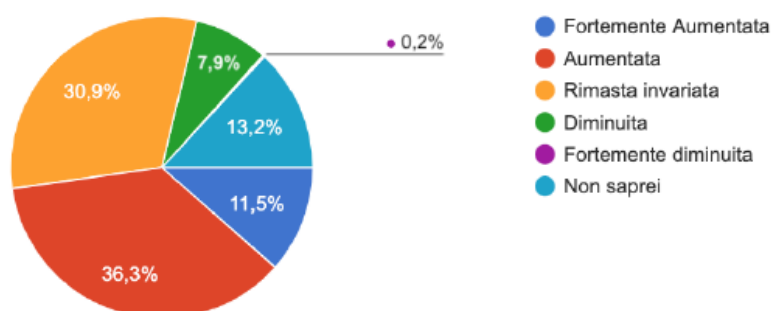
Pensi che la corruzione sia:



Fonte: Sondaggio SISM, Ottobre - Dicembre 2020 (base: 1498 casi)

Nonostante la maggior parte dei partecipanti alla survey ritenga la corruzione un problema di entità grave o intermedia, il 10% del campione crede altresì che essa sia accettabile quando non crea danno o quando è finalizzata al raggiungimento di un obiettivo. Quattro persone hanno scelto la risposta “Sempre accettabile”. Il dato dovrebbe indurre qualche preoccupazione: nel complesso una quota tutt’altro che irrilevante, pari a uno su dieci tra i futuri operatori del settore sanitario, prima ancora di vivere le contingenze (e le tentazioni) della propria esperienza professionale assume una posizione di potenziale “apertura” alle pratiche di corruzione, proiettandole nella prospettiva di una possibile autogiustificazione – “non arreca danno”, “è utile a raggiungere uno scopo”.

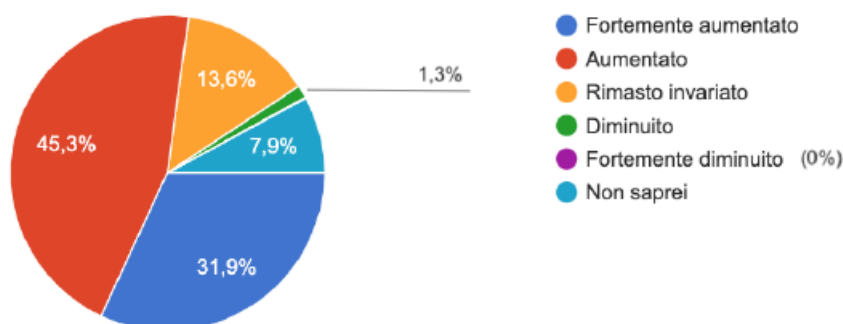
Secondo te in Italia negli ultimi 10 anni la corruzione è:



Fonte: Sondaggio SISM, Ottobre - Dicembre 2020 (base: 1498 casi)

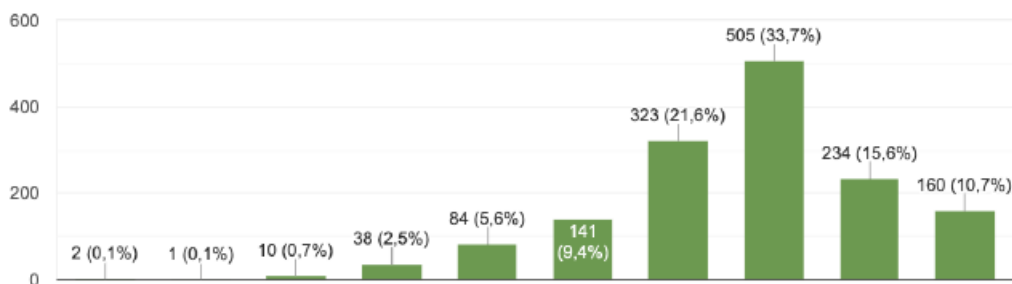
Il 47,8% degli intervistati ritiene che la corruzione sia negli ultimi 10 anni fortemente aumentata (11,5%) o aumentata (36,3%). Il 30,9% ritiene che sia invariata e il 7,9% la ritiene diminuita.

Secondo te in Italia, durante la pandemia, il rischio di corruzione è:



Fonte: Sondaggio SISM, Ottobre - Dicembre 2020 (base: 1498 casi)

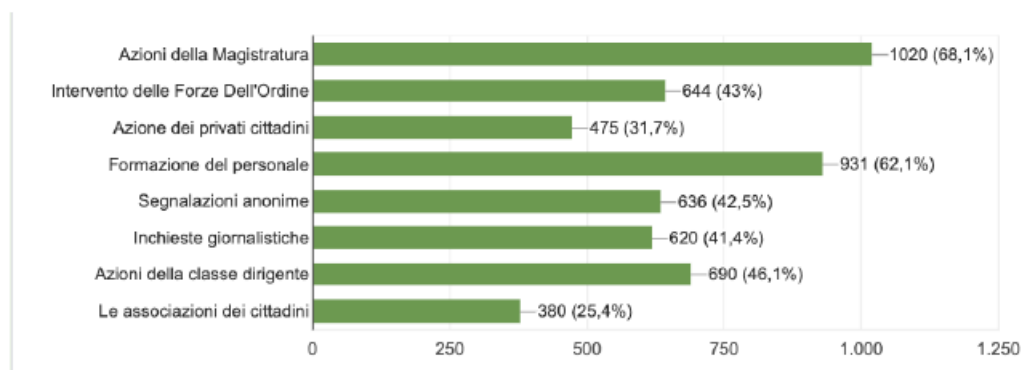
Quanto pensi sia diffusa la corruzione in ambito SANITARIO da 1 a 10?



Il dato è particolarmente significativo: se si sommano le risposte da 6 a 10 totalizzano il 91% delle risposte, con un picco sul grado 8 della scala, dove convergono 505 intervistati, pari al 33,7%. Il 10,7% la ritiene a una diffusione massima, voto 10. Particolarmente interessante anche la “cura” suggerita dal campione considerato.

Cosa ritieni più efficace per contrastare la corruzione in sanità?

(possibilità di selezionare massimo 4 opzioni)



Fonte: Sondaggio SISM, Ottobre - Dicembre 2020 (base: 1498 casi)

Il Covid e la normativa emergenziale

La necessità di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria, consentendo ai soggetti pubblici di procedere all'acquisto di lavori, servizi e forniture con celerità, ha comportato l'adozione di interventi normativi in materia, con modifiche al Codice dei contratti pubblici, mediante decretazione d'urgenza e altri strumenti straordinari, quali le ordinanze adottate dal Capo della Protezione Civile.

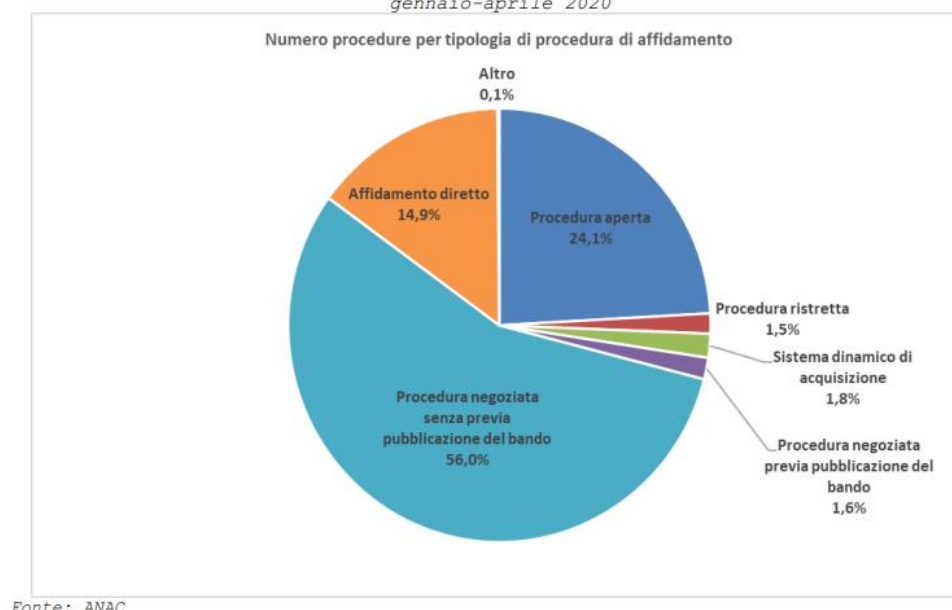
Gli interventi in parte rivestono natura sostanziale, con deroghe e modifiche alle disposizioni in materia di contrattualistica pubblica, e in parte natura procedurale, finalizzati a perseguire esigenze di snellimento e di accelerazione più idonee a fronteggiare l'emergenza in atto rispetto alle tempistiche imposte dal ricorso alle procedure ordinarie.

In una situazione emergenziale, caratterizzate dalla improrogabile esigenza di acquisto di beni e servizi necessari a fronteggiarle, la immediatezza della acquisizione diventa essa stessa funzionale alla efficacia e all'utilità dell'acquisto.

Tra gli strumenti individuati dal Codice per accelerare le procedure di acquisizione si colloca quello di cui all'art. 163, ossia le "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile".

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha determinato un incremento delle richieste formulate dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 163, comma 9, del Codice, anche per affidamenti che ordinariamente non sarebbero rientrati nel relativo ambito di applicazione.

*n. procedure distribuito per modalità di scelta del contraente,
gennaio-aprile 2020*



I dati di un'indagine conoscitiva condotta dall'Anac in relazione agli affidamenti di forniture di dispositivi di protezione nel periodo marzo-aprile 2020 conferma a pieno la sussistenza di criticità, sprechi, inefficienze, evidenziando come gli affidamenti di forniture di mascherine abbiano presentato in circa un caso su due varie tipologie di criticità con particolare riferimento al mancato rispetto dei tempi di consegna segnalato per circa il 25% degli affidamenti. Nel 5% dei casi si sono inoltre registrate negative verifiche del possesso dei requisiti da parte degli aggiudicatari. Soltanto in 7 casi su 311 c'è stato il ricorso all'applicazione di penali o risoluzioni contrattuali e un solo caso di segnalazione all'Anac di esclusione. Ciò significa che nel 97,5% dei casi, pur in presenza di anomalie evidenti, gli enti pubblici non sono stati in grado di rilevarle o le hanno ignorate.

Il fenomeno ha assunto una dimensione tale nel mondo da richiedere l'intervento del Segretario Generale delle Nazioni Unite che nel 2020 ha dichiarato: "La risposta al virus sta creando nuova opportunità per trarre vantaggio da indebolimento dei controlli e trasparenza inadeguata, distogliendo finanziamenti nel momento in cui le persone ne hanno maggiormente bisogno. I governi si trovano ad agire in modo frettoloso senza verificare i fornitori o determinare prezzi equi. Operatori senza scrupoli smerciano prodotti difettosi o contraffatti come ventilatori, test o medicine. La collusione diffusa tra coloro che controllano le catene di fornitura ha portato a un innalzamento oltraggioso dei costi di beni necessari, distorcendo il mercato e inibendo a molti l'accesso a terapie salvavita".

Lo stesso presidente del GRECO, l'organismo anticorruzione del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, nell'aprile dello scorso anno, il presidente ha affermato che "la trasparenza, il controllo e la responsabilità devono essere implementate meglio". Precisando che è "da tenere sotto controllo ciò che può derivare da misure che hanno "concentrato i poteri e derogato diritti fondamentali", ad esempio nei sistemi di appalti pubblici".

Gli effetti della pandemia

La crisi conseguente alla pandemia ha posto in luce i nodi irrisolti del modello di sviluppo del Paese che ha condotto, negli anni, a fragilità che riguardano l'intero territorio, ma, che nelle regioni più deboli, hanno dato luogo a vere e proprie emergenze sociali, facendo emergere un divario nella cittadinanza (accesso a diritti essenziali come salute, istruzione, assistenza) e minando la stessa unità nazionale, indebolendo le possibilità di ripresa. Le misure di rilancio economico assunte dall'Europa e dal Governo italiano costituiscono un'occasione irripetibile per avviare la «ricostruzione» del Paese coniugando crescita nazionale e coesione territoriale, indirizzando la transizione economica verso una maggiore sostenibilità intergenerazionale, ambientale e sociale.

L'Italia soffre di gravi carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione ed istruzione rispetto agli standard europei e ovviamente, tali deficit si riverberano sul tasso culturale e di conoscenze della popolazione e dunque anche sulla capacità del Paese di innovare e sviluppare il proprio contesto socioeconomico. La pandemia ha reso ancora più evidenti le differenze dei servizi di istruzione tra le diverse macroaree del Paese. Al Sud lo Svimez ha calcolato che circa il 34% dei ragazzi vive in famiglie prive di dispositivi informatici e con gravi carenze culturali, con la conseguenza che per tutto il periodo della Dad, dove peraltro si è fatto molto più ricorso al Sud non hanno potuto essere supportati né seguire adeguatamente le lezioni. Al riadeguamento dei servizi di istruzione sotto i diversi molteplici profili è legato indissolubilmente il futuro del Paese.

Il PNRR

La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9 per cento, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. L'Italia è stata colpita prima e più duramente dalla crisi sanitaria. Le prime chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a dover imporre un lockdown generalizzato.

Ad oggi risultano registrati quasi 146.000 decessi dovuti al Covid-19, che rendono l'Italia il Paese che ha subito la maggior perdita di vite nell'UE.

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU): un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto.

Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e

riforme. L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

Le Linee guida elaborate dalla Commissione Europea per l'elaborazione dei PNRR identificano le Componenti come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi.

Ciascuna componente riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e che formino un pacchetto coerente di misure complementari. Le componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte.

L'attenzione al tema della corruzione

«Sono certo che riusciremo ad attuare questo Piano. Sono certo che l'onestà, l'intelligenza, il gusto del futuro prevarranno sulla corruzione, la stupidità, gli interessi costituiti». Nelle parole del premier Mario Draghi nell'illustrare alla Camera dei Deputati il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è evidente l'attenzione, e la preoccupazione, per la prevenzione della corruzione nella concretizzazione del PNRR.

Articolazione del Piano

Il Recovery Fund stanziava 750 miliardi, 390 sono contributi a fondo perduto e 360 prestiti. Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni.

Le Missioni sono delle macro-aree riguardanti ciascuna un tema principale, in piena coerenza con gli obiettivi posti dal NGEU, e a loro volta si dividono in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti.

Il Next Generation EU è complementare alle altre fonti di finanziamento europee a disposizione. Il finanziamento europeo impone un orizzonte temporale relativamente breve: i fondi che arriveranno dall'Europa dovranno infatti essere spesi entro cinque anni.

La Missione 6 del PNRR

Nelle premesse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedicate alla Missione Salute troviamo, sostanzialmente, le stesse parole dell'articolo 32 della Costituzione che prevede la tutela della "salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

I numeri che caratterizzano le attività nell'ambito della salute del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono questi: una missione, due componenti, otto aree di investimento e due di riforme per un totale di 15,63 miliardi di euro.

La Missione Salute del PNRR prevede due componenti che individuano una serie di riforme e investimenti che dovranno traghettare il nostro Servizio sanitario nazionale (SSN) verso un cambiamento che dia modo di garantire i bisogni di cura, in modo omogeneo, in tutte le aree del nostro paese.

Il PNRR era stato preceduto da alcuni interventi, quali l'Intesa tra Stato, Regioni e le

Province autonome del dicembre 2019, riguardo il Patto della salute 2019-2021, che avevano permesso lo sblocco di maggiori risorse per il SSN pari a 2 miliardi per il 2020 e 3,5 miliardi per il 2021 e consentito di affrontare aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN, con particolare riferimento alle politiche di assunzione del personale e al miglioramento dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza.

La risposta alle criticità emerse con la pandemia

La pandemia ha riportato al centro del dibattito la necessità di intervenire e rinnovare alcuni elementi chiave del SSN italiano, anche in considerazione della transizione demografica ed epidemiologica in atto a cui consegue una crescente domanda di salute a bisogni complessi che richiedono una risposta efficace in termini di servizi integrati.

Le principali criticità che la pandemia da Covid-19 ha fatto emergere più o meno omogeneamente su tutto il territorio nazionale riguardano per lo più la grande variabilità geografica in termini qualitativi e quantitativi dei servizi sanitari erogati nell'ambito della prevenzione e dell'assistenza territoriale, così come la scarsa capacità di integrazione tra i servizi ospedalieri, i servizi sanitari locali e i servizi sociali.

Con la Missione 6 del PNRR si è tentato di porre rimedio alle criticità emerse.

La struttura della Missione Salute

Per la missione 6, il PNRR intende indirizzare "risorse per il rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del Sistema Sanitario Nazionale alle patologie infettive emergenti gravate da alta morbilità e mortalità, nonché ad altre emergenze sanitarie".

Questa missione è caratterizzata, dunque, da linee di azione per rafforzare e rendere più sinergica la risposta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché per promuovere e diffondere l'attività di ricerca del Servizio Sanitario Nazionale. Le linee d'azione puntano allo sviluppo della Sanità di prossimità e una più forte integrazione tra politiche sanitarie, politiche sociali e ambientali al fine di favorire un'effettiva inclusione sociale.

Un altro obiettivo dichiarato, coerentemente con le richieste dell'Unione Europea, è anche quello di investire nella digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, promuovendo la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico e la Telemedicina, ma anche nell'adozione di tecnologie digitali nel settore dell'assistenza medica e dei servizi di prevenzione. Il piano prevede anche di avviare un investimento nell'ambito della cronicità e delle cure a domicilio, per superare le attuali carenze del SSN delle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) e dei presidi sanitari nelle aree rurali e marginali del Paese.

È previsto anche un investimento a sostegno della ricerca medica, immunologica e farmaceutica. In questo contesto, anche le politiche e le iniziative di valorizzazione del personale sanitario assumono un'importanza cruciale.

La sfida del PNRR

Una delle sfide più ambiziose del PNRR consiste nel valorizzare e innovare gli asset tecnologici e digitali attualmente in uso negli ospedali, per rispondere meglio ai bisogni di salute della popolazione e migliorare la capacità di governance di ogni entità attraverso un percorso di cura digitale e interoperabile incentrato sullo scambio di dati e informazioni. Inoltre, è importante che gli operatori sanitari e i pazienti abbiano fiducia nelle tecnologie

sanitarie digitali, e che nessuno sia escluso, soprattutto riconoscendo il ruolo crescente che la tecnologia giocherà nel futuro della sanità.

Ad oggi, i dati pubblicati dal Ministero della salute mostrano una significativa obsolescenza dell'infrastruttura digitale e disponibilità di attrezzature per garantire che i servizi sanitari siano effettivamente forniti a livello nazionale. Le tipologie di grandi attrezzature sanitarie con più di dieci anni di vetustà sono le seguenti:

- circa il 24% delle tomografie computerizzate (TAC);
- circa il 27% delle risonanze magnetiche nucleari (RMN);
- circa il 31% degli angiografi;
- circa il 29% delle mammografie;
- circa il 50% dei ventilatori polmonari.

La Componente 1 della Missione Salute

Mira a potenziare e a rendere omogenea l'offerta della rete territoriale su tutto il territorio nazionale attraverso interventi normativi e strutturali tesi a rispondere ai bisogni di salute della comunità, migliorando l'equità di accesso ai servizi sanitari della popolazione indipendentemente dal luogo in cui si vive e dalle condizioni socio-economiche.

I progetti previsti mirano a valorizzare l'assistenza sanitaria territoriale valorizzando il ruolo del paziente, integrando i servizi sanitari in un approccio one health incentrato sul rafforzamento dei servizi sanitari locali, con investimenti che includono la costruzione e la modernizzazione, sia dal punto di vista tecnologico che organizzativo, del SSN italiano.

La Componente 2 della Missione Salute

A questa componente è destinata una quota di investimenti pari a 8,63 miliardi di euro (55% del totale della Mission) ed abbraccia interventi volti a potenziare e innovare la struttura tecnologica e digitale del Servizio sanitario nazionale (SSN), a livello centrale e regionale.

L'obiettivo è quello di garantire un'evoluzione significativa delle modalità di assistenza sanitaria, migliorando la qualità e la tempestività delle cure, valorizzando il ruolo del paziente come parte attiva del processo clinico-assistenziale e, allo stesso tempo, garantendo una maggiore capacità di governance e programmazione sanitaria in un'ottica Data Driven, nel pieno rispetto della sicurezza e della tutela dei dati e delle informazioni.

Si tratta di un importante passo per completare e ultimare il percorso di sviluppo e crescita digitale già avviato dal SSN, con l'obiettivo di evolvere l'attuale modello organizzativo non solo da un punto di vista di strumenti e asset tecnologici, ma anche in termini di sviluppo del capitale umano, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione specifici e il potenziamento della ricerca biomedica.

La componente prevede anche un'azione di riforma volta alla revisione e all'aggiornamento del regime giuridico e dell'assetto regolamentare degli Istituti di Ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e delle politiche della ricerca afferenti al Ministero della salute. In particolare, la riorganizzazione della rete degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) si prefigge lo scopo di consolidare il rapporto tra ricerca, innovazione e cure sanitarie, contribuendo a creare un ambiente favorevole alla collaborazione tra tutti gli attori del sistema.

Gli investimenti previsti dalla componente sono, a loro volta, raggruppati in due specifiche

aree:

1. Digitalizzazione e ammodernamento tecnologico dell'ospedale, finalizzata a realizzare:

- l'innovazione degli asset digitali e tecnologici esistenti e attualmente in uso negli ospedali, al fine di garantire una migliore risposta ai bisogni di salute della popolazione;
- un significativo miglioramento strutturale della sicurezza degli ospedali, attraverso interventi di adeguamento alla normativa antisismica vigente;
- il completamento e la diffusione del Fascicolo sanitario elettronico (FSE), attraverso una significativa opera di trasformazione dei sistemi tecnologici e informativi sia a livello nazionale sia regionale, volta a fornire un unico punto di accesso ai servizi sanitari per i cittadini e i pazienti e un'unica fonte di informazioni con lo scopo di effettuare profonde analisi sanitarie e migliorare la prestazione di servizi sanitari;
- il rafforzamento del Nuovo sistema sanitario (NSIS), come punto di riferimento ed unico strumento per il monitoraggio e l'applicazione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) sul territorio nazionale, attraverso il potenziamento dei flussi informativi sanitari e degli strumenti digitali a livello centrale e locale, al fine di rafforzare le capacità delle aziende di produrre tempestivamente dati standardizzati e di alta qualità, nonché il consolidamento di strumenti computazionali avanzati in grado di supportare la programmazione sanitaria nella costruzione di scenari di programmazione e prevenzione per individuare in modo più puntuale e tempestivo il fabbisogno di salute della popolazione.

2. Ricerca scientifica, formazione e trasferimento tecnologico, finalizzata a realizzare:

- la valorizzazione e il rafforzamento della ricerca biomedica del SSN, per rendere il settore più competitivo a livello internazionale;
- lo sviluppo del capitale umano, attraverso la modernizzazione degli strumenti e delle piattaforme formative e il miglioramento delle competenze professionali e digitali, con lo scopo di assicurare un'attività di formazione e aggiornamento dei professionisti operanti in ambito sanitario adeguata ad affrontare le sfide attuali e future, strutturata e sostenibile.

Il contesto economico e sociale campano

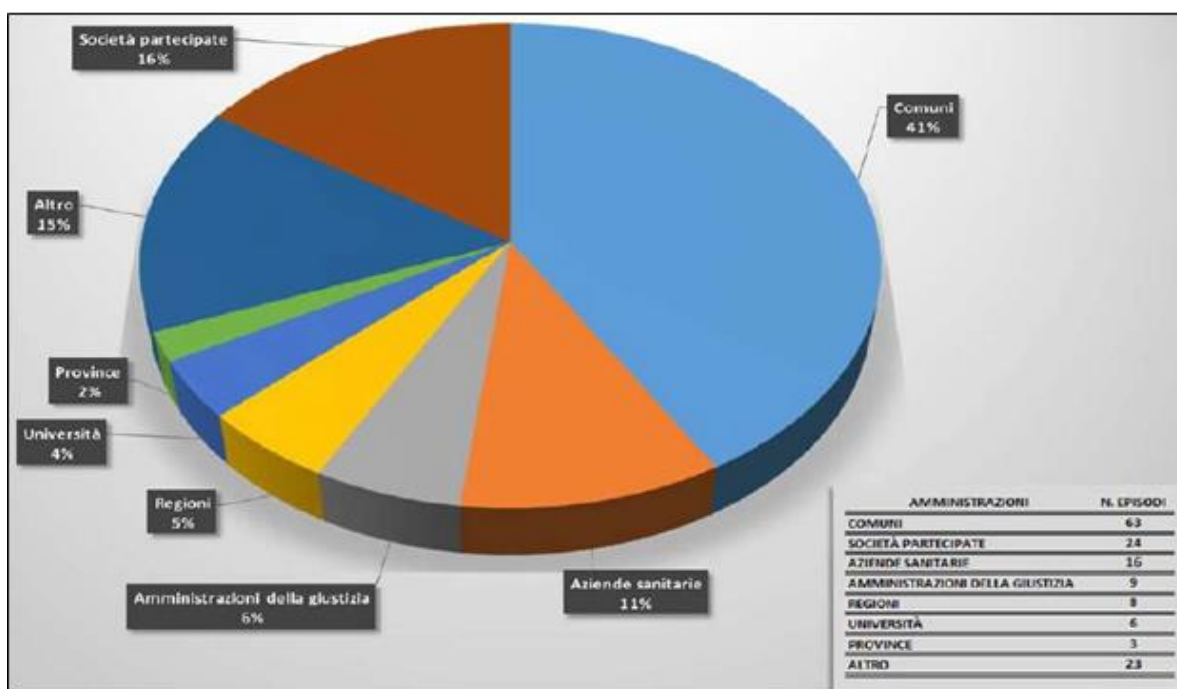
Relativamente al tessuto economico ed al mercato del lavoro, si rileva come l'impatto della pandemia abbia avuto ripercussioni rilevanti sull'economia della Campania. Le stime della Banca d'Italia indicano per il 2020 una diminuzione di circa l'8,2% dell'attività economica (lievemente meno marcato della media nazionale: 8,9%), molto intenso nel secondo trimestre ed attenuato notevolmente in quelli successivi. Per quanto riguarda l'industria campana, il valore aggiunto del comparto è notevolmente diminuito nel corso del 2020 (-10,8%). Il calo è risultato particolarmente pronunciato tra le piccole imprese manifatturiere. Tuttavia, alcuni comparti, come quello agroalimentare e farmaceutico hanno realizzato un aumento del fatturato, trainato soprattutto dall'export. I settori con maggiore contrazione sono stati la filiera aeronautica, il tessile e la moda e quello degli apparecchi elettrici. Riguardo il settore delle costruzioni, questo ha registrato, nel corso del 2020, un ridimensionamento che ha profondamente risentito del fermo delle attività durante il primo lockdown, mostrando, invece, segnali di ripresa nella seconda parte

dell'anno, grazie soprattutto all'applicazione del regime di detrazioni fiscali per l'efficientamento energetico e antisismico degli edifici. Anche il mercato immobiliare regionale risulta essere stato soggetto ad una contrazione. Riguardo i flussi turistici regionali, nei primi tre trimestri del 2020 le presenze in Campania si sono ridotte del 72,2% rispetto allo stesso periodo del 2019, un calo più marcato di quello nazionale (-50,9). Riguardo il lavoro, secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, nella media del 2020 l'occupazione in Campania è diminuita (-1,9%, da -1,0 l'anno precedente), risentendo degli effetti dell'emergenza sanitaria; la riduzione è stata in linea con la media italiana e delle regioni meridionali (-2,0% per entrambe), portando il tasso di occupazione al 40,9% (dal 41,5 del 2019). Alla riduzione dell'occupazione hanno contribuito maggiormente i servizi, particolarmente colpiti dalle misure restrittive introdotte per limitare la diffusione del contagio. Il calo è stato più ampio per i lavoratori autonomi rispetto a quelli alle dipendenze; la riduzione è stata inoltre più intensa per le donne, i giovani con meno di 35 anni e gli stranieri.

Il profilo criminologico del territorio

Il fenomeno corruttivo non è un fattore isolato, ma tende ad essere spesso proporzionale al livello di criminalità presente nel territorio di riferimento della Pubblica amministrazione, che potrebbe non riuscire a preservare la propria azione dall'influenza – quando non addirittura dall'infiltrazione – dei fenomeni criminali che caratterizzano il suo territorio. Dal rapporto Anac "La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare" si legge che "Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale". Si riportano a seguire alcune figure del predetto rapporto, rappresentative della incidenza, per settori della PA, dei fenomeni corruttivi indagati e la loro distribuzione territoriale.

Tabella 1: Incidenza fenomeni corruttivi nella PA - Amministrazioni coinvolte



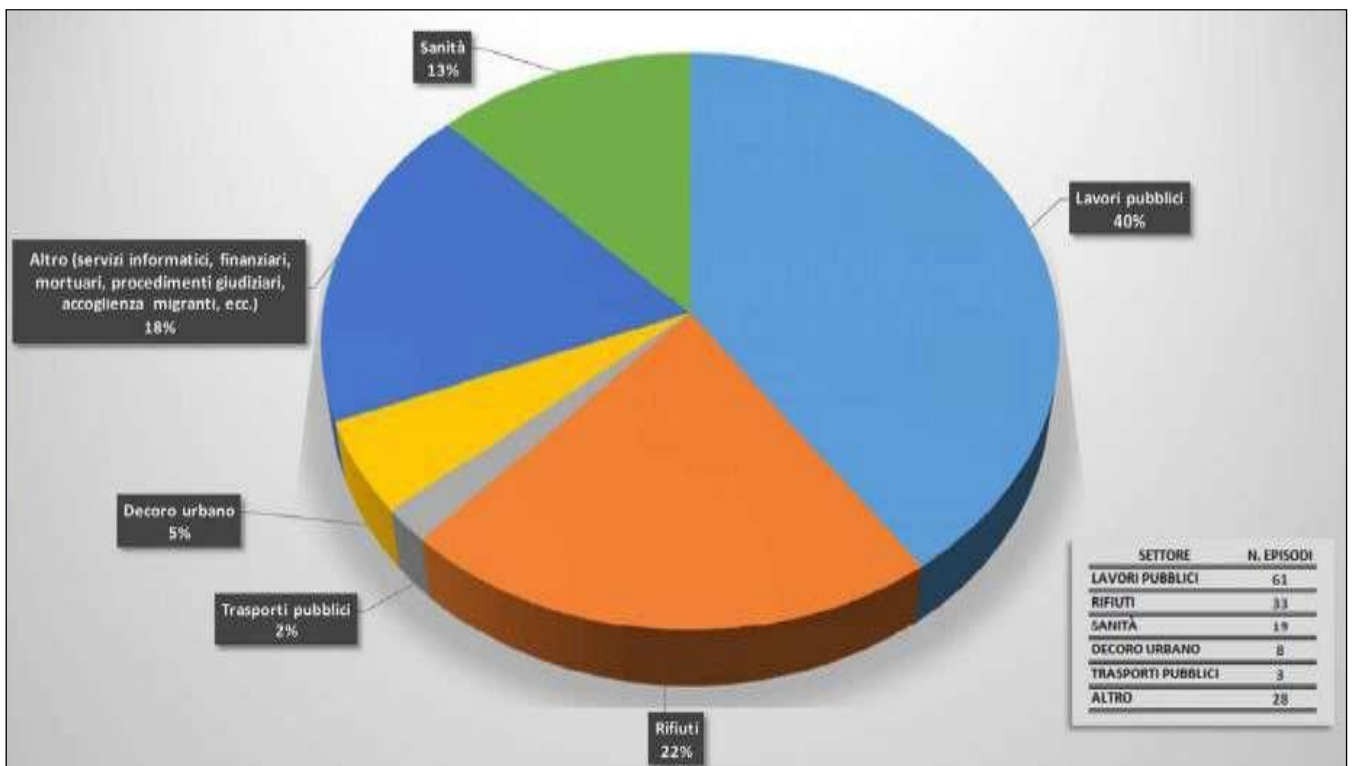
Fonte: ANAC *La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*.

Tabella 2: Distribuzione territoriale degli “Episodi di corruzione 2016-2019” nella PA.

REGIONE	EPISODI	%
SICILIA	28	18,4%
LAZIO	22	14,5%
CAMPANIA	20	13,2%
PUGLIA	16	10,5%
CALABRIA	14	9,2%
LOMBARDIA	11	7,2%
ABRUZZO	6	3,9%
LIGURIA	6	3,9%
TOSCANA	6	3,9%
SARDEGNA	4	2,6%
VENETO	4	2,6%
BASILICATA	3	2%
EMILIA ROMAGNA	2	1,3%
MARCHE	2	1,3%
PIEMONTE	2	1,3%
TRENTINO ALTO ADIGE	2	1,3%
VALLE D'AOSTA	2	1,3%
UMBRIA	1	0,7%
STATO ESTERO	1	0,7%
TOTALE	152	100%

Fonte: ANAC *La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*.

Tabella 3: incidenza dei fenomeni corruttivi nella PA – principali settori interessati



Fonte: ANAC *La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*.

L’Anac rivolge la sua attenzione all’efficienza dei contratti pubblici quale principale indicatore di rischio corruttivo ritenendo, innanzitutto, che la registrazione di elevati livelli

dei prezzi rispetto a quelli di riferimento elaborati dalla stessa Autorità, “...può presumibilmente essere imputabile a fattori di inefficienza, che possono a loro volta celare dei potenziali fenomeni corruttivi”. In base alle analisi effettuate dall’Anac, dunque, il principale ambito di corruzione alberga nel settore degli appalti pubblici a cui è ascrivibile il 74 % dei fenomeni corruttivi rilevati, mentre il restante 26% riguarda i concorsi, le concessioni edilizie e procedimenti amministrativi vari.

Passando all’analisi dell’ISTAT, va richiamato l’Annuario statistico 2021 che, tra le “Tavole” esaminate, riporta anche quella intitolata “Giustizia, criminalità e sicurezza”.

Il 2019 conferma per l’Italia il trend in diminuzione del contenzioso civile pendente, già registrato negli anni precedenti, con 3.431.433 provvedimenti nel 2019 a fronte dei 3.537.105 del 2018 (-3,0 per cento).

Il 2020 segna una riduzione dei procedimenti presso i Tribunali amministrativi regionali e presso il Consiglio di Stato (sia gli atti depositati: -17,3 e -5,5 %; sia i procedimenti definiti; sia le procedure pendenti: - 9,7 % e - 5,6%). Circa la distribuzione geografica del movimento dei ricorsi registrati presso i Tar si confermano alcune “specificità” territoriali già osservate nel corso del 2019: i ricorsi in materia di “appalti pubblici, lavori e forniture” risultano più elevati nel Nord-ovest e nel Nord-est (rispettivamente 11,1 e 10,6 % rispetto al 7,6 % del dato nazionale).

Nello stesso periodo si osserva un andamento opposto nei movimenti di giustizia contabile che registrano un aumento del 14,4 % dei provvedimenti depositati e del 23,1 % dei provvedimenti pendenti, entrambi di primo grado.

L’analisi del movimento dei procedimenti penali nel 2020 conferma una tendenza in diminuzione già registrata nel corso dell’anno 2019 per quel che riguarda i procedimenti, nei confronti di autori noti, sopravvenuti in primo grado presso le Procure della Repubblica, che passano da 19,9 a 18,0 per mille abitanti. In generale, rispetto al precedente anno, l’ammontare complessivo dei movimenti di giustizia penale è diminuito soprattutto se si considera l’incidenza misurata sulla popolazione.

I delitti denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria nel 2019 in Italia sono stati 2.301.912, in leggera diminuzione (-2,9 %) rispetto all’anno precedente, a conferma di un andamento che ha portato a una diminuzione complessiva di circa un quinto dei delitti denunciati nel periodo 2013- 2019. I delitti denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria nel 2020 segnano una diminuzione complessiva, legata all’impatto della pandemia, fatta eccezione per i delitti riguardanti le truffe informatiche e i delitti legati al cybercrime. In Campania, in particolare, si evidenzia un decremento progressivo del numero totale di delitti dal 2016 al 2020 ed un decremento della voce “altri delitti” (tra cui rientrano anche i reati contro la pubblica amministrazione) dall’anno 2019 all’anno 2020.

Tabella 4: Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Campania.

Tipo di delitto	2016	2017	2018	2019	2020
strage	4	0	4	0	1
omicidi volontari consumati	82	53	43	35	37
omicidi colposi	140	145	148	174	158
percosse	1322	1464	1496	1468	1412
lesioni dolose	6750	7056	7395	7014	5373
minacce	8714	8813	9755	9504	8731
sequestri di persona	123	117	150	88	85
ingiurie	2009	325
violenze sessuali	307	301	321	334	311
atti sessuali con minorenne	47	45	38	41	38
corruzione di minorenne	8	11	15	10	4
sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	85	81	51	41	42
pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico	36	29	33	81	59
furti	111778	107009	105251	98484	72738
rapine	7917	7082	6063	4828	3624
estorsioni	1307	1223	1305	1200	1151
truffe e frodi informatiche	18206	18593	20566	20574	24213
delitti informatici	638	604	915	1105	1486
contraffazione di marchi e prodotti industriali	1490	1334	979	998	642
violazione della proprietà intellettuale	285	206	141	92	26
ricettazione	2632	2404	2033	1791	1403
riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita	237	211	274	208	211
usura	48	52	46	38	47
danneggiamenti	10224	10424	10569	10612	9145
incendi	1241	1603	483	884	945
danneggiamento seguito da incendio	605	681	553	619	516
normativa sugli stupefacenti	2998	3409	3373	3060	2562
attentati	60	61	34	24	17
associazione per delinquere	110	96	93	67	61
associazione di tipo mafioso	31	28	35	72	50
contrabbando	279	329	399	363	450
Altri delitti	42816	43897	45047	47241	46754
totale	222685	217846	217743	211182	182419

Fonte: ISTAT http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS

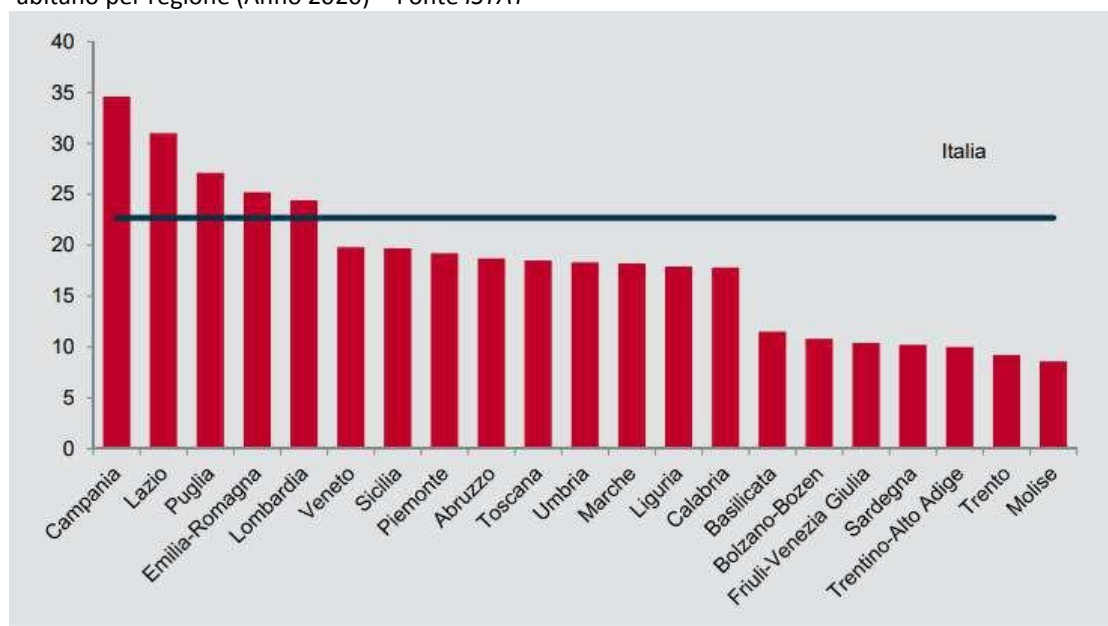
Tabella 5: Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Campania. Tasso di delittuosità valori per 100.000 abitanti.

Dato		delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria (valori per 100.000 abitanti)				
Identità autore nota		Totale				
Periodo del commesso delitto		durante l'anno di riferimento				
Tipo di delitto		Totale				
Selezione periodo		2016	2017	2018	2019	2020
Territorio						
Campania		3809,9	3734,7	3745	3645	3202,6
Caserta		3404,1	3312,8	3244,1	3126,8	2776,4
Benevento		2338,8	2379,7	2130,4	2200	1909,3
Napoli		4373,7	4212,8	4331,6	4202,8	3648,8
Avellino		2760,3	2751,9	2647,4	2696,1	2494,6
Salerno		3321,3	3442,3	3326,2	3220,7	2879,7

Fonte ISTAT

In Campania però la percezione di una criminalità “molto o abbastanza presente” è alta. Nel 2020 il 22,7% delle famiglie italiane indica il rischio di criminalità come un problema presente (molto o abbastanza) nella zona in cui abitano. Il valore è in diminuzione negli ultimi anni e la tendenza si conferma anche nel 2020 in calo del 2,9% rispetto al 2019. La Campania è la regione in cui tale rischio è percepito maggiormente (34,6% delle famiglie), seguita da Lazio (31,0%), Puglia ed Emilia-Romagna (rispettivamente 27,1% e 25,2%).

Tabella 6: % di famiglie per giudizio su rischio di criminalità (molto o abbastanza presente) nella zona in cui abitano per regione (Anno 2020) - Fonte ISTAT



La corruzione, in particolare, è stata oggetto di specifiche pubblicazioni Istat, datate 2017 e 2019 6. Relativamente alla percezione ed agli atteggiamenti nei confronti della corruzione e della possibilità di denuncia emerge che circa un terzo dei cittadini ritiene inutile denunciare la corruzione e, in generale, il rapporto dei cittadini italiani con il fenomeno

corruttivo si mostra articolato e complesso. Un quarto delle persone di 14 anni e più considera la corruzione un fatto naturale e inevitabile (il 25,8% si dichiara molto o abbastanza d'accordo con tale affermazione); oltre il 60 per cento ritiene pericoloso denunciare fatti di corruzione e oltre un terzo (36,1%) lo ritiene inutile. La percezione dell'inevitabilità della corruzione è di poco più elevata al Sud (27,9%) mentre nei confronti della denuncia i residenti del Nord ritengono in misura maggiore che sia pericolosa (66,7% degli abitanti del Nord-ovest e 64,7% di quelli del Nord-est) o inutile (37,2% e 38,6%). La Campania fa registrare valori percentuali più alti rispetto al dato medio nazionale per tutti e tre i comportamenti percepiti nei confronti del fenomeno corruttivo (inevitabilità, inutilità e pericolosità) e, comunque, valori più alti dell'area omogenea di riferimento.

Tabella 7: Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per ripartizione territoriale. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Denunciare fatti di corruzione è inutile	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso
Campania	31,7	38,1	55,0
Nord-Ovest	26,7	37,2	66,7
Nord-Est	26,9	38,6	64,7
Centro	23,0	33,6	57,7
Sud	27,9	36,2	55,3
Isole	22,3	33,2	53,2
Italia	25,8	36,1	60,4

Fonte ISTAT: La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie del 12 ottobre 2017" e "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"
<https://www.istat.it/it/files//2019/03/Report-Senso-civico.pdf>

I valori dei predetti indicatori di percezione della corruzione restano sostanzialmente invariati anche al mutare dei profili professionali del campione indagato dall'ISTAT.

Tabella 8: Persone di 15 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per posizione nella professione. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Denunciare fatti di corruzione è inutile	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso
Dirigenti, Imprenditori, Liberi professionisti	23,0	32,5	53,2
Direttivi, Quadri, Impiegati, Intermedi	22,4	31,3	57,6
Operai, Apprendisti	28,9	39,9	63,4
Lavoratori in proprio e Coadiuvanti	30,5	38,5	61,5
In cerca di nuova occupazione	27,2	38,8	60,2
In cerca di prima occupazione	28,8	34,5	53,9
Casalinghe	25,8	38,8	62,1
Studenti	25,1	29,6	54,9
Ritirati dal lavoro	24,4	36,9	64,3
Altra condizione	28,1	38,1	58,7
Totale	25,8	36,1	60,5

Fonte: ISTAT "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"

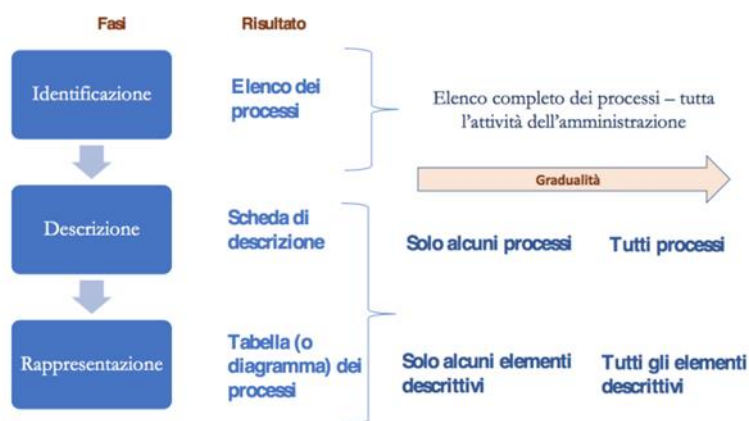
Ulteriori dati possono trarsi dalle relazioni presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 della Corte dei conti della Campania. Nel 2020 sono stati introdotti n. 73 giudizi, e ne sono stati definiti n. 121, di cui n. 48 di condanna (39% del

totale) per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro. Le decisioni hanno riguardato varie tematiche, tra cui: le somme versate all'Unione europea per violazione delle direttive comunitarie, la mancata applicazione della spending review in materia di spese sanitarie, il conferimento di incarichi dirigenziali senza laurea, l'occupazione abusiva o a canoni sottostimati di immobili pubblici, l'indebito finanziamento di perdite di esercizio di una società partecipata, il mancato versamento all'amministrazione di compensi per incarichi extraufficio non autorizzati, l'erogazione di indennità e compensi incentivanti non dovuti. Rivestono inoltre interesse le sentenze che hanno affrontato il tema del danno all'immagine alla pubblica amministrazione e la valutazione del *clamor fori* derivante dall'articolo giornalistico – contenente una notizia su episodi corruttivi e dunque recanti discredito all'amministrazione – su siti web, forum e blog che, al di là dell'effettiva conoscenza, appaiono molto più rilevanti e forieri di discredito rispetto ai quotidiani cartacei (in ragione della potenzialità di divulgazione della notizia su scala non strettamente locale, nonché la sua permanenza nel sistema di archivi informatici fruibili attraverso i motori di ricerca).

2.2 L'analisi del contesto interno

Tale analisi riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.

L'analisi del contesto interno riguarda – da una parte – la struttura organizzativa dell'amministrazione/ente e – dall'altra parte – la mappatura dei processi, che rappresenta l'aspetto centrale e più importante finalizzato ad una corretta valutazione del rischio.



L'A.O.R.N. Santobono-Pausilipon

L'Azienda Ospedaliera "Santobono-Pausilipon" è costituita quale Azienda Ospedaliera Pediatrica di Rilievo Nazionale ad Alta Specializzazione e Centro di Emergenza Regionale ai sensi dei DD.PP.CC.MM. 08.04.93 e 23.04.93 e 07.12.95, dell'Art.14 L.R. 32/94, del D.P.G.R.C. n. 2230 del 28.01.97 e del Decreto del Commissario ad Acta n. 33/2016;

Le attività sanitarie dell'Azienda sono svolte su due presidi ospedalieri:

- Ospedale Santobono, articolato in quattro padiglioni: "Santobono", "Torre", "Volano" e "Ravaschieri", sito in Napoli alla Via M. Fiore, 6.

- Ospedale Pausilipon, sito in Napoli alla Via Posillipo, 226.

Le attività di direzione strategica, le attività amministrative centrali e quelle del polo didattico, sede del Corso di Laurea in Scienze Infermieristiche Pediatriche, sono svolte presso l'ex Ospedale Ravaschieri.

Sorti in origine come centri di prevenzione antitubercolare, gli ospedali Santobono e Pausilipon hanno fatto parte per molti decenni dello stesso Ente Ospedaliero Regionale Pediatrico, meglio conosciuto come "Ospedali Riuniti per Bambini di Napoli".

Posti in due zone diverse della città, i due ospedali traggono la loro denominazione dalle aree sulle quali sorsero: "*Santobono*" dal nome della proprietà, in origine "Parco di Villa Caracciolo di Santobono" e "*Pausilipon*", dal nome della zona collinare di Posillipo, letteralmente "tregua dal dolore".

La sede amministrativa e legale dell'Azienda è allocata al civico 8 di Via Ravaschieri, in prossimità della Riviera di Chiaia, nei locali che furono del primo ospedale chirurgico pediatrico italiano, costruito dalla Duchessa Teresa Fieschi Ravaschieri, in memoria della figlia Lina Ravaschieri, deceduta in tenera età

L'Azienda ha personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale e sviluppa la sua attività nel contesto e nei limiti delle legislazioni e delle normative comunitaria, nazionale e regionale. Entro tali limiti essa agisce con autonomia organizzativa, amministrativa, tecnica, patrimoniale, contabile e gestionale.

Il funzionamento dell'Azienda è disciplinato da Atto Aziendale di diritto privato, prodotto ai sensi dell'Art. 3 bis del D.Lgs. 502/92 e s.im.

L'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale Santobono Pausilipon, unica azienda ospedaliera pediatrica del Sud Italia, costituisce uno dei principali poli nazionali di riferimento nell'assistenza pediatrica sia nel settore dell'emergenza-urgenza che dell'alta complessità e della riabilitazione intensiva. E' dotata di oltre 430 posti letto, articolati in 20 differenti discipline esclusivamente dedicate alle cure del neonato e del bambino. L'AORN Santobono-Pausilipon effettua 90mila prestazioni all'anno di Pronto Soccorso.

Principali ruoli e funzioni di riferimento assegnati all'AORN "Santobono-Pausilipon":

- Centro Regionale della Grande Emergenza pediatrica, articolato nelle seguenti attività di emergenza specialistica (DCA 103/2018):
 - Terapia Intensiva Pediatrica;
 - Neurochirurgia pediatrica;
 - Ortotraumatologia;
 - Emergenze nefrologiche, dialisi pediatrica e neonatale;
 - Chirurgia neonatale e malformativa complessa;
 - Emergenze cardio-pneumologiche complesse;
 - Emergenze oculistiche ed ORL complesse;
 - Emergenze neurologiche complesse;
 - Emergenze ematologiche ed oncologiche;
 - Emergenze neuropsichiatriche infantili;
 - Inalazione di corpi estranei con rischio immediato per le funzioni vitali;
 - Ingestione di corpi estranei con rischio immediato per le funzioni vitali;
- Per le grandi ustioni ed i gravi avvelenamenti: spoke dell'Hub Regionale dell'A.O. Cardarelli;

- Per le emergenze infettivologiche complesse e neuro-infettivologiche: spoke dell'Hub Regionale del P.O. Cotugno (A.O. dei Colli);
- Terapia Intensiva Neonatale di Alta Specialità con bacino di utenza regionale ed extraregionale per l'assistenza al neonato chirurgico affetto da patologie ultra-specialistiche neurochirurgiche, Oculistiche e Nefro-Urologiche (DCA 103/2018);
- Centro Trauma ad Alta specializzazione (CTS) per l'età pediatrica della rete Regionale per il Trauma (DCA 103/2018);
- Centro riferimento regionale disturbi della nutrizione adolescenziale (DCA 103/2018);
- Hub Regionale della Rete Oncologica pediatrica (DCA 103/2018);
- Hub pediatrico per la Rete pediatrica di riabilitazione intensiva ad alta specializzazione robotica (cod. 56) e neuroriabilitazione (cod.75.) (DCA 103/2018);
- Unico Centro Regionale di Neurochirurgia pediatrica (Cod. Min. n.76);
- Centro di Riferimento per la Dialisi neonatale e follow up trapianto di rene;
- Centro Regionale per le Emocoagulopatie in età pediatrica;
- Centro Regionale per l'Obesità infantile;
- Centro di Trapianto di cellule staminali e Midollo allogenico ed autologo, abilitato all'effettuazione del trapianto aploidentico (certificazione di qualità JACIE e CNT/CNS) Unico del Sud Italia;
- Banca di cellule di cordone Ombelicale e Criopreservazione di cellule staminali con annessa Unità di Aferesi e Manipolazione Cellulare (accreditamento EFI -European Federation Immunogenetics);
- Centro di Terapia sub Intensiva Respiratoria Pediatrica (DGRC n.378/2021: n. 8 posti letto attivi);
- Centro di Riferimento Regionale per 878 malattie rare articolate per le 6 classi di riferimento di seguito indicate:
 - Malattie dell'apparato genito-urinario (cod. ICD9-CM da 580 a 629);
 - Malattie del sangue e degli organi ematopoietici (cod. ICD9-CM da 280 a 289);
 - Malformazioni congenite (cod. ICD9-CM da 740 a 759)
 - Malattie del sistema nervoso e organi di senso (cod. ICD9-CM da 320 a 389);
 - Malattie delle ghiandole endocrine, della nutrizione, del metabolismo e disturbi immunitari (cod. ICD9-CM da 240 a 279);
 - Malattie del sistema circolatorio (cod. ICD9-CM da 390 a 459);
- Centro di Riferimento Regionale per Fenilchetonuria (DCA 30/2019);
- Nodo regionale della Rete di Genetica medica (DCA 58/2018);
- Centro di Riferimento Regionale di Terapia del Dolore, Hospice e Cure Palliative Pediatriche (DCA n. 22 del 10.03.2015);
- Centro Regionale pediatrico di Nutrizione Clinica, NAD e Dietetica - DGR n.236 del 16/02/2005;

- Unico Centro Regionale impianti cocleari, DGR 262/06;
- Unico Centro Regionale Retinopatia del pretermine DGR 1401/06;
- Centro della Rete Regionale OTI (Ossigeno terapia iperbarica) - DGCR n. 40 del 16 gennaio 2004 - BURC n.9 del 1° marzo 2004;
- Centro di riferimento nazionale nel settore Rare Renal Disease ai fine della partecipazione alle reti di riferimento europee - European reference network (ERN) – (Direttiva 2011/24/UE con D.lgs 4 marzo 2014, n. 38);
- Centro regionale per l'assistenza ai bambini affetti da infezione da Sars-CoV-2 che necessitano di cure intensive e sub intensive (Direzione Generale per la Tutela della Salute e Coordinamento del SSR con nota n.167238 del 18/03/2020);
- Servizio di Trasporto per le Emergenze Neonatali;
- Centro Regionale Terapia genica SMA;
- Centro Trapianto renale (di prossima attivazione);
- Registro tumori infantili della Regione Campania.

La missione strategica dell'Ospedale Santobono è soddisfare i bisogni assistenziali di tutti i cittadini in età pediatrica, garantendo prestazioni di prevenzione cura e riabilitazione efficaci, efficienti e tempestive, erogate nel rispetto della persona ed in condizioni di assoluta sicurezza.

In considerazione della peculiarità delle proprie attività, l'Azienda opera per la tutela della salute dei bambini della Regione Campania e di qualsiasi altro minore che ne abbia titolo e diritto.

Sono elementi specifici della missione aziendale:

- assicurare la risposta adeguata alle emergenze pediatriche complesse per l'intero bacino regionale di riferimento;
- offrire cure specialistiche in ambito pediatrico, promuovendo ed aggiornando le competenze e garantendo l'evoluzione dei servizi in coerenza con l'evoluzione scientifica e tecnologica.

L'Azienda si ispira ai seguenti valori e principi fondamentali:

- a) Eguaglianza per cui l'accesso ai servizi pubblici deve essere uguale per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche;
- b) Imparzialità per cui chi eroga un servizio deve tenere un comportamento giusto, obiettivo, imparziale;
- c) Continuità per cui l'erogazione del servizio deve essere continua, regolare, senza interruzioni;
- d) Diritto di scelta per cui l'utente ha diritto di scegliere dove e a chi richiedere la prestazione;
- e) Partecipazione per cui deve essere garantita la partecipazione del cittadino per tutelarne il diritto alla corretta fruizione del servizio;
- f) Efficienza gestionale ed organizzativa, intesa come flessibilità e capacità di adeguare i comportamenti, l'uso delle risorse e la varietà dei servizi ai continui e rapidi cambiamenti interni ed esterni all'azienda;
- g) Efficacia ed appropriatezza, intese come insieme di strumenti, di tempi, di azioni supportate da evidenze di efficacia in termini di risultati di

salute e capaci di raggiungere gli obiettivi assistenziali ed organizzativi scelti come priorità;

- h) Sicurezza, intesa come insieme di tecnologie, regole, procedure e comportamenti finalizzati a garantire la massima tutela per i pazienti che usufruiscono delle prestazioni e degli operatori che lavorano nei servizi;
- i) Trasparenza, come impegno a garantire la libera circolazione delle informazioni sulle risorse impiegate e sui risultati ottenuti, la visibilità dei processi decisionali e delle politiche aziendali, l'esplicitazione dei criteri su cui si basano le scelte di politica sanitaria, la definizione dei livelli di responsabilità e di autonomia;
- j) affidabilità ossia capacità di rispettare gli impegni presi e adeguare continuamente la politica sanitaria e le azioni intraprese alle reali necessità della popolazione servita;
- k) Semplificazione, ossia adozione, di meccanismi di deburocratizzazione dei percorsi di accesso ai servizi che elimini duplicazioni e ridondanze.
- l) Incoraggia tutte le forme di integrazione, partecipazione e collaborazione con il più ampio contesto sociale per rispondere in modo integrato e flessibile alla complessità e variabilità dei bisogni della popolazione.

L'Azienda esplica la propria missione e seleziona i propri principi operativi:

- 1. adottando come metodo fondamentale la programmazione basata sulle risorse disponibili ed operando nel rispetto del vincolo di bilancio;
- 2. consolidando il processo di decentramento dei poteri attraverso la dipartimentalizzazione delle attività e dei servizi;
- 3. realizzando un sistema di verifica e revisione continua della tipologia, quantità e qualità delle prestazioni rese, orientato ai criteri della assicurazione della qualità, dell'appropriatezza e della prevenzione del rischio.

Nel perseguire la propria missione l'Azienda si propone alla collettività come insieme di persone, organizzate in funzioni e servizi, che:

- a) pongono i bisogni dei bambini assistiti al centro del proprio agire professionale, indipendentemente dal ruolo e dalla responsabilità;
- b) aderiscono ai documenti internazionali e nazionali in tema di tutela dei diritti dei minori ed orientano a tale tutela la propria azione;
- c) sviluppano e consolidano competenze pediatriche specialistiche, anche attraverso lo studio, la ricerca, la formazione e l'aggiornamento;
- d) progettano e realizzano, in forma dinamica ed evolutiva, modalità assistenziali e di erogazione di servizi per la cura del neonato, del bambino e dell'adolescente.

Quale atto integrante, operativo e di sostegno, dell'esercizio della propria missione, l'Azienda aderisce all'Associazione degli Ospedali Pediatrici Italiani, nell'ambito della quale concorre a promuovere l'assistenza specialistica pediatrica ed a sostenere a livello nazionale le problematiche e le peculiarità delle Aziende ospedaliere pediatriche e materno-infantili.

In relazione al modello organizzativo, dall'analisi del contenuto interno è emerso innanzitutto come esso sia ispirato ai criteri di efficienza, di efficacia, di economicità, di qualità, di equità e di appropriatezza delle prestazioni e dei servizi sanitari e amministrativi. L'organizzazione aziendale è finalizzata alla integrazione delle peculiari attività che caratterizzano l'Azienda, sia al proprio interno che con quella delle altre strutture sanitarie della Regione, nell'ambito del sistema delle reti assistenziali previste dalla programmazione regionale. In tale contesto l'Azienda opera anche per la costituzione di Dipartimenti Interaziendali con altre Aziende del SSR, finalizzati alla integrazione di funzioni, processi e percorsi assistenziali, alla ottimizzazione dell'uso delle risorse ed al miglioramento della qualità dei servizi.

In relazione al governo dell'Azienda, è opportuno specificare che l'A.O.R.N. adotta come strategici i principi e le logiche del governo clinico, inteso come la continua e attiva ricerca della massima appropriatezza dei comportamenti professionali e delle prestazioni erogate, in quanto possibili sulla base delle risorse disponibili. D'altro canto viene promosso anche promuove il governo assistenziale, attraverso la valorizzazione del ruolo e della responsabilità delle professioni sanitarie nonché orientando la strutturazione, anche logistica, dei servizi, al criterio dei livelli assistenziali e della intensità di cura.

Articolazione aziendale

Dipartimento di area critica	UOC/UOSD/UOS
	U.O.C. Terapia Intensiva Neonatale e Neonatologia
	U.O.C. Terapia Intensiva Pediatrica
	U.O.C. Anestesia e Centro di Medicina Iperbarica
	U.O.S.D. Ospedalizzazione Domiciliare e cure domiciliari complesse
	U.O.S.D. Attività anestesilogiche operatorie
	U.O.S.D. Anestesia e Terapia Intensiva Pediatrica Pausilipon
	U.O.S.D. Centro di Riferimento Regionale Terapia del Dolore e Cure Palliative Pediatriche
Dipartimento di Pediatria Generale e d'Urgenza	UOC/UOSD/UOS
	U.O.C. Pediatria d'urgenza, P.S. e Terapia sub-intensiva

	U.O.S. Centro Pediatrico regionale anti veleni
	U.O.C. Pediatria Generale e Immuno-Reumatologia
	U.O.C. Pediatria delle malattie croniche e multifattoriali
	U.O.S.D. Genetica Medica
	U.O.S.D. Malattie Metaboliche
	U.O.S.D. Day-Hospital Pediatrico e pre-ospedalizzazione
	U.O.S.D. Cardiologia Pediatrica
Dipartimento di Chirurgia Pediatrica	UOC/UOSD/UOS
	U.O.C. Chirurgia Pediatrica e Day-Surgery
	U.O.S. Chirurgia ad indirizzo andrologico
	U.O.C. Chirurgia Pediatrica Neonatale e d'Urgenza
	U.O.S. Chirurgia Mini-Invasiva
	U.O.C. Urologia Pediatrica
	U.O.S. Chirurgia Trapianatologica
	U.O.S.D. Chirurgia ad indirizzo oncologico
	U.O.S.D. Chirurgia Plastica e Centro Pediatrico Regionale Ustioni
Dipartimento Neuroscienze e Riabilitazione	UOC/UOSD/UOS
	U.O.C. Neurochirurgia Pediatrica
	U.O.C. Neurologia e Neuroriabilitazione
	U.O.C. Neuroradiologia
	U.O.S. D. Neuropsichiatria Infantile
	U.O.S.D. Malattie Neuro-endocrine e Centro Obesità
	U.O.S.D. Chirurgia cranio maxillo-facciale
	U.O.S.D. Neurochirurgia Funzionale

Dipartimento di Oncologia, Ematologia e Terapie Cellulari	UOC/UOSD/UOS
	U.O.C. Oncoematologia Pediatrica
	U.O.C. - Oncologia Pediatrica
	U.O.C. - Trapianto di Cellule Ematopoietiche e Terapie Cellulari
	U.O.S.D. Day-Hospital Oncologico
	U.O.S.D. Medicina Trasfusionale
	U.O.S.D. Neuro Oncologia
	U.O.S.D. BASCO Manipolazione Cellulare e Immunogenetica
Dipartimento dei Servizi Sanitari	UOC/UOSD/UOS
	U.O.C. Diagnostica per Immagini
	U.O.C. Patologia Clinica
	U.O.C. Anatomia Patologica
	U.O.S. Istopatologia Gastrointestinale Pediatrica
	U.O.S.D. Diagnostica per Immagini Pausilipon
	U.O.S.D. Patologia Clinica Pausilipon e Diagnostica Immunoallergologica avanzata
	U.O.S.D. Diagnostica per Immagini in Emergenza Urgenza
Area di Staff Sanitario	UOC/UOSID/UOS
	U.O.C. Direzione Medica P.O. Pausilipon e servizi sanitari decentrati
	U.O.C. Direzione Medica P.O. Santobono
	U.O.C. Farmacia
	U.O.S. Farmacia P.O. Pausilipon e UFA
	U.O.C. Servizio delle professioni sanitarie
	U.O.S.I.D. Outpatient e liste di Attesa
	U.O.S.I. D. Rischio Clinico
	U.O.S.I.D. Centro Regionale Pediatrico di Nutrizione Clinica NAD e Dietetica
Area di Staff Amministrativo	UOC/UOSID/UOS
	UOC Acquisizione Beni e Servizi

	UOC Affari Generali
	UOC Gestione Economica Finanziaria
	UOC Gestione Risorse Umane
	UOC Affari Legali
	UOC Tecnico Patrimoniale e ICT
	UOS Ingegneria Edile
	UOSID Patrimonio e Contratti
Area di Staff Strategico	UOC/UOSID/UOS
	UOC Programmazione
	UOC Controllo di Gestione
	UOC Ricerca clinica e traslazionale
	UOS Laboratori di Ricerca e Biobanca
	UOSID Epidemiologia, Biostatistica e Registro Tumori Infantili
	UOSID Relazioni Sindacali-Istituzionali e Servizio Ispettivo Generale
	UOSID Sistemi e Flussi Informativi aziendali
	UOSID Sicurezza Prevenzione e Protezione
	UOSID Formazione e Comunicazione
	UOSID Controllo Interno e Tutela Privacy
	UOSID Bioingegneria
	UOSID Segreteria Generale

LEGENDA

UOC
UOS - ARTICOLAZIONE INTERNA UOC
UOSD
UOSID

Organigramma AORN Santobono-Pausilipon

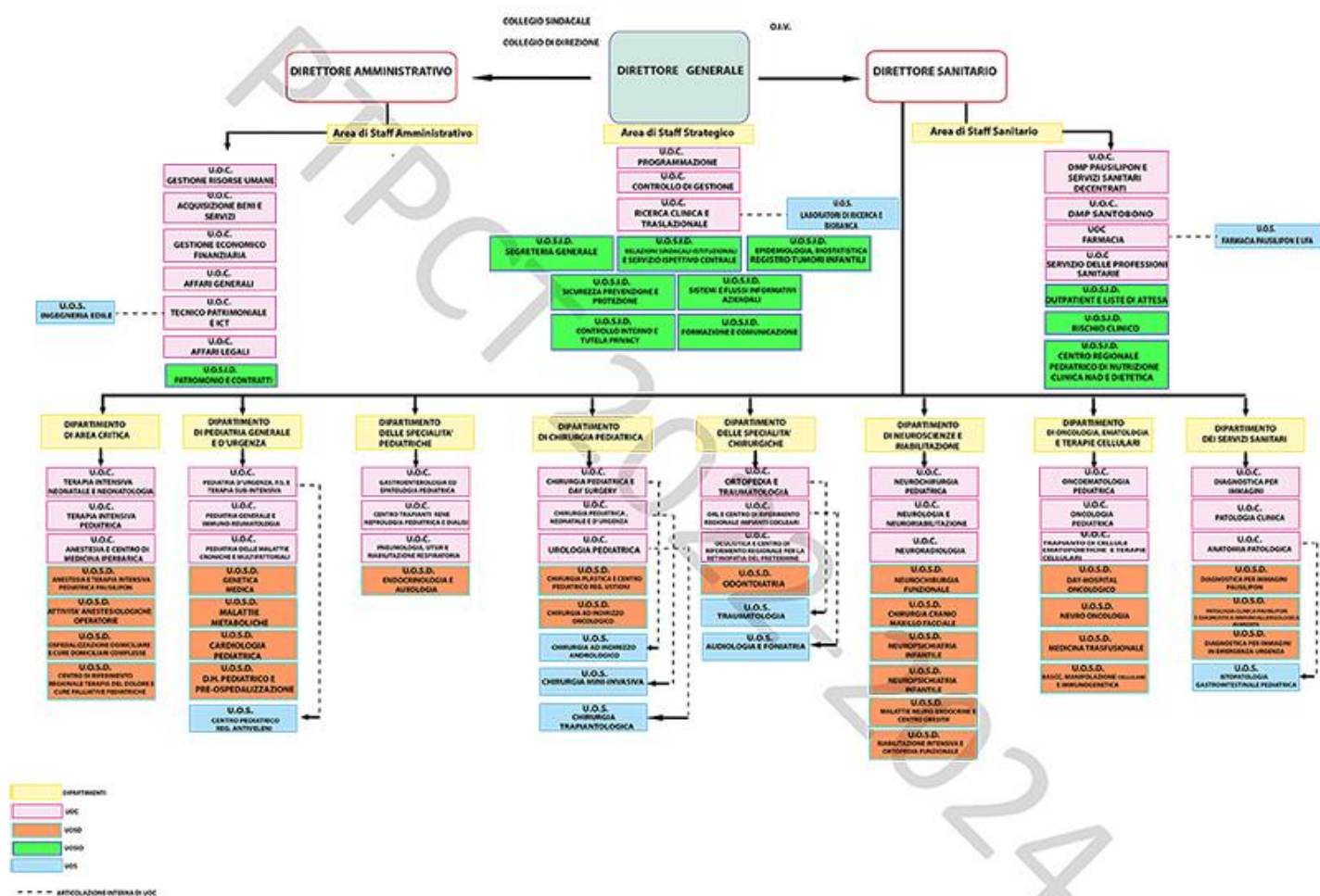


Fig. 1. Anatomia

Criticità

A fronte della importanza e della complessità del ruolo svolto, l'Azienda si trova da anni in situazione di grave criticità organizzativa, quasi interamente riferibile alle problematiche dell'assetto strutturale e della logistica.

L'attuale assetto presenta i seguenti problemi:

- una carenza grave di spazi per le assistenziali e di supporto, che rendono difficile il mantenimento di adeguati livelli di assistenza e limitano la possibilità di introduzione di nuove tecnologie e nuovi specifici percorsi assistenziali, tanto a fronte delle mutate esigenze derivanti dalla tipologia della domanda, dagli aspetti normativi, di sicurezza e di umanizzazione delle cure;
- le attività sono disperse tra due presidi ospedalieri ed una sede amministrativa con in più attività residuali ancora presenti al Presidio Annunziata. I presidi sono lontani tra loro, situati in aree altamente congestionate avendo, fra l'altro, al proprio interno, raggiunto da tempo i limiti edificatori imposti dalle vigenti normative edilizie comunali che rendono estremamente difficoltosi gli adeguamenti normativi sia strutturali che impiantistici, impedendone di fatto l'incremento dei servizi sanitari alla popolazione;
- in termini gestionali e delle risorse umane e finanziarie le attività così strutturate presentano gravi diseconomie, dovendosi prevedere duplicazione di servizi sia sanitari che di supporto e logistica, con particolare riferimento alla sicurezza ed integrazione delle cure prestate presso il P.O. Pausilipon, che, svolgendo attività oncologica pediatrica, richiede la massima integrazione con altre specialità, attualmente presenti nel distante P.O. Santobono;
- ai fini dell'assetto della complessiva rete regionale di offerta pediatrica, l'attuale configurazione non consente la piena integrazione, anche strutturale, con altre attività specialistiche pediatriche presenti nei Policlinici e in altre Aziende Ospedaliere;
- le attività di riabilitazione intensiva e di neuroriabilitazione non sono realizzabili nella misura prevista dalla programmazione regionale, in quanto richiedenti ampi e specifici spazi per ospitare le attività di degenza, le procedure fisico-riabilitative e la riabilitazione robotica;
- nell'attuale assetto non sono opportunamente garantibili tutti i percorsi di umanizzazione delle cure, che costituiscono il marchio specifico di una evoluta assistenza pediatrica, e che prevedono spazi per il gioco, la scuola, l'accoglienza dei genitori ed ambienti di cura, ampi, moderni e confortevoli;
- la configurazione attuale degli spazi può essere pregiudizievole per il riconoscimento dell'Azienda quale IRCCS, in quanto non sono individuabili luoghi specifici e separati per le attività di ricerca, ed è ridotta la possibilità di realizzare tutte le innovazioni tecnologiche necessarie per alimentare i percorsi di ricerca stessi.

Il progetto del Polo Ospedaliero Pediatrico Nuovo Santobono

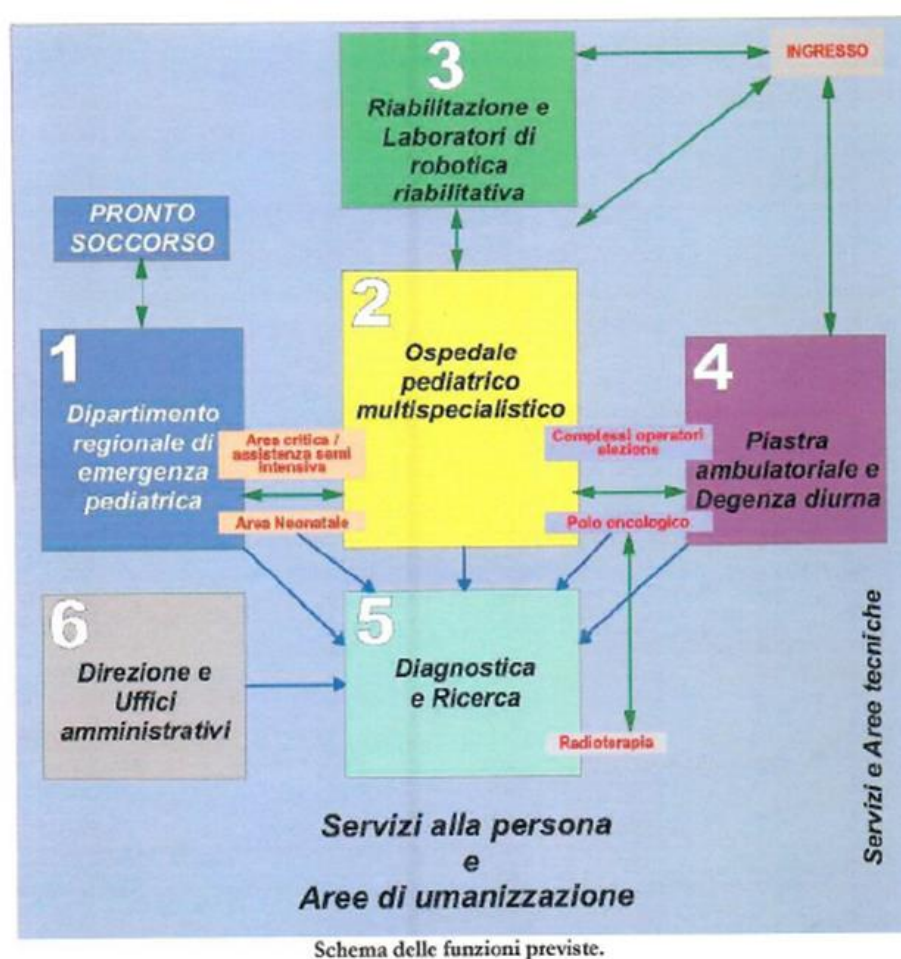
La soluzione immaginata per superare le criticità di cui sopra, è la realizzazione di un nuovo Polo Pediatrico, che possa rispondere alle presenti e future esigenze assistenziali della popolazione pediatrica e meridionale.

Allo scopo, la Regione Campania ha previsto un apposito stanziamento a valere sulle risorse dell'art. 20 della L. 67/88 ed è stato attivato il relativo iter amministrativo. Il 14 settembre 2021 è stata avviata la conferenza dei servizi ed il 06 aprile 2022 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma finalizzato alla realizzazione del Nuovo Polo Ospedaliero Pediatrico "Nuovo Santobono".

L'area individuata ha un'estensione di circa 8,5 ettari ed è localizzata nella zona orientale di Napoli nel quartiere Ponticelli, delimitata da via Argine Luca Pacioli, via Cupa Lettieri e via Virginia Woolf.

Articolazione delle aree funzionali previste

L'Ospedale Nuovo Santobono con una dotazione complessiva di posti letto articolati in oltre 25 differenti sub specialità pediatriche medico-chirurgiche, si articolerà nelle seguenti aree funzionali:



DIPARTIMENTO REGIONALE EMERGENZA PEDIATRICA:

Strutturato in aree di assistenza intensiva e sub intensiva multispecialistiche un complesso Operatorio autonomo ed un servizio di diagnostica per immagini; l'intera area, ad alto contenuto tecnologico, è dedicata a soddisfare la domanda di assistenza complessa in emergenza urgenza pediatrica e neonatale per l'intero bacino regionale;

OSPEDALE PEDIATRICO MULTISPECIALISTICO:

Con posti letto ordinali dedicati ad attività elettive e ultra-specialistiche in fase acuta; l'area prevede un complesso Operatorio autonomo, attrezzato per la chirurgia robotica;

PIASTRA AMBULATORIALE E DI DEGENZA DIURNA:

Dotata di posti letto dedicati alle attività in Day Surgery multispecialistico ed in Day Hospital per discipline mediche; l'area prevede un complesso Operatorio autonomo ed accoglierà oltre 40 ambulatori specialistici;

CENTRALE DELL'OSPEDALE VIRTUALE:

In quest'area vengono concentrati tutti i servizi centrali relativi all'ospedale virtuale, vale a dire le funzioni di telemedicina, teleconsulto, di assistenza a distanza e di monitoraggio da remoto dei pazienti a domicilio con bisogni speciali;

RIABILITAZIONE INTENSIVA E LABORATORI DI ROBOTICA RIABILITATIVA:

Dotato di posti letto post acuti; quest'area prevede una piscina e centro di recupero funzionale ad alta tecnologia robotica;

BLOCCO DIAGNOSTICA E LABORATORI DI RICERCA:

Comprenderà oltre al servizio immuno-trasfusionale ai laboratori di diagnostica clinica, HLA ed aferesi ed alla banca di cellule staminali e di criopreservazione di cellule e tessuti, ai laboratori per la fase I, un polo avanzato di ricerca traslazionale nel settore oncologico e delle malattie rare;

DIREZIONE E UFFICI AMMINISTRATIVI

SERVIZI ED AREE TECNICHE

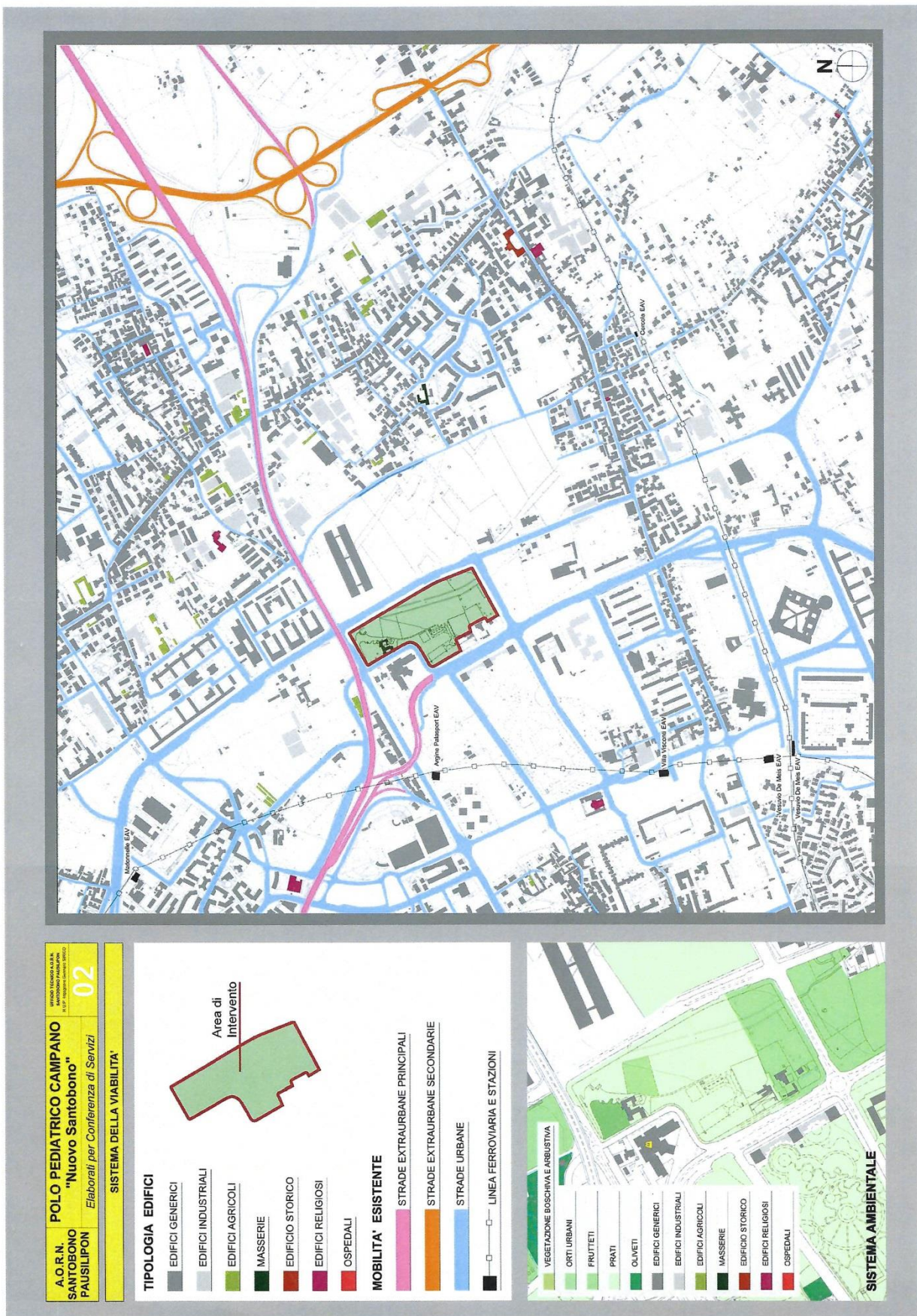
SERVIZI ALLA PERSONA ED AREE DI UMANIZZAZIONE:

Servizi e attrezzature ad uso esclusivo nell' Ospedale:

1. Residenze per i genitori dei degenti;
2. Scuola in ospedale;
3. Pet therapy;
4. Fondazione Santobono Pausilipon e Associazioni malati e pazienti;
5. Mensa e Area relax dipendenti;

Ed alcuni servizi e attrezzature ad uso misto (ospedaliero e di quartiere):

1. Asilo e nido;
2. RSA diurno;
3. Auditorium, mediateca e ludoteca;
4. Parco giochi;
5. Installazioni sportive e per il tempo libero;
6. Associazioni culturali e sociali;
7. Area commerciale;
8. Bar, ristorante;
9. Orti urbani;
10. Laghetto (spazio didattico con farm di supporto anche alla attività di pet therapy);



3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio rappresenta la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure organizzative correttive/preventive (trattamento del rischio).

Si articola in:

- **l'identificazione del rischio**, allo scopo di individuare comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'AORN Santobono-Pausilipon, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo; tale fase ha portato gradualmente alla creazione di un "*Registro degli eventi rischiosi*" nel quale vengono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi;
- **l'analisi del rischio**, con l'obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

Per l'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

- prediligere l'approccio valutativo, accompagnato da adeguate documentazioni e motivazioni;
 - individuare i criteri di valutazione;
 - rilevare i dati e le informazioni;
 - formulare un giudizio sintetico, con adeguata motivazione;
- **la ponderazione del rischio**, per poter stabilire le azioni da intraprendere allo scopo di ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi utilizzano degli indicatori di rischio (*key risk indicators*) che forniscono indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività.

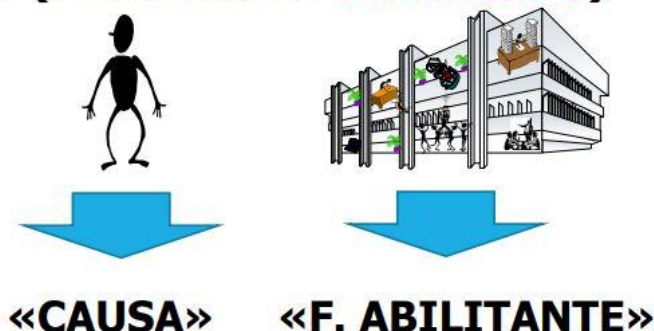
L'identificazione del rischio

L'identificazione e l'analisi dei rischi consistono nella ricerca, nell'individuazione e nella descrizione degli eventi rischiosi possibili in ciascun processo o fase di processo. In attuazione del PNA 2019 l'AORN Santobono-Pausilipon ha introdotto il "Registro degli eventi rischiosi", che individua per ogni processo del Registro una descrizione di potenziali eventi rischiosi.

il "Registro degli eventi rischiosi" costituisce un apposito allegato del presente Piano, **Allegato n. 1**.

Si prevede di sottoporre il "Registro degli eventi rischiosi" a revisione annuale: questo perchè l'individuazione delle fattispecie di rischio non è mai da considerarsi definitiva ma in continua evoluzione, sulla base dell'esperienza e dell'affinamento dell'analisi. La creazione del Catalogo dei rischi ha visto il coinvolgimento di tutti coloro che operano nell'AORN Santobono-Pausilipon (organi di indirizzo, I dirigenti, l'O.I.V. i dipendenti).

COMP. FRAUDOLENTO = f (PERSONA X CONTESTO)



L'analisi del rischio – I fattori abilitanti della corruzione

Il 'Registro degli eventi rischiosi' comprende un set di 'fattori abilitanti' dell'insorgere dei casi di illegalità per ogni processo, come prescritto dal PNA 2019, che ha introdotto questo innovativo concetto *"gli elementi presenti nel contesto di un'organizzazione che agevolano il verificarsi di comportamenti disonesti o fatti di corruzione"*. Una 'rosa' di possibili fattori abilitanti che possono influenzare i processi dell'AORN Santobono-Pausilipon è illustrata nel prospetto che segue:

CARENZE DI TRASPARENZA	Controlli (incl. procedure informatiche) deboli nel disegno e/o nel funzionamento
	Carenze nelle attività di documentazione o di registrazione
	Carenze nel monitoraggio degli output e/o degli outcome del processo
	Carenze nella programmazione/perenne stato di urgenza
MONOPOLI	Monopolio decisionale
	Monopolio di informazioni/conoscenze
	Monopolio delle relazioni
	Carenze nelle competenze degli addetti
DISCREZIONALITA'	Carente definizione dell'organizzazione, delle competenze, delle responsabilità
	Inesistenza o obsolescenza di procedure e regolamenti
	Sovrapposizione / contraddizione tra regole esistenti (interne, esterne, professionali)
	Scarsa consapevolezza etica
	Conflitto d'interessi

Il processo di valutazione e la conseguente gestione del rischio si è svolto secondo il seguente percorso logico-temporale:

- Mappatura dei processi: effettuata a livello decentrato con l'individuazione da parte di ogni struttura aziendale coinvolta dei processi e/o di sotto-processi;

- Identificazione del/i rischio/i;
- Valutazione dei rischi: individuazione dei processi a rischio attraverso un confronto interno al fine di definire le priorità di intervento;
- Analisi e relativa graduazione;
- Trattamento del rischio;
- Monitoraggio di primo livello da parte dei dirigenti responsabili di struttura e successivo monitoraggio di II livello quale azione di coordinamento da parte del RPCT;

La Ponderazione del rischio: previsione di misure e monitoraggio della loro attuazione

L'analisi del rischio ha il duplice obiettivo di analizzare i fattori abilitanti della corruzione (cioè quei fattori che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione come ad esempio la mancanza di trasparenza, la mancanza di misure di trattamento del rischio, la mancanza di normativa...) e stimare il livello di esposizione dei processi al rischio.

Nel presente Piano si è proceduto alla valutazione del rischio secondo le indicazioni del PNA 2019, che prevede un approccio qualitativo.

L'analisi del rischio è stata effettuata con riferimento ad ogni processo e/o sotto-processo/fase, coinvolgendo i dirigenti e gli operatori dei servizi aziendali interessati.

Il metodo di valutazione del rischio proposto per ogni singolo processo presuppone l'incrocio di due indicatori compositi (composti da più variabili), rispettivamente per la Probabilità e per l'Impatto (impatto sull'immagine dell'Azienda, impatto economico-patrimoniale ed extra-patrimoniale, impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio, impatto organizzativo).

4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO – MISURE GENERALI

Per il trattamento del rischio si possono applicare misure generali e specifiche. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe importanti ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Il Codice di Comportamento

L'AORN Santobono-Pausilipon, ai sensi dell'art. 54, comma 5 del D. Lgs 165/2001 è dotata di un proprio Codice di Comportamento. Con deliberazione n. 809 del 15 dicembre 2021, previa procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV, l'AORN Santobono-Pausilipon ha provveduto all'aggiornamento del Codice di Comportamento alla luce delle linee ANAC di cui alla delibera n. 177 del 19/02/2020 con specifici "focus" sulle aree a rischio proprie del SSN come le liste di attesa, l'attività libero-professionale, le

sperimentazioni, rapporti con società farmaceutiche e ditte produttrici di dispositivi medici.

Il Conflitto di interesse

Tutti i dipendenti/collaboratori/consulenti devono, nei loro rapporti esterni con utenti/fornitori/contraenti e concorrenti, comunque curare gli interessi dell'Azienda rispetto ad ogni altra situazione che possa concretizzare un vantaggio personale anche di natura non patrimoniale.

I dipendenti, in particolare il responsabile del procedimento, i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, devono astenersi, ai sensi dell'articolo 6 bis della Legge n. 241/1990, in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto anche potenziale.

Il conflitto di interessi, reale o potenziale, si realizza quando un interesse secondario (economico o non economico) interferisce con un interesse primario; in altre parole quando un interesse privato interferisce con un interesse pubblico che è l'interesse primario cui deve tendere ogni pubblico dipendente. Tale situazione può compromettere l'indipendenza nelle scelte da parte del dipendente/collaboratore/consulente e portare a far prevalere l'interesse secondario e il prefigurarsi di episodi di "mala gestio" con pregiudizio per l'azienda ospedaliera.

L'art. 8 del Codice di Comportamento aziendale (approvato con delibera n. 809 del 15/12/2021), regola il Conflitto d'interesse, anche potenziale, le modalità di astensione e i rapporti con il superiore gerarchico.

Nell'ambito del Codice di Comportamento sono quindi indicate le misure operative cui attenersi.

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere assoggettata all'irrogazione di sanzioni in esito al relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Tutti i dipendenti/collaboratori/consulenti/componenti di commissioni sono tenuti a compilare la modulistica relativa alla dichiarazione di presenza/assenza di conflitti di interesse. E' obiettivo dell'Azienda Ospedaliera implementare i controlli sulle dichiarazioni sottoscritte da dipendenti/collaboratori/consulenti.

Inconferibilità/Incompatibilità di incarichi

Il D.Lgs. n. 39/2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato particolari ipotesi di non conferibilità di incarichi dirigenziali o assimilate:

- in relazione all'attività svolta in precedenza dall'interessato;
- per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione;

Il RPCT provvede a richiedere annualmente e pubblicare sul sito web aziendale nella sezione “Amministrazione Trasparente” le dichiarazioni di incompatibilità ai titolari di incarichi di Unità Operative Complesse ai sensi dell’art. 20 del D. Lgs 39/2013.

Incarichi extraistituzionali

Con deliberazione n. 825 del 21 dicembre 2021 l’AORN Santobono-Pausilipon ha approvato il Regolamento aziendale in materia di incompatibilità e autorizzazione allo svolgimento di incarichi extraistituzionali ai sensi dell’art. 53, comma 3-bis, del D. Lgs n. 165/2001 che dispone gli incarichi vietati ed i criteri per il conferimento o l’autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali.

E’ obiettivo del RPCT procedere nel corso del 2022 ad una integrazione del citato regolamento sui potenziali conflitti di interesse riguardanti gli incarichi conferiti anche da società farmaceutiche e/o da società di produzione/commercializzazione di dispositivi/attrezzature sanitarie prevedendo la sottoscrizione di una dichiarazione di interessi (diretti/indiretti). Gli interessi posseduti saranno valutati prendendo in considerazione quattro fattori: la natura dell’interesse, l’attualità dell’interesse o l’intervallo temporale durante il quale l’interesse si è verificato, la titolarità dell’interesse ovvero la riferibilità dell’interesse ad altra persona (familiare) e la tipologia di attività presso l’Azienda Ospedaliera. Al termine della valutazione degli interessi saranno attribuiti ai singoli professionisti un profilo di rischio, graduato su tre livelli: “alto”, “basso” o “nullo”.

Divieti post-employment (pantouflage)

Altro obiettivo del RPCT nel corso del 2022 è l’adozione del regolamento sul divieto del post-employment (*pantouflage*) ai fini dell’attuazione di quanto disposto ai sensi dell’art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs n. 165/2001 prevedendo:

- l’inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di pantouflage;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall’incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell’obbligo per l’operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall’Autorità ai sensi dell’art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

La Formazione

Il Piano Nazionale 2019 ritorna sull’importanza della formazione riconducendola sempre ad un doppio significato: formazione generale e formazione specifica. La prima ha un valore principalmente etico e culturale con il compito di tenere sempre alta la tensione dell’organizzazione all’integrità e alla legalità. La seconda ha lo scopo di calare questi principi nell’operato quotidiano in base ai compiti specifici svolti da ognuno all’interno

dell'organizzazione. Nel corso del 2021 il RPCT ha richiesto l'attivazione di corsi presso la SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione sulla prevenzione della corruzione nella PA allo scopo di garantire una conoscenza specifica e tecnica in materia di anticorruzione in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Nel corso del 2022 il RPCT ha già dato disposizione di attivazione corsi SNA rivolti ai funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo. Inoltre ha attivato ulteriori corsi allo scopo di ridurre le posizioni infungibili in alcuni settori amministrativi propedeutica alla “rotazione del personale”

La rotazione del personale

La rotazione del personale costituisce uno dei principi introdotti dalla legge 190/2012 e s.m.i. al fine di prevenire il rischio di corruzione.

L'instaurarsi di misure organizzative di rotazione a livello preventivo è pertanto finalizzato a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche di “mala gestio” dell'attività della pubblica amministrazione, evitando che il dipendente pubblico subisca pressioni derivanti dal contatto con i medesimi utenti ed instauri dinamiche inadeguate.

Nel settore della sanità, per stessa ammissione di ANAC, ribadita da ultimo nella Delibera n. 1064 del 13/11/2019 di approvazione del nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2019, l'applicabilità del principio della rotazione presenta, tuttavia, delle criticità peculiari in ragione della specificità delle competenze richieste nello svolgimento delle funzioni apicali e non solo.

Nell'ottobre 2021 il Presidente ANAC (raccomandazione del 21 ottobre 2021) ribadisce l'importanza di tale misura come “strumento fondamentale di prevenzione della corruzione e, pur nel rispetto del principio di autonomia/responsabilità, che caratterizza il sistema delle aziende sanitarie e i suoi sottoinsiemi, il principio della rotazione deve essere un obiettivo effettivo, documentale e pertanto verificabile”.

Il settore clinico è sostanzialmente vincolato dal possesso di titoli e competenze specialistiche, ma soprattutto di expertise consolidate, che inducono a considerarlo un ambito in cui la rotazione è di difficile applicabilità ed occorrerà tener presente soprattutto altre misure di prevenzione.

Il percorso di conferimento di incarichi dirigenziali di struttura complessa nell'area clinica è caratterizzato dalla specificità del profilo che ne può determinare l'infungibilità.

Inoltre, anche gli incarichi amministrativi e/o tecnici richiedono, in molti casi, competenze tecniche specifiche (ad es., ingegneria clinica, fisica sanitaria, informatica, ecc.), e spesso le figure in grado di svolgere questo compito sono in numero molto limitato all'interno di un'azienda (si consideri a titolo esemplificativo la funzione del responsabile del settore protezione e prevenzione).

La rotazione va infatti sempre correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Nonostante queste doverose premesse l'AORN Santobono-Pausilipon nel corso del 2021 e inizio 2022:

- a seguito dell'espletamento di avvisi pubblici per incarichi di direzione di strutture complesse di dirigenza medica, ha conferito n. 7 nuovi incarichi gestionali con conseguente cambio di direzione delle strutture interessate (CCNL 2016-2018 Dirigenza Medica);

- a seguito della deliberazione n. 158/2021 (integrazioni e modifiche dell'Atto Aziendale) e del turnover del personale sono stati conferiti n. 19 incarichi gestionali tra direzione di strutture semplici a valenza dipartimentale e strutture semplici quali articolazioni interne di strutture complesse (CCNL 2016-2018 Dirigenza Medica);
- a seguito di turnover del personale è stato conferito n. 1 nuovo incarico di direzione struttura complessa (CCNL Funzioni Locali 2016-2018 – dirigenza PTA)
- a seguito della deliberazione n. 158/2021 (integrazioni e modifiche dell'Atto Aziendale) sono stati conferiti (con conseguente rotazione del personale) n. 4 incarichi di direzione di struttura semplice anche a valenza dipartimentale (CCNL Funzioni Locali 2016-2018 – dirigenza PTA);
- per il comparto è stata attivata la mobilità interna oltre al turnover del personale.

Altro obiettivo del RPCT è l'adozione del regolamento che normi la rotazione del personale sostituendo quello in vigore di difficile attuazione. Contestualmente, sempre nell'ottica della rotazione del personale, è necessario procedere a regolamentare le nomine dei RUP/DEC.

Tutela del dipendente pubblico che segnali illeciti (c.d. whistleblower)

Con nota n. prot. 15251 del 07/09/2021 il RPCT ha comunicato a tutti i dipendenti dell'AORN Santobono-Pausilipon l'attivazione della piattaforma WhistleblowingPA ai sensi della legge n. 179/2017. La comunicazione di attivazione della piattaforma è stata pubblicata anche sul sito web aziendale per favorirne la diffusione tra i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi in favore dell'Azienda Ospedaliera. E' in itinere la stesura del regolamento sulla tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro secondo le linee guida ANAC approvate con delibera dell'Autorità n. 469/2021.

IL MONITORAGGIO

Il monitoraggio e il riesame rappresentano strumenti volti alla verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e dell'efficacia dei sistemi di prevenzione del rischio adottati in azienda, anche ai fini di identificare aree e progetti di miglioramento all'interno del sistema.

I risultati dell'attività di monitoraggio, costituiscono indicazioni e approfondimenti utili ai fini dell'implementazione della qualità del processo di prevenzione della corruzione e una puntuale fonte d'informazione per il RPCT, utile ai fini della redazione della relazione annuale, e per la predisposizione delle attività future.

Metodologicamente il percorso di monitoraggio si svolge attraverso due ambiti di intervento:

- Controllo sullo stato di attuazione delle indicazioni e delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel Piano;
- Controllo sull'implementazione della sezione "Amministrazione Trasparente".

Nel corso del 2022, a seguito di una approfondita analisi dell'attività di monitoraggio sino ad oggi svolta e nell'ottica di un miglioramento ed arricchimento degli strumenti utili alla prevenzione della corruzione, come previsto nel PNA 2019, si ritiene di procedere alla verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione previste nel presente Piano attraverso un monitoraggio di primo e di secondo livello.

Monitoraggio di II livello - Il monitoraggio di secondo livello è a cura del RPCT, si svolgerà con cadenza semestrale/annuale attraverso la richiesta delle relazioni ai Direttori delle strutture e riguarderà tutti i processi valutati con rischio alto e medio.

Al fine dell'individuazione delle strutture da monitorare saranno applicati i seguenti criteri ragionati:

1. presenza di criticità riscontrate nei precedenti monitoraggi;
2. eventuali segnalazioni pervenute in corso d'anno dalla piattaforma whistleblowing o altri canali;
3. strutture che non hanno fatto pervenire al RPCT la propria autovalutazione (monitoraggio di primo livello).

Monitoraggio di I livello: si svolge con cadenza annuale attraverso relazioni di autovalutazione redatte dai Direttori delle strutture e dai referenti locali, corredate di idonea documentazione a supporto, e riguarda tutte le strutture aziendali ed i processi valutati a rischio.

Criteri di attribuzione dei punteggi: nelle schede di budget è presente un indicatore riferito alla sintesi degli esiti del monitoraggio relativo alla Prevenzione della corruzione e trasparenza con un obiettivo standard fissato in un punteggio >70 punti.

Punti

100 = Integrale adempimento

66 = Prevalente adempimento

33 = Prevalente inadempimento

0 = Nessun adempimento

ALLEGATI

Allegato n. 1 – Registro degli eventi rischiosi

Allegato n. 2 – Adempimenti obblighi di pubblicazione