



**PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA**
(ex Legge n. 190 del 2012)

2021- 2023

Bozza

Il presente Piano è stato elaborato prendendo come riferimento il "Piano Nazionale Anticorruzione" e le ulteriori direttive emanate dall'ANAC.

Chiunque dovesse riscontrare omissioni, imprecisioni o errori è pregato di effettuare una segnalazione all'indirizzo PEC istituzionale consiglio@ordineavvocatiroma.org indirizzando apposita nota al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

INDICE

SEZIONE I - ANTICORRUZIONE

1. INTRODUZIONE.....	2
2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO ED ELENCO DEI REATI	4
3. NOZIONE DI CORRUZIONE	5
4. FINALITA' E STRUTTURA DEL PIANO	6
5. LE PECULIARITA' DEL PIANO NEL SETTORE ORDINISTICO	10
6. I SOGGETTI COINVOLTI NELL'ELABORAZIONE DEL PIANO: RPCT e FIGURE DI SUPPORTO	13
a. RESPONSABILI DI FUNZIONI	15
b. RESPONSABILI DELLA PUBBLICAZIONE.....	16
c. RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (RASA)	16
d. RESPONSABILE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE (RTD).....	17
7. L'ATTUALE ORGANIZZAZIONE DI OAR	19
a. AREA AMMINISTRATIVA - ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	19
b. AREA ACQUISTI.....	19
c. AREA RISORSE TECNOLOGIE INFORMATICHE - SERVIZIO TECNICO	20
8. ANALISI DI CONTESTO (ESTERNO ED INTERNO)	21
8.1 IL CONTESTO ESTERNO.....	21
8.2 CONTESTO INTERNO	25
9. MAPPATURA DEI RISCHI	26
10. LE MISURE DI PREVENZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE.....	28
10.1. IL CONFLITTO DI INTERESSI	29
10.2. INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ DEGLI INCARICHI ROTAZIONE STRORDINARIA E <i>PANTOUFLAGE</i>	32
10.3. <i>WHISTLEBLOWING</i>	36
10.4. FORMAZIONE	39
10.5. PATTI D'INTEGRITA'	40
10.6. ROTAZIONE DEL PERSONALE.....	41
10.7. CODICE DI COMPORTAMENTO	42
11. MONITORAGGIO E RIESAME	42
1. NOZIONE DI TRASPARENZA E NORMATIVA DI RIFERIMENTO	44
2. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E ACCESSO CIVICO E GENERALIZZATO.....	46
ALLEGATI.....	50
- ALLEGATO 1: INDIVIDUAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI SECONDO IL METODO QUALITATIVO INDICATO DAL PNA 2019	50
- ALLEGATO 2: TABELLA RIEPILOGATIVA CON I VALORI DI RISCHIO COMPLESSIVI E LE MISURE DI PREVENZIONE ADOTTATE	50
- ALLEGATO 3: PIANO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI 2021-2023	50
- ALLEGATO 4: PIANO DI MONITORAGGIO E RIESAME.....	50

1. INTRODUZIONE

L'intervento normativo disposto con la Legge 6 novembre 2012 n. 190, recante le *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* è stato concepito per ottemperare agli obblighi internazionali in materia di lotta alla corruzione e, in particolare, alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, cosiddetta "Convenzione di Merida" - ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116 - e soprattutto alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo) - ratificata con la Legge 28 giugno 2012, n. 110 - nonché al Rapporto redatto dal GRECO, *"Group of States against corruption"*, istituito in seno al Consiglio di Europa, che ha adottato la Raccomandazione con cui l'organo ha invitato gli Stati membri ad adottare un regime sanzionatorio di misure efficaci, proporzionate e dissuasive contro la corruzione, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata circa le attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti Istituzioni:

- l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni e del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190 del 2012);
- la Corte di Conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il Comitato interministeriale che elabora linee di indirizzo/direttive (art. 1, comma 4, legge 190 del 2012) istituito con il DPCM 16 gennaio 2013;
- la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di Regioni, Province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190 del 2012);
- il Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) quale soggetto promotore delle strategie di prevenzione e coordinatore della loro attuazione (art. 1 comma 4 legge 190 del 2012);
- i Prefetti della Repubblica che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 comma 6 legge 190 del 2012);
- la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 comma 11 legge 190 del 2012);

- le pubbliche amministrazioni che attuano ed implementano le misure previste dalla Legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 della Legge 190 del 2012), anche attraverso l'azione del proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;

- gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190 del 2012) con l'adozione PTPCT.

In tale contesto, la Legge n. 190 del 2012 ha dettato le linee di una politica di contrasto al fenomeno della corruzione e, unitamente al rafforzamento delle misure di tipo repressivo, ha introdotto - o potenziato, ove esistenti - strumenti di prevenzione volti ad ostacolare il verificarsi di occasioni o fattori che favoriscano la diffusione di episodi corruttivi o di cattiva amministrazione, che spesso sfuggono alla normativa penale.

Sul piano metodologico-operativo si è prevista, a livello nazionale, la predisposizione di un Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e, a livello delle singole Amministrazioni, l'adozione di un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPCT).

La pianificazione sui due livelli - Piano nazionale e Piano della singola amministrazione - risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema di carattere nazionale con quella di lasciare autonomia alle singole amministrazioni (e agli enti da queste controllate) per la valutazione in concreto circa le modalità e le soluzioni più adeguate ed efficaci per contrastare il fenomeno corruttivo in ragione delle specifiche peculiarità organizzative e funzionali.

Nello specifico, Il P.N.A. è stato approvato per la prima volta dalla C.I.V.I.T., ora A.N.A.C. - Autorità nazionale anticorruzione, con deliberazione n. 72 del 2013 ed assolve la funzione di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione e fornisce, altresì, specifiche indicazioni vincolanti per l'elaborazione dei PTPCT.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPCT), dal suo canto, rappresenta lo strumento concreto attraverso il quale organizzare, descrivere ed attuare la strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo: la sua funzione, infatti, è quella di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio corruzione degli uffici di ciascuna amministrazione e stabilire interventi, tenendo conto delle specificità organizzative e strutturali e della peculiarità della natura dell'ente e calibrando le misure in ragione della tipologia di attività istituzionali svolte.

Il Piano presuppone, inoltre, il coordinamento con le disposizioni contenute nel Codice di Comportamento e nella sezione della Trasparenza, formando con essi un unico *corpus* organico di norme interne, finalizzate alla prevenzione delle illegalità nell'azione amministrativa ed alla diffusione di una cultura improntata all'etica ed alla trasparenza amministrativa.

2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO ED ELENCO DEI REATI

Di seguito, si riporta un elenco esemplificativo, ancorché non esaustivo, dei principali provvedimenti normativi ed amministrativi che concorrono a definire il complesso delle regole di riferimento per la redazione del PTPCT:

- la Legge 6 novembre 2012, n. 190, nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 97 del 2016;
- il Piano Nazionale Anticorruzione - Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 ed il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 approvato con Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016;
- il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 97 del 2016;
- il Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".
- il Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*»;
- il Decreto Legge n. 76 del 2020, convertito in Legge n. 120 del 2020, recante Misure urgenti per la semplificazione e le innovazioni digitali, anche relativamente ai contratti pubblici;
- la Delibera ANAC n. 1309 del 28/12/2016 «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 c. 2 d.lgs. 33/2013»;
- la Delibera ANAC n. 1310 del 2016 del 28/12/2016 recante le "*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*";
- la Delibera ANAC n. 75 del 24/10/2013 del recante "Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni";
- la Legge 27 maggio 2015, n. 69 recante "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*";
- la Delibera ANAC n. 1134 del 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*";
- la Delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 - Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione;
- la Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 - "Approvazione definitiva

dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione";

- la Delibera ANAC n. 1064 del novembre 2019 - "Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019";
- la Delibera ANAC n. recante il "Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis del d. lgs. n. 165/2001";
- il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- il D.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, intitolato "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165";
- la Deliberazione ANAC (*ex* CIVIT) n. 75/2013 "Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni" - (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001);
- la Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 recante "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*c.d. whistleblower*)";
- la Delibera 1120 del 22 dicembre 2020 relativa ai patti di integrità;
- la Legge 30 novembre 2017, n. 179 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato";

Per l'individuazione delle aree a rischio sono state inoltre considerate le seguenti norme che disciplinano le funzioni ed i compiti e le attività ordinarie in tutte le articolazioni:

- la c.d. "Nuova Legge Professionale" 31 dicembre 2012, n. 247;
- il Codice Deontologico Forense approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 31 gennaio 2014 e pubblicato sulla G.U.R.I. n. 241 del 16 ottobre 2014, in vigore dal 15 dicembre 2014.

3. NOZIONE DI CORRUZIONE

Il concetto di corruzione, per le finalità di prevenzione perseguite con il PTPCT, è inteso in senso ampio comprendete tutte le varie situazioni o circostanze in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri una forma di abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati, anche a prescindere dalla raggiunta soglia della rilevanza penale¹.

¹ A livello internazionale, per contro, la nozione di corruzione coincide con quella contenuta nelle fattispecie incriminatrici nell'ordinamento interno, che non ricomprende tutta una serie di condotte prodromiche che esulano dall'ambito penalistico. Ed infatti sia per la Convenzione ONU sia per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali (es. OCSE e Consiglio d'Europa), firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione si sostanzia in comportamenti impropri di un soggetto che,

Ne consegue che le situazioni rilevanti sono evidentemente più estese delle diverse fattispecie penalistiche e sussistono ogni qual volta venga in evidenza un qualsivoglia malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, come chiarito dalla Circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica².

In questa prospettiva, si ritiene di fondamentale importanza prevenire il verificarsi di condizioni che possano, anche solo in via potenziale, favorire forme di illegalità nell'esercizio della funzione pubblica, mediante la previsione di misure preventive che incidano anche sulle condotte prodromiche all'accordo corruttivo propriamente inteso e che si preoccupino, quindi, di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi. A tal fine, è necessario introdurre o potenziare un sistema di gestione della prevenzione della corruzione che si basi su situazioni, condotte, condizioni organizzative ed individuali riconducibili a forme di cattiva amministrazione che potrebbero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio³.

Dalla valorizzazione delle condotte prodromiche alla corruzione si coglie la rilevanza della disciplina della trasparenza e dei connessi obblighi di pubblicazione, che rappresentano al contempo un innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa ed una misura di prevenzione e contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione.

4. FINALITA' E STRUTTURA DEL PIANO

Finalità precipua del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere o prevenire il rischio di assunzione di decisioni non imparziali (art. 1, comma 5, del 190 del 2012). Come prescritto dal comma 9 dell'art. 1 *"Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:*

a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione,

nell'esercizio di un'attività pubblica, assume (o concorre all'adozione di) una decisione contraria ai propri doveri d'ufficio o alla propria funzione ed al principio di imparzialità, al fine di soddisfare un interesse proprio o di terzi.

² Sul punto, cfr. anche il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013).

³ Cfr. PNA 2019 nella parte in cui ANAC ha chiarito l'importanza della prevenzione alla corruzione e della nozione ampia di corruzione da essa delineata.

attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

e) definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge".

E' compito delle amministrazioni quello di valutare e gestire il rischio corruttivo secondo una metodologia che comprenda l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione), tenendo scrupolosamente conto dei differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo, delle specificità ordinali e dimensionali, nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si il Piano colloca.

Ulteriore compito delle amministrazioni è quello di definire gli obiettivi strategici da perseguire nel corso del triennio al fine di implementare il sistema di controlli e di prevenzione al fenomeno della corruzione. (Per ciò che riguarda gli obiettivi strategici dell'OAR, si fa rinvio all' Allegato 3 "Piano degli obiettivi strategici 2021-2023").

Il PNA del 2019 ha dettato una serie di principi che debbono essere seguiti nella progettazione e nell'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo:

- principi strategici (coinvolgimento dell'organo di indirizzo, sviluppo di una cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio e collaborazione tra amministrazioni), per la cui trattazione si rimanda al § 6 "I soggetti coinvolti");

- principi metodologici (prevalenza della sostanza sulla forma, gradualità e selettività della gestione del rischio onde evitare di trattare i rischi in modo generico, monitoraggio e miglioramento continuo e valorizzazione delle specificità del contesto esterno), di cui si discorrerà nei capitoli relativi all'analisi del contesto (§ 8) e del monitoraggio e riesame (§ 11):

- principi finalistici (efficacia ed effettività del sistema di gestione del rischio corruttivo e miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito del

verificarsi di fenomeni corruttivi)⁴.

* * * * *

Il presente Piano costituisce un aggiornamento del Piano Triennale di cui l'Ordine degli Avvocati di Roma (OAR) si è dotato con riferimento al triennio 2020-2022, tenendo conto degli interventi normativi più recenti e delle indicazioni nel frattempo pervenute dall'ANAC.

In coerenza con le linee guida emanate dall'ANAC in ordine alla struttura del Piano con la Delibera n. 831 del 2016, OAR ha adottato un unico Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, con apposita sezione dedicata alla trasparenza (Sezione II), così da garantire uniformità nella definizione della strategia della prevenzione della corruzione, stante il carattere fondamentale che la trasparenza riveste nell'ambito della prevenzione del fenomeno corruttivo.

In tale ottica, il Piano così integrato assolve alla duplice esigenza di prevenire, da un lato, la corruzione e, dall'altro, di rendere pubbliche le modalità operative di comportamento di OAR, attraverso l'ostensione dei dati necessari per la trasparenza dell'attività amministrativa svolta.

Con riferimento alla struttura del documento, il Piano integrato si articola in due Sezioni separate specificamente dedicate, la prima, al tema della prevenzione della corruzione e, la seconda, alla trasparenza e contiene quattro Allegati:

- Allegato 1: “Individuazione e valutazione dei rischi secondo il metodo qualitativo indicato dal PNA 2019”
- Allegato 2: “Tabella riepilogativa con i valori di rischio complessivi e le Misure di Prevenzione adottate”
- Allegato 3: “Piano degli obiettivi strategici 2021-2023”
- Allegato 4: “Piano di monitoraggio e riesame”

I destinatari del PTPCT sono:

- I Consiglieri dell'Ordine
- Le Commissioni dell'Ordine ex art. 32 della L. 247 del 2012
- I Dipendenti dell'Ordine
- I collaboratori/fornitori/consulenti e i revisori dei conti

Il PTPCT entra in vigore successivamente all'approvazione del Consiglio dell'Ordine ed all'inserimento online sul sito istituzionale nella specifica area dedicata e denominata "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE", ha una validità triennale e viene aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1,

⁴ Cfr. PNA 2019, Parte II, pagg. 17 ess.

comma 8, della legge n. 190 del 2012.

L'aggiornamento annuale del PTPCT tiene conto dei seguenti fattori:

1. l'eventuale mutamento e/o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del PNA e delle previsioni penali;
2. i cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le attività istituzionali, le attribuzioni o l'organizzazione dell'Ordine (es.: l'attribuzione o la eliminazione di nuove competenze);
3. l'emersione di nuovi fattori di rischio non considerati in fase di predisposizione del Piano;
4. le modifiche intervenute sulle misure di prevenzione predisposte per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dal comma 10 dell'art. 1 della Legge n. 190 del 2012, il RPCT propone inoltre al Consiglio la modifica del Piano qualora intervengano novità legislative in materia, vengano pronunciate rilevanti delibere da parte dell'ANAC per i Consigli ordinistici, siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute o ritenga che circostanze esterne o interne all'ente possano ridurre l'idoneità del Piano stesso a prevenire il rischio di corruzione.

Il Piano si sostanzia, dunque, in un documento di natura programmatica e si articola come segue:

- **SOGGETTI:** vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, responsabili e dipendenti che operano nelle aree di rischio);
- **AREE DI RISCHIO:** frutto della valutazione del rischio (allegato 1 - “Individuazione e valutazione dei rischi secondo il metodo qualitativo indicato dal PNA 2019”), tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, Legge n. 190 del 2012) e dei rischi specifici e valutati il contesto esterno ed interno, come indicato dal PNA 2019;
- **MISURE DI PREVENZIONE:** sono le misure previste obbligatoriamente dalla Legge n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge, dal P.N.A e dai suoi aggiornamenti e da quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e dell'attribuzione dei compiti e delle connesse responsabilità;
- **TEMPI E MODALITÀ DEL MONITORAGGIO E DEL RIESAME:** sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C.T. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto.

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che tale rischio si verifichi e la pianificazione mediante l'adozione del PTPCT rappresenta, per l'appunto, il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Le fasi principali seguite dall'OAR in tale attività sono state le seguenti:

- definizione del contesto esterno ed interno;

- definizione delle aree di rischio;
- analisi del "comportamento" dell'organizzazione (mappatura dei processi che rientrano nelle aree di rischio, vedi Allegato 2).
- previsione di procedure per l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione al rischio di fenomeni corruttivi;
- individuazione di modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

5. LE PECULIARITA' DEL PIANO NEL SETTORE ORDINISTICO

Giova premettere che l'applicabilità della normativa in esame ed il conseguente obbligo di redazione del Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza rappresenta ormai un dato pacifico.

Ed infatti, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la determinazione n. 80 del 7 ottobre 2014 ha chiarito che i collegi e gli ordini professionali sono enti pubblici non economici sottoposti alla vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale e, pertanto, sono soggiacciono all'applicazione della legge n. 190 del 2012 e dei decreti attuativi.

Inoltre, con delibera n. 145 del 21 ottobre 2014, ANAC ha espresso parere positivo in merito all'applicazione della normativa anticorruzione di cui alla Legge n. 190 del 2012 anche agli ordini professionali, richiamando:

- l'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n.165 del 2001, che dispone: *"per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI"*,
- l'art. 3, comma 1, del D.P.R. 68/1986 che afferma che nel comparto del personale degli enti pubblici non economici rientra anche il personale degli ordini e dei collegi professionali e delle federazioni, consigli e collegi nazionali.

Viene perciò ribadita l'appartenenza degli ordini alla categoria degli enti pubblici non economici, rendendo ad essi applicabile l'art. 1, comma 59, della Legge n. 190 del 2012 che sancisce che le

disposizioni di prevenzione della corruzione (di cui ai commi da 1 a 57 del suddetto articolo) si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n.165 del 2001, nella cui classificazione rientrano, appunto, anche gli ordini professionali in quanto enti pubblici non economici.

A ciò si aggiunga che il Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, entrato in vigore il 23 giugno 2016, *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza"* ("Decreto Madia"), con l'introduzione dell'art. 2 bis del D. Lgs. n. 33 del 2013, ha esteso gli obblighi in materia di trasparenza, in quanto compatibili, agli enti pubblici economici ed agli ordini professionali: *"Ambito soggettivo di applicazione 1. Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. 2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile⁵: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;*

c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni. 3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o

⁵ Con la Determinazione n.1310 del 28 dicembre 2016 (pubblicata in GU il 7 gennaio 2017) recante le «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», ANAC ha chiarito che l'espressione "in quanto compatibile" va intesa nel senso che: *"Al fine di consentire da subito l'adeguamento da parte di detti soggetti alla disciplina sulla trasparenza si precisa, sin da ora, che il criterio della "compatibilità" va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti, e non in relazione alle peculiarità di ogni singolo ente. Diversamente si avrebbe un'applicazione estremamente diversificata e disomogenea della trasparenza, anche all'interno della stessa tipologia di enti, conseguenza non rispondente allo scopo della norma e all'obiettivo di poter effettuare, tra le altre cose, comparazioni e confronti"*.

di gestione di servizi pubblici".

In ossequio alle disposizioni normative prima richiamate, OAR ha redatto il PTPCT tenendo in debito conto le specificità settoriali, organizzative e strutturali nonché le peculiarità e le connotazioni della natura dell'ente e delle attività istituzionali da esso svolte, rispetto ad altri settori della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di specificità riconosciute anche dall'ANAC (Determina 831/2016) mediante la previsione di una sezione dedicata agli ordini professionali in cui sono state evidenziate le esigenze di applicazione sia delle norme in tema di anticorruzione che delle norme previste in tema di trasparenza per tale tipologia di enti⁶.

Quanto alle peculiarità ed alle caratteristiche dell'Ordine, si fa rilevare innanzitutto che esso non utilizza fondi pubblici e non esercita in alcuna attività sostitutiva erariale per conto dello Stato, in quanto le attività istituzionali sono svolte attraverso la gestione esclusiva di risorse di provenienza degli iscritti (quote).

A ciò si aggiunga che i componenti del Consiglio dell'Ordine prestano la propria attività in favore degli iscritti all'Albo e/o Registro a titolo gratuito, salvo il rimborso delle spese per le eventuali trasferte al di fuori del Distretto di Corte di Appello.

Il Consiglio, inoltre, non rappresenta un organo di governo che esercita attività di indirizzo politico, posto che i compiti affidatigli dalla Legge Professionale sono specifici e privi di scelte discrezionali, anche con riferimento a quella parte di funzioni esercitate su delega dello Stato, come ad esempio la gestione dell'ammissione del cittadino al gratuito patrocinio.

Ed infatti, il Consiglio, rispetto a quest'ultima funzione, si limita ad effettuare un semplice controllo formale sulla capacità reddituale del richiedente sulla scorta del modello ISEE dallo stesso fornito.

Con riguardo poi agli ulteriori compiti e funzioni, tra cui l'iscrizione all'Albo, il richiedente deposita domanda di iscrizione corredata da una serie di documenti (certificato di idoneità rilasciato dalla Corte di Appello; certificato carichi pendenti Procura c/o Tribunale; fotocopia del documento di identità personale; fotocopia del codice fiscale) ed il Consiglio, una volta verificata la regolarità formale della documentazione esibita, delibera, come atto dovuto, l'iscrizione; quanto poi al giuramento dell'iscritto, esso è subordinato al parere favorevole e di verifica da parte della Procura Circondariale e Distrettuale che, se esprimesse parere negativo, costringerebbe il Consiglio a revocare l'iscrizione deliberata.

In ragione delle suesposte peculiarità dell'attività amministrativa svolta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, il presente PTPCT si sottrae ad alcune regole imposte dalla Legge n. 190 del 2012 per la generalità degli Enti Pubblici e, in particolare, per quelli che godono di provvidenze

⁶ In materia di trasparenza, l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 al comma 2 precisa che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche agli ordini professionali, in quanto compatibile.

pubbliche ovvero che svolgono attività delegata di incasso imposte o tasse per conto dello Stato ovvero di Enti Territoriali.

Ed ancora, così come anche chiarito dall'ANAC nel PNA 2016, il Piano è stato adottato senza che siano state sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti e non è stata prevista la costituzione di un Organismo Interno di Vigilanza (OIV), stante la mancata indicazione degli enti pubblici non economici nell'art. 74 del D.Lgs. n. 150 del 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Infine, non si è prevista, tra le misure di prevenzione, la rotazione degli incarichi per il personale dipendente in ragione dell'attuale articolazione organizzativa attuale e dell'esiguità del numero dei dipendenti dell'Ordine di Roma.

6. I SOGGETTI COINVOLTI NELL'ELABORAZIONE DEL PIANO: RPCT e FIGURE DI SUPPORTO

L'ANAC richiede espressamente che la redazione del PTPCT sia un adempimento collettivo, inteso nel senso di garantire la piena partecipazione sia degli Organi di indirizzo sia di quelli di controllo nonché dei Responsabili delle diverse funzioni/aree/dipartimenti etc. (cfr. Determina ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015).

Anche nell'ultimo aggiornamento del PNA, ANAC, sulla scorta delle analisi condotte sui PTPCT, ha evidenziato l'ineludibile importanza di una partecipazione attiva e del coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività amministrativa, sottolineando come la non chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni alle amministrazioni e agli enti costituisca spesso causa di scarsa qualità dei Piani e come, per contro, l'interlocuzione e la condivisione degli obiettivi sia da ritenersi fondamentale ai fini del "buon successo dell'intera politica di anticorruzione"⁷.

Al fine di soddisfare tale requisito, per la redazione del Piano OAR, vengono predisposte, e successivamente distribuite, schede-interviste ai Responsabili di funzione, ai fini della mappatura dei processi, della individuazione dei rischi e della relativa ponderazione, sollecitando gli stessi a fornire indicazioni circa la predisposizione di adeguate corrispondenti misure di prevenzione.

Contestualmente, si svolgono periodicamente riunioni informative che coinvolgono di tutti i soggetti interessati e, in particolare, tra il RPCT e l'organo di indirizzo dell'OAR, in costante confronto per la valutazione e la definizione circa il ruolo di ciascuno di essi utile a garantire un

⁷ Cfr. PNA 2019, Parte II, pag. 22.

efficace ed adeguato lavoro collettaneo nella redazione del Piano.

Va ricordato ancora che all'art. 1, comma 9, lett. c) è disposto che il PTPCT preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*». Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti nell'attività svolta da OAR (in particolare sui dipendenti, sia nella fase di elaborazione del PTPCT sia nelle successive fasi di attuazione e di verifica delle misure adottate).

Al riguardo, l'art. 8 del D.P.R. 62 del 2013 prevede un preciso dovere di collaborazione dei dipendenti con il RPCT - la cui violazione è sanzionabile sul piano disciplinare - al fine di consentire l'individuazione delle misure di prevenzione tenendo conto il più possibile dei profili di rischio specifici che in concreto più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei suoi uffici.

Per tale ragione il presente PTPCT contiene indicazioni procedurali mirate alla responsabilizzazione degli uffici attraverso la partecipazione attiva ed efficace alla costruzione del Piano, sotto il coordinamento del RPCT.

Sempre nell'ottica di un effettivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione, OAR assume decisioni in ordine all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.

* * * * *

Attualmente in OAR è stato nominato un Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), nella persona del Dott. Marco Giusti, Funzionario amministrativo dell'Ordine.

Nell'identificazione del RPCT, si è tenuto conto delle indicazioni dell'Autorità diffuse con il **Comunicato del Presidente ANAC 28 novembre 2019**, recante le *"Precisazioni in ordine all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione negli ordini e nei collegi professionali – nomina del RPCT"*: *"Come già chiarito nell'approfondimento del PNA 2016, Sezione III dedicata agli ordini/collegi professionali e nel PNA 2019, 2 parte IV, § 1, I criteri di scelta del RPCT, il RPCT deve essere individuato da ciascun consiglio nazionale, ordine e collegio professionale (sia a livello centrale sia a livello locale) in un dirigente interno, a conoscenza delle dinamiche e dell'organizzazione dell'Ente di cui fa parte e che pertanto può svolgere al meglio le funzioni e i compiti previsti dalla normativa vigente. Qualora l'ordine/collegio, a causa del numero limitato, assegni a propri dirigenti compiti gestionali, sarà possibile individuare quale RPCT uno di tali dirigenti dando la preferenza a quelli cui sono assegnati i compiti gestionali più compatibili con il ruolo di RPCT. In caso di assenza di personale dirigenziale, sarà possibile individuare quale RPCT un profilo non dirigenziale, ferma restando*

la scelta di personale interno all'Ente. È, inoltre, da considerarsi come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno. Nel caso, sussiste un preciso onere di congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. In via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere dell'Ente, purché privo di deleghe gestionali. In tal senso, dovranno essere escluse le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere. Pertanto, è da escludersi che possa essere individuato quale RPCT un consigliere eletto presso altra circoscrizione territoriale del medesimo consiglio/ordine o un consulente esterno".

Le figure di supporto al RPCT sono di seguito elencate.

a. RESPONSABILI DI FUNZIONI

Sono garantiti flussi informativi verso il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza da parte dei Responsabili di funzioni/dirigenti, costituiti da:

- a) informazioni richieste dallo stesso nell'ambito dell'espletamento delle proprie funzioni istituzionali di verifica e vigilanza;
- b) informazioni raccolte in merito dall'esame dei provvedimenti dei Responsabili e degli altri Organi di OAR;
- c) provvedimenti e/o notizie provenienti da organi di polizia giudiziaria, o da qualsiasi altra autorità, dai quali si evinca lo svolgimento di indagini, anche nei confronti di ignoti, per i reati consumati;
- d) richieste di assistenza legale inoltrate dai dirigenti e/o dai dipendenti in caso di avvio di procedimento giudiziario;
- e) rapporti redatti dai Responsabili delle funzioni aziendali nell'ambito della loro attività di controllo e dai quali possano emergere fatti, atti, eventi od omissioni con profili di criticità rispetto all'osservanza del presente Piano o del Codice di comportamento;
- f) notizie relative ai procedimenti disciplinari e alle eventuali sanzioni irrogate;
- g) audizione diretta dei Responsabili di funzioni, del personale, nonché di ogni altra persona in possesso di informazioni ritenute utili alle attività di verifica;
- h) sopralluoghi – con o senza preavviso – di aree, spazi, uffici e qualsiasi luogo ritenuto d'interesse per le attività di verifica.

Salvo ulteriore implementazione, nonché eventuali correttivi scaturenti dall'attività sopradescritta, sono previste le seguenti modalità di informazione tra Responsabili di Area/Struttura, il Consiglio (ed i singoli Consiglieri con deleghe) e il Responsabile della prevenzione della corruzione:

- continuativa nell'ambito dell'informativa sull'esercizio delle deleghe conferite;
- almeno annuale, relativamente all'attività svolta, mediante segnalazione statistica e

comunicazione dell'esito delle verifiche sulla stessa;

- immediata, ove risultino accertati fatti di particolare significatività.

Inoltre:

- ciascun Responsabile comunica una informativa (reportistica) almeno annuale sullo stato di attuazione del Piano presso la sua area/struttura organizzativa, con particolare riferimento al recepimento dei presidi di controllo, alle procedure di riferimento e alle attività di formazione dedicate;
- il Responsabile preposto alla redazione dei documenti contabili riferisce, su base almeno annuale, al fine dell'esame dei controlli inerenti alla gestione delle risorse finanziarie;
- il Responsabile U.R.P. trasmette un report sulle comunicazioni e segnalazioni ricevute nonché le valutazioni e i monitoraggi di competenza;
- ciascun Responsabile o dipendente deve segnalare tempestivamente i comportamenti non in linea con i principi del Piano, come meglio specificato nel prosieguo.

Al fine di facilitare il flusso di comunicazioni e informazioni, sono stati istituiti appositi "canali informativi dedicati".

In particolare, ogni flusso informativo sarà indirizzato alle apposite predisposte caselle di posta elettronica: **corruzione@ordineavvocati.roma.it** - **whistleblowing@ordineavvocati.roma.it**

b. RESPONSABILI DELLA PUBBLICAZIONE

Il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT.

Alla luce di quanto sopra ma, in particolare, in attuazione delle disposizioni contenute nella novella di cui al D. Lgs. n. 97 del 2016, OAR individua nelle persone dei Responsabili di funzione (dipartimenti) i Responsabili della Trasmissione e della pubblicazione dei dati. Essi provvedono direttamente agli adempimenti di trasparenza di cui al presente Piano, individuando ai sensi della relativa disciplina i documenti, le informazioni e i dati destinati ad essere pubblicati sul sito istituzionale della società nella sezione Amministrazione Trasparente e li trasmette tempestivamente e senza indugio e, comunque, entro i termini previsti dalla legge alla persona incaricata di gestirne la pubblicazione all'interno di OAR (Sig. Armando Pulcini).

I Responsabili di funzione/dipartimenti possono attribuire tale funzione ad un addetto alla loro struttura organizzativa, il cui nominativo è reso noto attraverso la pubblicazione nella medesima sezione.

c. RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (RASA)

L'art. 33 *ter* del D. L. 179/2012 prevede che le stazioni appaltanti che affidano contratti pubblici

di lavori, servizi o forniture, e quindi anche OAR, hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)⁸ e di aggiornare annualmente i rispettivi dati identificativi. In caso di inadempimento, la normativa prevede la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili.

Alla luce di quanto citato ed al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), istituita ai sensi dell'art. 33 *ter* del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, N. 221 (Cfr. Comunicati del Presidente AVCP del 16 maggio e del 28 ottobre 2013) il ruolo di Responsabile (RASA) viene attribuito al RPCT.

- Per poter accedere all'AUSA occorre:

- essere registrati come utenti dei servizi dell'Autorità come descritto nella sezione Registrazione e profilazione utenti;

- richiedere il profilo di Responsabile dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA) associato al soggetto rappresentato "Amministrazione o soggetto aggiudicatore" dalla pagina di creazione profili;

- procedere con l'attivazione del profilo secondo le modalità operative descritte nel Manuale utente per la registrazione e la profilazione degli utenti.

Di seguito il *link* con cui il Responsabile ASA potrà trovare ogni informazione utile:

<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AnagrafeUnicaAUSA>

d. RESPONSABILE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE (RTD)

L'articolo 17, comma 1, del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, in seguito CAD) prevede che le pubbliche amministrazioni devono garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo ed affidare ad un ufficio dirigenziale le funzioni di indirizzo, coordinamento e gestione della trasformazione digitale, (*"transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità"* (art. 17), attraverso la nomina di un Responsabile per la Transizione al Digitale (da ora RTD).

Tale obbligo è stato ribadito dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, con la Circolare n. del 1° ottobre 2018, con cui sono state richiamate le amministrazioni a provvedere, con ogni

⁸ L'art. 38 del D.Lgs. n. 50 del 2016 (il codice dei contratti pubblici) prescrive che le stazioni appaltanti, ai fini dell'aggiudicazione di appalti superiori a 40.000 euro e inferiori alla soglia di cui all'art. 35, nonché per l'affidamento dei lavori di manutenzione di importo superiore ai 150.000, ed inferiore ad un milione di euro devono possedere la necessaria qualificazione.

L'art. 216 del citato decreto legislativo prescrive che fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'AUSA di cui all'art. 33-*ter* del D.L. 18.10.2012 N. 179 convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012 N. 221.

opportuna urgenza, alla individuazione del RTD preposto all'ufficio per la transizione al digitale e alla relativa registrazione sull'Indice delle pubbliche amministrazioni.

(IPA - www.indicepa.gov.it).

Nella Circolare in esame è stato richiamato l'elenco, esemplificativo e non esaustivo, contenuto nell'art. 17 citato, dei compiti attribuiti al suddetto Ufficio, al fine di sottolinearne la sua importanza:

- a. coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia;
- b. indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni sia esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione;
- c. indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività;
- d. accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità;
- e. analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa;
- f. cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione;
- g. indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia;
- h. progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e partecipazione dei sistemi informativi cooperativi;
- i. promozione delle iniziative attinenti all'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie;
- j. pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità nonché del processo di integrazione e interoperabilità tra i sistemi e servizi dell'amministrazione;
- k. pianificazione e coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione, al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale e, in particolare, con quelli stabiliti nel piano triennale.

Il Consiglio dell'Ordine ha nominato come Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) il RPCT.

7. L'ATTUALE ORGANIZZAZIONE DI OAR

Si descrivono di seguito le aree/strutture maggiormente esposte al rischio di reato:

a. AREA AMMINISTRATIVA - ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE

Le risorse umane assegnate sono complessivamente 44, di cui 26 a tempo indeterminato e 18 a tempo determinato.

In particolare, il Responsabile dell'area:

- Garantisce la corretta applicazione dei criteri posti alla base dell'assegnazione della retribuzione di risultato secondo gli orientamenti del Consiglio.
- Assicura la gestione amministrativa del personale.
- Assicura la programmazione e il monitoraggio del budget delle Risorse Umane.
- Assicura il supporto ai responsabili di unità operativa per il controllo presenze / assenze, programmazione e monitoraggio del piano ferie, gestione e controllo variabili (straordinari, astensioni obbligatorie, etc.).
- Assicura la redazione di atti relativi a part-time, aspettative, Legge n.104, trasferimenti a vario titolo, risoluzioni volontarie e non del rapporto, permessi e disdette sindacali etc.
- Assicura l'elaborazione dati per buste paga e liquidazioni (trattamento economico fisso e accessorio).
- Assicura i trattamenti fiscali, previdenziali e assicurativi e denunce periodiche.
- Assicura il rispetto della normativa riguardante "Amministrazione trasparente" (adempimenti normativi, regolamentazione amm.ne trasparente e accesso agli atti).

E' in uso un *software* per la gestione amministrativa del personale Bridge della Società Buffetti.

b. AREA ACQUISTI

Il Servizio assicura l'acquisizione di beni e servizi secondo i fabbisogni dell'Ordine.

Il Responsabile, Dott. Marco Giusti, è RUP delle gare di acquisizione di beni e servizi gestite dalla propria area, se non diversamente indicato.

Sono affidate alla suddetta area le seguenti mansioni:

- attività di supporto amministrativo al RUP;
- predisposizione dei documenti relativi a gare sotto soglia per servizi e forniture;
- predisposizione dei documenti relativi a gare sopra soglia per servizi e forniture;
- redazione degli atti amministrativi relativi alle procedure di gara (provvedimenti a contrarre, di aggiudicazione, comunicazione di aggiudicazione e non aggiudicazione etc.);
- ordini;
- collaborazione e supporto ai servizi nella definizione dei fabbisogni;

- predisposizione delle procedure sul portale del mercato elettronico Consip;
- attività di verifica dei requisiti degli operatori economici nelle modalità previste dal D.Lgs. n. 50 del 2016;
- adempimenti in materia di trasparenza;
- monitoraggio dei consumi;
- predisposizione, stipula e gestione dei contratti.

Le misure di prevenzione relativamente all'area in questione debbono mirare ad eliminare o ridurre il rischio di:

- fornire dati relativi alla stima del fabbisogno non coerenti alle reali necessità;
- non comprendere la necessità di agire secondo una programmazione che invece è ormai necessaria sia per rispettare le procedure normativamente vigenti, sia per poter procedere attraverso il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni sia mediante utilizzo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza, come richiesto dalla normativa;
- effettuare richieste di acquisto eludendo le modalità e i tempi di espletamento delle procedure ritenendole "urgenze" in assenza dei requisiti;

E' stato predisposto un apposito regolamento per disciplinare gli acquisti sotto soglia (fino ad € 40.000), prevedendo la stesura di documenti e l'espletamento di attività, tra le quali ad esempio l'indagine di mercato pubblicata sul sito, il provvedimento a contrarre, il provvedimento di affidamento e la pubblicazione sul sito di tutti i documenti secondo le prescrizioni normative.

c. AREA RISORSE TECNOLOGIE INFORMATICHE - SERVIZIO TECNICO

L'area è diretta dal dr. Dott. Paolo Vincenti.

L'area si avvale principalmente di collabori tecnici alla quale si affiancano alcune figure professionali di supporto in regime di libera professione o in appalto di servizi con il Sig. Alessandro Viti e con la Società GISA.

L'area si suddivide nei seguenti Servizi:

Servizio Informativo (SI)

Il SI si occupa dello studio, progettazione, sviluppo, manutenzione e amministrazione dei Sistemi Informatici di supporto alle altre UO e Servizi di Istituto nonché della corretta gestione (acquisizione, collaudo, manutenzione, messa fuori uso, supporto) di tutta l'attrezzatura informatica collegata alle attività svolte dall'OAR. L'attività del Servizio è quindi rivolta in maniera trasversale a tutte le necessità ordinarie legate alle tecnologie dell'Informazione e della comunicazione.

Il SI svolge, tra le altre, le seguenti attività specifiche:

- Assicura un efficace ed efficiente sviluppo dei sistemi informativi ed il loro costante adeguamento tecnologico.
- Cura lo sviluppo e l'unificazione del sistema informativo OAR con particolare riferimento ai collegamenti in rete ed all'informatica distribuita.
- Assicura l'efficienza operativa degli apparati di rete.
- Assicura la gestione ed il controllo dell'hardware aziendale garantendo agli utenti il necessario supporto tecnico ed operativo.
- Effettua analisi sui software da realizzare e/o acquistare individuandone caratteristiche, anche in relazione alle necessità gestionali rappresentate dai Responsabili.
- Assicura l'adeguamento alle necessità dei Dipartimenti OAR degli applicativi informatici, verificandone l'efficacia ed efficienza operativa e proponendo i necessari interventi.
- Garantisce che il sistema informativo interno sia conforme alla normativa della privacy sia sotto il profilo della sicurezza dei dati sia sotto il profilo della riservatezza (Privacy).
- Collabora alla definizione dei percorsi e dei processi interni stimolando il supporto informatico teso alla riduzione del rischio.
- Il SI prevede l'impiego delle seguenti figure professionali: n. 2 Collaboratori Professionali che si occupano dell'intero processo di gestione dei sistemi server e di *networking* e collaborano nella definizione del piano di acquisizione dell'attrezzatura ICT, dell'intero processo di gestione sistemi software con specifiche competenze in informatica e forniscono di supporto per la gestione dei sistemi informatici amministrativi e per la manutenzione e messa in sicurezza dei sistemi di rete interni.

8. ANALISI DI CONTESTO (ESTERNO ED INTERNO)

Giova premettere che l'analisi del contesto esterno ed interno, come accennato nella parte introduttiva, costituisce la prima ed indispensabile fase del processo di gestione del rischio, attraverso la quale si ottengono le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione in considerazione delle specificità dell'ambiente in cui essa opera, ossia delle dinamiche sociali, economiche e culturali che si verificano nel territorio presso il quale essa è localizzata.

8.1 IL CONTESTO ESTERNO

La presente analisi del contesto esterno è stata elaborata prendendo come riferimento una pluralità di dati.

In particolare, i dati sulla criminalità organizzata nel territorio della regione Lazio, della Provincia e della Città Metropolitana di Roma, così come di seguito presentati, sono tratti dal quarto rapporto sulle “Mafie nel Lazio” a cura dell’Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio, pubblicato nell’anno 2019.

I dati relativi alla corruzione si riferiscono al Rapporto “La corruzione in Italia (2016 – 2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”, pubblicato il 17 ottobre 2019.

In primo luogo, occorre sottolineare che il territorio della Regione Lazio è caratterizzato dalla presenza di gravi infiltrazioni di stampo mafioso, come sottolineato all’interno del volume “Mafie nel Lazio”, aggiornamento 2019.

Secondo il rapporto, nel Lazio le organizzazioni criminali si presentano con il volto violento dei clan e con la forza “criminale-imprenditoriale” rappresentata dai loro capitali sporchi.

Si tratta di una “presenza plurima e diversificata a carattere sicuramente non monopolistico. Non c’è infatti un soggetto in posizione di forza e quindi di preminenza sugli altri ma sullo stesso territorio convivono e interagiscono diverse organizzazioni criminali, innanzitutto gruppi che costituiscono proiezioni delle mafie tradizionali. Insieme a queste proiezioni sullo stesso territorio coesistono inoltre gruppi criminali che danno vita a proprie associazioni di matrice autoctona accomunate dall’utilizzo del cosiddetto metodo mafioso”.

Il sistema è complesso ed opera "da e verso" la Capitale, cuore operativo delle reti criminali che attraversano il Lazio. Roma rappresenta uno snodo importante per tutti gli affari leciti ed illeciti: le organizzazioni criminali tradizionali (soprattutto ‘ndrangheta e camorra) da lungo tempo acquisiscono, anche a prezzi fuori mercato, immobili, società ed esercizi commerciali nei quali impiegano ingenti risorse economiche provenienti da delitti. I soldi guadagnati con la droga o con altre attività illecite o criminali sono immessi nell’economia legale nel tentativo di riciclarli, di nascondere e far disperdere la loro origine. Il riciclaggio diventa così l’attività mafiosa più importante nelle regioni del centro-nord così come l’acquisizione di attività commerciali, di imprese, di immobili.

Il pericolo è quello di “una progressiva contaminazione del tessuto produttivo in cui operano le imprese legali che rappresentano la maggioranza delle imprese presenti nella nostra Regione”.

La Regione Lazio ha intrapreso in questi anni numerosi percorsi volti a contrastare l’avanzata del fenomeno criminale lavorando sulla formazione alla legalità, costituendosi parte civile in tutti i processi di mafia, avviando riforme e procedure sulla trasparenza e investendo nella digitalizzazione dei procedimenti amministrativi che rendano sempre più impermeabile l’Istituzione regionale alle mafie e alla corruzione⁹.

Il fenomeno criminale nel Lazio si è acuito con la situazione pandemica in atto, come riportato nel

⁹ Parametri di riferimento per la valutazione del contesto esterno ricavanti anche dall’analisi del PTPCT della Regione Lazio 2020-2022

V Rapporto con le mafie nel Lazio¹⁰ del 6 ottobre 2020: *"Si tratta di un allarme che a Roma è già percepito dalla società civile, dalle associazioni di categoria e dalle istituzioni, in particolare per il prestito a tasso usurario, reato invisibile ma particolarmente diffuso nel Lazio. Attraverso i finanziamenti usurari si determinano, nei casi più gravi, dinamiche di penetrazione nell'economia legale da parte di soggetti, spesso di spiccata levatura criminale, che mirano ad acquisire forme di supremazia e/o controllo finanziario in specifici settori commerciali o imprenditoriali. Un rischio previsto, quello delle mafie nella crisi sanitaria, anche dalla Uif, l'unità di informazione finanziaria presso la Banca d'Italia che sottolinea come "le infiltrazioni criminali nel sistema produttivo rappresentano il rischio più grave, per l'effetto di contagio sulle filiere e i danni permanenti al funzionamento dei mercati e della concorrenza. La crisi di liquidità in cui versano le imprese le rende facili prede di acquisizioni della proprietà o del controllo soprattutto da parte della criminalità organizzata, che dispone di ampie riserve di fondi derivanti da attività illegali". La pandemia ha determinato infatti un'emergenza sanitaria di portata drammatica che ha sconvolto l'economia, l'organizzazione del lavoro, le relazioni sociali, le nostre vite. Anche se oggi vediamo finalmente attenuarsi e allontanarsi la fase più acuta sotto il profilo sanitario, dobbiamo affrontare una crisi senza precedenti che avrà riflessi di ampia portata. La pandemia ha esasperato le fragilità del sistema economico del nostro Paese. La DIA nella sua ultima relazione semestrale scrive che "le ricadute economiche del Covid potrebbero innescare una "infezione finanziaria mafiosa", un pericolo concreto, reale che impone di non abbassare la guardia anche quando i riflettori si abbasseranno perché le mafie tenderanno a riprendere spazio, insinuandosi nelle maglie della burocrazia.*

È importate, inoltre, considerare i dati tratti dal Rapporto "La corruzione in Italia (2016 – 2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare", pubblicato il 17 ottobre 2019.

L'ANAC ha analizzato i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nell'ultimo triennio con il supporto del personale della Guardia di Finanza impiegato presso l'Autorità medesima ed ha redatto un quadro dettagliato delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti.

"Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14). Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico (tab. 2). Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni

¹⁰ http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/archivio_oratori/V_rapporto_mafienellazio-1.2.pdf

edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.)”.

Il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di pulizia), equivalente al 13%.

A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate dall'ANAC, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse;
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti);
- assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche);
- assunzioni clientelari;
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi;
- concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;
- illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo.

Per ciò che concerne il coinvolgimento del decisore pubblico, dal rapporto emerge che nel triennio esaminato i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione sono stati 207. “Indicativo è il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto, che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero dominus: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 RUP”¹¹.

Ai fini dello svolgimento di tale analisi, OAR si è avvalso anche degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica.

In particolare:

- la Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata per l'anno 2017, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno e trasmessa in data 20 dicembre 2018 alla Presidenza della Camera dei Deputati (doc. XXXVIII, n. 1, suddiviso in n. 3 volumi);

¹¹ I Parametri di riferimento e dati statistici relativi al fenomeno corruttivo nel Lazio per la valutazione del contesto esterno sono stati ricavati dall'analisi del PTPCT della Regione Lazio 2020-2022.

- le Relazioni sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per il II semestre 2017, il I semestre 2018 ed il II semestre 2018, presentate al Parlamento dal Ministro dell'Interno e trasmesse, rispettivamente, in data 15 luglio 2018, 28 dicembre 2018 e 3 luglio 2019 alla Presidenza della Camera dei Deputati (doc. LXXIV, n. 1, doc. LXXIV, n. 2 e doc. LXXIV, n. 3).

Tali documenti sono consultabili accedendo alla sezione web dei documenti parlamentari della Camera dei deputati.

8.2 CONTESTO INTERNO

Nell'analisi del contesto interno occorre inquadrare innanzitutto la struttura organizzativa dell'ordine unitamente alle principali funzioni ed attività istituzionali svolte.

La struttura organizzativa dell'Ordine degli Avvocati di Roma riflette le caratteristiche della struttura già indicata nel precedente aggiornamento del Piano ed è individuata come segue:

- Consiglio dell'Ordine

<https://www.ordineavvocatiroma.it/consiglio/consiglio-2019-2022/>

- Commissioni dell'Ordine *ex art.* 32 della L. 247 del 2012

<https://www.ordineavvocatiroma.it/progetti-consiliari/>

- Dipendenti dell'Ordine

<https://www.ordineavvocatiroma.it/amministrazione-trasparente/organizzazione/>

La struttura interna di OAR risulta organizzata secondo il seguente organigramma contenente l'organizzazione degli uffici le risorse di ciascun ufficio le relative qualifiche.

Con riguardo alle attività istituzionali e di rilievo pubblicistico svolte da OAR, si fa rinvio a quanto già illustrato nel capitolo 5 "Peculiarità del settore ordinistico".

Si fa ulteriore rinvio ai *link* della sezione "Amministrazione Trasparente" del sito dell'Ordine, per tutto ciò che attiene alla struttura organizzativa, alla dotazione organica, ai nominativi dei Consiglieri e dei dipendenti e ai bilanci, oltre che degli altri destinatari del Piano, e cioè i collaboratori, i consulenti ed i revisori dei conti.

<https://www.ordineavvocatiroma.it/amministrazione-trasparente/struttura-degli-uffici/>

<https://www.ordineavvocatiroma.it/amministrazione-trasparente/consulenticollaboratori/>

<http://www.ordineavvocatiroma.it/amministrazione-trasparente/scheda-riassuntiva-appalti-ex-art-1-co-32-l-1922012/>

<https://www.ordineavvocatiroma.it/amministrazione-trasparente/bilanci/>

9. MAPPATURA DEI RISCHI

Con riguardo alla metodologia per l'individuazione valutazione dei rischi da applicare per la mappatura dei rischi, si fa preliminarmente rilevare che le nuove indicazioni deliberate da ANAC nel 2019, contenute nell'allegato 1 del PNA 2019, che superano quelle previste dal PNA 2013 e (aggiornate con il PNA 2015), sono state pubblicate nella versione definitiva solamente il 22 novembre 2019.

In considerazione della brevità del tempo a disposizione per la predisposizione del presente Piano, rispetto alla pubblicazione del nuovo PNA¹², non era stato possibile affrontare in modo compiuto il nuovo approccio valutativo del rischio, incentrato su una tipologia di misurazione qualitativa, come illustrata nell'allegato 1, del PNA 2019.

Tale nuovo approccio è stato applicato con l'adozione del presente aggiornamento del PTPCT 2021/2023¹³.

Nello specifico, il PNA 2019, tra le varie opzioni di approccio utilizzabili, indica di *“adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”*.

Nell'approccio di tipo qualitativo suggerito dal PNA del 2019 *“l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri che non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici”* ricorrendo, per contro, ad una nuova strategia valutativa per la formulazione di un giudizio sintetico sul rischio, di carattere qualitativo, mediante l'applicazione di una scala di misurazione ordinale (ad esempio: alto, medio, basso).

Sul punto, il PNA del 2019 all'Allegato 1 ha elencato una serie di indicatori di rischio (*key risk indicators*) che, secondo la nuova metodologia, debbono essere valutati per giungere ad una corretta indicazione sul livello di esposizione al rischio dei singoli processi:

- livello di interesse “esterno” (la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio);
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA (la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato);
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo esaminato (se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono più facilmente attuabili gli eventi corruttivi);
- opacità del processo decisionale (l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo

¹²Proprio per questa ragione è stato consentito di aggiornare il piano 2020-2022 con la "vecchia" mappatura, come specificatamente previsto anche dall'Autorità Anticorruzione, nel PNA 2019, Allegato 1, Paragrafo 4.2, pagina 33 ed a pag. 20 della Parte II.


formale, riduce il rischio);

- livello di collaborazione del responsabile del processo nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano (la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischio);

- grado di attuazione delle misure di trattamento (l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi).

La nuova metodologia di valutazione del rischio desunta dall'Allegato 1 del PNA 2019 è stata dunque in questo primo anno applicata sui processi di seguito indicati nella Tabella di valutazione dei rischi e richiamati anche nell'Allegato 1 del presente Piano.

Ad esito dell'analisi svolta dalle diverse unità organizzative *owner* di tali processi, mediante l'utilizzo dei nuovi parametri individuati in linea con quanto richiesto dal PNA 2019, è stato possibile classificare i processi analizzati secondo una scala di tipo "Alto", "Medio", "Basso".

 Valutazione del rischio corruzione secondo il nuovo approccio metodologico qualitativo - PNA 2019								
AREA	Processo	Interesse "esterno"	Livello Discrezionalità	Manifestazioni e eventi corruttivi	Opacità	Collaborazione	Attuazione misure	Grado di rischio complessivo
Area Acquisizione e progressione del personale - A -	A1 - Reclutamento	Alto	Medio	Alto	Basso	Alto	Alto	Medio
	A2: Progressione di carriera	Alto	Medio	Alto	Basso	Basso	Alto	Medio
	A3- Conferimento di incarichi di collaborazione esterna	Alto	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto	Medio
Servizi e forniture - B -	B1 - Appalti	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
	B2 - Acquisti	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Area Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - C -	C1 - Provvedimenti amministrativi di iscrizione e cancellazione dall'Albo degli avvocati che possono patrocinare dinanzi le giurisdizioni superiori nonché l'inserimento e la cancellazione degli avvocati disponibili ad assumere le difese di ufficio	Alto	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto	Medio
	C2 - Provvedimenti amministrativi di rilascio certificazione	Alto	Basso	Basso	Medio	Medio	Alto	Medio
	C3 - Provvedimenti amministrativi di accreditamento eventi formativi	Alto	Basso	Basso	Basso	Basso	Alto	Basso
	C4 - Provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto pareri consultivi previsti per legge	Alto	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto	Medio
Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - D -	D1 - Provvedimenti amministrativi di incasso quote dagli Ordini	Alto	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto	Medio
	D2 - Provvedimenti amministrativi di pagamento fornitori	Alto	Medio	Alto	Medio	Basso	Alto	Medio
	D3 - Provvedimenti amministrativi di gestione del recupero crediti verso gli iscritti	Alto	Medio	Medio	Basso	Basso	Alto	Medio

*Indicatori per la stima utilizzati secondo l'approccio qualitativo di cui all'Allegato 1 del PNA 2019
Livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio
Grado di discrezionalità del decisore interno: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
Manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta;
Opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
Scarsa collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema
Mancata attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi

Si evidenzia infine che sulla base del risultato del monitoraggio dei processi e delle risultanze delle analisi che saranno svolte nel corso dei prossimi anni sarà possibile, ove necessario, aggiornare la valutazione del rischio e il PTPCT in coerenza con i risultati delle valutazioni svolte.

10. LE MISURE DI PREVENZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

Le misure di prevenzione 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 preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo, invece, 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 e 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.

Di particolare rilievo inoltre sono le misure di carattere preventivo sull'accesso e la permanenza nell'incarico o nella carica pubblica, volte ad impedire l'affidamento di incarichi a persone coinvolte in procedimenti penali, a tutela dell'immagine e dell'imparzialità della pubblica

amministrazione. Si fa riferimento, per l'appunto, alle seguenti misure:

- inconfiribilità e di incompatibilità;
- conflitti di interesse.

Misura di carattere successivo al verificarsi del fenomeno corruttivo, invece, è rappresentata dalla rotazione straordinaria.

Di seguito le misure di prevenzione adottate da OAR.

10.1. IL CONFLITTO DI INTERESSI

La gestione del conflitto di interessi è espressione del principio generale di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa e rientra tra quelle misure preventive indicate allo scopo di impedire il verificarsi di fenomeni corruttivi potenzialmente configurabili ogni qual volta la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi propri e contrapposti a quelli affidatigli.

Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi dell'amministrazione a prescindere che ad esso segua una condotta impropria (così come chiarito dal Consiglio di Stato sezione consultiva con Parere n. 667 del 5 Marzo 2019 e riportato nel PNA del 2019).

Definizione e tipologie di conflitto di interessi configurabili:

*"Un 'conflitto di interessi' implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico (o soggetto ad esso assimilato, ndr), in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche"*¹⁴.

Il conflitto di interessi "reale" (o attuale)¹⁵ tra la funzione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico si manifesta durante il processo decisionale dell'agente (giudizio professionale o manifestazione della volontà) e, in generale, rappresenta la situazione in cui un interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona tende a interferire con l'interesse primario dell'ente, cioè il bene comune, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

Il conflitto di interessi "potenziale", invece, si ha quando un funzionario pubblico ha interessi privati secondari che potrebbero, in un futuro più o meno prossimo, tendere a interferire, divenendo secondario, con l'interesse primario dell'azienda, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità o potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il

¹⁴ Cfr. *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES*, pagg. 24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

¹⁵ Cfr. Di Carlo E., *Il conflitto di interessi nelle aziende. Linee guida per imprese, amministrazioni pubbliche e non-profit*, Giappichelli, Torino, pagg. 49 e ss.

funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità.

Il conflitto di interessi "apparente" (o percepito) si presenta qualora un osservatore esterno di buon senso pensi che l'interesse primario dell'azienda possa ricevere (o abbia ricevuto) un'interferenza da interessi secondari, finanziari o non finanziari, di un soggetto che ha precisi doveri e responsabilità nei confronti dell'ente, anche se non è detto che di fatto tale interferenza sussista.

Unitamente alle tre tipologie fin qui evidenziate, ANAC ha ritenuto di aggiungere altre due modalità di conflitto di interessi: quello "diretto" e quello "indiretto", a seconda della *vicinitas* o del rapporto che il dipendente ha con il soggetto terzo che può esercitare su di lui un'influenza distorta.

Per completezza si segnala l'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi generalizzato cosiddetto "strutturale" in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite, rispetto alla quale il rimedio dell'astensione del soggetto potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento dell'incarico nel rispetto del principio di imparzialità perché comporterebbe una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio per il funzionamento. Per tale ragione il rischio di conflitto di interessi strutturale deve essere valutato e gestito in una fase precedente, e cioè quella del conferimento dell'incarico, con le misure di prevenzione relative all'inconferibilità e all'incompatibilità di cui al paragrafo successivo.

La legge 190 del 2012 ha affrontato il tema del conflitto di interessi sotto diversi profili, tra i quali:

- l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi¹⁶;
- le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico;
- l'adozione di codici di comportamento;
- il divieto di *pantouflage*, etc.

L'art. 53 del D.lgs. n. 165 del 2001 impone espressamente all'amministrazione di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni anche potenziali di conflitto di interessi.

A ciò si aggiunga che l'articolo 15 del decreto legislativo n. 33 del 2013, con riferimento agli incarichi di collaborazione di consulenza, prevede espressamente l'obbligo di pubblicazione dei dati concernenti gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali oltre che i compensi relativi al rapporto di consulenza e di collaborazione.

In materia di appalti pubblici, l'articolo 42 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici) ribadisce l'obbligo di comunicazione all'amministrazione-stazione appaltante

¹⁶ In merito all'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi l'articolo 1 comma 41 della legge 190 del 2012 ha introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (L. 241 del 1990) all'articolo 6 bis l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento il titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi.

per il personale che si trova in una situazione di conflitto di interessi, mentre l'articolo 80 del codice prevede che l'operatore economico escluso dalla gara quando la sua partecipazione dei termini una situazione di conflitto di interessi ai sensi dell'articolo 42 secondo comma del codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile.

In tale settore, stante la rilevanza degli interessi coinvolti, come evidenziato nel PNA 2019, ANAC ha ritenuto di dedicare un approfondimento sul tema nella Delibera n. 494 del 2019 (*Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici*), con l'obiettivo di agevolare le stazioni appaltanti nell'attività di individuazione prevenzione risoluzione dei conflitti di interesse nelle procedure di gara avendo a mente l'esigenza di evitare oneri eccessivi per le amministrazioni e per i soggetti chiamati a operare nelle procedure di affidamento.

Il conflitto di interessi è infine regolato anche dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici emanato con il DPR numero 62 del 2013 all'articolo 6 e all'articolo 14 (recepiti e specificati dal Codice di comportamento OAR che integra le procedure e i presidi di controllo individuati).

OAR si preoccupa di prevenire, individuare, gestire e sanzionare gli eventuali conflitti di interessi, mediante il ricorso ad adeguati sistemi di controllo (anche a campione) e misure di controllo, tra cui:

- predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi con l'indicazione dei soggetti presso i quali interessato ha svolto e sta svolgendo incarichi attività professionali o abbia ricoperto ricopra cariche;
- l'adozione di documenti strategici finalizzati a facilitare l'implementazione di misure preventive che agiscano sul piano della sensibilizzazione e della responsabilizzazione soggetti coinvolti unitamente al Codice di comportamento;
- la predisposizione di una modulistica per le dichiarazioni di assenza di conflitti di interesse e definizione di apposite procedure per la raccolta, tenuta ed aggiornamento di tali dichiarazioni;
- ricezione della dichiarazione da parte dell'interessato e previsione dell'obbligo di quest'ultimo di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi in sorta successivamente al conferimento dell'incarico o all'assunzione o alla stipula del contratto;
- il monitoraggio con cadenza periodica (biennale per i dipendenti e variabile in ragione della durata dell'incarico per i contratti di fornitura/consulenza/collaborazione) e/o a campione sulle dichiarazioni sull'esistenza o meno di conflitti di interessi;
- conservazione della documentazione;
- la formazione dei professionisti coinvolti sulla gestione dei conflitti di interesse;
- previsione del dovere di astensione del dipendente nelle situazioni di conflitto di interesse.

Si fa rinvio al Codice di comportamento ed agli Allegati 1 e 2 per le ulteriori procedure e misure

adottate da OAR in tema di conflitto di interessi.

10.2. INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ DEGLI INCARICHI ROTAZIONE STRORDINARIA E PANTOUFLAGE

Il Decreto Legislativo n. 39 del 2013 detta le norme in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di misure di natura preventiva che mirano ad evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano pregiudicati da forme di condizionamenti improprie che possano provenire dalla sfera pubblica o da quella privata.

L'Autorità ha fornito alcune specifiche indicazioni in merito al ruolo ed alle funzioni del responsabile anticorruzione nonché all'attività di vigilanza dell'ANAC sul rispetto della disciplina in esame, con la Delibera n. 833 del 2016 recante *“le Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione attività di vigilanza e poteri di accertamento di ANAC in caso di incarichi conferibili incompatibili”*, cui si fa integrale rinvio.

In OAR, i criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi e per la verifica dell'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità sono contenuti nella procedura di conferimento incarichi, di seguito illustrata.

Per il conferimento di incarichi apicali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage – revolving doors) e per verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del D.Lgs. n. 39 del 2013, l'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini ed alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. N. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 D.Lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'ente si astiene dal conferire l'incarico e provvede a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di esame, secondo l'art. 17 D. Lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni¹⁷ di cui all'art. 18 del medesimo decreto¹⁸.

- negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità

¹⁷ I procedimenti di accertamento delle situazioni di inconferibilità e delle sanzioni devono svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio, affinché sia garantita la partecipazione degli interessati.

¹⁸ Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei componenti degli organi responsabili della violazione, per i quali è stabilito il divieto per tre mesi di conferire incarichi ex articolo 18 del citato decreto.

all'atto del conferimento dell'incarico.

Per incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali va verificata la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del D.Lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi.

Il controllo deve essere effettuato:

- all'atto del conferimento dell'incarico;
- annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento.

Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il RPCT contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.Lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Ed appunto in tali casi è prevista la decadenza dell'incarico e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine perentorio di 15 giorni dalla contestazione all'interessato da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'articolo 19.

Al riguardo dovrà impartire direttive affinché:

- negli interPELLI per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità;
- i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

Per l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors), vanno impartite direttive interne affinché:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di OAR nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 *ter*, D.Lgs. n.

165 del 2001.

Per la formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione va verificata la sussistenza di eventuali precedenti penali¹⁹ a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

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

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

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

- si astiene dal conferire l’incarico o dall’effettuare l’assegnazione;
- applica le misure previste dall’art. 3 del D.Lgs. n. 39 del 2013;
- provvede a conferire l’incarico o a disporre l’assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Con riguardo poi alla dichiarazione di insussistenza delle situazioni di infallibilità e incompatibilità di cui all’art. 20, le Linee guida del 2016 hanno chiarito che tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l’incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato articolo 97 della Costituzione, i requisiti necessari alla nomina ovvero l’assenza di cause di inconfiribilità ed incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l’amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all’articolo 20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconfiribilità o di incompatibilità.

¹⁹ Sul punto si fa osservare che, secondo la valutazione operata *ex ante* dal legislatore, i requisiti di onorabilità e moralità richieste per le attività degli incarichi di cui all’articolo 35 *bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all’articolo tre del decreto legislativo 39 del 2013 coincidono con l’assenza di precedenti penali, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento all’amministrazione (cfr. Delibera ANAC n. 159 del 2019).

La rotazione straordinaria è un'ulteriore misura di prevenzione che risponde all'esigenza di tutelare l'immagine e l'imparzialità della pubblica amministrazione da potenziali pregiudizi derivanti dall'esistenza di un procedimento penale in capo ad un soggetto appartenente la pubblica amministrazione.

L'istituto della rotazione straordinaria è previsto dall' articolo 16 comma 1, lettera 1-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001 come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata infatti prevede la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

E appena il caso di osservare che nello svolgimento dell'attività di vigilanza, ANAC, ha riscontrato numerose criticità nell'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria determinare dal fatto che spesso le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono la rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio servizio e frequentemente la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'autorità.

ANAC ha rilevato, inoltre, che tali criticità sono dovute, da un lato, a lacune del testo normativo che manca di chiarire il momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve valutare se applicare la misura e l'identificazione dei reati presupposto da tenere in conto ai fini dell'adozione della misura stessa, e, dall'altro, a motivi organizzativi (come, ad esempio, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa o l'esiguo di numero dirigenti ove la misura debba applicarsi a tali soggetti).

Al fine di fornire chiarimenti sui profili critici appena rappresentati, ANAC ha adottato la delibera n. 215 del 2019 recante *“Le linee guida in materia di applicazione della misura di rotazione straordinaria di cui all'articolo 16 comma 1 lettera 1-quater del decreto legislativo numero 165 del 2001”*, di cui al *link* che di seguito si riporta:

https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/Delibera_215_26_marzo_2019.pdf

Nel PNA 2019, l'Autorità ha infine auspicato che venga dedicata una maggiore attenzione alla misura in esame ed ha segnalato come sia “altamente consigliato alle amministrazioni di introdurre nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza nei propri confronti di provvedimenti di rinvio a giudizio”.

Allo scopo di adeguarsi alle indicazioni in oggetto, OAR ha inserito il suddetto obbligo nel Codice di comportamento, a cui si rimanda (cfr. Art. 3 - *“Obblighi del dipendente”*).

10.3. WHISTLEBLOWING

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito²⁰.

Con la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 40 del 11 giugno 2014, il soggetto responsabile della ricezione e della gestione delle segnalazioni è stato individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), come precisato nella Determinazione dell'ANAC n. 6 del 28 aprile 2015: *"a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190 del 2012 fa perno sul RPC a cui è affidato il delicato e*

²⁰ Secondo la disciplina del PNA DEL 2013 – Allegato 1, paragrafo B.12 sono accordate al whistleblower le seguenti misure di tutela: 1. la tutela dell'anonimato; 2. il divieto di discriminazione; 3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis). Per completezza si riportano i paragrafi B.12. 1, 2 e 3 dell'Allegato 1 del PNA: "B.12.1 - Anonimato. La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi: consenso del segnalante; la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare; la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento. La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.). Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc. B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower. Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito: deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, 18 all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione; all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni; può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione; può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione; può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente; l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato; il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione. B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso. Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi".

Il RPCT, pertanto, oltre al compito di adottare la misura di prevenzione di *whistleblowing* nel PTPCT, ha quello di ricevere la segnalazione del *whistleblower* ed ha dunque un ruolo centrale nella gestione del *whistleblowing*, che non si esaurisce in una singola azione (l'atto di segnalazione) ma si configura, dal punto di vista del RPCT, come un vero e proprio processo, una successione di fasi conseguenti: dalla ricezione e dal trattamento di ciascuna segnalazione fino alla previsione e alla verifica dell'attuazione della misura inserita nel PTPCT.

Nella prima fase del processo, il RPCT cura la ricezione, l'analisi della segnalazione e l'avvio del procedimento istruttorio, i cui esiti saranno trasmessi, per i rispettivi profili di competenza, all'Ufficio di Segreteria di Presidenza.

Il presidio di questa parte iniziale del processo di *whistleblowing* è di fondamentale importanza, poiché consente al RPCT di acquisire quell'*expertise* per cogliere le criticità del meccanismo e individuarne le migliori soluzioni, da trasporre come misure nel PTPCT.

Specularmente, il RPCT, proprio perché è il soggetto preposto alla predisposizione e all'aggiornamento del PTPCT, che presuppone l'analisi del contesto esterno e interno dell'amministrazione, attuata quest'ultima mediante l'analisi di tutti i processi organizzativi, ha una ampia base informativa, utile a trattare più efficacemente ciascuna segnalazione.

Il presidio di tutto il "processo" di *whistleblowing* consente, infatti, al RPCT di acquisire maggiore consapevolezza della centralità del suo ruolo nel gestire uno strumento amministrativo insostituibile per il contenimento dei rischi di corruzione, poiché rende "trasparente" un processo vizioso e innesta un processo virtuoso, che, se efficacemente gestito, nel tempo riduce il rischio di formazione di quei gruppi interni in cui potrebbero diffondersi fenomeni corruttivi.

Il *whistleblower* possiede informazioni tendenzialmente più "qualificate", ossia più circostanziate, dettagliate e supportate da documentazione probatoria, che permettono al RPCT di decodificare più facilmente anche quei meccanismi corruttivi più sofisticati e più insidiosi, che in modo occulto si potrebbero nella struttura organizzativa e nella prassi comportamentale dell'ente.

Sul fronte relativo alla tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*) OAR adotta i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi applicazione il principio di cui all'art. 54 *bis* del D.Lgs. n.165 del 2001.

Tale tutela avviene attraverso l'introduzione nel PTPCT di obblighi di riservatezza nella gestione delle relative procedure.

A tal proposito si segnala la Delibera del 1 luglio del 2020 con cui l'ANAC ha emanato il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza

nell'ambito di un rapporto di lavoro (all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001)²¹, che ha introdotto una serie di precisazioni e di classificazioni utili per una gestione più efficace delle segnalazioni riservate e per l'adozione dei provvedimenti conseguenti all'adozione di misure ritorsive.

OAR prevede al proprio interno canali differenziati e riservati per ricevere le segnalazioni la cui gestione deve essere affidata solo al RPCT. Inoltre, occorre prevedere codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante e predisporre modelli per ricevere le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto.

Sono assicurati obblighi di riservatezza a carico di tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione, salve le comunicazioni che per legge o in base al PNA 2016 debbono essere effettuate; considerato che la violazione delle norme contenute nel PTPCT comporta responsabilità disciplinare, la violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, fatta salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente.

La procedura utilizzata deve essere sottoposta a revisione periodica per verificare possibili lacune o incomprensioni da parte dei dipendenti.

Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari ad una prima "attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute" da ritenersi obbligatoria in base al comma 6 dell'art. 54-bis.

Si rammenta che la richiamata disposizione prevede che ANAC irroghi sanzioni pecuniarie da 10.000 a 50.000 euro qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

Sul potere sanzionatorio dell'Autorità si rinvia al Regolamento del 30 ottobre 2018 «*Sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*» adottato con delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018 e recentemente modificato con delibera n. 312 del 10 aprile 2019, oltre che al già citato Regolamento del 1 luglio 2020 che ne rappresenta un aggiornamento, cui si rimanda.

²¹ Con il presente Regolamento, sono state distinte le quattro tipologie di procedimento:

- il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);
- il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis,);
- il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);
- il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis)

Regolamento: <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/news?id=59d506f60a7780423a831fadaf5536d3>

Quanto agli aspetti procedurali, l'obbligo di istruttoria che la legge assegna al RPCT, si sostanzia, ad avviso dell'Autorità, nel compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza (c.d. *fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo che si riferisce ad una attività "di verifica e di analisi". Resta fermo, in linea con le indicazioni già fornite nella delibera n. 840/2018, che non spetta al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali. Sui poteri del RPCT con riferimento alle segnalazioni di *whistleblowing* l'Autorità fornirà indicazioni in apposite Linee guida sull'istituto, in fase di adozione, che verranno adeguatamente recepite una volta emanate in sede di aggiornamento del Piano.

La casella per le segnalazioni attivata dall'OAR è la seguente:

whistleblowing@ordineavvocati.roma.it

10.4. FORMAZIONE

OAR programma adeguati percorsi di formazione, tenendo presente una strutturazione su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- livello specifico, rivolto al RPCT, ai Consiglieri, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio e ai dipendenti; essa in particolare riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto all'interno di OAR.

I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile della prevenzione che si occupa di programmare la formazione dell'OAR

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione OAR tiene conto delle seguenti indicazioni:

- in base a quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012: *"le amministrazioni e gli enti debbono definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione"*; è previsto l'obbligo di predisporre percorsi di formazione sull'etica e sulla legalità indirizzati ai dipendenti e di provvedere, con cadenza periodica, alla formazione specifica dei dipendenti che devono essere individuati dal responsabile della prevenzione, fra coloro che operano nelle aree a rischio corruzione;
- per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi, debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo obbligatoriamente per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di "tutoraggio";
- si dovranno avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità: tali

iniziative debbono coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'amministrazione, debbono riguardare il contenuto dei Codici di comportamento e il Codice disciplinare e devono basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti;

- debbono essere previste iniziative di formazione specialistiche per il responsabile della prevenzione, comprensive di tecniche di *risk management*, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione.

Si dovranno monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia.

Il monitoraggio per la formazione è essere realizzato attraverso questionari destinati ai soggetti destinatari della formazione.

Si rimanda per il resto al Codice di comportamento OAR.

10.5. PATTI D'INTEGRITÀ

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. 190/2012, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse inseriti negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito clausola il cui mancato rispetto dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

I protocolli di legalità o patti di integrità, come definiti nel PNA 2019, sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (*ex art. 97 Cost.*) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici. Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma anche e soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto.

OAR, qualora rivesta il ruolo di stazione appaltante, si impegna a sottoscrivere i patti di integrità negli affidamenti.

Inoltre, in recepimento delle indicazioni contenute nelle Linee guida adottate dall'Autorità con la delibera n. 494 del 2019 (cfr. § 1.4.1.) sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici - con cui è stato suggerito l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari, mediante cui

si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interesse rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interesse che insorga successivamente - OAR si impegna ad integrare la clausola nei termini suggeriti dall'ANAC.

Si fa osservare al riguardo che l'ANAC è recentemente intervenuta sul tema con la Delibera 1120 del 22 dicembre 2020 con cui, tra l'altro, ha sancito i seguenti principi relativamente ai patti di integrità: *"L'esclusione dalla gara per violazione degli obblighi assunti con la sottoscrizione del patto di integrità è compatibile con il principio di tassatività delle clausole di esclusione previsto dall'articolo 83, comma 6, del codice dei contratti pubblici, essendo prevista da disposizioni di legge vigenti. Le previsioni del patto di integrità non devono eccedere la finalità di scongiurare illecite interferenze nelle procedure di gara, in coerenza con il principio comunitario di proporzionalità. L'esclusione è in ogni caso disposta previa valutazione della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto dalla sanzione espulsiva e in ottemperanza ai principi che regolano il procedimento amministrativo. L'esclusione conseguente al mancato rispetto degli obblighi assunti con la sottoscrizione del protocollo di legalità opera limitatamente alla gara in corso di svolgimento. Soltanto nel caso in cui la condotta posta in essere dall'operatore economico integri anche altre fattispecie di esclusione, quali ad esempio quelle previste dall'articolo 80, comma 5, lettera f-bis) oppure lettera c-bis) del codice dei contratti pubblici, la rilevanza ostativa della condotta si estende anche alle altre procedure di gara nei modi e tempi previsti dalle disposizioni di riferimento. In tali eventualità l'operatore economico potrà avvalersi delle misure di self-cleaning, con effetto pro futuro, per sterilizzare gli effetti conseguenti alla realizzazione della condotta illecita. Le misure previste dall'articolo 32 del decreto-legge 90/2014 operano nella fase successiva all'aggiudicazione della gara, al fine di consentire la prosecuzione del contratto in corso di svolgimento. Il dato letterale e la finalità sottesa alla previsione in esame non ne consentono l'applicazione in caso di violazione degli impegni assunti con il patto di integrità che intervenga nella fase di partecipazione alla gara"*²².

10.6. ROTAZIONE DEL PERSONALE

La legge 190 del 2012, all'articolo 1, commi 4 lett. e), 5 lett. b) e 10 lett. b), introduce quale ulteriore misura di prevenzione del rischio corruzione la rotazione degli incarichi.

La *ratio* delle previsioni normative in esame è quella di evitare che possano consolidarsi posizioni di privilegio nella gestione diretta di attività e che il dipendente tratti lo stesso tipo di procedimento per lungo tempo, relazionandosi sempre con i medesimi utenti. Infatti, come precisato nel Piano

²²<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Deliberate/2020/del.1120.2020.pdf>

Nazionale Anticorruzione, l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione di decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazione ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e di situazioni ambientali potenzialmente foriere di risposte illegali o improntate a collusione.

La rotazione del personale è anche prevista nell'ambito delle misure gestionali proprie del dirigente. Infatti, l'art. 16, comma 1, lett. *l quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che i dirigenti dispongono con provvedimento motivato la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. In caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'ente:

- per il personale dirigenziale procede con atto motivato ed al conferimento di altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. *l quater*, e dell'art. 55 *ter*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- per il personale non dirigenziale procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. *l quater*.

Come già evidenziato in precedenza, non è stato possibile assumere la rotazione periodica del personale come misura di prevenzione strutturale, stante l'attuale articolazione della dotazione organica e l'esiguità del numero dei dipendenti OAR.

10.7. CODICE DI COMPORTAMENTO

OAR ha emanato un Codice di Comportamento, che integra e specifica, ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, il "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*" (di seguito "*Codice generale di comportamento*"), approvato con il D.P.R. n. 62 del 2013 e recante i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona fede che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. Esso contiene le regole di condotta disciplinate dal Codice in oggetto sono finalizzate a garantire, nel pieno rispetto dei principi di legalità e trasparenza, l'integrità personale e professionale dei dipendenti dell'Ordine degli Avvocati di Roma e di tutti i destinatari del Codice e del Piano integrato.

Il Codice costituisce parte integrante del presente Piano e ne rappresenta uno degli strumenti

11. MONITORAGGIO E RIESAME

Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione, l'idoneità e l'adeguatezza delle misure di

prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

L'importanza di questi strumenti di controllo si spiega in ragione del fatto che il PTPCT è un documento di programmazione e, in quanto tale, deve essere sottoposto ad un costante ed adeguato monitoraggio e controllo circa la corretta e continua attuazione delle misure di gestione del rischio in esso previste, per consentire di acquisire importanti elementi conoscitivi a supporto degli aggiornamenti dei fattori di rischio, dei criteri di valutazione e delle conseguenti misure previste dal Piano.

Come chiarito dal PNA 2019, al Capitolo 6 dell'Allegato 1, si tratta di due attività diverse seppur strettamente connesse. Ed appunto, il monitoraggio si sostanzia in un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio; il riesame, invece, si concreta in un'attività svolta ad intervalli di tempo programmati ed attiene alla verifica del funzionamento del Sistema di Gestione del Rischio nel suo complesso.

Il PNA 2019 ha indicato, a tal proposito, nuove modalità di programmazione e di attuazione del monitoraggio, contenute nel documento metodologico (Allegato 1, Cap. 6, "*Monitoraggio e riesame*").

Le attività di controllo qui descritte sono coordinate dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione, il quale provvede, con l'eventuale supporto di consulenti legali esterni, al monitoraggio (c.d. di secondo livello) sulla totalità delle misure di prevenzione programmate all'interno del PTPCT e, in caso di giudizio di non idoneità di taluna di queste ovvero di mutamenti sostanziali nell'organizzazione di OAR, interviene con tempestività per ridefinire la modalità di trattamento del rischio mediante la modifica della misura.

Il monitoraggio all'interno di OAR viene condotto su base semestrale dal RPCT.

Tra le attività di monitoraggio rientrano, a mero titolo esemplificativo ma non esaustivo:

1. la verifica dell'attuazione delle misure definite nel Piano;
2. l'esame delle informazioni sulle modalità di svolgimento dei processi a rischio;
3. l'analisi e la successiva verifica di segnalazioni relative alla commissione di reati di corruzione pervenute tramite il meccanismo del c.d. *whistleblowing* o attraverso fonti esterne;
4. la verifica dell'adeguatezza delle misure previste dal Piano sulla base di eventuali segnalazioni pervenute al RPC da parte di soggetti esterni o interni o attraverso gli esiti dell'attività di monitoraggio;
5. campionamenti sulle misure di prevenzione relativi ai processi risultati a più elevata esposizione al rischio, come individuati negli Allegati 1 e 2 del presente Piano, cui si rimanda.

Il RPCT riferisce al Consiglio sull'esito dei monitoraggi e delle iniziative adottate in occasione della prima seduta di ciascun trimestre e ogni qualvolta sia necessaria una maggiore tempestività nell'informazione.

La relazione annuale che il RPCT deve redigere entro il 15 dicembre di ogni anno, secondo quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012, è stata pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente entro il termine differito dall'ANAC del 31 gennaio 2020, previa presentazione al Consiglio.

Il PNA 2019, infine, per lo svolgimento delle suddette attività di verifica e controllo, consiglia di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitarne il monitoraggio e il riesame, come ad esempio la Piattaforma di acquisizione dei PTPCT recentemente messa a punto da ANAC. A tale riguardo, con l'obiettivo di una maggiore digitalizzazione e semplificazione dei processi, è intenzione di OAR iniziare un percorso di innovazione operativa, mettendo in campo le risorse di personale con competenze informatiche recentemente acquisite. Il fine è quello di dotare l'ente di uno strumento operativo di innovazione tecnologica e di miglioramento qualitativo per le attività dell'anticorruzione, che sia anche in grado di dialogare con le altre piattaforme attualmente in uso (controllo strategico e controllo di gestione), per consentire altresì l'efficace utilizzo dell'importante supporto informatico al monitoraggio rappresentato, per l'appunto, dalla Piattaforma ANAC.

SEZIONE II: LA TRASPARENZA

1. NOZIONE DI TRASPARENZA E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La trasparenza costituisce non solo una regola per garantire il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione ma anche una misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica.

La Corte Costituzionale n. 20 del 2019, richiamata dal PNA 2019, si è espressa sul punto recentemente affermando che con la Legge n. 190 del 2012 la trasparenza amministrativa è stata elevata al rango di "principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione" e che le modifiche al D.Lgs. n. 33 del 2013 introdotte dal D. Lgs. n. 97 del 2016 hanno ulteriormente esteso gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. La Corte ha riconosciuto inoltre che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimenti nella costituzione in quanto corollario del principio democratico (art.1 Cost) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Sul piano normativo, la trasparenza è disciplinata dal D.Lgs. n. 33 del 2013 di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

L'art. 1 del decreto definisce la trasparenza come *"accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza 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. La trasparenza rappresenta, quindi, una 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.

Il comma 15 dell'art. 1 della stessa Legge n. 190 del 2012 dispone sul punto che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione, ed è assicurata mediante la pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione nei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

La trasparenza intesa come "accessibilità totale delle informazioni" è lo strumento principale di contrasto alla corruzione individuato dal legislatore della Legge 190 del 2012.

Non è un caso che al riguardo, l'art. 1 comma 36, della Legge 190 del 2012 ha evidenziato come le disposizioni in tema di trasparenza integrino l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni *"a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione"*.

Pertanto, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere da una verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'articolo 43 del D.Lgs. n. 33 del 2013, il Responsabile per la corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza.

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente 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 o all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il decreto, inoltre, impone l'adozione (art. 10) di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire: a) un adeguato livello di trasparenza; b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità definisce le misure, i modi e le iniziative

volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi. "Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione".

Secondo l'articolo 10 del decreto legislativo 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è di norma una sezione del PTPCT.

2. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E ACCESSO CIVICO E GENERALIZZATO

L'Autorità è intervenuta in materia di trasparenza e, in particolare, in relazione agli obblighi di pubblicazione sulla Sezione "Amministrazione trasparente", con le Delibere nn. 1310 del 2016, 242 e 1134 del 2017 e, da ultimo, n. 586 del 2019, cui si fa rinvio.

Sul piano normativo, gli istituti dell'accesso civico²³ e dell'accesso civico generalizzato sono disciplinati rispettivamente dell'articolo 5 e 5 *bis* del D.Lgs. n. 33 del 2013, entrambi finalizzati, al contempo, alla concreta attuazione degli obblighi di trasparenza e ad un controllo da parte di tutta la cittadinanza sull'assolvimento degli stessi.

L'accesso civico, di cui all'art. 5, riconosce a chiunque il diritto di richiedere documenti, informazioni o dati su cui vige l'obbligo di pubblicazione, pertanto, seppur non richiede la sussistenza di un particolare interesse rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione²⁴, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

²³ A seguito di richiesta di accesso civico, l'amministrazione provvede, entro trenta giorni a:

- pubblicare nel sito istituzionale il documento, l'informazione o il dato richiesto;
- trasmettere il materiale oggetto di accesso civico al richiedente o comunicarne l'avvenuta pubblicazione ed il relativo collegamento ipertestuale;
- indicare al richiedente il collegamento ipertestuale dove reperire il documento, l'informazione o il dato, già precedentemente pubblicati.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione rispetto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata e determina in capo al Responsabile della trasparenza l'obbligo di segnalazione alla struttura interna competente alla pubblicazione dei dati mancanti.

²⁴ Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di trasparenza, deve essere garantito il rispetto della vigente normativa in materia di riservatezza.

Occorrerà, pertanto, rispettare i limiti alla trasparenza indicati all'art. 4 del D.Lgs. n. 33/2013, nonché porre particolare attenzione a ogni informazione potenzialmente in grado di rivelare dati sensibili quali lo stato di salute, la vita sessuale e le situazioni di difficoltà socio-economica delle persone.

I dati identificativi delle persone che possono comportare una violazione del divieto di diffusione di dati sensibili, con particolare riguardo agli artt. 26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013, andranno omessi o sostituiti con appositi codici interni.

Nei documenti destinati alla pubblicazione dovranno essere omessi dati personali eccedenti lo scopo della pubblicazione e i dati sensibili e giudiziari, in conformità al D.Lgs. n. 196/2003.

La responsabilità per un'eventuale violazione della normativa riguardante il trattamento dei dati personali è da attribuirsi al funzionario responsabile dell'atto o del dato oggetto di pubblicazione.

Al riguardo, importanti novità in materia di riservatezza sono state introdotte ad opera del Regolamento Europeo in materia di protezione dei dati personali, entrato in vigore il 24 maggio 2016, applicabile in tutti gli Stati membri, a decorrere dal 25 maggio 2018.

Per quanto riguarda gli adempimenti in Trasparenza ed in attuazione delle disposizioni recate dalla novella legislativa D.Lgs. n. 97 del 2016 nonché dai PNA 2016 e 2019, OAR individua nelle persone dei responsabili di funzione, i Responsabili della individuazione e/o produzione dei dati oggetto di pubblicazione in collaborazione con il RPCT.

Essi provvedono direttamente agli adempimenti di trasparenza di cui al presente Piano, individuando ai sensi della relativa disciplina i documenti, le informazioni e i dati destinati ad essere pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione Amministrazione Trasparente.

I nominativi dei Responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati OAR sono:

1. Amministrazione;
2. Segreteria.

Coerentemente con il disposto normativo, inoltre, OAR pubblica si occupa di predisporre una tabella di riepilogo degli obblighi di pubblicazione dando evidenza, per ogni informazione da pubblicare, del riferimento normativo, dei termini entro i quali si prevede l'effettiva pubblicazione, dei nominativi dei responsabili di riferimento e quali sono le informazioni non obbligatorie che intende comunque pubblicare al fine di realizzare, quanto più possibile, un elevato *standard* di trasparenza.

I Referenti interni per l'assolvimento degli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza sono i Responsabili trasmissione dati al RPCT e il Responsabile della pubblicazione dei dati e dell'inserimento degli stessi.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, secondo quanto disposto all'art. 10, comma 1, del D. Lgs. n. 33 del 2013 modificato dal D. Lgs. n. 97 del 2016 e tenuto conto della struttura organizzativa dell'ente, individua nelle persone dei seguenti dipendenti, i propri Referenti interni per la prevenzione della corruzione nonché per l'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza:

La nuova disciplina promuove una tutela dei dati personali basata sulla responsabilizzazione dei titolari del trattamento dati. La logica propria del Regolamento è, infatti, quella di procedere ad una messa a punto di processi interni alle aziende (o a Enti o comunque a tutti coloro che trattano dati personali) che, partendo da una valutazione dei rischi sull'utilizzo dei dati stessi, possa mettere in piedi dei sistemi di tutela *ad hoc*.

E' stato, dunque, introdotto, l'obbligo effettuare una valutazione di impatto preventiva laddove il trattamento dei dati ponga rischi per i diritti delle persone e adoperarsi per evitare danni agli interessati. Tutti i soggetti che abbiano a che fare con il trattamento di dati personali sono tenuti ad operare delle valutazioni al fine di adottare le misure più idonee per la tutela e la protezione dei dati stessi durante il loro utilizzo.

Im tal senso, il RPD o DPO è una figura di fondamentale importanza ai fini della responsabilizzazione (*accountability*) dei titolari del trattamento dati e per garantire un corretto adempimento alla normativa, aumentando nel contempo anche il margine competitivo tra le imprese.

Il DPO rappresenta, infatti, un'interfaccia fra tutti i soggetti coinvolti nella gestione della privacy nell'impresa o nell'ente: autorità di controllo, interessati, divisioni operative all'interno delle aziende e degli enti e il Regolamento riconosce a tale figura un ruolo chiave nel nuovo sistema di *governance* dei dati.

Caratteristica dati	Note esplicative
Completi ed accurati	I dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni.
Comprensibili	Il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente. Pertanto, occorre: a) evitare la frammentazione, cioè la pubblicazione di stesse tipologie di dati in punti diversi del sito, che impedisce e complica l'effettuazione di calcoli e comparazioni. b) selezionare e elaborare i dati di natura tecnica, in modo che il significato sia chiaro ed accessibile anche per chi è privo di conoscenze specialistiche
Aggiornati	Ogni dato deve essere aggiornato tempestivamente
Tempestivi	La pubblicazione deve avvenire in tempi tali da garantire l'utile fruizione dall'utente.
In formato aperto	Le informazioni e i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni sono riportate.

<https://www.ordineavvocatiroma.it/amministrazione-trasparente/trasparenza-amministrativa/>

Per contro, l'accesso generalizzato di cui all' art. 5, comma 2, del Decreto Trasparenza, ai sensi del quale "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis", si traduce in un diritto di accesso non condizionato avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

Il diritto all'accesso civico generalizzato, dunque, riguarda la possibilità di accedere a dati, documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria previsti dal D.Lgs. n. 33 del 2013.

L'esercizio di tale diritto deve svolgersi nel rispetto delle eccezioni e dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (articolo 5 bis del D.lgs. n. 33 del 2013).

[Linee guida Agenzia nazionale anticorruzione-Anac su accesso civico generalizzato, paragrafo 4.2](#)

Ai fini della completa attuazione delle disposizioni sull'accesso civico di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, gli interessati presentano apposita istanza al RPCT, secondo i moduli di richiesta di accesso civico e accesso generalizzato pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente".

Il Decreto “Trasparenza” ha previsto, infine, all’art. 5 *bis*, comma 2, che l’accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali
- b) libertà e segretezza della corrispondenza
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

Le richieste di accesso civico e di accesso generalizzato possono essere inviate all’indirizzo:

consiglio@ordineavvocatiroma.org

ALLEGATI

- **Allegato 1: “Individuazione e valutazione dei rischi secondo il metodo qualitativo indicato dal PNA 2019”**
- **Allegato 2: “Tabella riepilogativa con i valori di rischio complessivi e le Misure di Prevenzione adottate”**
- **Allegato 3: “Piano degli obiettivi strategici 2021-2023”**
- **Allegato 4: “Piano di monitoraggio e riesame”**