



Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e di Trasparenza (PTPCT) 2025 – 2027

***Approvato in data 29/01/2025**

INDICE

1. PREMESSA	2
2. OBIETTIVI STRATEGICI.....	4
3. RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DALLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	4



4 RESPONSABILITÀ RPCT	6
5. GESTIONE DEL RISCHIO ATTRAVERSO IL PTPCT.....	8
5.1 LA INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO	8
5.2 ANALISI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO	9
5.3. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO	9
5.4. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO	11
5.5 MAPPATURA DEI PROCESSI.....	16
5.6 VALUTAZIONE DEL RISCHIO: IDENTIFICAZIONE, ANALISI E PONDERAZIONE DEI RISCHI.....	18
5.7 IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO.....	21
6. MISURE DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO	22
6.1 ADOZIONE CODICE ETICO E DI CONDOTTA	22
6.2 ROTAZIONE DEL PERSONALE	22
6.3 FORMAZIONE	23
6.4 CONFERIMENTO INCARICHI.....	23
6.5 FORMAZIONE DI COMMISSIONI, ASSEGNAZIONE UFFICI E CONFERIMENTO INCARICHI.....	24
6.6 PROMOZIONE DELLA CULTURA E DELLA LEGALITA'.....	25
6.7 TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNA LA L'ILLECITO (WHISTLEBLOWING).....	25
6.8 TRASPARENZA.....	28
6.9 OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE	28
6.10 ACCESSO DOCUMENTALE, CIVICO E GENERALIZZATO	29
6.10.1 ACCESSO EX L. 241/1990.....	29
6.10.2 ACCESSO CIVICO EX ART. 5, COMMA 1, D.LGS. 33/2013.....	32
6.10.3 ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	33
6.10.4 TUTELA AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO.....	35
7. TABELLE PROCESSI SENSIBILI, AREE DI RISCHIO E MISURE	37
8. MONITORAGGIO E AUDI.....	47

1. PREMESSA



Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (da ora anche PTPCT) per il biennio 2025 – 2027 rappresenta l'aggiornamento dei precedenti piani anticorruzione.

Il Consorzio Intercomunale per i Servizi Socio Sanitari - C.I.S.S. è un Consorzio di Enti Locali (art.31 d.lgs 267/2000 — TUEL) con oggetto sociale: gestione servizi socio-sanitari di pubblica utilità (non pertinenti alla L. 328/00) e gestione farmacie comunali. Esso è dunque tenuto ad adottare il Piano (che ad oggi costituisce un unico documento – il PTPCT – integrato con quello che, fino al 2016, era un autonomo documento di pianificazione – il PTTI).

Per questo motivo appare necessaria l'adozione del presente Piano, il quale ricomprende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo il CISS con riferimento al rischio.

La gestione del rischio di corruzione rappresenta lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che lo stesso si verifichi. Bisogna intendersi quindi innanzitutto sul concetto di **corruzione**. Con tale termine si fa riferimento ad un concetto più ampio di quello di corruzione intesa in senso penalistico e comprendente i soli reati contro la pubblica amministrazione. Per corruzione amministrativa si intende infatti la cd. “maladministration”, ossia l'assunzione di decisioni (di assetto, di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Al fine di identificare un possibile fenomeno corruttivo occorre dunque prendere in considerazione tutti quegli atti e quei comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse. Considerato che l'attività di prevenzione della corruzione rappresenta un processo i cui risultati si giovano della maturazione dell'esperienza e si consolidano con il tempo, la redazione e l'adozione del Piano triennale di Prevenzione rappresenta lo strumento attraverso il quale sono individuate e definite le strategie prioritarie per la prevenzione ed il contrasto della corruzione.

Il presente Piano è quindi predisposto e adottato ai sensi dell'art.1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, delle varie Linee Guida emanate dall'ANAC e dei diversi PNA e, da ultimo, del PNA 2019 e che consolida “in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati” (p. 10), nonché del PNA 2022.

Il PTPCT tiene conto altresì delle prescrizioni del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli



enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art.1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (cd. “Codice dei contratti pubblici”), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, (rubricato “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (recante il “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”). Nella predisposizione del presente documento si è altresì tenuto conto delle rilevanti modifiche intervenute, negli ultimi due anni, in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza in seguito alla entrata in vigore del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190 e del decreto legislativo n.33 de 14 marzo 2013, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

2. OBIETTIVI STRATEGICI

L'approvazione del Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza è finalizzata alla realizzazione dei seguenti obiettivi strategici: riduzione delle opportunità che si realizzino casi di corruzione; aumento della capacità di scoprire casi di corruzione; creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione.

3. RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DALLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Il Responsabile di prevenzione della corruzione e della trasparenza si occupa della predisposizione del piano di prevenzione (PTPCT). Questi è individuato ai sensi dei commi 7 e 8 della L. 190/2012, dall'Assemblea Consortile, la quale (n. q. di organo di indirizzo) definisce anche gli obiettivi strategici in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza e adotta il PTPCT, su proposta (appunto) del Responsabile. Questi ha il compito di proporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPCT all'organo di indirizzo politico, onde consentirne l'adozione (art. 1, co. 8). Nello stesso termine il RPC è tenuto ad individuare le procedure idonee a selezionare e formare i dipendenti da destinare ai settori maggiormente esposti al rischio corruttivo (art. 1, co. 8).

Il RPC, a partire dal 2016, svolge di regola anche le funzioni di responsabile della trasparenza (art. 43 d.lgs. 33/2013 e art. 1, co. 7, L. 190). Al CISS la funzione di RPCT è svolta dall'avv. Vincenzo Capuano. L'art. 1, co. 7, L. 190/2012, prevede che «l'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico



con piena autonomia ed effettività». In merito a tale nomina, con l'adozione delle Linee guida 1134/2017, l'ANAC ha precisato che la funzione di RPCT deve essere attribuita ad un dirigente che non svolga la propria attività in aree considerate particolarmente esposte al rischio corruttivo, che non si trovi in una posizione di conflitto di interessi e abbia dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo e che la nomina del RPCT deve essere comunicata all'ANAC attraverso la compilazione del modulo pubblicato sul sito istituzionale.

Con deliberazione del CdA del 06/12/2016 è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione l'Avv. Vincenzo Capuano, Direttore Generale. Tale scelta è dovuta al fatto che nel CISS non vi sono altri dipendenti e/o dirigenti e che nel tempo l'avv. Capuano ha sempre tenuto un comportamento integerrimo.

Per quanto riguarda i poteri del RPCT, gli stessi sono descritti nella delibera ANAC 840/2018, cui si rinvia e, da ultimo, nell'allegato al PNA 2022.

Il RPCT **controlla l'adempimento delle misure di prevenzione, segnala l'inadempimento** all'organo d'indirizzo, nonché al soggetto che svolge funzioni di OIV e comunica il nome dei dipendenti inadempienti al Liquidatore.

L'art. 1, co. 7, L. 190/2012 prevede che il RPCT **segnala** all'organo di indirizzo e al soggetto che esercita funzioni di OIV **le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza** e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Nel caso di 'ritorsioni' nei confronti del RPCT per l'attività da questi posta in essere, l'art. 1, co. 7, L.190/2012, prevede espressamente che eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del RPCT, le quali siano collegate allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'ANAC, la quale può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui all'art. 15, comma 3, d.lgs. 39/2013. Tale disposizione prevede che «Il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace».

Per quanto riguarda, in particolare, gli obblighi di trasparenza, l'art. 43, d.lgs. 33/2013, attribuisce a questi il compito di **controllare** l'adempimento degli obblighi di pubblicazione «assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate» e di **segnalare** all'organo di indirizzo politico,



all'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV, «all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione». Il RPCT è inoltre tenuto, unitamente ai responsabili delle varie aree, a controllare e ad assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43, co. 4). Il RPCT è inoltre tenuto a **segnalare**, in base alla loro gravità, le ipotesi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare e, in generale, tutti gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, al soggetto che svolge la funzione di OIV, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità (art. 43, co. 4).

Il RPCT provvede poi anche: «a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11» (art. 1, comma 10, L. 190).

4. RESPONSABILITÀ DEL RPCT

In capo al RPCT gravano dunque diversi obblighi e (conseguentemente) una serie di responsabilità. E così, l'art. 1, co. 12, L. 190/2012, prevede che «In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (responsabilità dirigenziale), nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano». La sanzione disciplinare a carico del RPCT non può «essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi» (art. 1, co. 13, L. 190/2012).

Oltre alla responsabilità del RPCT nelle ipotesi in cui si ravvisino reati corruttivi, vi è anche quella **disciplinare e dirigenziale**, nel caso di ripetute violazioni del piano: in tale ipotesi il RPCT «risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da



adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare» (art. 1, co. 14, L. 190). Il RPCT entro il 15 dicembre di ogni anno deve anche trasmettere al soggetto che svolge la funzione di OIV «e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività» (art. 1, co. 14, L. 190).



5. GESTIONE DEL RISCHIO ATTRAVERSO IL PTPCT

La pianificazione, mediante l'adozione del P.T.P.C.T., è lo strumento volto ad attuare la gestione del rischio. L'intero processo di gestione del rischio richiede la partecipazione e l'attivazione di meccanismi di consultazione, con il coinvolgimento dei responsabili delle aree di rispettiva competenza. Per l'attività di identificazione, di analisi e di ponderazione dei rischi è apparso necessario costituire gruppi di lavoro, al fine di far emergere gli aspetti salienti a seguito del confronto. E' utile la consultazione e il coinvolgimento degli utenti, nonché delle associazioni di consumatori che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza.

Le fasi principali del processo di gestione del rischio sono:

L'individuazione delle aree di rischio attraverso:

1. analisi del contesto esterno e interno-mappatura dei processi;
2. valutazione del rischio;
3. Il trattamento del rischio.
4. La definizione di misure per il monitoraggio e l'aggiornamento del PTPCT.

5.1. LA INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO

L'individuazione delle aree a rischio è scaturita da un complesso processo di "Gestione del rischio", cioè dal compimento di tutte le attività che hanno guidato il RPCT per ridurre le probabilità che il rischio di corruzione si verifichi. In particolare, il processo di gestione del rischio ha richiesto la partecipazione ed il coinvolgimento dei dipendenti del Consorzio.

Infatti, attraverso l'esperienza e le conoscenze dei soggetti coinvolti, è stato possibile individuare con maggiore meticolosità le misure di prevenzione per le singole aree a rischio.

Inoltre, allo scopo di implementare l'individuazione delle suddette aree, si prevede di attivare sul sito istituzionale del Consorzio uno strumento informatico che consentirà agli utenti ed alle associazioni di categoria, di fornire suggerimenti e osservazioni sulla citata attività di prevenzione del fenomeno corruttivo.

In relazione all'individuazione delle aree di rischio, il Consorzio, riservandosi di operare ulteriori approfondimenti in sede di aggiornamento del Piano, ha operato eseguendo preliminarmente l'analisi del contesto esterno ed interno, una mappatura dei processi, cui ha fatto seguito la valutazione del rischio, ed infine, il trattamento dello stesso.

Infine è stata data ampia attuazione alle disposizioni specifiche in materia individuate nel PNA 2016 nonché a quelle emergenti nei PNA adottati successivamente.



Di seguito sono indicate le citate attività, con l'esplicazione della metodologia seguita per ognuna di esse.

5.2 ANALISI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

L'analisi del contesto è attività preliminare e funzionale all'analisi del rischio. Al fine di individuare e analizzare i processi esposti a rischio corruttivo è necessario individuare il modello organizzativo del Ciss per valutarne la permeabilità agli eventi corruttivi esterni. Il primo passo nel processo di mappatura dei rischi è costituito dall'*analisi del contesto* interno ed esterno, base del processo conoscitivo per permettere al Consorzio di attuare efficaci strategie di contrasto alla corruzione e di diffusione della cultura della legalità. L'analisi del contesto esterno è volta alla conoscenza dei fenomeni di natura economica, politica e sociale di carattere generale che influenzano le modalità operative del Consorzio, mentre il contesto interno è costituito dagli elementi che compongono la struttura interna dell'organizzazione. È grazie a questa analisi che è possibile delineare la situazione in cui il Consorzio opera; le potenziali interazione con gli operatori esterni; l'efficacia della propria organizzazione rispetto agli obiettivi programmatici da realizzare nel breve e nel lungo periodo.

5.3 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha quale obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale il Consorzio opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività: 1) l'acquisizione dei dati rilevanti; 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo (All. 1, PNA 2019).

A tal fine sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento del Consorzio, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Nel caso di specie il Consorzio Intercomunale per i Servizi Socio Sanitari svolge attività di gestione delle farmacie comunali attraverso la società partecipata Inco Farma S.p.A.

Esso comprende 24 comuni campani e conseguentemente l'analisi del contesto esterno risente delle problematiche del territorio ove insistono tali comuni. Per l'analisi del contesto esterno si rinvia infatti a quella effettuata dai vari RPCT dei su indicati 24 comuni (23 tra provincia di Napoli e Caserta ed uno in provincia di Avellino).



In via generale si può dire che i ‘problemi’ del territorio in cui opera il CISS che potrebbero condizionare lo sviluppo di fenomeni di maladministration sono purtroppo vari.

Esso è difatti caratterizzato sicuramente dalla presenza di criminalità organizzata, dall’assenza di servizi adeguati per una popolazione piuttosto copiosa, composta anche da molti soggetti irregolari.

Queste costituiscono quindi le peculiarità del territorio ove opera prevalentemente il Consorzio. L’analisi del contesto esterno è stata tuttavia condotta anche utilizzando fonti internazionali e nazionali. In particolare, secondo il Rapporto Transparency 2015, che ogni anno stila in base al grado di corruzione percepito, la classifica mondiale dei Paesi più corrotti nel settore pubblico, l’Italia si colloca al 61esimo posto tra le 168 nazioni censite, penultima nella lista degli Stati membri dell’Unione europea. A ciò si aggiunge che, nella Relazione annuale del 2017 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione si rende noto che, nel corso del 2016, l’ANAC ha avviato 845 procedimenti nell’ambito della propria attività di vigilanza di cui, alla data del 31 dicembre 2016, 375 risultano definiti e per 470 risulta avviata l’istruttoria. Il maggior numero di segnalazioni hanno riguardato, nell’ordine, le regioni: Lazio (18,04%), **Campania (13,87%)**, Sicilia (10,8%), Lombardia (9,33%) Puglia (8,34%), Veneto (6,01%) Piemonte (5,15%) Calabria (4,66%), Abruzzo (3,56%), Emilia Romagna (3,44%) Sardegna (3,31%), Toscana (2,82%) Marche (2,09%), Basilicata (1,84%), Liguria (1,84%), Trentino Alto Adige (1,72%), Umbria (1,23%), Friuli Venezia Giulia (0,98%), Valle d’Aosta e Molise (0,49%, ciascuna). Nello svolgimento dell’analisi sono stati, altresì, presi in considerazione i dati emersi dall’analisi svolta dalla Regione Campania e contenuta nel suo PTPCT 2017-2019, dalla quale si evince un quadro socio-economico complesso e una situazione particolarmente critica in tema di sicurezza, giustizia e legalità. Nello specifico, per ciò che concerne i dati sulla corruzione e sulla concussione nel 2011 in Campania sono stati rilevati 3,05 casi di avvio dell’azione penale per fatti di corruzione (artt. 318-319-319ter-320-322 c.p.) ogni 100.000 abitanti. Si tratta del dato più elevato in Italia, con una differenza significativa rispetto alla totalità del Paese (1,24).

Anche per i reati di concussione (art. 317 c.p.) la situazione appare critica, considerando che nel 2011 in Campania sono stati rilevati 1,23 casi ogni 100.000 abitanti con una differenza significativa rispetto al dato complessivo del Paese (0,72).

In ultimo, dalla Relazione del Presidente della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Campania del 16 febbraio 2018 - è ancora una volta confermato il grave problema corruttivo che si accentua con la crisi economica, in un circolo vizioso, nel quale l’una è causa ed effetto dell’altra.



5.4 ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità del Consorzio.

Il Consorzio Intercomunale per i Servizi Socio Sanitari - C.I.S.S. è un Consorzio di Enti Locali (art.31 d.lgs 267/2000 — TUEL) con oggetto sociale: gestione servizi socio-sanitari di pubblica utilità (non pertinenti alla L. 328/00) e gestione farmacie comunali.

Il consorzio CISS nasce come una realtà intercomunale costituitasi per offrire servizi alla cittadinanza attraverso l'apertura di Farmacie Comunali. La Farmacia, da sempre luogo al servizio della cura e della salute delle persone, rappresenta nella 'vision' del Consorzio un punto di ascolto delle esigenze del territorio ed il luogo dove si erogano servizi dedicati alla persona. Il Consorzio fornisce attraverso la sinergie con le amministrazioni locali e la Farmacia comunale una vasta gamma di servizi qualificati alla persona; infatti attraverso campagne di informazione, prenotazione, assistenza d'avanguardia, prende in cura il cittadino e l'intero nucleo familiare per creare nuove opportunità di sostegno, strategie di intervento e relazioni, modalità di vivere la propria condizione di cittadino, finalizzando la propria azione alla creazione di una condizione di maggiore benessere psicofisico.

Il consorzio C.I.S.S. negli anni ha destinato le risorse economiche accantonate nella realizzazione di progetti sociosanitari con finalità di alleviare il disagio sociale ed economico delle fasce meno abbienti della popolazione.

Il Consorzio Intercomunale per i Servizi Socio Sanitari, attraverso le attività svolte dalla società partecipata Inco.Farma S.p.A., eroga ai cittadini i servizi e le prestazioni sotto elencate:

- Assistenza Integrativa;
- Servizi di Base;
- Educazione Sanitaria;
- Dispensazione di Farmaci e Presidi.

Il Consorzio CISS nella sua attività ha l'obiettivo di creare sinergie ed essere catalizzatore di attività che possano avere una ricaduta positiva sul benessere dei cittadini dei Comuni con Farmacia Comunale aperta. Le attività sopra riportate e quelle che quotidianamente sono da supporto e gestione tra le istituzioni in dialogo, rendono l'idea di una realtà consortile attiva e dinamica che si confronta quotidianamente con le esigenze del territorio e che volge la sua attenzione al disagio nella sua totalità in un'ottica multidisciplinare, approcciando la gestione della complessità da punti di vista differenti. Un



ruolo strategico riveste la sinergia tra le istituzioni dialoganti per sostenere le attività assistenziali e per raggiungere gli obiettivi di salute.

La qualità e l'appropriatezza degli interventi viene costantemente attestata dal Comitato di Controllo il cui lavoro svolto, attraverso le verifiche periodiche, ha potuto far constatare gli obiettivi raggiunti in tutti i comuni consorziati dimostrando che i percorsi delineati dalle attività progettuali restituiscono il ruolo di centralità dei bisogni dei cittadini.

INFORMAZIONI SULLE STRUTTURE E SUI SERVIZI OFFERTI

La farmacia è un presidio socio-sanitario al servizio dei cittadini e costituisce uno dei centri preposti all'assistenza sanitaria di base con specifico riferimento alle prestazioni farmaceutiche. Fanno parte integrante delle competenze della farmacia:

- L'approvvigionamento, la dispensazione e la conservazione dei farmaci;
- La consulenza sull'uso dei medicinali e sulla loro scelta;
- La preparazione estemporanea dei medicamenti;
- Iniziative di Prevenzione e di Educazione alla Salute.

PRINCIPALI OFFERTE NELLE FARMACIE

a) Servizi di base

Misurazione della pressione: viene effettuata, in tutte le sedi farmaceutiche, tramite apparecchi elettronici rispondenti ai requisiti di legge, a disposizione dell'utente.

L'onorario della prestazione viene concordato a livello locale tra le Associazioni di Categoria.

Controllo del peso: l'iniziativa prevede, in tutte le sedi farmaceutiche, oltre alla verifica del peso, interventi di informazione per una corretta alimentazione, fondamentale per la prevenzione di numerose patologie.

Autotest diagnostici di Prima istanza: vengono effettuati con l'ausilio di apparecchi completamente automatici purché omologati e periodicamente tarati a cura del farmacista con protocolli possibilmente concordati con l'Azienda.

Informazioni sull'accesso alla specialistica e ai servizi: vengono forniti gli orari -di accesso agli uffici dell'Azienda S.L., nonché tutte le informazioni, messe a disposizione dall'Azienda S.L. per l'accesso ai servizi sanitari, garantendo una corretta informazione sui servizi resi dalle strutture pubbliche e private accreditate sulla base della documentazione costantemente aggiornata e fornita dall'Azienda S.L. medesima.

Servizio di prenotazione dei servizi sanitari: viene fornito nelle farmacie individuate come più idonee per



la loro collocazione territoriale e logistica nell'ambito di un accordo con le Aziende Sanitarie Locali e/o i soggetti affidatari del servizio medesimo.

b) Angolo della Salute

E' uno spazio, offerto dalla farmacia, per rispondere in maniera esauriente e riservata alle crescenti problematiche relative al mantenimento della salute e del benessere psicofisico delle persone.

La vetrina della farmacia è adattata anche per la divulgazione dei servizi offerti, comprese le campagne informative.

L'angolo della salute realizzato assolve anche il servizio Relazioni con il Pubblico.

e) Schede informative Vengono fornite schede informative da distribuire agli utenti in farmacia sulle malattie più diffuse, sull'igiene, sull'infanzia, sulla gestione dei pazienti affetti da particolari patologie, sull'accesso ai servizi e quant'altro attiene alla sfera della salute con particolare attenzione alla prevenzione e alla farmaco- vigilanza.

d) Ambiente farmacia

Sia gli arredi che gli spazi delle farmacie saranno realizzati con materiali e colori che consentono agli utenti un facile approccio con il materiale esposto. Gli ambienti devono rispettare tutte le norme in materia di sicurezza e prevenzioni incendi, sia in favore degli utenti che dei dipendenti della società mista.

FARMACIA NEL TERRITORIO

I servizi che la Società fornisce nel territorio riguardano:

a) Prevenzione ed Educazione Sanitaria

La Società collabora ad interventi di informazione, prevenzione, educazione sanitaria ed educazione alla salute nei Quartieri, nelle scuole, nelle case di riposo, nelle comunità, nelle università della terza età e presso associazioni culturali e ricreative.

La società attua interventi nel campo della prevenzione soprattutto con riferimento alle malattie di carattere sociale, quali l'AIDS ed altro.

b) Farmaco-vigilanza

La Società e le farmacie collaborano con la Aziende Sanitarie Locali ai programmi di farmaco vigilanza.

c) Consegna dei farmaci a domicilio

La Società si impegna, a completamento e sostegno dei turni di servizio, ad aderire e promuovere progetti di consegna dei farmaci a domicilio in favore di particolari categorie di cittadini particolarmente disagiati e privi di assistenza.



Il Consorzio Intercomunale per i Servizi Socio Sanitari - C.I.S.S. sostiene, inoltre, iniziative progettuali su tematiche socio-sanitarie presentate dai Comuni facenti parte del consorzio CISS con almeno una sede farmaceutica aperta.

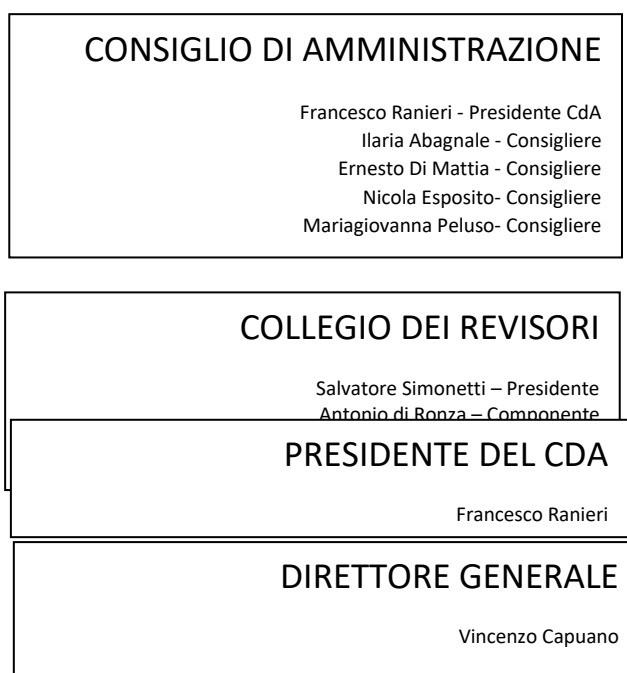
I progetti presentati prevedono interventi le cui finalità corrispondono a quelle promosse dallo stesso Consorzio CISS, tra cui:

- informazione e educazione sanitaria rivolta ai cittadini;
- sviluppo di rapporti di collaborazione con associazioni anche di volontariato operanti nel settore socio-assistenziale nonché socio-sanitario;
- campagne di igiene e prevenzione;
- studi e ricerche nel campo epidemiologico;
- informatizzazione di strutture e centri socio-sanitari.

Gli organi di governo del Consorzio sono:

- L'Assemblea consortile (organo di indirizzo politico amministrativo);
- Il Presidente del Consorzio (organo di amministrazione);
- Il Consiglio di amministrazione (organo di amministrazione);
- Il Direttore (organo di gestione posto al vertice della struttura organizzativa).

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA





La struttura organizzativa è estremamente snella, al fine di mantenere bassi i costi fissi di struttura e si contorna di consulenti tecnici per la risoluzione di tematiche specialistiche. Il personale interno è rappresentato dall'Avv. Vincenzo Capuano, direttore generale (ai sensi dell'art. 24 dello Statuto Consortile).

LE FUNZIONI NELL'AMBITO CONSORTILE

Organo d'indirizzo

L'Organo di indirizzo politico amministrativo (Assemblea Consortile), chiamato dalla legge 190/2012 a dare il proprio contributo, è depositario delle seguenti competenze:

- a) individua il responsabile della prevenzione della corruzione (CONSORZIO CISS lo ha individuato nel Direttore Generale);
- b) su proposta del responsabile, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione;
- c) trasmette il Piano triennale al DFP.



5.5 MAPPATURA DEI PROCESSI.

La mappatura ha consentito l'individuazione dei processi e delle loro fasi, permettendo l'elaborazione del catalogo delle singole misure di prevenzione mediante la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti dal Consorzio. Il Piano Nazionale Anticorruzione stabilisce per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti individuati dalla legge, l'obbligo di mappare i processi interni intesi come l'insieme delle attività inerenti ogni area produttiva che consentono l'espletamento del servizio pubblico. La mappatura dei processi consiste nella individuazione e conseguente elencazione dei principali processi svolti dal CISS. Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno al Consorzio (utente). Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi.

La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti obbligati all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione, per le aree di rischio obbligatorie ora dette generali, ma anche per le altre eventuali aree di attività, che possono essere diversificate a seconda della finalità istituzionale di ciascuna realtà organizzativa. A seconda del contesto, l'area di rischio può coincidere con l'intero processo o soltanto con una sua fase che può rivelarsi più critica.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

La mappatura conduce dunque alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione, il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura. La finalità è quella di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo, permettendo, nei casi più complessi, la descrizione del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività.

La mappatura dei processi si articola in diverse fasi (*Identificazione, descrizione e rappresentazione*).



La fase dell'*Identificazione* consiste nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti (in merito alle modalità suggerite per identificare i processi si v. Box 3 dell'All. 1 al PNA 2019, p. 16). L'elenco potrà essere aggregato nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi. Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte. Le Aree di rischio specifiche e generali sono elencate nella Tabella 3 dell'All. 1 al PNA 2019.

Le aree di rischio sono costituite, più in particolare, da tutte le attività amministrative che, per diverse ragioni – ed in particolare per lo stretto collegamento con 'interessi esterni' che potrebbero alterare il corretto perseguimento dell'interesse pubblico –, sono maggiormente esposte al rischio che si manifestino fenomeni corruttivi, intesi come eventi di cattiva amministrazione il cui verificarsi prescinde dalla loro rilevanza penale.

Le aree di rischio devono essere individuate, unitamente alle corrispondenti misure da adottare, con l'obiettivo di ridurre la possibilità che i suddetti fenomeni corruttivi si realizzino, dagli strumenti di pianificazione previsti dalla L. 190/2012: ci si riferisce al PNA – documento programmatico elaborato ogni triennio dall'ANAC – contenente linee di indirizzo per la predisposizione di specifici piani da parte delle singole PP.AA. e degli altri soggetti obbligati, il quale individua le ccdd. 'aree di rischio' (generali e speciali); e ai PTPCT, che identificano invece le aree di rischio specifiche per ciascuno dei soggetti destinatari del PNA. Dunque, le aree in parola vanno divise in generali, ossia comuni a tutti i soggetti tenuti all'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione, e specifiche, in quanto determinate da ciascuna realtà organizzativa nei rispettivi PTPCT in base alle proprie caratteristiche peculiari.

Le aree di rischio generali sono quelle relative:

a contratti pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture); incarichi e nomine, gestione delle entrate, del patrimonio e delle spese; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, affari legali e contenzioso (si v. Aggiornamento PNA 2015, pp. 17 e 42, richiamato in PNA 2019, Allegato 1, Tabella 3); attività di acquisizione e gestione del personale (ex attività di acquisizione e progressione del personale); provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.



Le aree di rischio ‘ulteriori’ corrispondono invece a quelle individuate da ciascuna P.A. in base alla propria specificità.

Per ciascuna area di rischio, sia quelle generali che quelle ulteriori, devono essere indicate le misure di prevenzione da implementare affinché il rischio si riduca.

Dopo aver identificato i processi, come evidenziato nella fase 1, è opportuno comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro descrizione dettagliata del processo (fase 2) secondo le indicazioni contenute nel boc 5 dell’All. 1 del PNA 2019. L’ultima fase della mappatura dei processi (fase 3) concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase. Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l’utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare. Quest’ultima è la forma più semplice e immediata ed è illustrata nella Tabella 2 dell’ALL 1 al PNA 2019.

5.6 VALUTAZIONE DEL RISCHIO: IDENTIFICAZIONE, ANALISI E PONDERAZIONE DEI RISCHI

La valutazione del rischio consiste nell’attività di: identificazione; analisi e ponderazione del rischio. Essa è stata condotta sulla base delle indicazioni contenute nell’Allegato 1 al PNA 2019.

L’attività di valutazione del rischio è stata effettuata per ciascun processo e/o fase di processo mappato e si è articolata in tre fasi: identificazione; analisi e ponderazione del rischio.

Identificazione del rischio

Tale sub-fase ha consentito di ricercare, individuare e descrivere i rischi del fenomeno corruttivo. L’attività di identificazione ha, infatti, consentito l’emersione dei possibili rischi per ciascun processo e/o fase di processo, soprattutto attraverso l’analisi del contesto esterno ed interno al CISS.

L’identificazione consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi ed è volta a far emergere, per ciascun processo o fase di processo, i possibili rischi di corruzione.

Al fine di identificare correttamente i rischi si è proceduto a:

a) definire l’oggetto di analisi.

Il livello minimo di analisi è corrisposto al processo, ma laddove il rischio corruttivo è stato ritenuto più elevato si è provveduto ad un’analisi più dettagliata.

b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative.

I rischi sono stati, in particolare, identificati:

1) mediante consultazione e confronto tra i soggetti coinvolti;

2) attraverso l’esame dei risultati dell’analisi di contesto esterno ed interno;



3) sulla base di dati tratti dall'esperienza, tenendo conto dei precedenti giudiziari (in particolare, i procedimenti e le decisioni penali o di responsabilità amministrativa) o disciplinari e dei giudizi in corso.
c) individuare i rischi associabili all'oggetto dell'analisi.

Questa fase è cruciale, perché un evento rischioso non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive, compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

Inoltre, un utile contributo è stato offerto dall'analisi del *case history*; in particolare, sono stati valutati i precedenti giudiziari e disciplinari che hanno offerto un prezioso apporto all'emersione ed alla valutazione probabilistica della rischiosità di ogni singolo processo e/o fase dello stesso.

Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha come scopo: 1) quello di analizzare i cc.dd. fattori abilitanti della corruzione (es. scarsa responsabilizzazione, mancanza trasparenza ecc.), al fine di identificare poi misure di trattamento del rischio efficaci; 2) quello di stimare il livello di esposizione del rischio.

La valutazione del livello di esposizione del rischio è stata effettuata applicando in parte la metodologia richiamata nell'allegato n. 1 del Piano Nazionale Anticorruzione, con minimali adattamenti che si sono resi necessari sia per la specifica area di operatività del Consorzio che per introdurre gradualmente il nuovo approccio suggerito dall'Allegato 1 al PNA 2019.

Si è così proceduto dapprima ad analizzare i fattori abilitanti della corruzione, ossia:

- a) mancanza di misure di trattamento del rischio (controlli): in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.



Si è poi provveduto a scegliere l'approccio valutativo. In seguito all'individuazione dei criteri di valutazione si è scelto di attribuire ai singoli eventi rischiosi un coefficiente di rischio (ALTO, BASSO O MEDIO) e di motivare *per relationem* l'attribuzione del coefficiente, attraverso il richiamo ai singoli indicatori di stima del livello di rischio seguito

Si è così poi provveduto ad identificare degli indicatori di stima del livello di rischio:

- A) livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- B) grado di discrezionalità del decisore: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- C) manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- D) opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- E) livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- F) grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Le valutazioni, sulla base di questi indicatori, sono state effettuate sulla base di dati oggettivi, ossia sulla base di:

- dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:
 - i. i reati contro la PA;
 - ii. il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640 bis c.p.);
 - iii. i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
 - iv. i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.
- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing, ma anche quelle pervenute dall'esterno



dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Altro dato da considerare è quello relativo ai reclami e alle risultanze di indagini di *customer satisfaction*, che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni processi organizzativi.

- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa, ecc.).

Ponderazione del rischio

L'attività di ponderazione è consistita nel confronto tra i rischi afferenti i singoli processi, al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento. L'analisi dei rischi, come si diceva, ha permesso di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato.

A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono stati inseriti in una classifica del livello di rischio che è stata esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi stessi.

5.7 IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonei a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase non bisogna limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma è necessario opportunamente progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili. A questo proposito, è necessario fornire ulteriori chiarimenti sui concetti di misure "obbligatorie" e misure "ulteriori" previste nel PNA. Le prime sono definite come tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nei PTPCT a discrezione del Consorzio.

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuare e valutare le misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio corruttivo. L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione con il coinvolgimento delle posizioni organizzative per le aree di competenza, identificando annualmente le aree "sensibili" di intervento su cui intervenire. Le misure devono rispondere a tutti i requisiti sintetizzati nell'allegato 1 al PNA 2019 e devono essere programmate e monitorate sulla scorta delle indicazioni contenute in tale allegato.

Tale fase ha richiesto la partecipazione ed il coinvolgimento dei dipendenti. La decisione circa la priorità del trattamento, si è basata sui seguenti fattori: il livello di rischio, l'obbligatorietà e l'impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.



6. MISURE DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonei a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase non bisogna limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma è necessario opportunamente progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili. A questo proposito, è necessario fornire ulteriori chiarimenti sui concetti di misure “obbligatorie” e misure “ulteriori” previste nel PNA. Le prime sono definite come tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nei PTPCT a discrezione del Consorzio.

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuare e valutare le misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio corruttivo. L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione con il coinvolgimento delle posizioni organizzative per le aree di competenza, identificando annualmente le aree “sensibili” di intervento su cui intervenire.

6.1. ADOZIONE DI CODICE ETICO E DI CONDOTTA

Il CISS ha intenzione di approvare un nuovo codice di condotta. Esso, facendo riferimento al d.lgs. n. 165 del 2001, art. 54, alla Delibera n. 73/2013 dell'ANAC contenente “Linee guida in materia di codici di comportamento delle Pubbliche amministrazioni”, al DPR n. 62 del 2013 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, ha quindi ritenuto opportuno e necessario adottare ed emanare un codice etico e di comportamento che esplicita i valori cui deve essere improntata la condotta di tutti coloro che, ai vari livelli di responsabilità, concorrono con i propri atti allo svolgimento della sua attività, compresi gli eventuali consulenti e/o collaboratori esterni.

6.2 ROTAZIONE DEL PERSONALE

La rotazione del personale è una misura inattuabile all'interno del CISS, a causa delle sue caratteristiche strutturali.

6.3 FORMAZIONE



La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione, una formazione adeguata consentendo di raggiungere diversi obiettivi. Attraverso un'adeguata formazione, infatti, è possibile ottenere un effettivo incremento della consapevolezza dei dipendenti nello svolgimento delle proprie, oltre che (soprattutto) delle mansioni degli altri dipendenti. L'acquisizione di tale consapevolezza ha come effetto quello di ridurre il rischio che l'azione illecita sia posta in essere in maniera inconsapevole. Ciò non costituisce l'unico effetto positivo di questa misura, la stessa determinando un confronto proficuo sulle varie prassi amministrative e sugli orientamenti giurisprudenziali riguardanti le varie questioni affrontate, oltre che l'acquisizione di competenze maggiormente omogenee. Attraverso tale omogeneizzazione, per un verso, la formazione è in grado di costituire una importante misura integrativa della misura di rotazione del personale e, per altro verso, la stessa consente anche a tutti i dipendenti di monitorare con maggiore consapevolezza l'operato dei propri colleghi. Letta in questa maniera la misura può porsi in un'ottica di integrazione anche con la corrispondente misura del *whistleblowing*, che costituisce lo strumento attraverso cui i dipendenti del Consorzio sono in grado di far emergere episodi di cattiva amministrazione.

6.4 CONFERIMENTO INCARICHI

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- inconfiribilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono



essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, nella quale, in ragione del contenuto dell'incarico, deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli ostativi al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

E' previsto a cura del Direttore Generale l'aggiornamento delle short list per l'attribuzione degli incarichi conferiti dal Consorzio CISS. Tale aggiornamento sarà predisposto ogni sei mesi e sarà efficace dopo regolare approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione.

Il Responsabile della prevenzione, di propria iniziativa o su mandato del Presidente del CdA, può avviare in ogni momento verifiche circa il permanere dell'assenza di cause di incompatibilità o di inconferibilità.

6.5 FORMAZIONE DI COMMISSIONI, ASSEGNAZIONE UFFICI E CONFERIMENTO INCARICHI

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, il Responsabile per la prevenzione è tenuto a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei soggetti cui CISS intende conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001;
- all'entrata in vigore dei citati artt. 3 e 35 bis con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013,



- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

6.6 PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, CISS realizzerà delle forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di stakeholders.

Le consultazioni potranno avvenire o mediante raccolta dei contributi via mail ad un indirizzo dedicato. Periodicamente tali consultazioni verranno pubblicate sul sito web.

Poiché uno degli obiettivi strategici principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi, 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 e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi.

6.7 TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNA LA L'ILLECITO (*Whistleblowing*).



Il “whistleblower” è il dipendente pubblico che segnala illeciti, a cui abbia assistito o di cui sia venuto a conoscenza in ragione dello svolgimento della propria attività lavorativa, il quale è tutelato al fine di favorire l'emersione di fattispecie di illecito e consentire all'Ente e, per essa, ai soggetti qualificati dalla medesima individuati, di condurre verifiche sulla base di dati ed elementi certi allo scopo di contenere e limitare la commissione di eventi contrari al buon andamento. La funzione primaria del whistleblowing è difatti quella di portare all'attenzione dell'Ente illeciti o attività che sottendono un rischio corruttivo al fine di individuare i rischi connessi ai fatti, agli eventi e alle attività segnalati. L'istituto rappresenta dunque uno strumento di prevenzione che consiste nella realizzazione di una specifica procedura volta a incentivare le segnalazioni e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, il whistleblower. Con l'emanazione del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, l'Italia ha recepito la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Il D.Lgs. 24/2023 raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato. Ne deriva una disciplina organica finalizzata a una maggiore tutela del whistleblower, che risulterà più incentivato ad effettuare le segnalazioni di illeciti.

Entro quest'anno l'ente adotterà uno specifico atto di organizzazione avente ad oggetto la disciplina del whistleblowing, in fase di elaborazione, cui si rinvia. Nelle more dell'adozione di tale atto e dei connessi adempimenti, la segnalazione potrà essere rivolta oralmente al RPCT.

6.8. TRASPARENZA

La trasparenza costituisce, nell'ambito del cd. pacchetto normativo anticorruzione, uno dei principali strumenti volti a prevenire la cattiva amministrazione, il cui fine è quello di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, co. 2, d.lgs. 33/2013). La trasparenza – intesa quale effettiva comprensibilità dei dati, delle informazioni e dei documenti in possesso della P.A. – si realizza principalmente attraverso la previsione di una serie di obblighi di pubblicazione gravanti sulle PP.AA. e sugli altri soggetti obbligati e per il tramite dell'accesso disciplinato dall'art. 5, co. 1 e 2 D.Lgs. 33/2013.



6.9. OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Il CISS è tenuto a pubblicare i dati, documenti e informazioni indicati nel D.Lgs. 33/2013 e specificati nelle allegate tabelle. Tale attività è svolta dal RPCT.

6.10. ACCESSO DOCUMENTALE, CIVICO E GENERALIZZATO

6.10.1 ACCESSO *EX*L. 241/1990

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi costituisce il principale strumento attraverso cui conseguire la trasparenza. Esso era inizialmente disciplinato in via esclusiva dagli artt. 22 ss. della L. 241/1990. In tale testo normativo l'accesso è considerato come il principale mezzo attraverso cui garantire la salvaguardia di specifiche situazioni giuridicamente tutelate, ma non anche uno strumento preordinato ad un controllo generalizzato dell'operato delle PP.AA. (art. 24, co. 3, L. 241/1990). A ben vedere, la L. 241/1990 prevede due diverse tipologie di accesso: quello partecipativo o endoprocedimentale e quello informativo o esoprocedimentale.

L'accesso partecipativo o endoprocedimentale. L'accesso partecipativo o endoprocedimentale è disciplinato dall'art. 10, comma 1, lett. *a*), L. 241/1990, e consiste nel diritto di «prendere visione degli atti del procedimento», riconosciuto ai soggetti di cui agli artt. 7 e 9, ossia a quelli cui deve essere comunicato l'avvio del procedimento e a quelli che hanno la facoltà di intervenire.

L'accesso informativo o esoprocedimentale. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è disciplinato anche dagli artt. 22 ss. della L. 241/1990 – oltre che dal D.P.R. 184/2006 –, ove lo stesso è riconosciuto ai «soggetti privati», compresi «quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un **interesse diretto, concreto e attuale**, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al **documento** al quale è chiesto l'accesso» (art. 22, comma 1, lett. *b*).

I soggetti portatori delle situazioni giuridiche soggettive riportate potranno dunque presentare richiesta di accesso, che si sostanzia nella richiesta di visione o di estrazione copia dei documenti collegati all'interesse dei titolari richiedenti.

Modalità di esercizio del diritto di accesso. Il diritto di accesso può essere esercitato sia in via informale che in via formale.

Accesso informale

Più nello specifico, «qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati» (art. 5, comma 1 D.P.R. 184/2006) – ovvero quei «soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero



compromesso il loro diritto alla riservatezza» (art. 22, comma 1, L. 241) – «il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente» (art. 5, comma 1, D.P.R. 184/2006).

Accesso formale

Nel caso in cui invece siano presenti soggetti controinteressati, l'istanza di accesso potrà essere presentata soltanto in via formale, attraverso istanza motivata rivolta alla «autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente» (art. 2, comma 2, D.P.R. 184/2006).

Le istanze di accesso relative ad atti del CISS, le quali dovranno essere adeguatamente motivate, vanno inviate a mezzo pec a consorzioiciss@pec.it o raccomandata indirizzata a Consorzio Intercomunale per i Servizi Socio – Sanitari, Via Taddeo da Sessa, Centro Direzionale Isola C 9, 80143, Napoli.

Il responsabile del procedimento di accesso è «il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente» (art. 6, D.P.R. 184/2006).

Nel caso in cui il CISS ravvisi, sulla base del documento di cui si richiede l'accesso e degli atti e documenti da questi richiamati (artt. 3 e 7, co. 2, D.P.R. 184/2006), la presenza di soggetti controinteressati, «è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione» (art. 3, D.P.R. 184/2006), così da consentire loro, «entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione», di «presentare una motivata opposizione [...] alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta» (art. 3, D.P.R. 184/2006); quest'ultima – sulla quale il CISS dovrà decidere nel termine di trenta giorni, decorsi inutilmente i quali la stessa si intenderà respinta (art. 25, co. 4, L. 241/1990) – potrà essere accolta (art. 7, D.P.R. 184/2006), rifiutata, limitata o differita (art. 9, D.P.R. 184/2006).

L'istanza di accesso potrà essere presentata solo dai soggetti legittimati ex art. 22, L.241/1990 – legittimazione che dovrà essere dimostrata attraverso la motivazione della istanza relativa –, che richiedano documenti (e non anche solo informazioni non cristallizzate in documenti amministrativi), collegati alla situazione giuridica soggettiva dell'istante, dimostrando anche tale collegamento attraverso la motivazione della richiesta di ostensione.

Il diritto di accesso conosce peraltro una serie di limiti, disciplinati dall'art. 24, L. 241/1990. Tale norma dispone, in particolare, che «Il diritto di accesso è escluso:



- a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.

Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

- a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
- b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
- d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario,



professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale».

Nel caso di accoglimento, l'atto di accoglimento recherà «l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia» (art. 7, D.P.R. 184/2006) e «il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura» (art. 25, L. 241/1990 e art. 7, D.P.R. 184/2006).

La richiesta di accesso può poi essere negata o differita e «il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta.

Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. 3. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata» (art. 7, D.P.R. 184/2006).

Avverso il provvedimento di differimento o di diniego (anche tacito) della richiesta di accesso è possibile presentare ricorso al **T.a.r.**, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione del diniego o dalla formazione del silenzio rifiuto (art. 25, co. 4, L. 241/1990 e art. 116 c.p.a.).

Avverso il diniego o il differimento della richiesta di accesso è possibile altresì presentare ricorso amministrativo alla **Commissione per l'accesso**, nel termine di 30 giorni, ai sensi dell'art. 12, D.P.R. 184/2006.



6.10.2 ACCESSO CIVICO EX ART. 5, COMMA 1, D.LGS. 33/2013

Tra le novità maggiormente rilevanti introdotte dal D.Lgs. 33/2013 rientra, oltre alla previsione di una serie di obblighi di pubblicazione gravanti sulle PP.AA. e, in linea più generale, su tutti i soggetti previsti dall'art. 2 bis, D.Lgs. 33/2013, anche la introduzione del nuovo diritto di accesso (il cd. *accesso civico*), che si affianca al tradizionale istituto dell'accesso documentale con il fine di consentire un controllo diffuso da parte dei cittadini sull'operato delle PP.AA. e degli altri soggetti obbligati all'adozione delle misure di trasparenza e pubblicità. L'istituto è disciplinato dall'art. 5, co. 1, DLgs. 33/2013, che riconosce in capo a chiunque il diritto di richiedere l'accesso non soltanto a documenti, ma anche a informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il diritto di accesso civico 'semplice' è riconosciuto a chiunque e ha ad oggetto i soli dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. La relativa richiesta, nella quale devono essere identificati i dati, le informazioni o i documenti richiesti è presentata mediante una istanza non motivata rivolta al RPCT all'indirizzo rpctconsorziociss@teamservicepec.it (o, in alternativa, in forma cartacea, tramite raccomandata a.r. indirizzata al RPCT, presso la sede legale del CISS).

In seguito alla presentazione dell'istanza il CISS sarà tenuto a pubblicare sul sito, nel termine di trenta giorni dalla richiesta, «i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione [...], indicandogli il relativo collegamento ipertestuale» (art. 5, co. 6, D.Lgs. 33/2013).

6.10.3 ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Il D.Lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti modifiche sia al D.Lgs. 33/2013, che alla L. 190/2012. Tale decreto – il cd. Foia (*Freedom of information act*) – ha ampliato la nozione di trasparenza, riconoscendo a tutti i cittadini la libertà di accesso anche ai dati e ai documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria. In tale ottica il decreto in parola ha introdotto il nuovo istituto che l'ANAC ha denominato 'accesso civico generalizzato', il quale può essere esercitato da chiunque e ha ad oggetto i dati e i documenti «detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis» (art. 5, co. 2, D.Lgs. 33/2013).

Il diritto di accesso civico generalizzato è esercitato attraverso la presentazione di una istanza che può (ma non deve necessariamente) essere motivata e deve identificare i dati ed i documenti richiesti. Essa è trasmessa a mezzo pec a consorziociss@pec.it. Le istanze, in alternativa, possono essere inoltrate anche



in forma cartacea, tramite raccomandata a.r. indirizzata al RPCT, presso la sede legale del Consorzio o alla pec rpctconsorzioiciss@teamservicepec.it.

Nel caso in cui il Consorzio individui eventuali controinteressati ai sensi dell'art. 5 bis, co. 2, essa dovrà comunicare agli stessi la richiesta di accesso, i quali potranno presentare motivata opposizione entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, nel corso dei quali il termine per la conclusione del procedimento è sospeso. Decorso tale lasso temporale la P.A. sarà tenuta a provvedere sulla richiesta (art. 5, co. 5).

Il procedimento di accesso civico «deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati» (art.5, co. 6).

Limiti

Nonostante la sua denominazione possa 'suggerire' il contrario, anche l'accesso generalizzato è sottoposto ad una serie di limiti individuati dall'art. 5 bis D.Lgs. 33/2013 e ulteriormente definiti dall'ANAC nelle linee guida 1309 del 28 dicembre 2016, alle quali il Consorzio deve far riferimento per valutare le istanze di accesso generalizzato pervenute. Tali limiti possono distinguersi tra quelli volti ad evitare che dalla conoscenza dei dati e documenti richiesti possa derivare un pregiudizio ad interessi pubblici – «sicurezza pubblica e ordine pubblico», «sicurezza nazionale», «difesa e questioni militari», «relazioni internazionali», «politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato», «conduzione di indagini sui reati e loro perseguimento» e «regolare svolgimento di attività ispettive» (art. 5 *bis*, co. 1) – e quelli previsti allo scopo di tutelare interessi privati – tra i quali rientrano «protezione dei dati personali», «libertà e segretezza della corrispondenza», «interessi economici e commerciali» (co. 2).

I suddetti limiti si identificano – per usare l'espressione adoperata dall'ANAC – con delle vere e proprie «eccezioni relative o qualificate» all'accesso generalizzato che impongono alla P.A. l'effettuazione di un'attività valutativa da realizzare attraverso «la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento». Oltre a tali limiti che comportano l'esercizio di attività discrezionale da parte del Consorzio per valutare la richiesta di ostensione, l'accesso generalizzato conosce altresì delle «eccezioni assolute» che sono quelle previste dall'art. 5 *bis*, co. 3. Secondo questa disposizione l'accesso di cui all'art. 5, co. 2, è difatti escluso nei casi in cui «una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non estensibilità di dati, documenti e informazioni». Tali esclusioni ricorrono in caso di «segreto di Stato» e nelle altre ipotesi di «divieto di accesso o divulgazione



previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990» (co. 3). L'ANAC nella citata delibera 1309/2016 prevede che l'accesso generalizzato può essere consentito anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. Sul tema si è espresso di recente il Tar Lombardia, Milano, 12 settembre 2017, n. 1951 che, per respingere il ricorso presentato da un cittadino, il quale aveva impugnato il diniego di una istanza di accesso civico rivolta ad un piccolo Comune, tesa ad ottenere copia «di tutte le determinazioni complete degli allegati emanate nel corso dell'anno 2016 da tutti i Responsabili dei servizi». Più in particolare, il Tar ha sostenuto che «l'accesso generalizzato [...] non può [...] essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell'amministrazione». Secondo il Collegio l'istituto in parola dovrebbe essere utilizzato sulla scorta del parametro della buona fede, la valutazione dell'utilizzo del quale andrebbe «operata caso per caso, al fine di garantire – in un delicato bilanciamento – che, da un lato, non venga obliterata l'applicazione dell'istituto, dall'altro lo stesso non determini una sorta di effetto “boomerang” sull'efficienza dell'Amministrazione» (In senso conforme si v. Tar Lombardia, Milano, 9 marzo 2018, n. 669).

Il CISS potrà dunque, tenendo presente i riportati limiti, accogliere, rigettare o differire la richiesta di accesso.

In caso di accoglimento, «l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti» (art. 5, co. 6) e il rilascio è gratuito, ad eccezione dell'eventuale rimborso del costo sostenuto e documentato dal Consorzio per la riproduzione su supporti materiali (art. 5, co. 4). Nel caso di accoglimento della richiesta di accesso civico «nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato» (art. 5, co. 6).

La richiesta di accesso non potrà essere rigettata qualora sia possibile esercitare il potere di differimento (art. 5 bis, co. 4) e quest'ultimo, così come il rifiuto e la limitazione dell'accesso, dovranno essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti nell'art. 5 bis (art. 5, co. 6).

«Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze» (art. 5, co. 6).



6.10.4 TUTELA AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE RELATIVA ALL'ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO

Nel caso di diniego totale o parziale dell'istanza di accesso o di mancata risposta l'istante potrà domandare al RPCT il riesame della propria richiesta (riesame che può essere proposto altresì dai soggetti controinteressati avverso il provvedimento che decide in merito all'accesso, qualora sia per questi lesivo). Questi è tenuto a decidere con provvedimento motivato nel termine di venti giorni, a meno che il diniego o il differimento non siano stati disposti per esigenze di tutela dei dati personali di cui all'art. 5 *bis*, co. 2. In tal caso il RPCT potrà provvedere solo dopo aver acquisito il parere del Garante della *privacy*, il quale è tenuto a pronunciarsi entro dieci giorni dalla relativa richiesta, termine nel quale il procedimento rimane sospeso fino all'acquisizione dello stesso (e comunque non oltre il decorso di tale lasso temporale). Avverso la decisione del RPCT il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale competente.

Tutela giurisdizionale

Avverso il provvedimento che decide in merito alla richiesta di accesso o avverso la inerzia del Consorzio, i titolari dell'interesse che si assume lesa possono proporre ricorso al Tar competente nel termine di 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento lesivo o, nei successivi 30 giorni dalla conclusione del termine (di 30 giorni) entro cui la P.A. avrebbe dovuto provvedere. Il rito applicabile è difatti quello di cui all'art. 116 c.p.a. Ed infatti, sebbene la giurisprudenza non si sia pronunciata in maniera univoca sul rito da applicare in caso di inerzia della P.A. e degli altri soggetti obbligati, il CISS, al fine di garantire maggiore chiarezza e trasparenza per i cittadini che intendano tutelare i propri diritti si ritiene – considerata la incertezza della giurisprudenza, una parte della quale ritiene che in caso di silenzio si applichi il rito del silenzio (cfr., ex multis, Tar Lazio, Roma, 9076/2017) e, altra parte della quale sostiene invece che si applichi il rito dell'accesso (si v., tra le varie, Tar Puglia, Bari, 647/2017) – ritiene di condividere l'orientamento di quella parte della giurisprudenza che sostiene si applichi il rito dell'accesso anche nell'ipotesi di inerzia. I cittadini dovranno quindi, anche in caso di silenzio inadempimento della P.A., presentare ricorso nel termine di 30 giorni dal termine di 30 giorni dalla presentazione della istanza di accesso. La condivisione del suddetto orientamento è volta anche a 'scongiurare' il pericolo in cui possono incorrere i cittadini che, a causa della incertezza del dato normativo, potrebbero incorrere in decadenze.

I cittadini dovranno peraltro individuare correttamente il tipo di accesso da azionare per ottenere i dati, i documenti e le informazioni richieste tenendo conto a tal fine delle indicazioni fornite nel piano, oltre che di quelle discendenti dalle norme e dalle Linee guida richiamate, al fine di consentire al Consorzio di



adeguatamente istruire e decidere in merito al procedimento attivato con la richiesta di accesso, in un'ottica di leale collaborazione.

La presentazione delle istanze di accesso può avvenire attraverso la compilazione dei modelli pubblicati nella sezione '*Amministrazione trasparente*'.

7. TABELLE PROCESSI SENSIBILI, AREE DI RISCHIO E MISURE

Nella tabella che segue sono individuati i vari processi sensibili relativi alle diverse aree di rischio.

La valutazione del rischio e la qualificazione dello stesso come basso, medio o alto è stata effettuata tenendo in considerazione i seguenti indicatori di stima del livello del rischio:

- a) Livello di interesse esterno;
- b) Grado di discrezionalità caratterizzante il processo;
- c) Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo esaminato;
- d) Opacità del processo decisionale;
- e) Livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano;
- f) Grado di attuazione delle misure di adattamento;
- g) Segnalazioni pervenute;
- h) Dati su precedenti giudiziari e/o su procedimenti disciplinari..

AREE A RISCHIO GENERALI	PROCESSI
A. Acquisizione e progressione del personale. Incarichi e nomine	1.1. Reclutamento 1.2 Conferimenti di incarichi aggiuntivi ai dipendenti interni 1.3. Conferimenti di incarichi di collaborazione e di consulenza a soggetti esterni all'Amministrazione (incarichi professionali, occasionali, collaborazioni gratuite, tirocini, stage...)
B. Contratti pubblici	2.1 Affidamento contratti pubblici (lavori, servizi, fornitura) sotto soglia comunitaria



	<p>2.2 Affidamenti diretti</p> <p>2.3 Analisi e definizione fabbisogni</p> <p>2.4 Determinazione importo del contratto</p> <p>2.5 Scelta della procedura di aggiudicazione</p> <p>2.6 Definizione del criterio di aggiudicazione</p> <p>2.7 Pubblicazione del bando</p> <p>2.8 valutazione delle offerte;</p> <p>2.9 Nomina Commissione di gara</p> <p>2.10 Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto</p> <p>2.11 Verifica esecuzione del contratto</p> <p>2.12 Verifica delle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro</p>
<p>C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (es.: concessioni, autorizzazioni, licenze, abilitazioni e provvedimenti equivalenti comunque denominati)</p>	<p>3.1 Il CISS non svolge alcun processo riconducibile a questa macroarea</p>
<p>D. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (es.: erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati)</p>	<p>4.1. Provvedimenti amministrativi di attribuzione vantaggi economici</p> <p>4.2 Finanziamento progetti socio-sanitari presentati dai Comuni consorziati</p>
<p>E. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio</p>	<p>5.1. Gestione delle entrate;</p> <p>5.2. Gestione della spesa;</p> <p>5.3 Gestione del patrimonio costituito da beni mobili;</p>



F. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Il CISS non svolge alcuna attività riconducibile a questa area
G. Affari legali e contenzioso	7.1 Contenzioso stragiudiziale (es.: procedure di mediazione e conciliazione) 7.2 Contenzioso giudiziario 7.3 Arbitrati

A. AREA DI RISCHIO A: Acquisizione e progressione del personale. Incarichi e nomine

RISCHI POTENZIALI	LIVELLO DI RISCHIO E INDICI DI MONITORAGGIO	MISURE DI PREVENZIONE
1. Irregolare composizione della commissione di concorso 2. Irregolare composizione della commissione di valutazione dell'idoneità 3. Individuazione non imparziale dei soggetti chiamati a selezionare i dirigenti	BASSO Il livello di rischio della intera macroarea è basso perché non ci sono altri dipendenti oltre il direttore e non sono in programma nuove assunzioni	- Indizione di specifici avvisi per la raccolta delle candidature relative ad ogni singolo evento selettivo indetto - Trasparenza
3. Previsione di requisiti di accesso personalizzati	BASSO Il livello di rischio della intera macroarea è basso perché non ci sono altri dipendenti oltre il direttore e non sono in programma nuove assunzioni	- Introduzione di requisiti oggettivi compatibili con le professionalità richieste
4. Apertura posizioni a prescindere dall'effettiva necessità	BASSO Il livello di rischio della intera macroarea è basso perché non ci	- Programmazione assunzioni - Motivazione puntuale degli avvisi pubblici volti a reclutare il



	sono altri dipendenti oltre il direttore e non sono in programma nuove assunzioni	personale compatibili con il reale fabbisogno
5. Interpretazione estensiva dei requisiti attitudinali e professionali richiesti	BASSO Il livello di rischio della intera macroarea è basso perché non ci sono altri dipendenti oltre il direttore e non sono in programma nuove assunzioni	<ul style="list-style-type: none"> - Puntuale redazione degli avvisi pubblici quanto ai requisiti richiesti - Predeterminazione dei criteri di valutazione dei requisiti
6. Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari	MEDIO Il rischio è medio in quanto, sebbene si tratti di attività in astratto rischiosa, gli incarichi professionali vengono affidati garantendo la massima pubblicità, attraverso la pubblicazione degli avvisi pubblici contenenti criteri di selezioni imparziali.	<ul style="list-style-type: none"> - Standardizzazione dei criteri e delle procedure concernenti l'affidamento di incarichi professionali - Acquisizione dichiarazioni dei componenti di commissioni di selezione per l'affidamento di incarichi circa l'inesistenza di cause di incompatibilità e l'assenza di condanne penali
7. Abuso nel conferimento incarichi di collaborazione	MEDIO Il rischio è medio in quanto, sebbene si tratti di attività in astratto rischiosa, gli	<ul style="list-style-type: none"> - Obbligo di preventiva pubblicazione sul sito istituzionale dei dati relativi ai contratti di affidamento di incarichi di collaborazione,



	<p>incarichi professionali vengono affidati garantendo la massima pubblicità, attraverso la pubblicazione degli avvisi pubblici con tenenti criteri di selezioni imparziali.</p>	<p>quale condizione costitutiva dell'efficacia e della decorrenza dei medesimi contratti di collaborazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controllo dei requisiti generali e professionali di tutti i soggetti assegnatari di incarichi di collaborazione - Inserimento della clausola contrattuale con la previsione dell'obbligo di applicazione del codice di condotta.
--	--	--

B. AREA DI RISCHIO B: Contratti pubblici

RISCHI POTENZIALI	LIVELLO DI RISCHIO E INDICI DI MONITORAGGIO	MISURE DI PREVENZIONE
<p>1. Previsione di elementi ad elevata discrezionalità nella definizione dei criteri di affidamento</p> <p>2. Uso distorto dell'offerta economicamente più vantaggiosa finalizzata a fini impropri</p>	<p>BASSO</p> <p>Il Ciss non ha indetto alcuna procedura di gara nel 2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Imparzialità e trasparenza attraverso: la presenza di più incaricati nell'espletamento dell'istruttoria - Formalizzazione delle principali fasi procedurali - Introduzione di un Albo Fornitori per tutti gli affidamenti di lavori, servizi e forniture - Rotazione delle Ditte affidatarie
<p>3. Discrezionalità interpretativa della normativa vigente in materia di "urgenza"</p>	<p>BASSO</p> <p>Il Ciss non prevede generalmente neanche</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Predisposizione di un'adeguata motivazione nel provvedimento che supporti, sostanzialmente e



	ad effettuare affidamenti diretti e quando lo fa sono tutti conformi a pubblicità, trasparenza e adeguatamente motivati	non solo formalmente, la decisione finale a giustificazione dell'urgenza - Trasparenza
4. Abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa 5. Eventuale abuso nel ricorso all'affidamento diretto ed alle procedure negoziate senza bando al fine di favorire un'impresa 6. Violazione degli obblighi di pubblicità di cui al Decreto Legislativo 33/2013	BASSO Il Ciss non provvede generalmente neanche ad effettuare affidamenti diretti e quando lo fa sono tutti conformi a pubblicità, trasparenza e adeguatamente motivati	- Motivazione puntuale dell'affidamento diretto - Definizione di un fabbisogno rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità - Definizione di un sistema di controllo dell'affidamento diretto <i>ex post</i> - Creazione di parametri il più possibile definiti e specifici per la valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose - Individuazione di criteri per la rotazione del personale addetto ai procedimenti di scelta del contraente
7. Definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa	BASSO Il Ciss non ha indetto alcuna procedura di gara nel 2024	- Creazione di parametri il più possibile definiti e specifici per la valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose - Aggiornamento periodico del personale addetto



		<ul style="list-style-type: none"> - Individuazione di criteri per la rotazione degli addetti ai procedimenti di scelta del contraente
<p>8. Elusione delle regole di affidamento degli appalti</p> <p>9. Violazione dei principi di libera concorrenza e parità di trattamento</p>	<p>BASSO</p> <p>Il Ciss non ha indetto alcuna procedura di gara nel 2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Istituzione di un unico albo fornitori distinto per tipologie di forniture, lavori e servizi - Trasparenza
<p>10. Scelta di sistemi alternativi a quelli giudiziali al solo scopo di favorire l'appaltatore</p>	<p>BASSO</p> <p>Il Ciss non ha indetto alcuna procedura di gara nel 2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Previsione di forme di controllo in ordine all'applicazione dell'istituto della risoluzione alternativa delle controversie - Valorizzazione del controllo successivo ai fini della verifica della corretta applicazione della normativa
<p>11. Modifiche degli elementi essenziali del contratto</p> <p>12. Esecuzione del contratto non conforme allo stesso</p> <p>13. Disomogeneità nella valutazione dello stato dei lavori e del rispetto dei termini di esecuzione dei lavori di manutenzione</p>	<p>BASSO</p> <p>Non ci sono contratti di appalto in corso</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Obbligo di comunicazione dello stato di esecuzione del contratto al RPCT - Controlli periodici - Applicazioni penali - Inserimento nel contratto di specifica clausola di risoluzione - Inserimento nel contratto dell'obbligo di applicazione del codice di condotta. - Periodico reporting dei controlli realizzati
<p>14. Inefficace controllo sui contratti in esecuzione</p>	<p>BASSO</p> <p>Non ci sono contratti di appalto in corso</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Attività di tipo ricognitivo sui contratti in esecuzione - Rotazione



		<ul style="list-style-type: none"> - Specifici requisiti dei soggetti controllanti - Assenza di cause di incompatibilità dei controllanti - Creazione di un'agenda condivisa delle attività di controllo programmate - Implementazione del sistema informativo - Formazione specialistica sulle attività di controllo - Misure di rafforzamento della trasparenza nell'assegnazione delle attività di controllo
--	--	---

C. AREA DI RISCHIO: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

RISCHI POTENZIALI	LIVELLO DI RISCHIO E INDICI DI MONITORAGGIO	MISURE DI PREVENZIONE
<p>1. Mancanza di imparzialità nell'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati</p> <p>2. Finanziamenti progetti socio-sanitari dei comuni consorziati</p>	<p>MEDIO</p> <p>Gli unici finanziamenti sono erogati in favore dei Comuni consorziati, così come previsto dallo Statuto e nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza ed imparzialità.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Trasparenza - Motivazione del provvedimento di attribuzione di vantaggi economici - Segregazione delle competenze - Obbligo di rendicontazione - Monitoraggio



	Per questa ragione l'attività appare a rischio medio	
--	--	--

D. AREA DI RISCHIO E: Gestione delle Entrate, delle spese e del patrimonio

RISCHI POTENZIALI	LIVELLO DI RISCHIO E INDICI DI MONITORAGGIO	MISURE DI PREVENZIONE
1. Mancato accertamento del credito e/o indeterminatezza del soggetto debitore e/o del credito	BASSO Il principale potenziale debitore è Inco Farma, nei confronti della quale non è stata fino ad ora ravvisata alcuna morosità	- Individuazione dei soggetti responsabili del corretto accertamento del credito e/o della corretta individuazione del debitore - Adozione di rendicontazione periodica sull'ammontare dei crediti del Consorzio
2. Eventuali situazioni di esposizione dei dipendenti al conflitto di interessi che possono pregiudicare il patrimonio del Consorzio	BASSO Il rischio è basso perché l'unico dipendente è il Direttore Generale. Vi sono poi soltanto due consulenti (psicologo e contabile). Queste figure rilasciano le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi.	- Verifica di eventuali situazioni di esposizione dei dipendenti al conflitto di interessi - Adozione del Codice etico, di comportamento e disciplinare



E. AREA DI RISCHIO: Affari legali e contenzioso

RISCHI POTENZIALI	LIVELLO DI RISCHIO E INDICI DI MONITORAGGIO	MISURE DI PREVENZIONE
1. Impropria gestione del contenzioso con nocumento per gli interessi del Consorzio	<p>MEDIO</p> <p>Il rischio è medio, in quanto, sebbene trattasi di attività potenzialmente a rischio, gli incarichi legali vengono assegnati sulla base di una short list (di cui è data la massima pubblicità) rispettando il criterio della rotazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aggiornamento periodico dell'Albo degli Avvocati - Incarico da conferire al professionista sulla base di criteri di competenza, pubblicità e trasparenza prestabiliti - Rotazione incarichi
2. Uso distorto delle transazioni	<p>BASSO</p> <p>Ai fini della stipula delle transazioni viene assunto il parere del Collegio sindacale e vengono effettuate le opportune verifiche relative ad eventuali incompatibilità</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verifica incompatibilità - Acquisizione di parere del Collegio sindacale

La Responsabilità delle varie aree di rischio e della relativa attuazione delle misure è del Direttore generale. Per quanto riguarda invece i tempi di attuazione delle stesse, le misure in parola sono di immediata attuazione.

8. MONITORAGGIO ED AUDIT



Il monitoraggio interno

Il Responsabile per la prevenzione garantisce il monitoraggio interno degli obblighi previsti dal presente Piano avvalendosi della Struttura tecnica di supporto, con le seguenti modalità:

- verifiche in corso d'anno;
- monitoraggio e report.

Qualora dalle verifiche periodiche o dall'attività di monitoraggio e report, emergano l'inadempimento o il ritardato o parziale adempimento di alcuni obblighi di pubblicazione, il Responsabile per la trasparenza è tenuto ad effettuare la segnalazione ai sensi dell'art. 43, e. 3 del D.lgs. 33/13.