



PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

2024- 2026

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”	7
4. FINALITA' E STRUTTURA DEL PIANO	10
5. LE PECULIARITA' DEL PIANO NEL SETTORE ORDINISTICO	15
6. I SOGGETTI COINVOLTI NELL'ELABORAZIONE DEL PIANO	20
a. RESPONSABILI DI FUNZIONI.....	22
b. RESPONSABILI DELLA PUBBLICAZIONE.....	23
c. RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (RASA)	24
d. RESPONSABILE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE (RTD).....	25
a. AREA AMMINISTRATIVA - ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	26
b. AREA ACQUISTI.....	27
c. AREA RISORSE TECNOLOGIE INFORMATICHE - SERVIZIO TECNICO.....	28
8. ANALISI DI CONTESTO ESTERNO ED INTERNO.....	29
8.1 IL CONTESTO ESTERNO.....	29
8.2 CONTESTO INTERNO.....	34
9. MAPPATURA DEI RISCHI.....	35
10. LE MISURE DI PREVENZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE	39
10.1. IL CONFLITTO DI INTERESSI.....	40
10.2. INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ DEGLI INCARICHI, ROTAZIONE STRAORDINARIA E <i>PANTOUFLAGE</i>	44
10.3. <i>WHISTLEBLOWING</i>	48
10.4. FORMAZIONE	53
10.5. MISURE DI PREVENZIONE PER CONTRATTI PUBBLICI	54
10.5.1. PATTI DI INTEGRITÀ'	57
10.5.2. CONFLITTO DI INTERESSI NEI CONTRATTI PUBBLICI.....	59
10.5.3. DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI.....	63
10.6. ROTAZIONE DEL PERSONALE	63
10.7. CODICE DI COMPORTAMENTO.....	64

11. MONITORAGGIO E RIESAME.....	65
SEZIONE II: LA TRASPARENZA.....	67
1. NOZIONE DI TRASPARENZA E NORMATIVA DI RIFERIMENTO	67
2. OGGETTO E TIPOLOGIA DI DATI.....	69
3. OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE NEI CONTRATTI PUBBLICI	71
4. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE, ACCESSO CIVICO E GENERALIZZATO.....	74
5. MONITORAGGIO	79
ALLEGATI	81
<i>Allegato 1: “Individuazione e valutazione dei rischi secondo il metodo qualitativo indicato dal PNA 2019”</i>	<i>81</i>
<i>Allegato 2: “Tabella riepilogativa con i valori di rischio complessivi e le Misure di Prevenzione adottate”.....</i>	<i>81</i>
<i>Allegato 3: “Piano degli obiettivi strategici 2023-2025”</i>	<i>81</i>
<i>Allegato 4: “Piano di monitoraggio e riesame”</i>	<i>81</i>
<i>Allegato 5: “Procedura per la gestione delle segnalazioni Whistleblowing dell’Ordine degli Avvocati Roma”</i>	<i>81</i>
<i>Allegato 6: “Atti e documenti da pubblicare in amministrazione trasparente sottosezione bandi di gara e contratti” di cui alla Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023”.....</i>	<i>76</i>

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 inconfiribilità e*

incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

- il 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.
- il D.lgs. 36/2023 recante il Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici;
- la Delibera ANAC *“Orientamenti per la Pianificazione anticorruzione e trasparenza”*

approvata in data 2 febbraio 2022

- il D.lgs. 24/2023 in attuazione della direttiva 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali;
- la Delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 “Adozione del provvedimento di cui all’articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante *“Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l’integrazione con i servizi abilitanti l’ecosistema di approvvigionamento digitale”*”;
- la Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023 “Adozione del provvedimento di cui all’articolo 28, comma 4, del decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36 recante *individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell’assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*”;
- la Delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 “*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*”;
- la Delibera ANAC n. 582 del 13 dicembre 2023 “Comunicato adottato d’intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti contenente le indicazioni dettagliate relative all’avvio del processo di digitalizzazione dei contratti pubblici”
- il Piano Nazionale Anticorruzione 2023, approvato con Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 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.

¹ A livello internazionale, per contro, la nozione di corruzione coincide con quella contenuta nelle fattispecie

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 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

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.

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

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.

Sul punto, Il PNA 2019 ha infatti rilevato come la corruzione consista in *“comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli. Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio. Nell’ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “condotte di natura corruttiva”. L’Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell’applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. “La rotazione straordinaria”), ha considerato come “condotte di natura corruttiva” tutte quelle indicate dall’art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.”.*

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 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

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.

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;

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). 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

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.

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

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

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 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: “Procedura per la gestione delle segnalazioni Whistleblowing dell'Ordine degli Avvocati di Roma”
- ◆ Allegato 6: “Atti e documenti da pubblicare in amministrazione trasparente sottosezione bandi di gara e contratti” di cui alla Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023”

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).

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.

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 nonché delle 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*

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.

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

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".

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 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

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.

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*».

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

¹¹ Cfr. PNA 2019, Parte II, pag. 22.

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 *“Precisioni in ordine all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione negli ordini e nei collegi professionali – nomina del RPCT”*: *“Come già chiarito nell'approfondimento del PNA 2016, Sezione III dedicata agli ordini/collegi professionali e nel PNA 2019, 2 parte IV, § 1, I criteri di scelta del RPCT, il RPCT deve essere individuato da ciascun consiglio nazionale, ordine e collegio professionale (sia a livello centrale sia a livello locale) in un dirigente interno, a conoscenza delle dinamiche e dell'organizzazione dell'Ente di cui fa parte e che pertanto può svolgere al meglio le funzioni e i compiti previsti dalla normativa vigente. Qualora l'ordine/collegio, a causa del numero limitato, assegni a propri dirigenti compiti gestionali, sarà*

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.).

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.

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 di OAR 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.

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.

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 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 collabori tecnici alla quale si affiancano alcune figure professionali di supporto in regime di libera professione o in appalto di servizi con il Sig. Alessandro Viti e con la Società Visura.

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

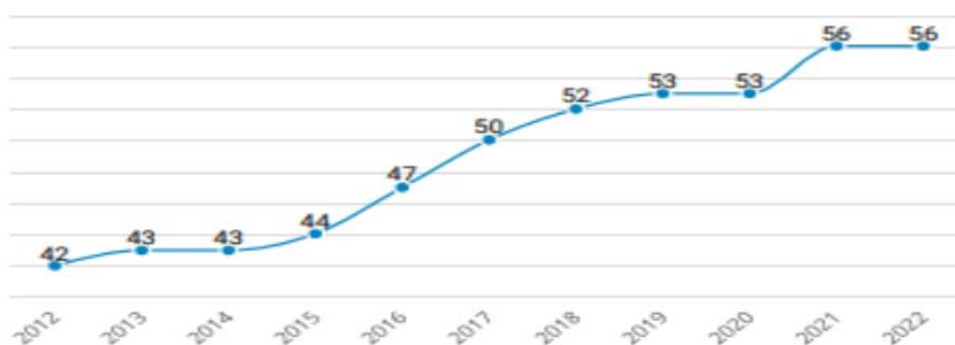
Si fa rinvio al sito dell'ANAC per ulteriori informazioni di dettaglio sul punto. (<https://anac-c1.board.com/#/screen/?capsulePath=Cruscotti%5CIndicatori%20di%20contesto.bcps&screenId=8e785fea-9a24-45ed-b086-6c5cf0cd1518&showMenu=false>)

Preliminarmente, si fa osservare che l'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti": il punteggio dell'Italia nel 2022 è 56, ben tre punti in più rispetto al 2020.

L'andamento è positivo dal 2012: in dieci anni ha guadagnato 14 punti.

INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2022

PER L'ITALIA +14 DAL 2012 AL 2022



www.transparency.it/indice-percezione-corruzione #cpi2022

This work from Transparency International (2022) is licensed under a CC BY-ND 4.0



TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Associazione contro la corruzione

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 e dal Documento di economia e finanza della Regione Lazio 2022-2024..

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.

La crescita acquisita per il 2022 è pari al 3,9 per cento; tuttavia, considerato che la guerra in Ucraina continua a rappresentare un fattore di forte instabilità per il quadro macroeconomico, è necessario presentare scenari di crescita 2023-2025 che incorporano ipotesi alternative (primo scenario: le tensioni associate al conflitto si mantengano ancora significative nei primi mesi di quest'anno, per ridursi gradualmente lungo l'orizzonte previsivo; secondo scenario: si valutano le ripercussioni economiche di sviluppi più avversi, caratterizzati da una sospensione permanente delle forniture di materie prime energetiche dalla Russia).

In un primo scenario, il PIL è previsto rallentare nel successivo triennio, espandendosi dello 0,6 per cento nel 2023 e dell'1,2 nel biennio 2024-2025.

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 2022, 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 mafie. Si declina, soprattutto con la parola corruzione - sistemi corruttivi. A volte 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

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.

realità 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.

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

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 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	Alto	Alto
	B2 - Acquisti	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Medio
Area Provvedimenti ampliati della sfera giuridicadei 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 giuridicadei 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.

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.

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:

- 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*

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.

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). 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 paragrafo "Il conflitto di interessi nei contratti pubblici.

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 \(*pantouflage*²² – *revolving doors*\)](#) 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).

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).

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;
- 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-

²³ I procedimenti di accertamento delle situazioni di inconfiribilità 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.

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

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).

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 inconfirabilità ed incompatibilità in 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/Digital/Assets/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 *«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»* che disciplina il c.d. *whistleblowing*, cioè la segnalazione di condotte illecite di cui il lavoratore sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di uno strumento potenzialmente determinante per contrastare i fenomeni corruttivi attraverso l'incremento del tasso di denuncia. La stessa ANAC ha più volte ribadito l'importanza

di questo canale informativo, quale imprescindibile veicolo per scongiurare o arrestare tempestivamente la commissione di fatti illeciti, sottolineando al contempo l'importanza degli strumenti di tutela dell'identità dell'informatore forniti dalla norma, che incoraggiano in tal modo eventuali *whistleblowers* che desiderino preservare la riservatezza.

Successivamente è stata emanata la Legge 30 novembre 2017, n. 179 recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*”, che ha modificato alcuni aspetti della normativa in ambito pubblico (art. 54-bis del d.lgs. 165/2001) ed ha esteso la disciplina del *whistleblowing* al settore privato (art. 6 del d.lgs. 231/2001).

Con tali modifiche il Legislatore ha innanzitutto chiarito, per quanto rileva ai fini della disciplina applicabile alla Società, che per dipendente pubblico si debba intendere anche il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, sottolineando altresì che tale disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. Nel 2019 è stata emanata a livello europeo la Direttiva (UE) 2019/1937 che ha introdotto una normativa volta a garantire un elevato livello di protezione ai *whistleblowers* pubblici e privati, con la finalità di uniformare, a livello europeo, la disciplina adottata dai vari Stati membri.

In tale contesto, è stato approvato il **D.lgs. 24 del 10 marzo 2023** (entrato in vigore il 30 marzo e con efficacia a decorrere dal 15 luglio 2023) recante “la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni, normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato”²⁷ con cui è stata innovata la disciplina

²⁷ Sul punto, il Decreto dispone che “I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione” (art. 4, comma 1, del Decreto).

Il D.Lgs. n. 24 del 2023 prevede i seguenti canali di segnalazione:

- interno (nell'ambito del contesto lavorativo);
- esterno (ANAC);
- divulgazione pubblica (tramite la stampa, mezzi elettronici o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone).

In via prioritaria, i segnalanti (*whistleblowers*) sono incoraggiati a utilizzare il canale interno e, solo al ricorrere di certe condizioni e per determinate violazioni, possono effettuare una segnalazione esterna o una divulgazione pubblica.

Il d.lgs. n. 24/2023 ha previsto un sistema di protezione che comprende:

- **la tutela della riservatezza** del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione.

delle segnalazioni e delle tutele riconosciute ai segnalanti (“whistleblowers”)²⁸, sia del settore pubblico che privato.

Infine, ANAC, con **Delibera n. 311 del 12 luglio 2023** ha emanato le “*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*” volte a dare indicazioni per la presentazione ad ANAC delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione, in sostituzione delle precedenti Linee Guida adottate dall’Autorità con Delibera n. 469/2021.

Ai sensi del Decreto, è previsto, a partire dal 17 luglio 2023 (per i soggetti pubblici) l’obbligo di istituzione di uno o più canali di segnalazione interni per le segnalazioni (art. 24 del Decreto) e di correlati adempimenti in materia di privacy.

Dal punto di vista soggettivo, la nuova disciplina si applica Alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/20011. Come ha evidenziato l’ANAC: “*Nella norma vi è l’elenco di pubbliche amministrazioni. Con riferimento agli enti pubblici non economici è comunque necessario considerare le disposizioni normative e statutarie, nonché gli indici elaborati dalla giurisprudenza (ad esempio, gli ordini professionali ove qualificati come tali a livello legislativo)*”. (Delibera ANAC n. 311 del 2023).

Le condotte illecite oggetto della segnalazione sono tipizzate²⁹ dal Legislatore all’art. 2, comma 1 del D.Lgs. n. 24 del 2023, in ragione della natura giuridica dell’ente (pubblico o privato).

Con riferimento ad OAR, le violazioni rilevanti ai fini della normativa in oggetto sono:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;

Le segnalazioni devono riguardare situazioni, fatti, circostanze di cui il segnalante sia venuto

-
- **la tutela da eventuali ritorsioni** adottate dall’ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata (cfr. § 4.2) e le condizioni per la sua applicazione.
 - **le limitazioni della responsabilità** rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni.

²⁸ Il segnalante (o whistleblower) è la persona fisica che effettua la segnalazione di informazioni sulle violazioni acquisite nell’ambito del proprio contesto lavorativo (non solo il dipendente della pubblica amministrazione, ma anche il lavoratore autonomo o il professionista o consulente che presta la propria attività presso il soggetto pubblico, la persona con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, il volontario e il tirocinante retribuito o non retribuito, e tutte le altre figure previste dal decreto, per le quali la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico).

²⁹ La Segnalazione può, altresì, riguardare la commissione di illeciti o la realizzazione di comportamenti ritorsivi nei confronti dei *whistleblowers* (Segnalanti). Per tale tipologia di Segnalazione, si fa rinvio al paragrafo relativo alla procedura di Segnalazione delle ritorsioni.

direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro/collaborazione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale³⁰.

OAR, seppur non esplicitamente richiamata tra i soggetti cui si applica la normativa, in considerazione del fatto che la normativa previgente già prescriveva l'adozione di un sistema di segnalazioni whistleblowing quali misure per il trattamento del rischio corruttivo, ha implementato un adeguato sistema per la raccolta e la gestione delle segnalazioni "whistleblowing" idoneo a garantire la riservatezza del segnalante e del contenuto della segnalazione ed ha istituito i seguenti canali interni:

- **Invio mediante la Piattaforma informatica** per l'inoltro/acquisizione e la gestione delle segnalazioni di whistleblowing.

Alla Piattaforma informatica si accede tramite il sito istituzionale. E' il canale preferenziale che garantisce la riservatezza del segnalante con strumenti informativi (crittografia).

Al riguardo, L'ANAC, con Delibera n. 311 del 2023 ha espressamente indicato la ***"preferenza per la gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia"*** chiarendo altresì che ***"la posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza"***.

- **Invio mediante la casella di posta elettronica dedicata:**
whistleblowing@ordineavvocati.roma.it
- **Invio mediante posta cartacea** che rechi all'esterno la dicitura *"All'attenzione del Responsabile per la corruzione e la trasparenza dell'Ordine degli Avvocati di Roma – riservata personale"* – Ordine degli Avvocati di Roma, Palazzo di Giustizia, Piazza Cavout, 00193, Roma.

La gestione della segnalazione è affidata al Responsabile per la corruzione e per la trasparenza (RPCT), come prescritto dalla legge. Ed invero, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del Decreto: "I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della

³⁰ Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili o denunciabili le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (cd. voci di corridoio). (cfr. Delibera ANAC n. 311 del 2023, pag. 27).

prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo la gestione del canale di segnalazione interna”.

OAR potrebbe prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate³¹, e rese con dovizia di particolari, siano cioè tali da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: prove documentali, indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Una volta ricevuta la segnalazione, secondo i canali previsti, la gestione della stessa è articolata in quattro fasi:

- a. protocollazione e custodia;*
- b. istruttoria;*
- c. investigazione;*
- d. comunicazione dell'esito al titolare del potere disciplinare;*
- e. (eventuale) Archiviazione.*

L'intero processo deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

A tale scopo, in conformità alla normativa vigente, la OAR ha istituito una serie di meccanismi volti alla tutela del segnalante, prevedendo:

- a. la tutela della riservatezza del segnalante;*
- b. il divieto di discriminazione nei confronti del segnalante³².*

Il presidio di tutto il "processo" delle segnalazioni *whistleblowing* consente al RPCT di acquisire maggiore consapevolezza della centralità del suo ruolo nel gestire uno strumento amministrativo insostituibile per il contenimento dei rischi di corruzione, poiché rende "trasparente" un processo vizioso e innesta un processo virtuoso, che, se efficacemente gestito, nel tempo riduce il rischio

³¹ Una segnalazione può ritenersi circostanziata se consente di individuare elementi di fatto ragionevolmente sufficienti per avviare un'investigazione (ad es.: l'illecito commesso, il periodo di riferimento ed eventualmente il valore, le cause e la finalità dell'illecito, l'ente, l'ufficio o la divisione interessata, le persone/unità coinvolte, l'anomalia sul sistema di controllo).

³² Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro, eventuali modifiche delle mansioni o della sede di lavoro ed ogni altra modifica peggiorativa delle condizioni di lavoro che si ponga come forma di ritorsione nei confronti della segnalazione. Il soggetto segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione per aver effettuato una segnalazione deve darne notizia circostanziata all'ANAC.

Per maggiori informazioni relative alle segnalazioni all'ANAC per misure ritorsive, al canale esterno ANAC ed alla divulgazione pubblica, si fa rinvio al sito istituzionale ANAC: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>

di formazione di quei gruppi interni in cui potrebbero diffondersi fenomeni corruttivi.

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

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità potrà essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

La segnalazione è sottratta 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 Legge 241/90 s.m.i..

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 illecite³³.

Per ulteriori approfondimenti e indicazioni operative, di fa rinvio all'Allegato 5 "*Procedura per la 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.

³³ 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.

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

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

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

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

Si rimanda per il resto al Codice di comportamento OAR.

10.5. MISURE DI PREVENZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

Nel corso del 2023, la disciplina dei contratti pubblici è stata interessata da una serie di interventi legislativi che hanno contribuito a innovarne significativamente l'assetto.

L'entrata in vigore il 1° aprile 2023, con efficacia il 1° luglio 2023, del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 (nel seguito, anche "nuovo codice") e la conferma di diverse norme derogatorie contenute nel d.l. 76/2020 e nel d.l. n. 77/2021 riferite al d.lgs. 50/2016 hanno determinato un nuovo quadro di riferimento.

Come ulteriori elementi di novità introdotti dal d.lgs. 36/2023, si annoverano:

- le disposizioni sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici recate dalla Parte II del codice, ovvero dagli artt. 19 e ss. d.lgs. 36/2023, la cui attuazione decorre dal 1° gennaio 2024, come fattore, tra l'altro, di standardizzazione, di semplificazione, di riduzione degli oneri amministrativi in capo agli operatori economici, nonché di trasparenza delle procedure;
- le norme in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui agli artt. 62 e 63, d.lgs. 36/2023³⁴.

Qualificazione e digitalizzazione costituiscono pilastri del nuovo sistema e la loro effettiva, piena, attuazione contribuisce a velocizzare l'affidamento e la realizzazione delle opere, riducendo al contempo i rischi di *maladministration* mediante la previsione di committenti pubblici dotati di adeguate capacità, esperienza e professionalità e tramite la maggiore trasparenza e tracciabilità delle procedure (si fa rinvio, al paragrafo "Digitalizzazione nei contratti pubblici").

Tuttavia, l'aspetto particolarmente rilevante del nuovo codice è rappresentato dall'inedita introduzione di alcuni principi generali, di cui i più importanti sono i primi tre declinati nel testo, veri e propri principi guida, ossia quelli del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

Il nuovo codice enuncia inoltre il valore funzionale della concorrenza e della trasparenza inteso come mezzo per la massimizzazione dell'accesso al mercato e il raggiungimento del più efficiente risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici³⁵.

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 "Piano e Monitoraggio" e all'Allegato "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 procedimentali, 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);

³⁴ Cfr. PNA 2023

³⁵ Cfr. PNA 2023.

- ◆ **misure per gli appalti introdotte dal PNA 2023:** 1) analisi di tutti gli affidamenti il cui importo è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere all'affidamento diretto o alle procedure negoziate. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi;
 - 2) analisi degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano come gli affidatari più ricorrenti;
 - 3) analisi, in base al *Common procurement vocabulary* (CPV), degli affidamenti posti in essere sia avvalendosi di procedure informatiche a disposizione delle singole amministrazioni che del Portale dei dati aperti di ANAC, con specificazione di quelli fuori MePA o altre tipologie di mercati elettronici equivalenti per appalti di servizi e forniture. Ciò al fine di verificare se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura siano stati artificialmente frazionati.
- ◆ **stipula dei patti di integrità** e previsione negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito, di accettazione degli obblighi, in capo all'affidatario, ad adottare le misure antimafia e anticorruzione ivi previste in sede di esecuzione del contratto (si rinvia al paragrafo "Patti di integrità").
- ◆ **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 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 recepito le indicazioni operative dettate dal PNA 2022 e provvederà ad integrarle con le indicazioni operative contenute nel PNA 2023, di recentissima approvazione (dicembre 2023), tenendo conto

della peculiarità delle proprie attività di gara e dei criteri dimensionali (non applicabilità dell'istituto della 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*”);
- ◆ All. 1 al PNA 2023 Parte generale *check-list* PTPCT
- ◆ All. 2 al PNA 2023 Parte generale sottosezione trasparenza PTPCT
- ◆ All. 3 al PNA 2023 Parte generale RPCT e struttura supporto
- ◆ All. 4 al PNA 2023 Parte generale Ricognizione delle semplificazioni vigenti
- ◆ All. 10 al PNA 2023 Parte Speciale Commissari straordinari modifiche
- ◆ All. 11 al PNA 2023 Parte Speciale Analisi dei dati piattaforma PTPCT

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

10.5.1. PATTI DI INTEGRITÀ

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

I protocolli di legalità o patti di integrità, come definiti nel PNA 2019, sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (*ex art. 97 Cost.*) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

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.

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"*³⁶.

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

³⁶<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Deliberazioni/2020/del.1120.2020.pdf>

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 ha integrato la clausola nei termini suggeriti dall'ANAC.

A ciò si aggiunga che OAR provvederà in tempi brevi ad aggiornare i Patti di integrità adeguandosi alle indicazioni contenute nel PNA 2023 del dicembre 2023, prevedendo negli stessi l'assunzione da parte del concorrente dell'impegno al rispetto del divieto di *pantouflage* e, dunque, a non conferire incarichi o stipulare contratti con i soggetti di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001, disponendo, in caso di violazione, l'immediata esclusione del concorrente dalla procedura di gara o alla risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1456 c.c..

10.5.2. CONFLITTO DI INTERESSI NEI CONTRATTI PUBBLICI

Com'è noto, recentemente, l'art. 16 del d.lgs 36/2023 (nel seguito anche “nuovo codice appalti” o “nuovo codice dei contratti pubblici”) – che ha abrogato l'art. 42 del d.lgs. 50/2016 – ha introdotto una nuova definizione di conflitto di interessi:

Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, 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 aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi

effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.

In tale settore, il conflitto di interessi, secondo la nuova formulazione dell'art.16 del d.lgs. n.36/2023, si verifica quando un soggetto, che a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti e ne può influenzarne il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nell'ambito della procedura di appalto, compresa la fase di esecuzione.

Dal punto di vista oggettivo, la disciplina si applica ai contratti di appalto e concessione pubblici, sopra o sotto soglia, nei settori ordinari e speciali, sia nella fase di gara che in quella esecutiva.

Dal punto di vista soggettivo, la disciplina si applica a tutti i soggetti che intervengono in una qualsiasi fase della procedura di affidamento e di esecuzione con compiti funzionali, che, come indicato nella Relazione illustrativa del Consiglio di Stato al Codice, implicano esercizio della funzione amministrativa, con esclusione di mansioni meramente materiali o d'ordine e che, pertanto, siano in grado di condizionarne il risultato.

Per tale individuazione, ANAC, nel PNA 2022 raccomanda di ricorrere ad un approccio dinamico-funzionale che tenga conto della funzione in concreto svolta dal soggetto coinvolto.

Al riguardo, il nuovo codice, utilizzando genericamente l'espressione "soggetto" e superando il riferimento al "personale della stazione appaltante" previsto dall'art.42 del d.lgs. n.50/2016, ha ampliato la platea dei possibili interessati da una situazione di conflitto di interessi.

Il rimedio da adottare ai sensi del comma 3 dell'art.16, come già previsto dal precedente art.42 del d.lgs. n.50/2016, nel caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi, consiste:

- nell'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante;
- nell'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

In continuità con quanto disposto dal precedente d.lgs. n.50/2016, anche nel nuovo codice la disciplina del conflitto di interessi deve essere coordinata con le disposizioni in tema esclusione

dalla gara pubblica.

In particolare, l'art.95 del d.lgs. n.36/2023 prevede l'esclusione dalla gara pubblica dell'operatore economico quando la sua partecipazione determini il verificarsi della situazione di conflitto di interessi prevista dall'art.16 se la stessa non sia diversamente risolvibile.

Tale esclusione, come previsto dall'art.96, non opera automaticamente ma può essere disposta dalla stazione appaltante in qualunque momento della procedura d'appalto, qualora risulti appunto che l'operatore economico si trovi, a causa di atti compiuti od omessi prima o nel corso della procedura, in una situazione di conflitto.

Nel caso in cui la descritta situazione si verifichi successivamente all'aggiudicazione, la stazione appaltante dovrà adottare i provvedimenti più opportuni, previa valutazione degli interessi coinvolti, segnatamente di annullamento dell'aggiudicazione o risoluzione del contratto.

Stante la rilevanza degli interessi coinvolti, 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, che si ritiene applicabile anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 42 de dell'emanazione del nuovo codice dei contratti pubblici. Rispetto alla formulazione previgente, importante novità introdotta dal nuovo codice riguarda l'onere della prova del conflitto di interessi. In particolare, in coerenza con il principio della fiducia e al fine di preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, spetta a colui che invoca il conflitto di interessi provare la sussistenza della minaccia all'imparzialità e indipendenza, la quale:

- 1) deve fondarsi su presupposti specifici e documentati;
- 2) deve riferirsi a interessi effettivi la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

ANAC individua, quale principale misura per la gestione del conflitto di interessi, il sistema delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse che vengono rese dai dipendenti e da tutti i soggetti coinvolti nella procedura di assegnazione di un contratto pubblico, anche in affidamento diretto, e del loro tempestivo aggiornamento nel caso di sopravvenuta variazione dei fatti originariamente dichiarati.

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,

attribuendo 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.

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. Giova evidenziare che le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in modo tassativo, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

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*" che potrebbero interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici.

Alla luce del delineato sistema, OAR avrà cura:

- di acquisire le dichiarazioni rese dai soggetti all'atto della partecipazione ad una procedura di gara;
- di monitorare e segnalare gli eventuali casi di conflitto di interessi alla luce del disposto dell'art. 16 del d.lgs. n.36/2023 (e dell'art.42 del d.lgs. n.50/2016 per le procedure di gara a cui si applica il previgente Codice dei contratti pubblici ai sensi dell'art.226 del d.lgs. n.36/2023), in riferimento alle consultazioni preliminari di mercato ed alla partecipazione di candidati ed offerenti alla predisposizione della procedura di gara;
- di raccordarsi con la RPCT affinché quest'ultimo sia adeguatamente e costantemente messo a conoscenza di eventuali scostamenti.

In aderenza al sistema così delineato, OAR assicura che il conferimento degli incarichi attinenti alla procedura di gara avvenga previa acquisizione delle succitate dichiarazioni sull'assenza di conflitti di interessi rese da parte di tutti i soggetti coinvolti nella predisposizione, condivisione o approvazione della documentazione di gara e per ciascuna procedura e controllo a campione della veridicità delle informazioni ivi riportate.

10.5.3. DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Dal 1° gennaio 2024 acquista piena efficacia la disciplina del nuovo **Codice dei contratti pubblici**, approvato con decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, che prevede la **digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici**.

La digitalizzazione si applica a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice, ossia contratti di appalto o concessione, di qualunque importo, nei settori ordinari e nei settori speciali.

Come sottolineato anche dalla *Relazione agli articoli e agli allegati* al Codice, la digitalizzazione consente, da un lato, di assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole e, dall'altro, costituisce misura di prevenzione della corruzione volta a garantire trasparenza, tracciabilità, partecipazione e controllo di tutte le attività.

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita di un contratto pubblico comporta che le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione vengano gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate. Di conseguenza, una stazione appaltante o un ente concedente che intende affidare un contratto di appalto o concessione, di qualunque importo, deve ricorrere ad una piattaforma di approvvigionamento digitale certificata per provvedere a tale affidamento.

Le indicazioni dettagliate relativamente all'avvio del processo digitalizzazione sono fornite nel Comunicato adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la [delibera n. 582 del 13 dicembre 2023](#).

Inoltre, sempre a partire dal 1° gennaio 2024, nell'ambito del sistema di digitalizzazione, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (d'ora in poi BDNCP) rende disponibili, mediante interoperabilità, per il tramite della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, i servizi e le informazioni necessari allo svolgimento delle fasi dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, anche per garantire l'assolvimento degli obblighi di trasparenza previsti dall'articolo 28 del Codice.

Con riguardo agli **obblighi di pubblicazione in materia di appalti**, si fa rinvio alla Sezione Trasparenza del presente Piano.

10.6. ROTAZIONE DEL PERSONALE

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

La *ratio* delle previsioni normative in esame è quella di evitare che possano consolidarsi posizioni

di privilegio nella gestione diretta di attività e che il dipendente tratti lo stesso tipo di procedimento per lungo tempo, relazionandosi sempre con i medesimi utenti. Infatti, come precisato nel Piano 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 inconfiribilità 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"*.

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.

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”*.

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.

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,.

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)³⁷.

* * * * *

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

³⁷ Cfr. PNA 2022, pag. 113.

chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico o all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

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

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

2. OGGETTO E TIPOLOGIA DI DATI

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 recenti Linee Guida ANAC n. 1134 del 08/11/2017, che si richiamano come parte integrante del presente P.T.T.I..

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).

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*.

Più specificamente, come esplicitato anche nel PNA 2018 e nel PNA 2019, la pubblicazione dei dati per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo “*avviene nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza*”. In particolare la Società si uniforma ai principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati”.

Inoltre, in ottemperanza all’art. 7bis, comma 4, del d.lgs. 33/13 i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione, sono resi non intelligibili.

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

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 OAR nei confronti del R.T. e dei Responsabili degli Uffici.

3. OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE NEI CONTRATTI PUBBLICI

La disciplina che dispone sugli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si rinvia oggi all'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e nel nuovo Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 36/2023.

In particolare, sulla trasparenza dei contratti pubblici il nuovo Codice ha previsto:

- che le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati ovvero secretati, siano tempestivamente trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) presso l'ANAC da parte delle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate per svolgere le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici (art. 28);

– che spetta alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti al fine di garantire la trasparenza dei dati comunicati alla BDNCP il compito di assicurare il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la stessa BDNCP, secondo le disposizioni di cui al d.lgs. 33/2013;

– la sostituzione dell'art. 37 del d.lgs. 33/2013 rubricato “*Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*” dal seguente:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano i dati, gli atti e le informazioni secondo quanto previsto dall'articolo 28 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78.

2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si intendono assolti attraverso l'invio dei medesimi dati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC e alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.” (art. 224, co. 4).

– che le disposizioni in materia di pubblicazione di bandi e avvisi e l'art. 29 del d.lgs. 50/2016 recante la disciplina di carattere generale in materia di trasparenza (cfr. Allegato 9 al PNA 2022) continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2023;

– che l'art. 28, co. 3 individua nel dettaglio i dati minimi oggetto di pubblicazione e che in ragione di tale norma è stata disposta l'abrogazione, con decorrenza dal 1°luglio 2023, dell'art. 1, co. 32 della legge n. 190/2012.

A completamento del quadro normativo descritto occorre richiamare i provvedimenti dell'Autorità che hanno precisato le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza a decorrere dal 1° gennaio 2024:

- la deliberazione ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 recante *“Adozione del provvedimento di cui all’articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l’integrazione con i servizi abilitanti l’ecosistema di approvvigionamento digitale”*. La delibera – come riporta il titolo - individua le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP attraverso le piattaforme telematiche;

- la deliberazione ANAC n. 264 del 20 giugno 2023 recante *“Adozione del provvedimento di cui all’articolo 28, comma 4, del decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36 recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell’assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*. La delibera – come riporta il titolo - individua gli atti, le informazioni e i dati relativi al ciclo di vita dei contratti pubblici oggetto di trasparenza ai fini e per gli effetti dell’articolo 37 del decreto trasparenza e dell’articolo 28 del Codice.

In particolare, nella deliberazione n. 264/2023 l’Autorità ha chiarito che gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici sono assolti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti:

- con la comunicazione tempestiva alla BDNCP, ai sensi dell’articolo 9-bis del d.lgs. 33/2013, di tutti i dati e le informazioni individuati nell’articolo 10 della deliberazione ANAC n. 261/2023;

- con l’inserimento sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", di un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all’intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP. Il collegamento garantisce un accesso immediato e diretto ai dati da consultare riferiti allo specifico contratto della stazione appaltante e dell’ente concedente ed assicura la trasparenza di tutti gli atti di ogni procedura contrattuale, dai primi atti all’esecuzione;

- con la pubblicazione in “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale dei soli atti, dati e informazioni che non devono essere comunicati alla BDNCP, come elencati nell’Allegato 1 della deliberazione n. ANAC 264/2023.

Inoltre, il nuovo Codice dei contratti pubblici, nel confermare l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti, le informazioni e i dati relativi ai contratti pubblici - attualmente contenuti nella sezione "Amministrazione Trasparente" – introduce l'obbligo di interoperabilità tra le piattaforme di approvvigionamento (piattaforma *e-procurement*) e la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), efficace dal 1 gennaio 2024, relativamente a tutta una serie di informazioni, come indicate nella Delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 modificata dalla Delibera n. 601 del 19 dicembre 2023: *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti comunicano tempestivamente alla BDNCP, ai sensi dell’articolo 9-bis del citato decreto, tutti i dati e le informazioni, individuati nell’articolo 10 del provvedimento di cui all’articolo 23 del codice.*

La trasmissione dei dati alla BDNCP è assicurata dalle piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli articoli 25 e 26 del codice secondo le modalità previste nel provvedimento di cui all’articolo 23 del codice. Ai fini della trasparenza fanno fede i dati trasmessi alla BDNCP per il tramite della PCP.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inseriscono sul sito istituzionale, nell'elasezione "Amministrazione trasparente", un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP secondo le regole tecniche di cui al provvedimento adottato da ANAC ai sensi dell'articolo 23 del codice. Tale collegamento garantisce un accesso immediato e diretto ai dati da consultare riferiti allo specifico contratto della stazione appaltante e dell'ente concedente ed assicura la trasparenza dell'intera procedura contrattuale, dall'avvio all'esecuzione.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti pubblicano nella sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito istituzionale gli atti, i dati e le informazioni che non devono essere comunicati alla BDNCP e che sono oggetto di pubblicazione obbligatoria come individuati nell'Allegato 1) al presente provvedimento”.

Si fa rinvio all'Allegato 6 "Obblighi di amministrazione trasparente - Atti e documenti da pubblicare in amministrazione trasparente sottosezione bandi di gara e contratti" di cui alla Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, che si allega al presente Piano³⁸.

Alla luce delle disposizioni vigenti richiamate, delle abrogazioni disposte dal Codice, dell'efficacia differita prevista per alcune disposizioni, la trasparenza dei contratti pubblici è materia governata da norme differenziate, che determinano distinti regimi di pubblicazione dei dati e che possono essere ripartiti nelle seguenti fattispecie:

³⁸ cfr. PNA 2023.

- a) Contratti con bandi e avvisi pubblicati entro il 1° luglio 2023 ed esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023.
- b) Contratti con bandi e avvisi pubblicati prima e dopo il 1°luglio 2023 ma non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2023.
- c) Contratti con bandi e avvisi pubblicati successivamente al 1° luglio e conclusi entro il 31 dicembre 2023.
- d) Contratti con bandi e avvisi pubblicati dopo il 1°gennaio 2024.

Fattispecie	Publicità trasparenza
Contratti con bandi e avvisi pubblicati entro il 1° luglio 2023 ed esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023	Pubblicazione nella “Sezione Amministrazione trasparente” sottosezione “Bandi di gara e contratti”, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016 (art. 29) e secondo le indicazioni ANAC di cui all’All. 9 al PNA 2022.
Contratti con bandi e avvisi pubblicati prima e dopo il 1°luglio 2023 ma non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2023	DOPPIO REGIME DI TRASPARENZA Per il periodo dalla pubblicazione del bando fino al 31 dicembre 2023: pubblicazione nella “Sezione Amministrazione trasparente” sottosezione “Bandi di gara e contratti”, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016 (art. 29) e secondo le indicazioni ANAC di cui all’All. 9 al PNA 2022. Dal 1° gennaio 2024: pubblicazione dei dati attinenti allo stato della procedura/contratto mediante invio alla BDNCP e la pubblicazione in AT in conformità con quanto previsto agli artt. 19 e ssgg del nuovo codice e nelle delibere ANAC nn. n. 261/2023 e n. 264/2023
Contratti con bandi e avvisi pubblicati successivamente al 1° luglio e conclusi entro il 31 dicembre 2023	Pubblicazione nella “Sezione Amministrazione trasparente” sottosezione “Bandi di gara e contratti”, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016 (art. 29) e secondo le indicazioni ANAC di cui all’All. 9 al PNA 2022.
Contratti con bandi e avvisi pubblicati dopo il 1° gennaio 2024	Gli obblighi di pubblicazione sono assolti mediante invio alla BDNCP e pubblicazione in AT secondo quanto previsto dalle disposizioni del nuovo codice in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti di cui agli artt. 19 e ssgg e dalle delibere ANAC nn. n. 261/2023 e n. 264/2023

Tabella 3 del PNA 2023

4. 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:

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

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 civico³⁹ e dell'accesso civico generalizzato sono disciplinati rispettivamente dell'articolo 5 e 5 *bis* del D.Lgs. n. 33 del 2013, entrambi finalizzati, al contempo, alla concreta attuazione degli obblighi di trasparenza e ad un controllo da parte di tutta la cittadinanza sull'assolvimento degli stessi.

L'accesso civico, di cui all'art. 5, riconosce a chiunque il diritto di richiedere documenti, informazioni o dati su cui vige l'obbligo di pubblicazione, pertanto, seppur non richiede la

³⁹ 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.

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 pubblicazione⁴⁰, 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.

Il diritto all'accesso civico generalizzato, dunque, riguarda la possibilità di accedere a dati,

⁴⁰ 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.

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.ordinedegliavvocatidiroma.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 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 dell'ente 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.

5. MONITORAGGIO

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

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 RPCT, con funzioni analoghe all'OIV, 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 OAR nei confronti del R.T. e dei Responsabili degli Uffici.

Tenuto conto di quanto indicato dal PNA 2022, il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d. lgs. n.33/2013, lungi dall'essere un adempimento meramente formale, è funzionale al raggiungimento del valore pubblico individuato dall'Ente, in quanto permette di verificare:

- l'individuazione di misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "*Amministrazione Trasparente*";
- l'individuazione dei responsabili dell'elaborazione, trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati;
- l'assenza di filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente;
- l'utilizzo di formati di tipo aperto e riutilizzabili;
- la corretta attuazione della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato.

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: “Procedura per la gestione delle segnalazioni Whistleblowing dell’Ordine degli Avvocati Roma”*
- ◆ *Allegato 6: “Atti e documenti da pubblicare in amministrazione trasparente sottosezione bandi di gara e contratti” di cui alla Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023”*