

AZIENDA SPECIALE AFAS

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

TRIENNIO 2023 - 2025

INDICE

1.	Premessa	2
2.	L'Azienda Speciale AFAS	5
3.	Il processo di elaborazione del PTPCT: ruoli e responsabilità	7
4.	L'analisi del contesto	9
5.	La valutazione del rischio corruttivo	17
6.	Il trattamento del rischio corruttivo	21

LE MISURE GENERALI

1.	Il codice di comportamento	23
2.	La disciplina del conflitto di interessi	24
3.	Inconferibilità e incompatibilità di incarichi	25
4.	L'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	26
5.	La rotazione del personale	29
6.	La tutela del whistleblower	30
7.	Formazione	31

LA TRASPARENZA

1.	Premessa	32
2.	Trasparenza e tutela dei dati personali	33
3.	Obblighi di pubblicazione	34
4.	Monitoraggio e vigilanza	34
5.	Accesso civico semplice e accesso civico generalizzato	35

Tabella obblighi di pubblicazione

1. Premessa

Il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di A.F.A.S. Perugia (di seguito anche: AFAS) per il triennio 2023/2025 rappresenta la prosecuzione del Piano precedente, in un'ottica di continuità evolutiva con l'impostazione generale riferita alle iniziative strategiche già adottate sul versante della prevenzione della corruzione, ed è stato elaborato tenendo conto di quanto indicato nel PNA 2019, nell'ambito del quale *«il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando 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. Il PNA contiene rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso»* e delle direttive contenute nel PNA 2022 approvato dall'ANAC con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione della normativa di cui alla legge n. 190 del 2012, il PNA 2019, richiamata la propria natura di atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni italiane ai fini dell'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, ha ritenuto opportuno precisare il contenuto della nozione di "corruzione" e di "prevenzione della corruzione".

Relativamente al primo aspetto, l'ANAC ha evidenziato come sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consista *«in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli. Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio. Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura corruttiva". L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria, ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis,*

346-bis, 353, 353-bis del codice penale. Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata la nozione di corruzione, sempre consistente in specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato».

In ordine alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, l'ANAC, richiamati i contenuti e le direttive delle Convenzioni Internazionali di riferimento, ha precisato che «per essere efficace, la prevenzione della corruzione deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)».

L'Autorità ha pertanto sottolineato che «con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012», venendo perciò in rilievo un intervento normativo con il quale «non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio».

Nella medesima prospettiva, il PNA 2022 ha inteso puntualizzare come «[l]a corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della

corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese. ANAC sostiene che, se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi. [...] Ad avviso di ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all'apprendimento collettivo mediante il lavoro in team. Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico».

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione della normativa in questione, il disposto dell'art. 1 comma 2 bis della legge n. 190 rinvia alla previsione contenuta nell'art. 2 bis del d. lgs. n. 33 del 2013 la quale – per quanto rileva in questa sede – annovera gli enti pubblici economici tra i soggetti tenuti ad applicare la disciplina (della prevenzione della corruzione e) della trasparenza «in quanto compatibile».

Pertanto, nel rispetto del suddetto quadro normativo e delle indicazioni contenute nella delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017 recante «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici» (parte integrante del PNA 2019 ed esplicitamente richiamata come riferimento ai fini della elaborazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza anche all'interno del PNA 2022), l'Azienda Speciale A.FA.S., in quanto ente pubblico strumentale del Comune di Perugia, ha implementato una serie di presidi organizzativi che, muovendo dall'analisi del livello di rischio delle attività aziendali svolte e dei processi interni, tendono a

prevenire situazioni lesive per la trasparenza e l'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

In questa ottica, la prima fase del processo di gestione del rischio di corruzione - che consiste nell'analisi del contesto esterno ed interno, ovvero nella mappatura di tutte le attività svolte - è stata implementata in maniera significativa nei suoi esiti tanto attraverso una condivisione con il Comune di Perugia dei dati che quest'ultimo ha preso in considerazione ai fini della valutazione del contesto esterno in sede di predisposizione della sezione anticorruzione del proprio PIAO quanto mediante il coinvolgimento degli organi direttivi e dei soggetti preposti alla gestione delle singole funzioni, i quali hanno fornito un contributo importante ai fini dell'analisi delle dinamiche operative proprie di ciascuna area.

Il presente Piano, peraltro, è stato rivisitato tenendo conto delle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, già seguite per la predisposizione del Piano precedente ed integralmente confermate dal PNA 2022 e sulla scorta delle quali anche per il triennio 2023-2025 si procederà alla implementazione del processo di gestione del rischio di corruzione nelle varie fasi di analisi del contesto - valutazione del rischio - trattamento del rischio, nell'ambito delle quali sarà sempre più centrale il ruolo dei principali attori coinvolti nel sistema di gestione in questione.

2. L'Azienda Speciale A.F.A.S. Perugia

L'Azienda Speciale A.F.A.S. Perugia è un ente strumentale del Comune di Perugia ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. n. 267 del 2000 ed ente pubblico economico.

Secondo quanto previsto dallo Statuto, scopo di AFAS è quello di costituire un qualificato punto di riferimento nell'ambito dei segmenti della catena sanitaria costituita dalla distribuzione del farmaco a livello territoriale e della catena socio-assistenziale.

Nell'ambito di un giusto equilibrio tra presenza pubblica e presenza privata, l'Azienda opera per stimolare e migliorare il servizio di distribuzione del farmaco e per la creazione di veri e propri presidi sanitari e socio-assistenziali sul territorio attraverso:

- a) il posizionamento razionale delle sue sedi sul territorio nonché, l'espansione del servizio in relazione alle esigenze della popolazione entro i limiti delle possibilità offerte dalla politica della Regione competente ad approntare il piano delle farmacie;
- b) la qualificazione e preparazione degli operatori;
- c) la immissione sul mercato di prodotti ad alto valore qualitativo;
- d) l'informazione sanitaria mirata alla educazione del cittadino per un migliore utilizzo dei farmaci;
- e) la gestione di servizi socio-assistenziali.

Scopo dell'Azienda è anche quello di garantire la distribuzione di medicinali e prodotti assimilati ai cittadini bisognosi, agli anziani e ad enti di assistenza o assimilati, di calmierare il mercato del parafarmaco con listini a ricarica trasparente, nonché di partecipare ad iniziative di carattere sanitario e sociale.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 dello Statuto, AFAS ha per oggetto:

- a) la gestione di farmacie;
- b) la distribuzione intermedia del farmaco e del parafarmaco a farmacie pubbliche;
- c) l'erogazione di ogni altro prodotto o servizio collocabile per legge attraverso il canale della distribuzione al dettaglio nel settore farmaceutico e parafarmaceutico;
- d) l'informazione, l'educazione sanitaria, l'aggiornamento professionale e la ricerca anche attraverso diretta gestione;
- e) la partecipazione ad iniziative in ambito sanitario e sociale, d'intesa con l'Amministrazione Comunale;
- f) la dispensazione e la distribuzione di specialità medicinali, anche veterinarie, e dei preparati galenici officinali e magistrali, omeopatici, di erboristeria e dei prodotti di cui alla tabella dell'allegato A del DM 375 del 04.08.1988 e successive modificazioni;
- g) la vendita al pubblico di prodotti parafarmaceutici, dietetici, integratori alimentari ed alimenti speciali, cosmetici e per l'igiene personale;
- h) la fornitura di materiale di medicazione, di presidi medico chirurgici, di reattivi e diagnostici;
- i) servizi di assistenza (anche domiciliari e compresa la rieducazione ed il recupero funzionale) agli anziani (comprese case di riposo), ai disabili, all'infanzia e ai soggetti in

condizioni di disagio;

j) servizi di refezione;

k) trasporto disabili;

l) asili nido;

m) servizi cimiteriali.

L'Azienda, per lo svolgimento di attività complementari o strumentali a quelle istituzionali, è autorizzata ad acquisire partecipazioni in società per azioni e a responsabilità limitata. Per gli stessi fini è autorizzata a partecipare ad Enti, Consorzi e Cooperative.

L'Azienda può stipulare convenzioni, accordi e contratti con altri Enti locali e con soggetti privati per la gestione delle loro attività, ai sensi delle vigenti disposizioni.

Quanto al potere di indirizzo e vigilanza da parte del Comune di Perugia, quest'ultimo conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi dell'Azienda, ne approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza e verifica i risultati della gestione.

La sede amministrativa e legale dell'Azienda è in Perugia, via Fabio Filzi, n. 16i.

3. Il processo di elaborazione del PTPCT: ruoli e responsabilità

La legge 190 del 2012 stabilisce che ogni amministrazione approvi un Piano triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), la cui predisposizione ed il successivo monitoraggio sono attribuite alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In estrema sintesi, ai sensi di quanto previsto dalle norme vigenti, il RPCT:

✓ predispone il PTPCT e lo sottopone all'organo di indirizzo per la necessaria approvazione;

✓ segnala all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (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;

✓ è destinatario delle informazioni oggetto di specifici obblighi previsti dal PTPCT, funzionali a consentire la vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività ivi individuate;

✓ verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

✓ verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione e definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.

L'art. 1, co. 14, della legge n. 190 del 2012 stabilisce altresì che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.

L'art. 43 del d.lgs. n. 33 del 2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di

Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto “un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (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”.

Quanto ai rapporti con l'organo di indirizzo, l'art. 1 co. 8 della legge n. 190 del 2012 stabilisce che spetti a quest'ultimo la definizione degli “obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC”.

Tali poteri di indirizzo sono pertanto strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPCT nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.

Al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, il legislatore stabilisce che “l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”.

A fronte dei compiti attribuiti, la legge 190/2012 prevede (art. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.

In particolare, l'art. 12 stabilisce che «In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano».

L'art. 14 stabilisce altresì che «In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile [...] risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [...] 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».

Quanto ai criteri di scelta del RPCT, l'art. 1, co. 7, della legge n. 190 del 2012 prevede che l'organo di indirizzo individui il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio.

Sul punto nel PNA 2019 l'ANAC ha precisato che «in caso di carenza di posizioni dirigenziali, o ove questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un dipendente con posizione organizzativa o, comunque, in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Tale scelta deve in ogni caso essere opportunamente motivata».

Nella medesima prospettiva viene chiarito che «considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al RPCT e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina

di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario. Si evidenzia, inoltre, l'esigenza che il RPCT abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, che sia dotato della necessaria autonomia valutativa, che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva. In questa ottica va evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. In ogni caso la scelta è rimessa all'autonoma determinazione degli organi di indirizzo di ogni ente o amministrazione».

Il ruolo di RPCT di AFAS è attualmente ricoperto dal Direttore Generale Raimondo Cerquiglini, designato con delibera del Consiglio di Amministrazione del 21 dicembre 2015, in quanto unica figura di livello dirigenziale all'interno dell'Azienda, in possesso delle competenze e dei requisiti previsti dall'ordinamento vigente (anche sotto il profilo soggettivo della condotta integerrima, oggetto di specifica considerazione e valorizzazione all'interno del PNA 2019).

Tuttavia, in ragione del fatto che alcune delle prerogative svolte dal Direttore Generale – in virtù dei poteri attribuitigli dallo Statuto – ricadono all'interno di settori di attività esposti al rischio corruttivo, il Consiglio di Amministrazione di AFAS insediatosi nella sua attuale composizione nel 2023 valuterà entro il mese di giugno 2023 l'opportunità di procedere alla designazione di un nuovo Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, da individuare tra i dipendenti in servizio, anche procedendo – se del caso – alle modifiche organizzative che si rendessero necessarie al fine di garantire il pieno e corretto espletamento delle prerogative assegnate.

4. L'analisi del contesto

1) Il contesto esterno

In continuità con le indicazioni contenute nelle precedenti versioni del Piano, il PNA 2022 chiarisce come «[l]analisi del contesto esterno restituisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione o ente opera. [...] Tuttavia è necessario che, per le finalità della sezione anticorruzione e trasparenza, tali analisi contengano elementi utili e significativi per corrispondere alle esigenze della gestione del rischio corruttivo. Pertanto, per il contesto esterno si rammenta di acquisire e interpretare, in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione/ente, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione potrebbe essere sottoposta. [...] Vengono così in rilievo, ad esempio, i dati relativi a: contesto economico e sociale; presenza di criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso; reati di riciclaggio, corruzione, concussione, peculato; informazioni acquisite con indagini relative agli stakeholder di riferimento; criticità riscontrate attraverso segnalazioni esterne o risultanti dalle attività di monitoraggio».

Nel solco di tali indicazioni, ai fini della predisposizione del PTPCT di AFAS per il triennio

2023 – 2025 sono state prese in considerazione le più recenti risultanze condivise con il Comune di Perugia, consistite essenzialmente nella Relazione al Parlamento del Ministero dell'Interno sull'attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (avente ad oggetto il secondo semestre 2021 e da cui risulta, in estrema sintesi, che l'Umbria «continua a non essere coinvolta da forme di stabile radicamento e insediamento di organizzazioni criminali di tipo mafioso ma comunque rappresenta territorio appetibile per il reinvestimento di capitali illeciti. Elementi di possibile attrazione per gli affari delle organizzazioni criminali sono rappresentati dalle opportunità offerte dal territorio per il riciclaggio, nonché dai finanziamenti pubblici per la ricostruzione post sisma che hanno già evidenziato tentativi di infiltrazione negli appalti da parte di società riconducibili a organizzazioni criminali extraregionali. [...] Per quel che concerne la criminalità etnica nella regione Umbria proseguono nella loro attività delinquenziale gruppi criminali di matrice etnica che occupano stabilmente settori legati al traffico di sostanze stupefacenti, a reati contro il patrimonio ed allo sfruttamento della prostituzione"[...]. La città di Perugia, che costituisce una rilevante piazza di riferimento per il mercato delle sostanze stupefacenti nell'Italia centrale, vede la "filiera degli stupefacenti" gestita per lo più da organizzazioni straniere le quali ne curano l'approvvigionamento, la gestione dei canali di rifornimento e delle reti di distribuzione mediante costanti contatti con i referenti delle rispettive nazionalità attivi sia in altre città italiane, sia nei Paesi d'origine o di transito delle droghe [...]») e nella Relazione del Procuratore Regionale letta all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023 della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti (nell'ambito della quale si è offerta evidenza, tra gli altri, dei danni derivanti dalla commissione di reati, da disservizio e all'immagine della pubblica amministrazione nonché dei danni da appalti di lavori, servizi e forniture - danni da lesione alla concorrenza, questi ultimi riferibili, in particolare, ad episodi di Plurime condotte illecite finalizzate alla illegittima, pluriennale prosecuzione del rapporto con società affidataria a fronte di palesi ritardi nello svolgimento della nuova gara e reiterate illegittime proroghe e contratti ponte in difetto di confronto concorrenziale nonché di Reiterati affidamenti diretti e proroghe illegittime in favore di due operatori economici).

II) La struttura organizzativa di AFAS

Consiglio di Amministrazione

- | | | |
|---|----------------------|----------------|
| - | Francesco Diotallevi | Presidente |
| - | Francesco Dottorini | VicePresidente |
| - | Cristina Merli | Consigliere |

Il Consiglio è competente per tutti gli atti di gestione dell'Azienda, senza eccezione di sorta. Il Consiglio di amministrazione è l'autorità amministrativa di riferimento dell'Azienda ed opera nel rispetto delle finalità e degli indirizzi del Consiglio Comunale, per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali attraverso funzioni di programmazione e controllo delle attività aziendali e relative fasi operative.

Esercita i più ampi poteri riguardanti l'attività ordinaria e straordinaria dell'Azienda che non siano, per legge o statuto di competenza del Presidente e del Direttore.

Il Consiglio di Amministrazione, nel rispetto della legge, dello Statuto comunale e dello Statuto di AFAS, adotta regolamenti interni per il funzionamento degli organi e per l'esercizio delle funzioni aziendali.

Stabilisce i requisiti e le modalità di assunzione del personale:

- può affidare a società specializzate la preselezione o la selezione del personale da assumere;
- nomina la Commissione Giudicatrice in caso di concorso o selezioni interne o pubbliche, secondo criteri di competenza tecnica o specifica in relazione ai posti da ricoprire;
- adotta altresì nel rispetto delle norme di legge e dei contratti collettivi di lavoro, un regolamento disciplinare del personale.

Il Presidente è nominato dal Sindaco e rappresenta l'Azienda nei rapporti con le autorità locali, regionali e statali, assicura l'attuazione degli indirizzi del Consiglio Comunale.

Spetta inoltre al Presidente:

- convocare e presiedere il Consiglio di Amministrazione;
- sovrintendere al buon funzionamento dell'Azienda e vigilare sull'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione;
- firmare la corrispondenza e gli atti del Consiglio di Amministrazione;
- referire periodicamente al Sindaco sull'andamento della gestione dell'Azienda;
- promuovere le iniziative volte ad assicurare una integrazione dell'attività dell'Azienda con le realtà sociali, economiche e culturali della comunità locale;
- verificare che le iniziative di informazione e partecipazione dell'utenza e della cittadinanza siano conformi a quanto previsto dallo Statuto di AFAS e da quello Comunale;
- adottare, in caso di necessità ed urgenza, sotto la propria responsabilità, i provvedimenti di competenza del Consiglio di Amministrazione che devono essere sottoposti al Consiglio stesso nella sua prima adunanza per la ratifica.

Collegio Sindacale

- | | | |
|---|-------------------------------|------------|
| - | Dott. Massimo Anticoli | Presidente |
| - | Dott.ssa Maria Stella Sposini | Sindaco |
| - | Dott. Enrico Vantaggi | Sindaco |

Il Collegio deve accertare la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili, l'osservanza delle norme tributarie ed attestare nelle relazioni al conto consuntivo la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

Il Collegio, nella relazione che è tenuto a redigere in sede di esame del rendiconto, deve attestare oltre alla corrispondenza delle risultanze di bilancio con le scritture contabili, la conformità delle valutazioni di bilancio, ed in particolare, degli ammortamenti, degli accantonamenti, e dei ratei e risconti, ai criteri di valutazione di cui agli articoli 2424 e seguenti del Codice Civile, in quanto applicabile. Il collegio dei Revisori deve, inoltre, riscontrare almeno ogni trimestre la consistenza di cassa e l'esistenza dei valori e dei titoli di proprietà aziendale o ricevuti dall' Azienda in conto cauzione e custodia.

Il Collegio esprime il proprio parere su specifiche questioni attinenti alla gestione economico finanziaria sottopostegli dal Consiglio di Amministrazione e dal Comune ed in specie sui progetti di investimento, sull'impiego fruttifero delle disponibilità di cassa, sull'acquisto di azioni o di quote societarie.

I componenti del Collegio possono in qualsiasi momento procedere anche individualmente agli accertamenti di competenza.

Al Collegio viene assicurato l'accesso agli atti e documenti dell'Azienda che siano di interesse per l'espletamento delle sue funzioni.

Il Collegio deve presentare alla Giunta Comunale ogni triennio una relazione sull'andamento della gestione aziendale contenente rilievi e valutazioni sull'efficienza, efficacia ed economicità del servizio aziendale.

È fatta salva ogni altra funzione attribuita al Collegio dalla legge con riferimento alle Aziende costituite per la gestione di servizi pubblici locali.

Direttore Generale

- Dott. Raimondo Cerquiglini

Il Direttore ha la responsabilità amministrativa dell'Azienda e la rappresentanza legale. È responsabile di tutta l'attività gestionale necessaria per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e funzionali stabiliti dal Consiglio di Amministrazione.

Al Direttore competono in particolare le seguenti attribuzioni:

esegue le delibere del Consiglio di Amministrazione;

formula proposte al Consiglio di Amministrazione;

sottopone al Consiglio di Amministrazione lo schema del piano programma, del Bilancio pluriennale, del Bilancio preventivo economico, dei piani di lavoro per settore e del Conto Consuntivo;

d) rappresenta l'Azienda in giudizio, fatta salva l'autorizzazione del Consiglio di Amministrazione quando la lite non riguarda la riscossione di crediti derivati dal normale esercizio dell'Azienda stessa;

e) esercita tutte le altre attribuzioni conferitegli dallo Statuto di AFAS e dal Consiglio di Amministrazione;

f) dirige il personale dell'Azienda; è responsabile dell'applicazione dei Contratti Nazionali e degli accordi interni eventualmente stipulati; propone al Consiglio di Amministrazione le modalità generali a cui si ispira la gestione del personale, delle trattative e delle relazioni sindacali;

g) adotta i provvedimenti per il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dei vari servizi aziendali e per l'organico sviluppo;

h) decide le misure disciplinari inferiori alla sospensione e, nei casi d'urgenza, i provvedimenti di sospensione cautelativa del personale, fermo restando quanto previsto dal CCNL e dal Regolamento disciplinare aziendale;

i) formula proposte per la adozione dei provvedimenti di sospensione, licenziamento o equiparati del personale;

j) presiede alle aste e alle licitazioni private;

k) stipula i contratti;

l) provvede sotto la propria responsabilità agli acquisti in economia ed alle spese indispensabili per il normale ed ordinario funzionamento dell'Azienda nei casi ed entro i limiti previsti dal Regolamento Economico Aziendale;

m) firma gli ordinativi di incasso e di pagamento;

n) firma la corrispondenza e tutti gli atti di sua competenza;

o) vigila sul regolare e puntuale invio degli atti fondamentali al Comune;

p) interviene nelle udienze di discussione delle cause di lavoro con facoltà, previa autorizzazione del Consiglio di Amministrazione di conciliare o transigere la controversia. Può tuttavia farsi rappresentare da un dirigente o da un impiegato dell'Azienda previo conferimento di procura;

q) compie tutti gli atti necessari a garantire il corretto e funzionale esercizio dell'Azienda.

L'organico aziendale è altresì composto dai Direttori delle singole farmacie, dai farmacisti collaboratori e coadiutori di farmacia, nonché da impiegati e addetti che lavorano presso gli uffici amministrativi di AFAS all'interno delle seguenti aree: *contabilità e finanza, sistemi informatici, segreteria – relazioni esterne – URP, contratti e appalti.*

II) La “mappatura” dei processi

L'Allegato n. 1 del PNA 2019, alle cui indicazioni metodologiche rinvia espressamente il PNA 2022 (v. p. 31 e ss.), evidenzia come *«l'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi».*

All'esito delle attività di mappatura sono stati individuati le aree di rischio e i processi di seguito indicati (per la cui descrizione, in virtù del confronto intervenuto tra il RPCT e i responsabili delle funzioni interessate alla gestione dei medesimi, si è inteso inserire nel Piano un rinvio al Regolamento AFAS ed alle procedure dettagliate all'interno del Manuale dei Processi Operativi adottato dall'Azienda), nonché le funzioni responsabili della gestione dei medesimi:

AREA Contratti pubblici (affidamento di lavori, servizi e forniture)

✓ Fornitura di specialità medicinali, farmaci SOP, OTC, veterinari, omeopatici, fitoterapici, farmaci stupefacenti, preparazioni galeniche, parafarmaci, ecc., per il normale approvvigionamento delle farmacie dell'AFAS

Regolamento AFAS

Procedura 26 Gestione ordini

Procedura 39 Gestione magazzino

Funzioni responsabili: *Direttore Generale / Contratti e Appalti*

AREA Incarichi e nomine / Affari legali e contenzioso

- ✓ Conferimento incarichi nei diversi ambiti di attività (legale, manutenzione, gestione emergenze, ecc.)

Regolamento AFAS

Funzioni responsabili: *Direttore Generale*

AREA Gestione entrate, spese e patrimonio

- ✓ Gestione merci e approvvigionamento (farmascambio, ricevimento merce e relativi controlli, gestione ordini a ditte, carico ordini stupefacenti, gestione sospesi, gestione magazzino)

Procedura 30 *Farmascambio*

Procedura 39 *Gestione magazzino*

Procedura 7 *Gestione stupefacenti*

Procedura 28 *Gestione sospesi*

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza / Personale Farmacista / Personale Coadiutore*

- ✓ Gestione rapporti fornitori (controllo fatture ricevute, verifica e sistemazione scadenziario, registrazione e archiviazione contabilità fornitori, emissione mandati pagamento, gestione schede contabili)

Procedure informatiche fornite dal software gestionale *E-Solver* e consultabili attraverso apposita guida e area riservata.

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza*

- ✓ Controllo di gestione (quadrature gestionali e contabilità, controllo inventari, elaborazione bilanci periodici per controllo andamenti, report statistici di ragguglio)

Procedura 38 *Controlli*

IS-3902 *Inventario di magazzino*

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza*

- ✓ Gestione contabilità generale IVA e bilancio (registrazione e archiviazione contabilità generale imputazione costi gestione per conto, registrazioni varie di rettifica, controllo corrispettivi giornalieri, registrazione e archiviazione contabilità generale dei corrispettivi giornalieri, emissione bilanci mensili, emissione bilancio annuale, predisposizione documentazione per verifica trimestrale Collegio Sindacale, chiusura e liquidazione iva mensile, pagamento tributi)

Procedure informatiche fornite dal software gestionale *E-Solver* e consultabili attraverso apposita guida e area riservata.

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza*

✓ Gestione finanziaria (monitoraggio situazione banche, verifica movimenti su cc, aggiornamento contabilità, conciliazione tra saldi estratti conto bancari e saldi contabili)

Procedure informatiche fornite dal software gestionale *E-Solver* e consultabili attraverso apposita guida e area riservata.

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza*

✓ Gestione adempimenti civilistico tributari (predisposizione documentazione per dichiarazioni fiscali, stampa libro giornale e registri iva, stampa libro inventari, ecc.)

Procedure informatiche fornite dal software gestionale *E-Solver* e consultabili attraverso apposita guida e area riservata.

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza*

✓ Gestione fondo cassa, controllo e chiusura cassa

Procedura 08 *Contabilità e controllo cassa*

Funzioni responsabili: *Personale Farmacista*

✓ Gestione cliente (vendita farmaco e parafarmaco, vendita farmaco in DPC, prenotazione servizi CUP, gestione noleggi)

Procedura 12 *Gestione vendita farmaceutico*

Procedura 13 *Gestione vendita erogazioni autorizzate*

Procedura 14 *Gestione vendita farmaci in DPC*

Funzioni responsabili: *Personale Farmacista / Personale Coadiutore*

✓ Gestione fatturazione e crediti verso clienti

Procedure informatiche fornite dal software gestionale *E-Solver* e consultabili attraverso apposita guida e area riservata.

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza / Personale Farmacista*

AREA Acquisizione e gestione del personale

- ✓ Procedure di assunzione

Regolamento AFAS

Funzioni responsabili: *Direttore Generale*

- ✓ Gestione amministrativa del personale (predisposizione documentazione per l'assunzione e la cessazione, comunicazioni INPS, INPDAP E INAIL assunzioni, elaborazione dei cedolini, predisposizione liste bonifici stipendi e relativo pagamento, contabilità del personale, comunicazioni INPS, INPDAP E INAIL denunce mensili, rapporti dei tirocinanti in farmacia, richieste dei direttori per le sostituzioni straordinarie del personale, valorizzazione e valutazione del personale)

Procedura 19 *definizione orario*

Procedura 20 *gestione malattia*

Procedura 22 *valutazione del personale*

Funzioni responsabili: *Contabilità e finanza*

5. La valutazione del rischio corruttivo

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

La valutazione del rischio si articola in tre fasi: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione.

I) *L'identificazione del rischio*, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

II) *L'analisi del rischio* è funzionale da un lato alla comprensione dei fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ovvero dei fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione, dall'altro a stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

Sotto questo profilo, l'Allegato n. 1 al PNA 2019 evidenzia come «[c]onsiderata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza».

Nel dettaglio, «coerentemente all'approccio qualitativo suggerito nel presente allegato metodologico, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del

processo o delle sue attività componenti. In ogni caso, le amministrazioni possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell'esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con l'indirizzo fornito nel presente allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT».

Ebbene, nel rispetto di quanto indicato dal documento allegato al PNA 2019 e comunque in continuità con il lavoro di analisi del rischio di corruzione compiuto in precedenza, AFAS ha ritenuto di adottare i seguenti indicatori di stima del livello di rischio nell'ambito delle attività e dei processi oggetto di mappatura:

- 1) livello di interesse esterno, ovvero presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di potenziali benefici per i destinatari del processo o dell'attività presa in considerazione;
- 2) livello di discrezionalità del processo decisionale o dell'attività presa in considerazione;
- 3) eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'Azienda, notizie di stampa;
- 4) livello di procedimentalizzazione e di regolamentazione formale del processo o dell'attività presa in considerazione;
- 5) numero di unità organizzative o di funzioni coinvolte nella gestione del processo a rischio;
- 6) conseguenze che l'evento di corruzione verificatosi nell'ambito del singolo processo o dell'attività presa in considerazione produrrebbe:
 - ✓ sull'Azienda, in termini di qualità e continuità dell'attività svolta, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;
 - ✓ sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, ecc.), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione;
- 7) livello di collaborazione dei responsabili di funzione nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del PTPCT di AFAS.

Muovendo dalla considerazione dei predetti indicatori si è pervenuti ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività sensibili, declinata secondo tre fasce di valore del rischio (basso B, medio M, alto A) che richiedono tutte un adeguato - seppur differenziato - trattamento in termini di mitigazione del rischio, con idonee misure preventive.

AREA Contratti pubblici (affidamento di lavori, servizi e forniture)

Fornitura di specialità medicinali, farmaci SOP, OTC, veterinari, omeopatici, fitoterapici, farmaci stupefacenti, preparazioni galeniche, parafarmaci, ecc., per il normale approvvigionamento delle farmacie dell'AFAS

Indicatori: livello di interesse esterno / livello di discrezionalità del processo / livello di procedimentalizzazione e di regolamentazione formale / numero di unità organizzative o di funzioni coinvolte nella gestione del processo a rischio / conseguenze che l'evento di corruzione produrrebbe.

Giudizio sintetico e motivazione della misurazione applicata: **rischio alto (A)**. La rilevanza economica della fornitura e la durata pluriennale dell'aggiudicazione, in ottemperanza al principio di massima prudenza nella stima del rischio, impongono di ritenere alto il livello di esposizione al rischio corruttivo, pur in presenza di prescrizioni piuttosto stringenti a livello di normazione primaria e di regolamento interno, nonché

del coinvolgimento diretto del Consiglio di Amministrazione (ad es., nella nomina della commissione di gara), del Direttore Generale e di altri addetti nelle varie fasi della procedura.

AREA Incarichi e nomine / Affari legali e contenzioso

Conferimento incarichi nei diversi ambiti di attività (legale, manutenzione, gestione emergenze, servizi di assistenza, ecc.)

Indicatori: livello di interesse esterno / livello di discrezionalità del processo / livello di procedimentalizzazione e di regolamentazione formale / numero di unità organizzative o di funzioni coinvolti nella gestione del processo a rischio.

Giudizio sintetico e motivazione della misurazione applicata: **rischio basso (B).**

L'esistenza di specifiche prescrizioni regolamentari interne, le quali, oltre ad indicare specifici criteri di affidamento, richiamano previsioni di spesa relative agli incarichi contenute negli strumenti di programmazione (per i quali l'affidamento resta di competenza del Direttore Generale) o che comunque, per gli incarichi non previsti negli strumenti di programmazione o di importo superiore a 10.000 Euro (escluso oneri fiscali e contributivi), evocano una specifica delibera da parte del Consiglio di Amministrazione (sempre su proposta del Direttore Generale), consente di ritenere contenuto il rischio di verifica di eventi corruttivi.

AREA Gestione entrate, spese e patrimonio

Gestione merci e approvvigionamento (farmascambio, ricevimento merce e relativi controlli, gestione ordini a ditte, carico ordini stupefacenti, gestione sospesi, gestione magazzino)

Gestione rapporti fornitori (controllo fatture ricevute, verifica e sistemazione scadenzario, registrazione e archiviazione contabilità fornitori, emissione mandati pagamento, gestione schede contabili)

Controllo di gestione (quadrature gestionali e contabilità, controllo inventari, elaborazione bilanci periodici per controllo andamenti, report statistici di ragguglio)

Gestione contabilità generale IVA e bilancio (registrazione e archiviazione contabilità generale imputazione costi gestione per conto, registrazioni varie di rettifica, controllo corrispettivi giornalieri, registrazione e archiviazione contabilità generale dei corrispettivi giornalieri, emissione bilanci mensili, emissione bilancio annuale, predisposizione documentazione per verifica trimestrale Collegio Sindacale, chiusura e liquidazione iva mensile, pagamento tributi)

Gestione finanziaria (monitoraggio situazione banche, verifica movimenti su cc, aggiornamento contabilità, conciliazione tra saldi estratti conto bancari e saldi contabili)

Gestione adempimenti civilistico tributari (predisposizione documentazione per dichiarazioni fiscali, stampa libro giornale e registri iva, stampa libro inventari, ecc.)

Gestione fondo cassa, controllo e chiusura cassa

Gestione cliente (vendita farmaco e parafarmaco, vendita farmaco in DPC, prenotazione servizi CUP, gestione noleggi)

Gestione fatturazione e crediti verso clienti

Indicatori: livello di interesse esterno / livello di discrezionalità del processo / livello di procedimentalizzazione e di regolamentazione formale del processo o dell'attività / numero di unità organizzative o di funzioni coinvolte;

Giudizio sintetico e motivazione della misurazione applicata: **rischio basso (B)**. Data la interrelazione tra i processi mappati all'interno dell'area di riferimento, si è optato al momento per una valutazione complessiva del livello di rischio dei medesimi la cui circoscritta rilevanza muove dalla considerazione della esistenza di specifiche procedure interne, dell'utilizzo di risorse informatiche nella gestione delle relative attività (che consentono la ricostruzione e la verifica dei dati considerati e delle relative valutazioni) e di attività di verifica e controllo demandate ad organi interni specificamente preposti allo scopo.

AREA Acquisizione e gestione del personale

Procedure di assunzione

Indicatori: livello di interesse esterno / livello di discrezionalità del processo / livello di procedimentalizzazione e di regolamentazione formale del processo o dell'attività presa in considerazione / numero di unità organizzative o di funzioni coinvolte nella gestione del processo.

Giudizio sintetico e motivazione della misurazione applicata: **rischio basso (B)**. Le procedure di assunzione del personale, ad ogni livello, sono oggetto di specifica e puntuale regolamentazione interna, peraltro coerente con i principi ispiratori della normativa in materia di pubblico impiego, la quale consente di circoscrivere ad un livello basso il rischio di eventi corruttivi

Gestione amministrativa del personale (predisposizione documentazione per l'assunzione e la cessazione, comunicazioni INPS, INPDAP E INAIL assunzioni, elaborazione dei cedolini, predisposizione liste bonifici stipendi e relativo pagamento, contabilità del personale, comunicazioni INPS, INPDAP E INAIL denunce mensili, rapporti dei tirocinanti in farmacia, richieste dei direttori per le sostituzioni straordinarie del personale, valorizzazione e valutazione del personale)

Indicatori: livello di interesse esterno / livello di discrezionalità del processo / livello di procedimentalizzazione e di regolamentazione formale del processo o dell'attività presa in considerazione

Giudizio sintetico e motivazione della misurazione applicata: **rischio basso (B)**. Nell'ambito dell'unico sotto-processo ritenuto a rischio di condotte corruttive (ovvero la valorizzazione e valutazione del personale, sensibile nella misura in cui comporti il riconoscimento indebito e ingiustificato di emolumenti di natura economica) esiste comunque una procedura interna che impone al direttore di farmacia che intenda

procedere al riconoscimento della gratifica economica di motivare la relativa determinazione e di attenersi alle indicazioni del Contratto Integrativo.

III) La *ponderazione del rischio*, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire:

- a) le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- b) le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Come evidenziato nell'Allegato n. 1 al PNA 2019, la ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Muovendo dai livelli di rischio esplicitati in sede di analisi, AFAS provvederà ad implementare le misure definite in sede di trattamento secondo un ordine di priorità che prenderà le mosse dai processi ritenuti a rischio più elevato.

6. Il trattamento del rischio corruttivo

È la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

A tal riguardo precisa l'Autorità che *«in tale fase, le amministrazioni non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma devono progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili»*.

Ebbene, muovendo dalla distinzione tra *misure generali* e *misure specifiche* (laddove *«le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici»*), AFAS ritiene anche per il triennio 2023-2025 di dover procedere prioritariamente alla implementazione delle misure di carattere generale onde monitorarne in concreto l'attuazione, anche al fine di identificare e di modulare, con il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli organi direttivi e di tutto il personale, il tenore di eventuali misure specifiche che vadano ad interagire con le procedure ed i regolamenti interni già esistenti. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione.

Anche se la maggior parte delle misure generali si ritiene siano oramai predisposte da tutte le amministrazioni, si ricorda che è sempre necessario verificare la loro corretta e continua attuazione nel tempo sia attraverso il monitoraggio sia attraverso misure integrative o interventi correttivi. Ciò al fine di assicurare la continuità dell'azione e/o di intercettare criticità che hanno reso inadeguata la misura stessa.

Quanto al monitoraggio, il PNA 2022 offre una serie di indicazioni per rafforzare il ruolo di tale attività *«come snodo cruciale del processo di gestione del rischio, volto sia a*

verificare l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione programmate sia l'effettiva capacità della strategia programmata di contenere il rischio corruttivo. Questa attività consente, poi, di introdurre azioni correttive e di adeguare il PTPCT [...] ai cambiamenti e alle dinamiche dell'amministrazione».

Pertanto, conformemente agli indirizzi forniti dall'Autorità, il RPCT di AFAS provvederà ad eseguire con periodicità trimestrale nel corso del 2023 (a decorrere dal mese di giugno) e previa definizione dei relativi parametri di valutazione nel rispetto delle indicazioni contenute nelle pp. 39 e ss. del PNA 2022, il monitoraggio delle misure adottate nell'ambito dei processi gestiti all'interno delle Aree:

- ✓ *Contratti pubblici (affidamento di lavori, servizi e forniture)*
- ✓ *Incarichi e nomine / Affari legali e contenzioso*

LE MISURE GENERALI

1. Il codice di comportamento

Il PNA 2019 ha evidenziato la centralità, tra le misure di prevenzione della corruzione, dei codici di comportamento, i quali costituiscono «lo strumento che, più di altri, si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT».

In particolare, l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 rubricato "Codice di comportamento", nella sua attuale formulazione prevede che:

- ✓ con un codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, definito dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, si assicuri «la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico»;
- ✓ ciascuna pubblica amministrazione definisca, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio OIV, un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento nazionale (DPR n. 62 del 2013);
- ✓ la violazione dei doveri compresi nei codici di comportamento, ivi inclusi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, abbia diretta rilevanza disciplinare;
- ✓ ANAC definisca criteri, linee guida e modelli uniformi di codici per singoli settori o tipologie di amministrazione;
- ✓ la vigilanza sull'applicazione dei codici sia affidata ai dirigenti e alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina e che la verifica annuale sullo stato di applicazione dei codici compete alle pubbliche amministrazioni.

Il 31 luglio 2018 il Consiglio di Amministrazione di AFAS ha approvato un Codice Etico teso a «favorire ulteriormente la trasparenza della gestione. Afas ha adottato un "Codice Etico e dei Valori" assorbente il monitoraggio ed il controllo dei possibili eventi in danno della azienda e dell'ente proprietario ma anche dei cittadini /utenti e dell'intera collettività, ed i processi a prevenzione di detti rischi. Con il Codice Etico AFAS esprime con chiarezza e fermezza i propri ideali, la propria cultura, i propri valori e quindi la propria mission istituzionale, posta alla base dei comportamenti dei propri organi aziendali, del management, dei quadri e di tutto il personale, affinché la correttezza, la buona fede, la trasparenza e la professionalità rappresentino un impegno costante da parte di tutti al fine di prevenire ed eliminare ogni sorta di discriminazione, corruzione, mala fede [...]».

Peraltro, consapevole delle precisazioni operate dall'ANAC all'interno del PNA 2019 in ordine agli elementi distintivi tra codici di comportamento in senso stretto e codici etici, AFAS procederà ad ultimare entro il 30 aprile 2023 la rivisitazione del proprio Codice Etico alla luce delle Linee Guida in materia di Codici di Comportamento delle amministrazioni pubbliche approvate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

2. La disciplina del conflitto di interessi

L'art. 24 del Codice Etico adottato da AFAS, conformemente a quanto previsto dalla normativa di rango primario, delinea le situazioni di conflitto di interesse nelle quali possono versare i dipendenti e il Direttore Generale dell'Azienda, definendo le relative modalità di gestione.

AFAS, peraltro, considerato il disposto dell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001 che impone alle amministrazioni di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi anche nei casi di conferimento di incarichi ai consulenti, si riserva di predisporre entro il 30 giugno 2023 misure volte all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi in tale ambito quali (v. PNA 2019):

✓ la predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;

✓ rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;

✓ aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;

✓ previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;

✓ individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);

✓ consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;

✓ acquisizione di informazioni da parte dei soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprono cariche, previa informativa all'interessato;

✓ audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;

✓ controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

Si richiamano infine le specifiche disposizioni in materia di conflitto di interessi dettate dall'art. 42 del Codice dei Contratti pubblici, al fine di contrastare fenomeni corruttivi nello svolgimento di procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni e garantire la parità di trattamento degli operatori economici.

Sotto questo profilo, AFAS si riserva di adottare entro il 30 giugno 2023 specifiche misure di individuazione e gestione delle situazioni in questione nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, in ottemperanza alle indicazioni contenute nelle Linee guida ANAC approvate con delibera n. 494 del 5 giugno 2019.

3. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi

Ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 39 del 2013 il RPCT si adopera affinché all'interno dell'ente di riferimento siano rispettate le disposizioni del suddetto decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice.

In particolare, occorre verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo a coloro che rivestono incarichi di amministratore, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), del D.lgs. n. 39 del 2013 - e cioè "gli incarichi di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo dell'attività dell'ente comunque denominato" - e a coloro cui sono conferiti incarichi dirigenziali (per gli amministratori, le cause ostative in questione sono specificate, in particolare: dall'art. 3, co. 1, lett. d), relativamente alle inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione e dall'art. 7, sulla "inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale"; per i dirigenti, si applica l'art. 3, co. 1, lett. c), relativo alle cause di inconferibilità a seguito di condanne per reati contro la pubblica amministrazione).

Quanto alle situazioni di incompatibilità, per gli amministratori rilevano quelle indicate dagli artt. 9 (riguardante le "incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali" e, in particolare, il comma 2), 11 (relativo a "incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali" ed in particolare i comma 2 e 3) 13 (recante "incompatibilità tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali"), e 14, co. 1 e 2, lett. a) e c) (con specifico riferimento alle nomine nel settore sanitario) del D. Lgs. n. 39 del 2013, mentre per gli incarichi dirigenziali si applica l'art. 12 dello stesso decreto relativo alle "incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali"; a queste ipotesi di incompatibilità si aggiunge quella prevista dall' art. 11, co. 8, del d.lgs. n. 175 del 2016, ai sensi del quale «Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 6, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza. Dall'applicazione del presente comma non possono derivare aumenti della spesa complessiva per i compensi degli amministratori».

A tale fine il RPCT contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al D. Lgs. n. 39, impegnandosi comunque preliminarmente a verificare che:

✓ all'atto del conferimento dell'incarico non sussistano condizioni di inconferibilità a seguito di condanna per i reati contro la pubblica amministrazione e che comunque l'interessato presenti una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al D. Lgs. n. 39 del 2013;

✓ nel corso dell'incarico non sussistano le condizioni di incompatibilità di cui al D. Lgs. n. 39 del 2013 e che comunque l'interessato presenti annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle predette cause di incompatibilità. Le suddette dichiarazioni sono pubblicate sul sito di AFAS, nella sezione Amministrazione Trasparente.

4. L'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma prevede inoltre la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Come precisato nel PNA 2022 «[L]a ratio del divieto di pantouflage è volta a garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali, fonti di possibili fenomeni corruttivi, da parte del dipendente che, nell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, "potrebbe preconstituire situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro". In tal senso, il divieto è volto anche a "ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione l'opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio". L'istituto mira, pertanto, "ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi [...], limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l'autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro"».

Quanto all'ambito di applicazione della disposizione, il PNA 2022 ha specificato che «Nell'individuare l'ambito soggettivo di applicazione, la norma fa espressamente riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 cessati dal servizio. Ad essi è precluso, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro, avere rapporti professionali con i soggetti privati nei cui confronti siano stati esercitati poteri autoritativi o negoziali nell'ultimo triennio. La norma utilizza i termini "servizio" e "cessazione del pubblico impiego", quasi a riferirsi esclusivamente ai dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, in coerenza con la finalità dell'istituto in argomento quale presidio anticorruzione, nella nozione di dipendenti della pubblica amministrazione sono da ricomprendersi anche i titolari di uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013. Sono, infatti, assimilati ai dipendenti della PA anche i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 39/2013 espressamente indicati all'art. 1, ovvero gli

incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni e esterni, gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico. Con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il legislatore ha escluso espressamente dal divieto di pantouflage gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali. Si sottolinea inoltre che il divieto di pantouflage si riferisce non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013 negli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. n. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018 cit.)».

Nella medesima prospettiva è stato altresì chiarito che «Presupposto perché vi sia pantouflage è l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico, inteso nei sensi sopra delineati. L'Autorità ha avuto già modo di chiarire che il potere autoritativo della pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti amministrativi atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Si ritiene, pertanto, che con tale espressione il legislatore abbia voluto considerare tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale. Tra questi, naturalmente, può ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere. Al fine di valutare l'applicazione del pantouflage agli atti di esercizio di poteri autoritativi o negoziali, occorrerà valutare nel caso concreto l'influenza esercitata sul provvedimento finale. Si rimette ad apposite Linee Guida - in fase di elaborazione - la determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di pantouflage, degli atti e comportamenti adottati nell'ambito di procedimenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali. Rientrano nei "poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni", sia provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari».

Al fine di assicurare il rispetto di quanto previsto all'art. 53, co. 16 ter, del D. Lgs. n. 165 del 2001, anche nel triennio 2023-2025 AFAS, nel rispetto delle indicazioni contenute nel PNA 2022, assumerà apposite iniziative volte a verificare la necessità di attuare le misure di seguito indicate:

- ✓ inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedono specificamente il divieto di pantouflage;*
- ✓ previsione di una dichiarazione da sottoscrivere entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio o dall'incarico), con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;*

- ✓ previsione della misura di comunicazione obbligatoria, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro;
- ✓ in caso di soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013 previsione di una dichiarazione da rendere una tantum o all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*;
- ✓ previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi ad ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, per quanto di conoscenza, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016;
- ✓ inserimento nei bandi di gara, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, come pure nelle Convenzioni comunque stipulati dall'Amministrazione di un richiamo esplicito alle sanzioni cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001;
- ✓ inserimento di apposite clausole nel patto di integrità sottoscritto dai partecipanti alle gare, ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. n. 190/2012;
- ✓ promozione da parte del RPCT di specifiche attività di approfondimento, formazione e sensibilizzazione sul tema;
- ✓ previsione di specifica consulenza e/o supporto, da parte del RPCT o altro soggetto incaricato dall'amministrazione, agli ex dipendenti che prima di assumere un nuovo incarico richiedano assistenza per valutare l'eventuale violazione del divieto;
- ✓ previsione di specifici percorsi formativi in materia di *pantouflage* per i dipendenti in servizio o per i soggetti esterni nel corso dell'espletamento dell'incarico;
- ✓ attivazione di verifiche da parte del RPCT secondo il modello operativo previsto dal PNA 2022 (p. 71 e ss.).

5. La rotazione del personale

Nell'ambito della legge n. 190 del 2012 e delle indicazioni contenute nel PNA, la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

A tal riguardo, il PNA 2019, all'interno dell'Allegato 2, evidenzia come «non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A titolo esemplificativo:

- potrebbero essere rafforzate le misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione;
- potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali. Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;
- potrebbe essere programmata all'interno dello stesso ufficio una rotazione "funzionale" mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;

- *si potrebbe prevedere la "doppia sottoscrizione" degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;*
- *si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi)».*

Conformemente a quanto sopra indicato ed in considerazione dell'esiguo numero di dirigenti e di dipendenti attualmente presenti all'interno dell'Azienda, per il triennio 2023 – 2025 AFAS provvederà a valutare la praticabilità di meccanismi di rotazione del personale ovvero di misure alternative che garantiscano il perseguimento dei medesimi obiettivi.

6. La tutela del whistleblower

Tutti i destinatari del presente Piano sono tenuti a segnalare condotte illecite e ogni violazione o sospetto di violazione delle prescrizioni di cui esso si compone.

In particolare il dipendente che, nell'interesse dell'integrità dell'Azienda, segnala al RPCT ovvero all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

L'identità del segnalante non può essere rivelata.

In particolare, nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e s.m.i..

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'Azienda sono nulli, mentre il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. n. 23 del 2015.

Le tutele previste dall'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165 del 2001 non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di condotte illecite ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Peraltro, in ragione della entrata in vigore del D. Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 *Attuazione della 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 e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali, AFAS si impegna a predisporre entro e non oltre il 31 maggio 2023 una procedura per l'inoltro e la gestione della segnalazione di illeciti che risulti coerente con le prescrizioni di recente introduzione.

7. Formazione

La progressiva acquisizione in capo agli organi direttivi e a tutto il personale di AFAS di specifiche competenze in materia di prevenzione della corruzione rappresenta momento essenziale del processo di gestione dei rischi corruttivi.

In fase di rilevazione dei fabbisogni formativi annuali il RPCT individuerà i dipendenti operanti in attività cc.dd. a rischio da sottoporre a programma formativo sui temi dell'etica e della legalità.

AFAS assicurerà un'adeguata formazione attraverso le seguenti modalità:

- corso generale erogato a tutti i dipendenti con documentazione della relativa fruizione, entro il 30 giugno 2023;
- corso specifico per tutti i responsabili e i dipendenti delle strutture aziendali rientranti nelle aree di rischio, volto ad un coinvolgimento dei medesimi nella esplicitazione delle valutazioni relative ai livelli di rischio e nella implementazione delle misure specifiche, entro il 30 settembre 2023.

LA TRASPARENZA

1. Premessa

La trasparenza è intesa dall'art. 1 del D. Lgs. n. 33 del 2013 come *accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*

La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Come evidenziato all'interno del PNA 2019 *«l'ampliamento dei confini della trasparenza registrato nel nostro ordinamento [...] è stato realizzato con successive modifiche normative che sono state accompagnate da atti di regolazione dell'Autorità finalizzati a fornire indicazioni ai soggetti tenuti ad osservare la disciplina affinché l'attuazione degli obblighi di pubblicazione non fosse realizzata in una logica di mero adempimento quanto, invece, di effettività e piena conoscibilità dell'azione amministrativa. Tale obiettivo deve essere perseguito anche attraverso il rispetto dei criteri di qualità delle informazioni da pubblicare, espressamente indicati dal legislatore all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, ovvero: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità».*

Peraltro, con delibera n. 1310/2016, l'Autorità ha adottato *«Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016»*, rivolgendosi in particolare alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-bis, co. 1, del d.lgs. 33/2013. Successivamente, con delibera n. 1134/2017, sono state approvate le *«Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».*

In entrambi gli atti citati, l'ANAC ha elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del d.lgs. 33/2013.

2. Trasparenza e tutela dei dati personali

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (di seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, si è posto il problema di verificare la compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

A tal proposito il PNA 2019, in continuità con quanto già in precedenza affermato dalla delibera ANAC n. 1074 del 2018, chiarisce che «l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1». Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione».

L'ANAC ha altresì precisato che «l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati

inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d). [...] In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali. Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD)».

3. Obblighi di pubblicazione

Gli obblighi di pubblicazione cui AFAS deve adempiere ai sensi del D. lgs. n. 33 del 2013 in quanto ente pubblico economico sono riportati nella tabella allegata al presente Piano.

Entro il 30 aprile 2023 AFAS provvederà ad integrare la suddetta tabella con l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni, ovvero degli uffici tenuti alla individuazione e/o elaborazione dei dati e di quelli cui spetta la pubblicazione, nonché ad una ristrutturazione complessiva della Sezione Amministrazione Trasparente che ne garantisca la conformità alla normativa vigente, anche attraverso il ricorso a soluzioni tecniche che consentano di informatizzare il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati.

4. Monitoraggio e vigilanza

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 43 del D. Lgs. n. 33 del 2013, il RPCT svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

I responsabili degli uffici garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

In relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

Il RPCT di AFAS nel corso del 2023 effettuerà con cadenza bimestrale controlli a campione sull'avvenuto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

5. Accesso civico semplice e accesso civico generalizzato

Il D. Lgs. n. 33 del 2013 ha introdotto l'istituto dell'accesso civico contemplato dall'articolo 5 laddove si prevede che *«l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione»*.

Pertanto, l'accesso civico semplice si configura come rimedio alla mancata pubblicazione, obbligatoria per legge, di documenti, informazioni o dati sul sito istituzionale. Tale istituto si distingue dal diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, in quanto, diversamente da quest'ultimo, non presuppone un interesse qualificato in capo al soggetto richiedente e consiste nel chiedere e ottenere gratuitamente che le amministrazioni forniscano e pubblichino gli atti, i documenti e le informazioni, da queste detenuti, per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, ma che, per qualsiasi motivo, non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali.

Peraltro, allo scopo 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, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. n. 33 del 2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis (accesso civico generalizzato).

In particolare, l'accesso civico generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'accesso civico generalizzato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Se i predetti limiti riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

I predetti limiti si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico generalizzato non può essere negato ove, per la tutela dei predetti interessi, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

L'esercizio del diritto di accesso civico (*semplice e generalizzato*) non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d) al RPCT, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, AFAS cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, del D. Lgs. n. 33 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. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, AFAS provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

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.

In caso di accoglimento, AFAS provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, AFAS 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. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis del D. Lgs. n. 33 del 2013.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dalla legge, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del

Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

La richiesta di accesso civico semplice e generalizzato deve essere trasmessa attraverso lo specifico modulo presente sul sito di AFAS e presentata:

- tramite posta elettronica all'indirizzo: afas@afas.it
- tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo: afas@pec.it
- tramite posta ordinaria all'indirizzo: Via Fabio Filzi 16/I – 06128Perugia
- con consegna diretta presso gli uffici amministrativi: Via Fabio Filzi 16/I – 06128Perugia

La presentazione della richiesta deve essere sempre accompagnata dalla copia cartacea o dalla scansione digitale del documento di identità, anche nel caso venga effettuata tramite posta elettronica certificata (PEC) o posta elettronica ordinaria.