



PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

2023- 2025

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	2
1. PREMESSA	2
2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO	4
3. NOZIONE DI CORRUZIONE E NOZIONE DI “VALORE PUBBLICO”	6
4. FINALITA' E STRUTTURA DEL PIANO	8
5. LE PECULIARITA' DEL PIANO NEL SETTORE ORDINISTICO	13
6. I SOGGETTI COINVOLTI NELL'ELABORAZIONE ED ATTUAZIONE DEL PTPCT	17
a. RESPONSABILI DI FUNZIONI	19
b. RESPONSABILI DELLA PUBBLICAZIONE	20
c. RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (RASA)	21
d. RESPONSABILE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE (RTD)	21
a. AREA AMMINISTRATIVA E AREA GESTIONE DEL PERSONALE	23
b. AREA ACQUISTI	23
c. AREA RISORSE TECNOLOGIE INFORMATICHE - SERVIZIO TECNICO	24
8. ANALISI DI CONTESTO (ESTERNO ED INTERNO)	25
8.1 IL CONTESTO ESTERNO	26
8.2 CONTESTO INTERNO	29
9. MAPPATURA DEI RISCHI	30
10. LE MISURE DI PREVENZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE	34
10.1. IL CONFLITTO DI INTERESSI	35
10.2. INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ DEGLI INCARICHI, ROTAZIONE STRAORDINARIA E <i>PANTOUFLAGE</i>	38
10.3. <i>WHISTLEBLOWING</i>	43
10.4. FORMAZIONE	49
10.5. MISURE di PREVENZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI	50
10.5.1. PATTI DI INTEGRITÀ'	52
10.5.2. CONFLITTO DI INTERESSI NEI CONTRATTI PUBBLICI	54
10.6. ROTAZIONE DEL PERSONALE	55
10.7. CODICE DI COMPORTAMENTO	56
11. MONITORAGGIO E RIESAME	57
SEZIONE II: LA TRASPARENZA	59
1. NOZIONE DI TRASPARENZA E NORMATIVA DI RIFERIMENTO	59
2. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E ACCESSO CIVICO E GENERALIZZATO	62
ALLEGATI	67
ALLEGATO 1: “INDIVIDUAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI SECONDO IL METODO QUALITATIVO INDICATO DAL PNA 2019”	67
ALLEGATO 2: “TABELLA RIEPILOGATIVA CON I VALORI DI RISCHIO SPECIFICI E LE MISURE DI PREVENZIONE ADOTTATE”	67
ALLEGATO 3: “PIANO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI 2023-2025”	67

ALLEGATO 4: “PIANO DI MONITORAGGIO E RIESAME”	67
ALLEGATO 5: “MODELLO DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI <i>WHISTLEBLOWING</i> DELL’ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA (AI SENSI DELLA DELIBERA ANAC N. 469 DEL 2021)”	67

1. PREMESSA

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, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003 ("Convenzione di Merida") - ratificata dall'Italia con la Legge 3 agosto 2009, n. 116 – la 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 il 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.

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.

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 sull'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni e sul 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;
- la 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 gli adempimenti ed i 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 e per la trasparenza;

- 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.

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 e della Trasparenza (P.T.P.C.T.).

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 e della Trasparenza, 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, delle peculiarità e della natura dell'ente, 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

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

- il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*;
- il Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, successivamente modificato e integrato prima con il decreto legislativo 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017 n. 217 (*“Codice dell'Amministrazione Digitale”*);
- 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 – *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*;
- la Legge n. 247 del 31 dicembre 2012 (*“Nuova Legge Professionale”*);
- il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*) nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 97 del 2016 e successivamente il 12 agosto 2022;;
- 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 n. 75/2013 *“Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni”* (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001);
- il Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39: *“Disposizioni in materia di inconferibilità 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 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;
- 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”*;

- 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 Piano Nazionale Anticorruzione 2016 approvato con Delibera ANAC n. 831 del 2016;
- la Delibera ANAC n. 1309 del 2016 recante le *“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 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. 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 Legge 30 novembre 2017, n. 179 recante le *“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”*;
- la Delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 – *“Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”*;
- la Delibera ANAC 30 ottobre 2018, 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”*;
- la Delibera ANAC n. 1064 del novembre 2019 – *“Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019”*;
- la Delibera ANAC n. 1120 del 22 dicembre 2020 relativa ai *“Patti di integrità”*;
- il Piano Nazionale Anticorruzione approvato con Delibera n. 1064 del 2019;
- il Decreto-legge n. 76 del 2020, convertito in Legge n. 120 del 2020, recante le *“Misure urgenti per la semplificazione e le innovazioni digitali, anche relativamente ai contratti pubblici”*;
- la Delibera ANAC n. 177 del 2020 *“Linee guida in materia di Codici comportamento delle amministrazioni pubbliche”*;
- la Delibera ANAC n. 777 del 2021, con riferimento agli Ordini e Collegi professionali, in tema di semplificazioni in materia di obblighi di pubblicazione e trasparenza e di facilitazioni applicabili per la predisposizione del Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza,

ai sensi del D.Lgs. 33/2013;

- il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 (che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza);
- la Legge n. 108/2021 di conversione del D.L. 77/2021 recante la *“Governance del Piano di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*;
- il Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 (*“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”*), convertito con modificazioni dalla Legge n. 113 del 2021;
- la Delibera ANAC n. 469 del 2021 *“Linee guida in materia di segnalazioni di reati o irregolarità ai sensi dell’art. 54 bis del d. lgs. 165/2001”* (*“Whistleblowing”*);
- il DPCM 12 agosto 2021 n. 148 (*“Regolamento recante le modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell’art. 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*);
- la Legge 23 dicembre 2021, n. 238 (*“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea – Legge Europea 2029-2022”*);
- il Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, approvato con Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023.

3. NOZIONE DI CORRUZIONE E NOZIONE DI “VALORE PUBBLICO”

Il concetto di corruzione, per le finalità di prevenzione perseguite con il PTPCT, è inteso in senso ampio e comprende 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. In tale contesto, le situazioni rilevanti sono più ampie di quelle contenute nel codice penale (artt. 318, 319 e 319 ter del Codice Penale) e sono tali da comprendere, non solo l’intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell’Amministrazione a

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, 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.

causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

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.

L'obiettivo precipuo è quindi quello di combattere la "cattiva amministrazione" - ovvero l'attività che non rispetta i parametri del "buon andamento" e "dell'imparzialità" (art. 97 Cost) - e di rendere la gestione della "res" pubblica trasparente, ossia conoscibile e soggetta a controllo esterno per garantire la legittimità degli atti e contrastare qualsiasi forma di illegalità.

Nel concetto di corruzione in un'accezione ampia rientrano, a titolo esemplificativo: abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati; malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso ai fini privati delle funzioni attribuite; devianza delle decisioni rispetto al fine perseguito (privato e non interesse pubblico); comportamenti o atti che contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni.

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 di prevenzione 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 i 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, inoltre, l'importanza 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.

Con il PNA 2022, approvato con Delibera del 17 gennaio 2023, l'ANAC ha posto in risalto la nozione di "**valore pubblico**", intesa in senso ampio come miglioramento della qualità della vita

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.

e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di un servizio.

Si tratta di un concetto, introdotto dal D.M. n. 132 del 2022⁴, che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma che comprende anche quelli socio-economici, “nelle diverse sfaccettature e dimensioni del vivere individuale e collettivo”.

La correlazione tra lotta alla corruzione e valore pubblico si coglie nel fatto che la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico ed è indispensabile per la creazione del valore pubblico. Ciò spiega perché l’attività di prevenzione ha natura trasversale e si riferisce a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente.

Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, quindi, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l’azione amministrativa.

Nel PNA 2022, è stato inoltre enfatizzato il concetto di valore pubblico attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all’apprendimento collettivo mediante il lavoro in *team*, nonché l’importanza dei controlli interni presenti nelle amministrazioni e del coinvolgimento della società civile, i quali concorrono al buon funzionamento dell’amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.

In altre parole, le misure di prevenzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico ma, al contempo, sono esse stesse produttive di valore pubblico, strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi, con importanti ricadute sull’organizzazione sociale ed economica del Paese⁵.

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).

⁴ All’art. 3 del citato Decreto, si riporta una definizione di “valore pubblico”:

“1) i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione;

2) le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità’;

3) l’elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall’Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall’Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti;

4) gli obiettivi di valore pubblico generato dall’azione amministrativa, inteso come l’incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo”.

⁵ Cfr. PNA 2022, pagg. 23 e 24.

Come prescritto dal comma 9 dell'art. 1 della Legge n. 190 del 2012: *“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, 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”.

Sulla scorta della disposizione richiamata, si evince che è 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 dei fattori abilitanti al rischio corruttivo, delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo dell'ente.

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 2023-2025”).

Il PNA del 2019, inoltre, 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)⁶.

Da ultimo, il PNA del 2022 ha recentemente introdotto ulteriori presidi e alcune indicazioni operative di dettaglio, soprattutto in tema di monitoraggio, di obiettivi strategici e di alcune misure di prevenzione (tra cui *pantouflage*, conflitto di interessi, etc.).

* * * * *

Il presente Piano costituisce un aggiornamento del Piano Triennale di cui l'Ordine degli Avvocati di Roma (di seguito anche “OAR”) si è dotato con riferimento al triennio 2022-2024, tenendo conto degli interventi normativi più recenti e delle indicazioni nel frattempo pervenute dall'ANAC nel corso dell’anno.

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.

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.

Ai fini di un tempestivo aggiornamento del PTPCT, nonostante il poco tempo trascorso dall’approvazione del PNA 2022 (Delibera del 17 gennaio 2023), OAR ha comunque ritenuto fosse di fondamentale importanza recepire fin dalla redazione del PTPCT del triennio in corso le indicazioni contenute nel PNA, per cui ha adeguato il presente Piano ed i relativi allegati, tenendo in debito conto le recenti direttive dell’ANAC contenute nel PNA 2022.

Con riferimento alla struttura del documento, il Piano integrato si articola in due Sezioni separate

⁶ Cfr. PNA 2019, Parte II, pagg. 17 ess.

specificamente dedicate, la prima, al tema della prevenzione della corruzione e, la seconda, alla trasparenza e contiene cinque Allegati:

- ◆ Allegato 1: “Individuazione e valutazione dei rischi secondo il metodo qualitativo indicato dal PNA 2019”
- ◆ Allegato 2: “Tabella riepilogativa con i valori dei rischi specifici e le Misure di Prevenzione adottate”
- ◆ Allegato 3: “Piano degli obiettivi strategici 2023-2025”
- ◆ Allegato 4: “Piano di monitoraggio e riesame 2023-2025”
- ◆ Allegato 5: “Modello di gestione delle segnalazioni Whistleblowing dell’Ordine degli Avvocati di Roma” *ex* Delibera ANAC n. 469 del 2021

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/contraenti 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, comma 8, della legge n. 190 del 2012, salvo deroghe disposte dall’ANAC.

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;
5. il verificarsi di fatti corruttivi o di violazioni del PTPCT o del Codice Etico.

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) dei rischi specifici e valutati il contesto esterno ed interno, come indicato dal PNA 2019 e delle disposizioni in materia di valutazione del rischio contenute nella Delibera n. 777 del 2021;
- ◆ **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;
- ◆ **OBIETTIVI STRATEGICI:** sono gli obiettivi che si prefigge la PA o l'ente, in ragione delle proprie esigenze e delle proprie peculiarità dimensionali, organizzative e settoriali, al fine di perseguire l'obiettivo generale di garantire la creazione di “valore pubblico”, tra cui: incremento della trasparenza e accessibilità delle informazioni, miglioramento continuo della informatizzazione dei flussi, rafforzamento dell'analisi di rischi e delle misure di prevenzione, etc.
- ◆ **PIANO DI MONITORAGGIO E RIESAME:** sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C.T. adottato, oltre agli specifici interventi di controllo e di implementazione e miglioramento dei suoi contenuti.

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che tale rischio si verifichi mediante l'adozione del PTPCT.

Le fasi principali seguite dall'OAR in tale attività sono 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 1);
- ⇒ 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 per gli Ordini Professionali rappresenta ormai un dato pacifico.

Più precisamente, gli Ordini Professionali sono enti esponenziali di interessi collettivi di categoria di natura ibrida, dotati di autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria attraverso la contribuzione integrale dei propri iscritti⁷.

Sono centri di potere amministrativo ai quali lo Stato attribuisce la possibilità di perseguire, secondo determinazioni autonome ma soggette a controlli, obiettivi di interesse generale rilevanti, tra cui le funzioni pubblicistiche come la tenuta degli albi, la funzione disciplinare, etc., che giustificano la rilevanza pubblicistica delle attività di cura dei relativi interessi svolta da organizzazioni professionali private.

Non sono enti pubblici non economici *tout court* e non rientrano nella nozione propria di PA ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, e la loro qualificazione giuridica pubblica o privata dipende dalla *ratio* della materia e dalla regolamentazione legislativa dettata di volta in volta.

Gli Ordini Professionali sono, comunque, ritenuti enti pubblici non economici a taluni fini (ad esempio, normativa anticorruzione, trasparenza, appalti, pubblico impiego, etc.), seppur nei limiti dei principi generali e delle disposizioni del decreto ad essi compatibili, tenendo conto della loro peculiarità (art. 2, comma 2 bis, del D. L. n. 101 del 2013).

Con il Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125, all'art. 2 comma 2-bis, si chiarisce tuttavia che l'Ordine Professionale, essendo una peculiare categoria di ente pubblico a carattere associativo, non è considerato un ente pubblico non economico *tout court*, ma solamente a talune finalità e con le modalità che tengano conto delle proprie peculiarità⁸: *“Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonche' delle*

⁷ Nello stesso senso, l'art. 24, comma 3, della legge 247 del 2012 recante la *“Nuova disciplina dell'Ordinamento della professione forense”*, che definisce il Consiglio nazionale forense e gli Ordini circondariali come enti pubblici non economici a carattere associativo.

⁸ Da ciò deriva che l'eventuale estensione alla categoria dell'ordine professionale di una normativa afferente alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici è possibile esclusivamente con un intervento del legislatore mediante specifiche ed espresse previsioni di legge.

disposizioni di cui al titolo III, (e ai soli principi generali) di razionalizzazione e contenimento della spesa (pubblica ad essi relativi), in quanto non gravanti sulla finanza pubblica”.

In materia di pubblico impiego, l’art. 3, comma 1, del D.P.R. 68/1986 dispone 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.

In materia di appalti, gli Ordini rientrano nella nozione di organismo di diritto pubblico (cd. a dominanza pubblica - Delibera ANAC n. 687 del 2017). Ad essi perciò si applica la disciplina di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016 per l'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Inoltre, l'art. 2 *bis* del D.Lgs. n. 33 del 2013, che definisce l'ambito soggettivo della normativa sull'anticorruzione ex L. 190 del 2012 e sulla trasparenza, menziona anche gli Ordini Professionali tra i soggetti tenuti ad applicare la disciplina e ad adempiere agli obblighi in essi contenuti *"in quanto compatibili"*.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la determinazione n. 80 del 7 ottobre 2014 ha ribadito che i Collegi e gli Ordini professionali soggiacciono all’applicazione della legge n. 190 del 2012 e dei decreti attuativi, seppur tenendo conto delle loro peculiarità.

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 dispone 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.

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 compatibile⁹: 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 [...].

Si tratta di specificità riconosciute anche dall'ANAC (Delibera n. 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 enti¹⁰.

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 (cd. quote di iscrizione).

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 controllo sulla

⁹ 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".

¹⁰ 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.

la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere mediante un accertamento sulla relativa documentazione presentata dal richiedente, come previsto dall'art. 122 del DPR 30 maggio 2002, n. 115 e dalle Linee Guida per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato di OAR.

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 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.

Inoltre, 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.

Infine, con la Delibera n. 777 del 2021, in una logica di semplificazione e di minor aggravamento degli enti e di una maggiore semplificazione degli oneri in capo a pubbliche amministrazioni ed enti, ANAC ha adottato una serie di semplificazioni applicabili per la predisposizione del Piano e sugli obblighi in materia di trasparenza degli Ordini professionali con un numero di dipendenti inferiori a cinquanta ([Delibera ANAC n. 777 del 2021](#)), applicabili ad OAR.

Ed invero, la suddetta Delibera, in relazione all'individuazione delle misure di prevenzione per gli Ordini professionali con meno di cinquanta dipendenti, ha chiarito che, nella programmazione delle misure di prevenzione della corruzione, occorre chiaramente evidenziare per ciascuna misura *“solo alcuni elementi: il soggetto responsabile dell'attuazione, i termini entro cui attuare la misura, la previsione e i tempi del monitoraggio sull'attuazione della stessa”*.

Inoltre, il PNA 2022 ha chiarito che l'individuazione degli strumenti di programmazione relativi alle misure adottate, agli obiettivi strategici ed al piano di monitoraggio possono essere confermate per le due annualità successive alla prima adozione, salvo che nel corso dell'anno precedente non siano emersi fatti corruttivi (o ipotesi di disfunzionamento), non siano state introdotte modifiche organizzative, non siano modificati gli obiettivi strategici per volontà o necessità riscontrate.

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.

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"¹¹.

Al fine di soddisfare tale requisito, per la redazione del Piano sono 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 efficace e 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*».

¹¹ Cfr. PNA 2019, Parte II, pag. 22.

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).

Ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs 30 marzo 2001 n. 165, la violazione dei doveri contenuti nel Codice di Comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare, civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti¹².

Al riguardo, l'art. 8 del D.P.R. 62 del 2013 (*"Regolamento recante il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici"*) 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 uffici¹³.

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.

* * * * *

In OAR è stato nominato un Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), nella persona del Dott. Marco Giusti, Funzionario Amministrativo dell'Ordine degli Avvocati di Roma.

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*

¹² Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55- quater, comma 1. (vedi art. 44 della Legge n.190 del 2012).

¹³ Il soggetto titolare del potere disciplinare in OAR è l'Unità organizzativa responsabile per i procedimenti disciplinari (U.P.D.).

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 o di aree, 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;

Salvo ulteriore implementazione, nonché eventuali correttivi scaturenti dall'attività sopradescritta,

sono previste le seguenti modalità di informazione tra Responsabili di Area, il Consiglio e il Responsabile della prevenzione della corruzione:

- 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 e, 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 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 trasmettono tempestivamente e senza indugio e, comunque, entro i termini previsti dalla legge alla persona incaricata di gestirne la pubblicazione all'interno di OAR. Nel triennio in esame, il ruolo di Responsabile della Pubblicazione è svolto dal Responsabile della Trasparenza, il Dott. Marco Giusti.

c. RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (RASA)

L'art. 33 *ter* del D. L. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, 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)¹⁴ 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* della sezione della pagina *web* ANAC, che descrive le indicazioni operative per il Responsabile ASA:

<https://www.anticorruzione.it/-/anagrafe-unica-delle-stazioni-appaltanti-ausa->

Il Consiglio dell'Ordine ha nominato RASA il Dott. Marco Giusti.

d. RESPONSABILE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE (RTD)

L'articolo 17, comma 1 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'Amministrazione Digitale (in seguito "CAD"), prevede che le pubbliche amministrazioni devono garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione

¹⁴ 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.

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 (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 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](http://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 compartecipazione 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, 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.

Attualmente in OAR il ruolo di RTD è svolto dal Dott. Marco Giusti.

7. L'ATTUALE ORGANIZZAZIONE DI OAR

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

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 e 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 l'"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 sottosoglia 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 MEPA (Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione);
- 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 agire secondo una programmazione richiesta dalla normativa di riferimento 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;
- ◆ 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 si avvale principalmente di collaboratori 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 è diretta dal dr. Dott. Paolo Vincenti.

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

Con riguardo al contesto esterno, il PNA 2022 ha rammentato la necessità di acquisire e interpretare, in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione/ente, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione potrebbe essere sottoposta, prendendo in considerazione i dati relativi a:

- contesto economico e sociale;
- presenza di criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso;
- reati di riciclaggio, corruzione, concussione, peculato;
- informazioni acquisite con indagini relative agli *stakeholder* di riferimento;
- criticità riscontrate attraverso segnalazioni esterne o risultanti dalle attività di monitoraggio.

Inoltre, sul sito dell'ANAC è stata recentemente istituita la Sezione "Misura la Corruzione", attraverso la quale è possibile valutare il rischio di corruzione

L'analisi di contesto prende in considerazione diciotto indicatori elementari raccolti in quattro domini tematici:

- ◆ Istruzione
- ◆ Economia e territorio
- ◆ Criminalità
- ◆ Capitale sociale

Si fa rinvio al sito dell'ANAC per ulteriori informazioni di dettaglio sul punto. (<https://anac-c1.board.com/#/screen/?capsulePath=Cruscotti%5CIndicatori%20di%20contesto.bcps&screenId=8e785fea-9a24-45ed-b086-6c5cf0cd1518&showMenu=false>)

L'analisi del contesto esterno del presente Piano 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, tratti dal Rapporto della Direzione Investigativa Antimafia del 2022 e dal Documento di economia e finanza della Regione Lazio del 2022.

Come è stato osservato nei summenzionati documenti, in questi ultimi anni lo *shock* all'economia determinato dalle misure di distanziamento sociale e dalla chiusura parziale delle attività, ha comportato rilevanti contraccolpi all'intera economia del Lazio.

Sebbene l'intera attività economica regionale sia stata colpita dalla crisi sanitaria, le imprese che hanno maggiormente risentito dello *shock* possono essere individuate nei rami del commercio e

della filiera del turismo sia per le misure adottate sul lavoro a distanza sia per il ridimensionamento dei flussi turistici domestici e internazionali. La diminuzione del valore delle esportazioni nell'anno della pandemia è stata del 10 per cento, come per l'intero territorio nazionale, portando il valore complessivo di poco sotto i 25 miliardi.

L'occupazione totale, in crescita costante dal 2012, nell'anno della pandemia si è ridotta del 2,0 per cento. Le ore lavorate si sono ridotte del 10,5 per cento; il tasso di occupazione della classe 15-64 anni si è contratto (per la prima volta dal 2013), posizionandosi al 60,2 per cento.

L'intervento pubblico nell'economia, per un verso, ha sostenuto l'attività lavorativa degli occupati normando il ricorso al lavoro da remoto e, per altro verso, ha mitigato la flessione del numero di occupati attraverso politiche di sostegno che hanno riguardato l'estensione dei regimi di integrazione salariale, il blocco dei licenziamenti per motivi economici e gli interventi di supporto alle imprese, la CIG di emergenza Covid-19 per sostenere anche i lavoratori esclusi dagli schemi ordinari senza prevedere costi di compartecipazione per i datori di lavoro.

Nella prima parte del 2021, vi sarebbe stata una ripresa dell'attività economica del Lazio meno intensa di quella nazionale dovuta al fatto che la caduta del prodotto regionale è stata più contenuta di quella nazionale. Il miglioramento del primo semestre ha risentito – ancora – del calo delle presenze turistiche, soprattutto dei visitatori stranieri. Gli incentivi per la ristrutturazione e la riqualificazione energetica delle abitazioni e l'aumento dei lavori pubblici, hanno rivitalizzato il comparto dell'edilizia¹⁵.

Alla carenza di liquidità in cui molte imprese si verranno a trovare in conseguenza della c.d. “emergenza covid”, vengono pianificate, organizzate e sviluppate autonome attività criminali originatrici di nuove ricchezze illecite da riciclare.

In questo contesto di sostanziale stagnazione, quando i consumi entrano in una spirale di crisi, le organizzazioni criminali riescono meglio a mimetizzarsi poiché, movimentando il proprio denaro più velocemente, si pongono quali “efficaci” alternative allo Stato nel sussidio ai più bisognosi cercando all'occorrenza di fare “proselitismo criminale” ovvero utilizzando la propria liquidità per inserirsi nei circuiti produttivi legali, inizialmente quale sostegno alle attività¹⁶.

In tale ambito, particolarmente significative sono le considerazioni espresse dal Procuratore della Direzione Distrettuale Antimafia di Roma, il quale ha evidenziato che *“La complessità della questione criminale a Roma e nella sua provincia si declina in vari modi. E non si declina solo con la parola mafia. Si declina, soprattutto con la parola corruzione - sistemi corruttivi. A volte*

¹⁵ Documento di economia e finanza regionale 2022, Deliberazione del Consiglio Regionale del 22 dicembre 2021 n. 19.

¹⁶ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia 2021.

poi si crea un intreccio fra questi sistemi corruttivi e questi gruppi o di derivazione mafiosa o che utilizzano il metodo mafioso... Le reti di corruzione da un lato e la pluralità delle presenze criminali sul territorio romano dall'altro sono le due questioni che...appaiono come la premessa a qualsiasi ragionamento sul fenomeno criminale romano. Quello che si intravede nella Capitale è un puzzle a più dimensioni a cui all'avanzare dei provvedimenti giudiziari cominciano a corrispondere, pezzo dopo pezzo, nomi e cognomi, volti e professioni, affari e livelli di azione...". Ulteriore chiave di lettura della consistenza dell'infiltrazione criminale nel tessuto economico legale del Lazio emerge dai dati pubblicati dall'"Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

La presenza del principale centro del potere politico ed amministrativo, congiunta alla concomitante esistenza dei vertici delle principali aziende nazionali ed internazionali, rendono la realtà laziale assolutamente singolare e forniscono l'occasione per la realizzazione dei più disparati e appetibili interessi di carattere economico che non sfuggono certo alle varie forme di criminalità. Nel Lazio, come dimostrato da recenti attività investigative, le organizzazioni criminali hanno saputo sviluppare un proprio illecito "potere relazionale" che ha consentito di dialogare con strati diversi della società, tendenzialmente non "inquinati" - amministratori locali, imprenditori, commercianti e di stimolare trame diffuse di compartecipazione corruttiva agevolata dal complesso apparato burocratico.

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 e 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. In tale contesto, 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 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 corruzione¹⁷.

Inoltre, 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”:
“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 edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.)”.

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

¹⁷ Parametri di riferimento per la valutazione del contesto esterno ricavanti anche dall'analisi del PTPCT della Regione Lazio 2020-2022.

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/consulenticolaboratori/>

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

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

Quanto agli ulteriori dati richiesti dal PNA 2022, al fine di effettuare un'analisi esaustiva del contesto interno, non limitata ad una mera presentazione della struttura organizzativa, ma estesa alla ripartizione di ruoli e responsabilità, si fa rinvio a quanto già evidenziato nei paragrafi precedenti ed alla documentazione pubblicata sulla sezione "Amministrazione Trasparente" sul sito dell'Ordine degli Avvocati di Roma.

Ulteriori elementi considerati rilevanti in questa sede, sono le eventuali rilevazioni di fatti corruttivi interni che si siano verificati, gli esiti di procedimenti disciplinari conclusi e le segnalazioni di *whistleblowing*.

A tal proposito, si evidenzia che non si sono registrati fatti corruttivi nel triennio precedente e che non sono stati attivati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti. Inoltre, non sono pervenute segnalazioni, mediante la casella di posta *whistleblowing* né attraverso la Piattaforma ANAC, riferibili ad OAR.

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 ANAC, con il PNA 2019, ha introdotto nuove modalità di valutazione del rischio, contenute nell'allegato 1 del PNA 2019, che hanno superato quelle previste dal PNA 2013 e (aggiornate con il PNA 2015).

Tale nuovo approccio è stato applicato da OAR con l'adozione dell'aggiornamento del PTPCT 2021/2023¹⁸.

Nello specifico, il PNA 2019, tra le varie opzioni di approccio utilizzabili, ha indicato 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 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 rischiosità);
- **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 applicata sui processi di seguito indicati nella Tabella di valutazione dei rischi, 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”.

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, tenendo altresì conto di quanto stabilito dall'ANAC con **la Delibera n. 777 del 2021** con riferimento alle semplificazioni degli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza per gli Ordini Professionali, secondo cui, nell'identificare le aree a rischio corruttivo, questi ultimi possono limitarsi a considerare quelle espressamente previste dal legislatore all'art. 1, co. 16, l. 190/2012: a) autorizzazione/concessione; b) contratti pubblici; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi; d) concorsi e prove selettive e) formazione professionale continua, al rilascio di pareri di congruità, all'indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi

specifici (cioè le tre aree specifiche indicate nell'Approfondimento III "Ordini e Collegi Professionali", § 2, contenute nella Parte speciale del PNA 2016, individuate a seguito del confronto avuto con rappresentanti degli ordini e dei collegi professionali). Considerato, tuttavia, che le attività svolte dagli Ordini e Collegi Professionali sono eterogenee, ciascun ente, nell'individuare le aree a rischio specifico, tiene naturalmente conto di quelle che afferiscono alle funzioni di propria competenza.

Le attività a rischio prese in considerazione nel PTPCT dell'Ordine degli Avvocati sono:

1) Le **aree di rischio obbligatorie** indicate dalla Legge n. 190 del 2012:

- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressione di carriera;
- contratti pubblici;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- autorizzazione e concessione.

2) Le **aree di rischio generale** fornite dalla Delibera ANAC n. 12 del 2015:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

3) Le **aree di rischio specifiche per gli Ordini Professionali** indicate nell'Approfondimento III "Ordini e Collegi Professionali", § 2, contenuto nella Parte speciale del PNA 2016:

- formazione professionale continua;
- rilascio di pareri di congruità;
- indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici.

4) Le **aree di rischio ulteriori individuate da OAR**, in ragione della peculiarità dell'attività svolta:

- iscrizione e cancellazione all'Albo o alle liste delle difese d'ufficio;
- rilascio pareri
- provvedimenti amministrativi di rilascio certificazione;
- provvedimenti accreditamento eventi formativi;
- provvedimenti aventi ad oggetto pareri consultivi previsti per legge.

**Valutazione del rischio corruzione secondo il nuovo approccio metodologico qualitativo
PNA 2019**

AREA	Processo	Interesse "esterno"	Livello Discrezionalità	Manifestazione 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 ampliati 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 ampliati 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
Aree di rischio obbligatorie ulteriori ex L. 190 del 2012 - E -	E1 - Concessione ed erogazione di sussidi, contributi o attribuzione di vantaggi economici ad enti pubblici e privati	Alto	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto	Medio
	E2 - Autorizzazione e concessione	Alto	Medio	Alto	Medio	Basso	Alto	Medio
	E3 - Contratti pubblici	Alto	Medio	Medio	Basso	Basso	Alto	Medio
Aree di rischio generale ex Delibera ANAC n. 12 del 2015 - F -	F1 - Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	Alto	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto	Medio
	F2 - Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Alto	Medio	Alto	Medio	Basso	Alto	Medio
	F3 - Affari legali e contenzioso	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

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si elencano una serie di rischi corruttivi, che si potrebbero registrare nello svolgimento delle attività svolte da OAR:

- Negligenza nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti.
- Inosservanza delle regole a garanzia della trasparenza e imparzialità della decisione.
- Motivazione generica e tautologica sulla verifica dei presupposti per l'adozione di eventuali scelte discrezionali.
- Uso distorto e manipolato della discrezionalità, ivi compresa la stima dei contratti.
- Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.
- Previsione di requisiti personalizzati e/o di clausole contrattuali atte a favorire o disincentivare la partecipazione a procedure comparative.
- Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione o violazione segreto d'ufficio.
- Omissione dei controlli.
- Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati.
- Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute alla Pubblica Amministrazione.
- Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti.
- Carente, intempestiva e incompleta programmazione delle procedure di approvvigionamento di beni, servizi e lavori.

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

Le misure di prevenzione si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo e oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale e soggettivo.

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo, invece, concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali la commissione dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice Penale (“reati contro la pubblica amministrazione”), o di altri reati di rilevante allarme sociale, nonché 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 misure relative all’inconferibilità e di incompatibilità ed ai conflitti di interessi.

Misura di carattere successivo al verificarsi del fenomeno corruttivo, invece, è rappresentata dalla rotazione straordinaria, di cui si dirà nel prosieguo.

Di seguito, le singole misure di prevenzione adottate dall’Ordine degli Avvocati di Roma.

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 per l’amministrazione, a prescindere dal fatto che si verifichi o meno una reale e concreta 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).

"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"¹⁹.

Definizione e tipologie di conflitto di interessi configurabili

Il conflitto di interessi "reale" (o attuale)²⁰ 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 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'ente o 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 di fatto tale interferenza sussiste.

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

¹⁹ 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>.

²⁰ 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.

- l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi²¹;
- 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.

Dal suo canto, 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 D.Lgs. 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, inoltre, come si dirà più approfonditamente nel paragrafo relativo alle misure di prevenzione nei contratti pubblici, l'articolo 42 del decreto legislativo n. 50 del 2016 ("Codice dei contratti pubblici") prevede l'obbligo di comunicazione all'amministrazione-stazione appaltante per il personale che si trova in una situazione di conflitto di interessi, mentre l'articolo 80 del codice dispone l'esclusione dell'operatore economico dalla gara allorché la sua partecipazione determini 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, l'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 D.P.R. n. 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).

²¹ 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.

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 (o ricopra) cariche;
- 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;
- 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 insorta successivamente al conferimento dell'incarico o all'assunzione o alla stipula del contratto;
- 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;
- formazione dei professionisti coinvolti sulla gestione dei conflitti di interesse;
- previsione del dovere di astensione del dipendente (o altro soggetto rientrante nella normativa) nelle situazioni di conflitto di interesse.

Si fa rinvio al Codice di comportamento per le ulteriori procedure e misure adottate da OAR in tema di conflitto di interessi.

10.2. INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ DEGLI INCARICHI, ROTAZIONE STRAORDINARIA 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 (pantouflage²² – 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 all'atto del conferimento dell'incarico, circa l'insussistenza delle cause di inconferibilità, resa dall'interessato nei termini ed alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 e pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente (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 del citato decreto, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni²³ di cui al successivo art. 18²⁴.

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;

²² L'applicazione della disciplina sul *pantouflage* comporta che il dipendente che ha cessato il proprio rapporto lavorativo “pubblicistico” svolga “attività lavorativa o professionale” presso un soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione.

Anche con riferimento a tale espressione, l'Autorità ha valutato sia da preferire un'interpretazione ampia.

L'attività lavorativa o professionale in questione va estesa a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a:

- rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato;
- incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Sono esclusi dal *pantouflage* gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l'occasionalità dell'incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di “attività professionale” richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata (cfr. **PNA 2022**, pag. 69).

²³ 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.

²⁴ 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.

- annualmente, o su richiesta o segnalazione, 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 dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'articolo 19, da parte del RPCT.

Al riguardo, il RPCT dovrà impartire direttive affinché:

- 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 (cd. clausole anti-*pantouflage*);
- 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, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016;
- 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.

Nel caso in cui pervengano segnalazioni circa la violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, al fine di scoraggiare segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni del tutto generiche, il RPCT prende in esame solo quelle circostanziate.

Qualora la segnalazione riguardi un ex dipendente che abbia reso la dichiarazione, il RPCT- ferma restando la possibilità di consultare le banche dati disponibili presso l'amministrazione - previa interlocuzione con l'ex dipendente, può trasmettere una segnalazione qualificata ad ANAC²⁵.

Per la formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione, occorre verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali²⁶ 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 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 ANAC 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

²⁵ Cfr. PNA 2022, pag.75.

²⁶ 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).

capo al soggetto che si vuole nominare.

* * * * *

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 e 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

In Italia, l'istituto giuridico del *whistleblowing* è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 recante le «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d' Europa e Unione Europea. In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all' interno del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «Norme generali sull' ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

L'articolo 54-bis del decreto legislativo n.165 del 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 illecito²⁷.

²⁷ 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

L'ultima riforma dell'istituto si deve alla Legge 30 novembre 2017 n.179 «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», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

Più di recente, a seguito dell'emanazione della Direttiva UE 2019/1937 del 23 giugno 2019 “riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione”, l'ANAC ha adottato delle nuove **Linee Guida ANAC n. 469 del 9 giugno 2021**²⁸.

Si fa rilevare, inoltre, a breve dovrebbe essere approvato il Decreto Legislativo recante l'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione Europea e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

Successivamente, verranno emanate le nuove Linee Guida dall'ANAC e dal Garante per la Privacy nei quattro mesi successivi all'approvazione ed entrata in vigore del Decreto Legislativo.

L'ambito oggettivo della disciplina delle segnalazioni comprende:

- ◆ le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- ◆ le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Come previsto dall' art 54-bis (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*, al RPCT o all' ANAC.

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”.

²⁸ [Linee guida ANAC 2021](#)

Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «all' autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile». Per contro, le comunicazioni di misure ritorsive vanno inoltrate necessariamente all' ANAC.

Le Linee Guida ANAC n. 469/2021 hanno fornito puntuali indicazioni sulle caratteristiche delle segnalazioni che l'Autorità ritiene necessarie ai fini dell'applicazione al loro autore dell'istituto del *whistleblowing* e del sistema di tutele ad esso connesse.

Come evidenziato nelle Linee Guida ANAC n. 469/2021, il sistema di protezione che la l. 179 riconosce al *whistleblower* si compone di tre tipi di tutela:

- ◆ la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;
- ◆ la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
- ◆ l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) - sia in ambito pubblico (*ex art. 54-bis*, d.lgs. 165/2001) che privato (*ex art. 6* d.lgs. 231/2001) - sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.).

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall' art. 54-bis i presupposti sono i seguenti:

- ◆ il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato;
- ◆ la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite”;
- ◆ il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali “condotte illecite” “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- ◆ la segnalazione deve essere effettuata “nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione”;
- ◆ la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

La segnalazione può essere effettuata in qualsiasi momento e deve riferirsi a fatti accaduti o in corso, apprese per ragioni legate all' attività lavorativa svolta²⁹.

Alcuni esempi, non esaustivi, di possibili segnalazioni comprendono:

- ◆ situazioni di conflitto di interesse ritenute non conosciute dall' Ordine;
- ◆ atti di corruzione di terzi verso dipendenti o da parte di questi ultimi verso terzi;

²⁹ 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), 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.

- ◆ utilizzo improprio dei beni aziendali;
- ◆ comunicazione di informazioni false a Pubbliche Amministrazioni.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono, non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Il contenuto del fatto segnalato deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione.

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata, al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT o di ANAC.

In particolare, è necessario risultino chiare:

- ◆ le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- ◆ la descrizione del fatto;
- ◆ le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

Sul fronte relativo alla tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*), OAR ha adottato 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, innanzitutto, attraverso l'introduzione nel PTPCT di obblighi di riservatezza nella gestione delle relative procedure.

Con riguardo alle modalità di presentazione delle segnalazioni, OAR ha ritenuto di indicare quale canale preferenziale [la piattaforma informatica di ANAC per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive](#).

Attraverso la Piattaforma ANAC o il Protocollo generale, è possibile inviare le segnalazioni utilizzando il "Modulo per la segnalazione di reati o irregolarità, ai sensi dell'art. 54-bis, D. lgs. 165/2001", pubblicato sul sito dell'ANAC, sia la trasmissione sia della segnalazione di condotte

illecite, sia per la comunicazione di misure ritorsive³⁰.

La piattaforma di ANAC costituisce un registro speciale di protocollazione e consente l'identificazione di ogni segnalazione e comunicazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo e consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione del Modulo³¹.

Al fine di semplificare e accelerare l'accesso alla piattaforma informatica, è stato inserito alla pagina iniziale del sito istituzionale di ANAC, il seguente *link*: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing?redirect=%2Fper-le-amministrazioni-pubbliche>.

(Per il Modulo di segnalazione ANAC, fa rinvio al link: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing?redirect=%2Fper-le-amministrazioni-pubbliche#p6>).

In alternativa, è possibile inviare la segnalazione alla casella di posta elettronica *whistleblowing* di OAR, appositamente dedicata alle segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti, idonea a tutelare la riservatezza dei segnalanti, in quanto il sistema adottato prevede l'utilizzo di strumenti idonei di crittografia³² della posta elettronica che consentono di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

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

whistleblowing@ordineavvocati.roma.it

Si ritiene che il sistema di segnalazione presente in OAR sia adeguato, in quanto consente l'utilizzo di strumenti di crittografia idonei a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione ed è efficace anche considerando la dimensione dell'ente e rappresenta un canale alternativo e residuale rispetto a quello preferenziale della Piattaforma ANAC, come prima evidenziato³³.

È, comunque, consentita anche la modalità cartacea di segnalazione mediante raccomandata in busta chiusa indirizzata al RPCT, ritenuta strumento alternativo idoneo dalla stessa Delibera ANAC n. 469 del 2021 (Parte II - paragrafo 2.2.2).

Di seguito, i dettagli per l'invio della segnalazione con modalità cartacea:

³⁰ Per le comunicazioni di misure ritorsive, come prima evidenziato, la segnalazione all'ANAC è l'unica modalità prevista.

³¹ Si rinvia, altresì, al Comunicato del Presidente del 5 settembre 2018 recante "*Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. whistleblowers)*", punto 4, pubblicato sul sito istituzionale di ANAC.

³² La crittografia è il processo con cui le informazioni vengono codificate in modo che solo un destinatario autorizzato sia in grado di decodificarle e utilizzarle.

³³ Sempre al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte occorre altresì si osservano le seguenti indicazioni:

- Conservazione dei dati in archivio cartaceo e digitale custodito dal RPCT;
- Predisposizione e consegna dell'informativa privacy per la tutela del segnalante;
- Segregazione e crittografia dei dati, documenti ed allegati;
- Modifica periodica delle password;
- Conservazione per 10 anni dei dati e documenti e distruzione delle segnalazioni irrilevanti e generiche.

Raccomandata in busta chiusa con la dicitura: *“Riservata personale – Responsabile per la corruzione e la trasparenza dell’Ordine degli Avvocati di Roma” - Ordine degli Avvocati di Roma, Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour, 00193, Roma.*

In attuazione della citata Delibera ANAC n. 469 del 2021, OAR ha inoltre provveduto, nel triennio precedente, ad emanare il *“Modello di gestione delle segnalazioni Whistleblowing dell’Ordine degli Avvocati di Roma”* (Allegato 5), che contiene tutte le indicazioni di carattere tecnico-operativo per la trasmissione, ricezione e gestione della segnalazione e dell’iter successivo, oltre alla disamina della disciplina giuridica e delle tutele offerte al segnalante, anche contro eventuali condotte ritorsive poste in essere a suo danno a seguito della segnalazione.

Con riguardo al 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, 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.

Quanto agli aspetti procedurali, 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 e della trasparenza (RPCT), 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 RPCT a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi"*.

Il RPCT, oltre al compito di adottare la misura di prevenzione di *whistleblowing* nel PTPCT, è incaricato 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 disciplinare o ai Consiglieri.

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"³⁴.

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-bis³⁵.

Il RPCT e l'organo competente per l'esercizio del potere disciplinare (U.P.D. in OAR) concorrono a garantire l'effettività e la concretezza delle presenti misure di tutela dei denunciati mediante un'efficace e costante attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite³⁶.

Per ulteriori approfondimenti e indicazioni operative, di fa rinvio all'Allegato 5 "Modello di gestione delle segnalazioni whistleblowing dell'Ordine degli Avvocati di Roma".

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.

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

³⁴ 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.

³⁵ 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 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.

³⁶ Tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e coloro che successivamente vengono coinvolti nel processo di gestione della segnalazione sono tenuti alla dovuta riservatezza, salve le comunicazioni che per legge o in base al PNA debbono essere effettuate.

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. MISURE di PREVENZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

Sul piano normativo, il Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76 ha introdotto previsioni di semplificazione per gli affidamenti dei contratti pubblici sotto e sopra soglia. La finalità degli interventi, esplicitata dal legislatore, è quella di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale da COVID-19.

Occorre rilevare, tuttavia, che, nonostante le deroghe introdotte, il legislatore ha comunque fatto salve le misure di trasparenza per tutti gli atti delle procedure di affidamento semplificate.

Per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, infatti, vanno sempre rispettati i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, qualità delle prestazioni nonché libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Per gli appalti sopra soglia, è previsto che gli atti adottati siano pubblicati e aggiornati sui rispettivi siti istituzionali, nella sezione «*Amministrazione trasparente*» e siano quindi soggetti alla disciplina sia del d.lgs. n. 33/2013 sia dell'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 (art. 2, co. 6, d.lgs. n.

76/2020).

Per gli appalti sotto soglia, si ritiene applicabile comunque la disciplina sulla trasparenza del d.lgs. n. 33/2013 in quanto il legislatore all'art. 1, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 76/2020 ha introdotto specifiche esclusioni solo in caso di affidamento di contratti di importo inferiore a 40.000 euro.

D'altra parte il principio di trasparenza permea l'intero sistema degli appalti, ivi inclusi quelli per il sotto soglia.

La trasparenza riveste, infatti, un ruolo di centrale importanza alla luce dell'innalzamento delle soglie che consentono il ricorso all'affidamento diretto e alle procedure negoziate.

Il Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77 in parte ha inciso sul regime "ordinario" dei contratti pubblici ed è intervenuto sulla normativa derogatoria già introdotta dal d.l. n. 76/2020 e su altre disposizioni derogatorie in materia, come il d.l. n. 32/2019.

Come osservato da ANAC nel PNA 2022, l'insieme di norme ha creato una legislazione "speciale", complessa e non sempre chiara, con il conseguente rischio di amplificare i rischi corruttivi e di cattiva amministrazione tipici dei contratti pubblici. Da qui l'importanza di presidiare con misure di prevenzione della corruzione tutti gli affidamenti in deroga alla luce delle disposizioni normative richiamate³⁷.

Quanto alle misure di prevenzione adottate da OAR in materia di contratti pubblici, in via non esaustiva, si indicano le seguenti (per ulteriori approfondimenti, si rinvia all'Allegato 2 "Piano e Monitoraggio" e all'Allegato 3 "Obiettivi strategici"):

- ◆ **misure di trasparenza** (ad es. tracciabilità informatica degli atti, aggiornamento degli elenchi degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate, puntuale esplicitazione nelle determine a contrarre delle motivazioni della procedura di affidamento);
- ◆ **misure di controllo** (ad es. verifiche interne, monitoraggio dei tempi procedurali, con particolare riferimento agli appalti finanziati con i fondi del PNRR, ricorso a strumenti informatici che consentano il monitoraggio e la tracciabilità degli affidamenti diretti fuori MePA per appalti di lavori, servizi e forniture nonché controlli in fase di esecuzione del contratto);
- ◆ **misure di semplificazione** (ad es. ricorso alle gare telematiche);
- ◆ **stipula di patti di integrità** e previsione negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito della clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto;
- ◆ **utilizzo di check list** per diverse tipologie di affidamento. Si tratta di strumenti operativi che consentono in primis un'attività di autocontrollo di primo livello da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, al fine di supportare la

³⁷ PNA 2022, pagg. 79 e 80.

compilazione “guidata” degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale; nonché un successivo controllo/supervisione dei medesimi atti da parte di soggetti diversi (ufficio contratti, RPCT, controlli interni ecc.);

- ◆ **attestazione da parte del RUP** all’interno del provvedimento di affidamento/aggiudicazione di aver accertato **l’assenza di situazioni di conflitto di interessi**; ovvero la ricorrenza di situazioni di conflitto tali, però, da non pregiudicare la procedura; ovvero la ricorrenza di significative situazioni di conflitto, a seguito delle quali sono state adottate specifiche misure di riduzione/eliminazione del rischio;
- ◆ **previsione di controlli a campione.**

Per l’ulteriore implementazione delle misure di prevenzione in materia di appalti, OAR ha fin d’ora recepito - e provvederà ad inserire nel proprio piano di monitoraggio - le indicazioni operative dettate dal PNA 2022, di recentissima introduzione (Delibera del 17 gennaio 2023), tenendo conto della peculiarità delle proprie attività di gara e dei criteri dimensionali (no rotazione degli incarichi, esiguo numero di appalti sopra soglia, etc.).

In particolare:

- ◆ la Tabella n. 12 del PNA 2022 (*“Esemplificazione di eventi rischiosi e misure di prevenzione”*);
- ◆ l’Allegato 5 al PNA: *“Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici”*;
- ◆ l’Allegato 6 al PNA: *“Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici”*;
- ◆ l’Allegato 7 al PNA: *“Contenuti del bando tipo n. 1/2021”*;
- ◆ l’Allegato 8 al PNA: *“Check-list per gli appalti”*.

Di seguito, si indicano le misure di prevenzione specifiche in materia di appalti.

10.5.1. PATTI DI INTEGRITA’

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.

I patti di integrità rappresentano una misura di prevenzione nei confronti di pratiche corruttive, concussive o comunque tendenti ad inficiare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa nell'ambito degli appalti pubblici.

Nei Patti sono stabilite reciproche e formali obbligazioni tra l'Amministrazione-stazione appaltante e l'operatore economico partecipante alla procedura di gara ed eventualmente aggiudicatario della gara medesima, affinché i propri comportamenti siano improntati all'osservanza dei principi di lealtà, trasparenza e correttezza in tutte le fasi dell'appalto, dalla partecipazione all'esecuzione del contratto.

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 di beni e servizi ed a tutte le procedure di gara sopra e sottosoglia ed a prevedere negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Inoltre, in recepimento delle indicazioni contenute nelle Linee guida adottate dall'Autorità con la Delibera n. 494 del 2019 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 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"³⁸.

10.5.2. CONFLITTO DI INTERESSI NEI CONTRATTI PUBBLICI

Come osservato dal PNA 2022, occorre tenere presente che le disposizioni sul conflitto di interessi fanno riferimento ad un'accezione ampia di conflitto anche in materia di contratti pubblici, di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016.

Ed infatti, occorre attribuire rilievo altresì a posizioni o situazioni che potenzialmente possono minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, il comportamento imparziale del dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale, e in generale della propria attività.

Alle situazioni tipizzate di conflitto di interessi individuate dalle norme e, in particolare, agli artt. 7 e 14 del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013, si aggiungono quelle fattispecie - identificabili con le "gravi ragioni di convenienza", cui pure fa riferimento lo stesso citato art. 7, ovvero con "*altro interesse personale*" introdotto dall'art. 42 del Codice dei contratti pubblici - che potrebbero interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici. Si tratta di ipotesi che, per la loro prossimità alle situazioni tipizzate, sono comunque idonee a determinare il pericolo di inquinare l'imparzialità o l'immagine imparziale dell'amministrazione.

³⁸<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2020/del.1120.2020.pdf>

L'art. 42 del Codice dei Contratti Pubblici così recita: *“1. Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.*

2. Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, 62.

3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

5. La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati”.

Come evidenziato dall'ANAC nel PNA 2022, L'art. 42 si applica ai contratti d'appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori ordinari e speciali, sia sopra che sottosoglia, ed agli affidamenti gestiti mediante albi dei fornitori, con particolare riferimento agli affidamenti diretti.

Rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione del citato articolo, altresì, i contratti pubblici e i contratti attivi esclusi dal Codice. A tali contratti, infatti, si applicano, ai sensi dell'art. 4 del Codice, i principi di imparzialità e parità di trattamento, la cui tutela è, fra l'altro, realizzabile mediante la prevenzione del conflitto di interessi³⁹.

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

³⁹ Riferimenti normativi: l. n. 190/2012; d.lgs. n. 39/2013; art. 6-bis, l. n. 241/1990, artt. 6, 7 e 14, d.P.R. n. 62/2013; artt. 22 e 221, co. 1, Regolamento UE 241/2021; Linee guida ANAC n. 15 adottate dall'Autorità con delibera n. 494 del 5 giugno 2019; artt. 3, 4, 42 e 80, co. 5, lett. d), 105, d.lgs. n. 50/2016; art. 6, d.l. n. 76/2020.

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 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. 1 *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. 1 *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. 1 *quater*.

Come già evidenziato in precedenza, non è stato possibile assumere nel corso degli anni 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, incompatibile con la misura in esame.

Non potendo attuare la misura in esame, OAR si impegna ad intensificare le forme di controllo interno, ad effettuare una verifica maggiore dell'assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità, a garantire una maggiore tracciabilità ed a segregare, ove possibile, i processi decisionali.

10.7. CODICE DI COMPORTAMENTO

OAR ha emanato un Codice di Comportamento, aggiornato al triennio 2023-2025, 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, 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 di Comportamento, cui si fa rinvio, costituisce parte integrante del presente Piano e rappresenta uno degli strumenti di prevenzione di carattere generale e trasversale.

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 4 - "*Piano di 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 RPCT 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 2022, 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, 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, con la sentenza n. 20 del 2019, richiamata dal PNA 2019, si è espressa sul punto, 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 in esame 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. Peraltro, come è stato più volte osservato, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere da una verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa.

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 n. 190 del 2012.

Non è un caso che, al riguardo, l'art. 1 comma 36, 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*".

Benefici in termini di trasparenza dell'intero ciclo di un appalto pubblico derivano anche dalla completa digitalizzazione dello stesso, dalla fase di programmazione a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute. Ciò produce evidenti effetti positivi anche rispetto alla standardizzazione e quindi semplificazione e tracciabilità delle procedure, risparmi di tempi e costi e consente un monitoraggio continuo sull'evoluzione dei contratti.

In quest'ottica, e in attuazione della previsione dell'art. 58 del Codice, che impone di svolgere le procedure di gara con sistemi telematici, **ANAC ha adottato il bando-tipo n. 1/2021, recante il disciplinare di gara per procedure, svolte totalmente mediante strumenti informatici, per l'acquisto di servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria**, da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Delibera n. 773 del 24 novembre 2021)⁴⁰.

* * * * *

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

⁴⁰ Cfr. PNA 2022, pag. 113.

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 D. Lgs. n.33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è di norma una sezione del PTPCT.

Di recente, l'ANAC è intervenuta semplificando gli adempimenti per Ordini e Collegi Professionali, con la più volta citata Delibera n. 777 del 2021, la quale ha previsto l'eliminazione di taluni obblighi di pubblicazione e aggiornamento di vari documenti previsti dal D. Lgs. n. 33/2013.

Le semplificazioni sono state elaborate tenendo conto di alcuni principi: compatibilità, ovvero definizione degli obblighi, in considerazione dei tratti distintivi che caratterizzano la struttura e le attività svolte dagli ordini e dai collegi professionali; riduzione sia degli oneri connessi ai tempi di aggiornamento che degli obblighi di pubblicazione per gli ordini e i collegi territoriali; riformulazione dei contenuti di alcuni dati da pubblicare; conservazione degli obblighi del D.Lgs. 33/2013 assistiti da vincoli specificatamente previsti dal legislatore (sanzioni specifiche o condizioni legali di efficacia).

Tra le misure immediatamente operative vi è l'eliminazione di alcuni obblighi di pubblicazione ritenuti non compatibili con gli ordini e i collegi professionali, come gli atti di programmazione delle opere pubbliche, la sostituzione della pubblicazione trimestrale con quella annuale e la riformulazione dei contenuti di alcuni dati da pubblicare, in modalità semplificate (tra questi, i dati relativi al bilancio e ai procedimenti amministrativi).

Alla corretta attuazione del presente P.T.T.I., concorrono il R.T. e tutti gli Uffici della Società.

In particolare, il R.T. svolge il controllo sull'attuazione del P.T.T.I. e delle iniziative connesse, riferendo al Consiglio eventuali inadempimenti e ritardi. A tal fine il R.T. evidenzia e informa i Responsabili degli Uffici delle eventuali carenze, mancanze o non coerenze riscontrate e gli stessi dovranno provvedere a sanare le inadempienze entro e non oltre 30 giorni dalla segnalazione. Decorso infruttuosamente tale termine, il R.T. è tenuto a dare comunicazione al Consiglio della mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Il R.T. ha il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità. Eventuali ritardi negli aggiornamenti previsti, che potrebbero comportare sanzioni, potranno costituire oggetto di provvedimento disciplinare da parte di ACA nei confronti del R.T. e dei Responsabili degli Uffici.

2. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE, ACCESSO CIVICO E GENERALIZZATO

L'elenco del materiale soggetto a pubblicazione obbligatoria, con l'indicazione del settore cui compete l'individuazione e produzione dei contenuti, in termini di pubblicazione e nei tempi di aggiornamento, sono indicati nell'allegato n. 1 alle Linee Guida ANAC n. 1134 del 2017 e nelle Delibere nn. 1310 del 2016 e 242 del 2017 e, da ultimo, n. 586 del 2019, cui si fa rinvio.

I dati sono inseriti ed aggiornati direttamente dalle strutture organizzative indicate nell'allegato stesso, sotto la diretta responsabilità dei Responsabili dell'Ufficio interessato, che provvedono a verificarne la completezza e la coerenza con le disposizioni di legge. I dati e tutto il materiale oggetto di pubblicazione deve essere prodotto e inserito in formato aperto o in formati compatibili alla trasformazione in formato aperto.

Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di trasparenza, deve essere garantito il rispetto delle normative sulla privacy.

Per quanto riguarda gli adempimenti in materia di trasparenza, 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.

Referenti interni per l'assolvimento degli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza sono il 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, 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:

Caratteristiche dei 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.

◆ Accesso civico

Sul piano normativo, gli istituti dell'accesso civico⁴¹ 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.

⁴¹ 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.

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 pubblicazione⁴², il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

◆ Accesso civico generalizzato

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.

⁴² 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.

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 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 allo stesso tempo 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.

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).

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 Consiglio, 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 effettuate mediante formale istanza scritta (vedi modulistica su "Amministrazione Trasparente"), da inoltrare al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati a mezzo posta o a mezzo fax ovvero in via telematica agli indirizzi in calce indicati.

L'istanza deve essere sottoscritta e inviata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore.

Ai sensi dell'art. 65, comma 1 lett. c) del Codice dell'Amministrazione Digitale, la richiesta presentata per via telematica è valida anche se sottoscritta sul documento cartaceo riprodotto ed inviata unitamente alla copia del documento d'identità.

[consiglio@ordineavvocatiroma.org \(PEC\)](mailto:consiglio@ordineavvocatiroma.org)

[consiglio@ordineavvocatiroma.it \(mail\)](mailto:consiglio@ordineavvocatiroma.it)

[Palazzo di Giustizia](#)

[Piazza Cavour 00193 - ROMA](#)

[Fax: 06.6864837](#)

Il RPCT, dopo aver ricevuto la richiesta, la trasmette al Responsabile del settore/servizio competente in materia o provvede personalmente se di sua competenza nella qualità di Responsabile della pubblicazione.

Entro trenta giorni, deve essere pubblicato sul sito web www.ordinedegliavvocatiroma.it il documento, l'informazione o il dato richiesto e contemporaneamente e comunicata al richiedente, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso in cui il Responsabile del settore/servizio competente per materia ritardi o ometta la pubblicazione o non dia risposta, il richiedente può ricorrere al R.T., il quale, dopo aver verificato la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, pubblica nel sito web www.ordinedegliavvocatidiroma.it quanto richiesto e contemporaneamente ne dà comunicazione al richiedente, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

Contro le decisioni e contro il silenzio sulla richiesta di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza il richiedente può proporre ricorso al giudice amministrativo entro trenta giorni dalla conoscenza della decisione della Società o dalla formazione del silenzio.

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

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 2023-2025”*
- ◆ *Allegato 4: “Piano di monitoraggio e riesame”*
- ◆ *Allegato 5: “Modello di gestione delle segnalazioni Whistleblowing dell’Ordine degli Avvocati Roma ai sensi della Delibera ANAC n. 469 del 2021”*