



# ORDINE DEGLI AVVOCATI DI RAVENNA

## **PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

**E**

**PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'**

**integrato con il**

**PIAO**

**piano integrato di attività e organizzazione**

**(art. 6, co. 2, D.L. 09/06/2021 n. 80)**

**[2022 – 2024]**

## SOMMARIO

<b>Premessa introduttiva</b>	Pag.	2
<b><u>SEZIONE I - Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione</u></b>	Pag.	5
<b>1) Introduzione</b>	Pag.	5
<b>1.1) Obiettivi</b>	Pag.	6
<b>1.2) Struttura del piano triennale di prevenzione della corruzione</b>	Pag.	7
<b>1.3) Destinatari del piano</b>	Pag.	7
<b>2) Quadro normativo</b>	Pag.	7
<b>3) Elenco dei reati</b>	Pag.	9
<b>4) Metodologia seguita – analisi contesto esterno ed interno</b>	Pag.	10
<b>5) Misure di carattere generale</b>	Pag.	24
<b>5.1) Le misure di trasparenza</b>	Pag.	24
<b>5.2) Il codice di comportamento</b>	Pag.	24
<b>5.3) Le misure specifiche</b>	Pag.	25
<b>5.4) La normativa antiriciclaggio</b>	Pag.	27
<b>5.5) Anticorruzione, Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (REG. UE 2016/679)</b>	Pag.	28
<b>6) Il C.D. “Whistleblowing”</b>	Pag.	30
<b>7) La formazione e la comunicazione</b>	Pag.	31
<b>7.1) La rotazione del personale</b>	Pag.	31
<b><u>SEZIONE II - Piano Triennale per la Trasparenza e l’Integrità</u></b>	Pag.	32
<b>1) Introduzione</b>	Pag.	32
<b>2) Fonti normative</b>	Pag.	33
<b>3) Contenuti</b>	Pag.	36

<b>4) Comunicazione – accesso civico e accesso generalizzato</b>	Pag.	41
<b><u>SEZIONE III - Piano integrato di attività ed organizzazione - PIAO</u></b>	Pag.	44
<b>1) Introduzione</b>	Pag.	44
<b>2) Fonti normative</b>	Pag.	44
<b>3) Contenuti</b>	Pag.	45
<b>Allegato A - Attestazione del responsabile della prevenzione della corruzione</b>		
<b>Allegato B - D.L. 9/6/2021 n. 80</b>		
<b>Allegato C - ANAC del 2 febbraio 2022</b>		
<b>Allegato D – n. 7 Tabulati PIAO</b>		

## **PREMESSA INTRODUTTIVA**

Il presente documento costituisce un nuovo piano triennale che sostituisce il precedente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) per il triennio 2022-2024. Il piano ha, infatti, validità triennale ma deve essere aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 8 della legge n.190/2012 ed è valido per il triennio 2022- 2024.

Con delibera del 12 gennaio 2022, l'ANAC, tenuto conto della emergenza sanitaria, ha differito al 30 aprile 2022 il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della relazione annuale e dei piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, che i responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT) sono tenuti ad elaborare, anche in considerazione delle novità introdotte dall'art. 6 del D.L. n. 80/21 “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”, che ha previsto una apposita nuova sezione del Piano triennale, denominata PIAO.

Ai sensi dell'art. 6 del D.L. 80/2021, *“gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, (sono disciplinati - n.d.r.) secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione”*.

Allo scopo di fornire un ausilio ai RPCT - chiamati a predisporre i nuovi PTPCT e la sezione del PIAO, dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza - e alle amministrazioni chiamate ad applicarli, in data 2 febbraio 2022, ANAC ha approvato una delibera denominata *“Sull'onda della semplificazione e della trasparenza orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022 “*

Le nuove disposizioni relative al PIAO sottolineano **l'importanza di una stretta collaborazione tra il RPCT e l'organo di indirizzo, i referenti, i responsabili delle strutture** e tutti i soggetti che, a vario titolo, operando nell'ente, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio.

Detta collaborazione dovrà rafforzarsi per i RPCT chiamati ad elaborare la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovendo, altresì, sviluppare un coordinamento con i responsabili che all'interno delle amministrazioni sono tenuti ad elaborare le altre sezioni che costituiscono il PIAO.

Non meno significativa è anche **l'adozione di un sistema improntato al monitoraggio periodico per la valutazione dell'effettiva attuazione e adeguatezza rispetto ai rischi rilevati delle misure di prevenzione.**

ANAC sottolinea come in ogni caso, il monitoraggio sia estremamente importante per valutare dove intervenire e se e come modificare il PTPCT negli anni successivi.

Sia il PIAO che, ovviamente, PTPCT sono obbligatori anche per gli ordini professionali per cui al Piano triennale viene aggiunta una apposita III Sezione "Piano Integrato", nel quale si esplicano i monitoraggi eseguiti rispetto ai principali procedimenti di competenza del Consiglio dell'Ordine:

- Iscrizione avvocati elenco patrocinio a spese dello Stato;
- Riconoscimento crediti ed esoneri formativi e rilascio certificazione formazione;
- Accredimento eventi formativi;
- Iscrizione avvocati liste difese d'ufficio;
- Pareri di congruità;
- Ammissione al patrocinio a spese dello Stato;
- Contributi e sovvenzioni.

Nell'apposita sezione verranno riportati i giudizi finali dell'RPCT mentre sono allegati n.7 tabelle contenenti il procedimento seguito e le varie fasi di monitoraggio.

Il Consiglio dell'Ordine di Ravenna, non essendo dotato di Dirigenti Amministrativi, ha nominato con delibera del 09/04/2019 un proprio Consigliere quale Responsabile, precisando che questi non ha deleghe gestionali e non riveste la carica di Presidente, Segretario e Tesoriere.

Il Consigliere nominato Responsabile Unico della prevenzione della corruzione e della trasparenza è l'Avv. Anna Rosa Venturini.

Il Piano si compone di tre sezioni:

## **SEZIONE I**

### **PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

#### **Sommario**

**1) Introduzione** 1.1) Obiettivi 1.2) Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione 1.3) Destinatari del Piano **2) Quadro normativo** **3) Elenco dei reati** **4) Metodologia seguita - analisi contesto esterno ed interno** **5) Le misure di carattere generale** 5.1) Le misure di trasparenza 5.2) Il codice di comportamento 5.3) Le misure specifiche 5.4) La normativa antiriciclaggio. 5.5) Anticorruzione, Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (REG. UE 2016/679) **6) Il c.d. whistleblowing** **7) La formazione e la comunicazione** 7.1) La rotazione del personale

## **SEZIONE II**

## **PIANO TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'**

### **Sommario**

**1) Introduzione 2) Fonti normative 3) Contenuti 4) Comunicazione - Accesso Civico e Accesso Generalizzato**

### **SEZIONE III**

## **PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E ORGANIZZAZIONE PIAO**

### **Sommario**

**1) Introduzione 2) Fonti normative 3) Contenuti**

### **ALLEGATI**

**Allegato A** - Attestazione del responsabile della prevenzione della corruzione

**Allegato B** - D.L. 9/6/2021 n. 80

**Allegato C** - ANAC del 2 febbraio 2022

**Allegato D** - n. 7 Tabulati PIAO

# SEZIONE I

## *Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione*

### **1 – INTRODUZIONE**

Il presente aggiornamento del PTPCT dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna, ferme restando le precisazioni anticipate nella Presentazione, è stato redatto tenendo conto delle specificità organizzative e strutturali e della peculiarità della natura dell'Ente e delle attività istituzionali svolte.

In particolare si evidenzia che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non è organo di governo che esercita attività di indirizzo politico, perché 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 per le attività in favore della collettività, come ad esempio la gestione dell'ammissione del cittadino al patrocinio a spese dello Stato, laddove il Consiglio si limita ad effettuare un semplice controllo formale sulla capacità reddituale del richiedente sulla scorta della documentazione fiscale e reddituale dallo stesso fornito ed un sommario esame della fondatezza della domanda. Quanto ai compiti di istituto come, ad esempio, l'iscrizione all'Albo, il richiedente deposita domanda di iscrizione corredata da una serie di documenti (certificato idoneità rilasciato dalla Corte di Appello; certificato carichi pendenti Procura c/o Tribunale; fotocopia del documento di identità personale; fotocopia del codice fiscale, ecc.) ed il Consiglio, verificata la regolarità della documentazione esibita, delibera l'iscrizione sussistendone i presupposti.

Pertanto, tenuto conto della peculiarità dell'attività amministrativa svolta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, il presente PTPCT si sottrae ad alcune regole imposte dalla Legge n. 190/2012 per la generalità degli Enti Pubblici ed in particolare per quelli che godono di provvidenze pubbliche ovvero che svolgano attività delegata di incasso imposte o tasse per conto dello Stato ovvero di Enti Territoriali mentre non si sottrae all'applicazione del D.L. n. 80/2021 "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".

Il RPC dell'Ordine è contestualmente anche il Responsabile della Trasparenza ai sensi di quanto previsto in virtù delle modifiche introdotte dal legislatore nel D.Lgs. n. 97/2016 che ha riunito in un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Coerentemente con il sistema di governance dell'Ordine, i destinatari del PTPCT e, conseguentemente, dell'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), sono i Consiglieri (ivi compresi il Presidente, il Consigliere Segretario ed il Consigliere Tesoriere), il personale in servizio presso l'Ordine, nonché tutti i soggetti esterni indicati successivo nel par. 1.3.

Il presente Piano, che 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 sarà aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

L'aggiornamento annuale del PTPC dovrà tenere 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 l'eliminazione di nuove competenze);
3. l'emersione di nuovi fattori di rischio non considerati in fase di predisposizione del Piano;
4. le modifiche intervenute nelle misure predisposte per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dall'art. 1, comma 10, della Legge n. 190/2012, il RPCT provvederà, inoltre, a proporre al Consiglio la modifica del Piano ogni qualvolta siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute.

Il RPCT potrà, inoltre, proporre modifiche al presente documento qualora ritenga che circostanze esterne o interne all'Ente possano ridurre l'idoneità del Piano stesso a prevenire il rischio di corruzione o limitarne la sua efficace attuazione.

La presente versione PTPCT dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna 2022-2024 è stata approvata e deliberata nella seduta del Consiglio dell'Ordine del 12 aprile 2022.

## **1.1 - OBIETTIVI**

L'attuazione del PTPC, oggi implementato dalla Sezione PIAO, risponde all'obiettivo dell'Ordine (in tutte le sue articolazioni) di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte. A tal fine lo sviluppo, in aggiunta a quelle esistenti, di un complesso di misure aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione costituisce il mezzo per favorire il raggiungimento dei suddetti principi, promuovendo il corretto funzionamento della struttura e tutelando la reputazione e la credibilità dell'azione dell'Ordine nei confronti degli Iscritti e di tutti coloro che interloquiscono con l'Ente stesso. Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPC da parte dei soggetti destinatari elencati nel par. 1.3 intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il PTPC è finalizzato anche a:

- determinare una piena consapevolezza che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone l'Ordine a gravi rischi soprattutto sul piano dell'immagine, e può produrre delle conseguenze sul piano penale a carico del soggetto che commette la violazione;
- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel presente documento e nell'osservare le procedure e le regole interne;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra l'Ordine e i soggetti che con esso intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando e vigilando su eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse;

- coordinare le misure di prevenzione della corruzione con i controlli che devono essere attuati per vigilare sul rispetto delle disposizioni sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi previste dal D.Lgs. 39/2013.

## **1.2 - STRUTTURA DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

Il Presente Piano è strutturato in una parte generale, che comprende:

- l'indicazione del quadro normativo di riferimento;
- l'elenco delle ipotesi di reato prese in esame;
- la descrizione della metodologia seguita per l'elaborazione del piano;
- l'individuazione delle misure di carattere generale valide per tutti i processi che caratterizzano l'attività dell'Ordine;

La parte speciale relativa al rischio relativo alla corruzione è analizzato dettagliatamente nella nuova III sezione PIAO che comprende precise mappature di valutazione del rischio

## **1.3 - DESTINATARI DEL PIANO**

Sulla base delle indicazioni contenute nella Legge n. 190/2012 e nel PNA aggiornato a seguito della determinazione n. 12/2015 sono stati identificati, nei limiti della compatibilità, quali destinatari del PTPC: 1. i componenti del Consiglio dell'Ordine; 2. il personale dell'Ordine; 3. i componenti delle Commissioni, anche quando non componenti del Consiglio, e del CPO; 4. i consulenti; 5. il Revisore Unico dell'Ordine; 6. i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture.

Attualmente il Consiglio dell'Ordine è composto da un numero di Consiglieri pari a 11; per i relativi dati relativi si rinvia al link: <https://www.ordineavvocatiravenna.it/composizione-del-consiglio>

L'Ordine dispone di 2 dipendenti.

Inoltre si avvale, all'occorrenza, della collaborazione di consulenti esterni.

Per i dati degli uffici dell'Ordine si rinvia al link: [https://www.ordineavvocatiravenna.it/segreteria-e-orari\\_21c7.html](https://www.ordineavvocatiravenna.it/segreteria-e-orari_21c7.html)

L'Ordine nella Consiliatura 2019-2022 ha istituito alcune Commissioni per la cui individuazione nonché per i dati ad esse relativi si rinvia al link:

[https://www.ordineavvocatiravenna.it/commissioni-consiliari\\_14c5.html](https://www.ordineavvocatiravenna.it/commissioni-consiliari_14c5.html)

Destinatari del presente piano sono altresì tutti i soggetti che a diverso titolo intrattengono rapporti contrattuali con l'Ordine inclusi i soggetti terzi parte di contratti di fornitura e servizi nonché di consulenza.

A tutti i soggetti sopra elencati ed indicati, è fatto obbligo di osservare le norme e le disposizioni contenute nel presente Piano nonché quelle del Codice di Comportamento che ne costituisce parte integrante e sostanziale e per il quale si rinvia al link:

[https://www.ordineavvocatiravenna.it/files/00265/codice\\_di\\_comportamento\\_dei\\_dipendenti.pdf](https://www.ordineavvocatiravenna.it/files/00265/codice_di_comportamento_dei_dipendenti.pdf)

## **2 - QUADRO NORMATIVO**

Il quadro normativo definisce il complesso delle regole che devono essere seguite nel corso della stesura del PTPC.

Di seguito si riporta un elenco esemplificativo ancorché non esaustivo dei principali provvedimenti normativi considerati nel corso della predisposizione del PTPC, costituiti da:

- legge 6 novembre 2012, n. 190, nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016;
- Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato in data 11 settembre 2013 con la delibera dell'ANAC n. 72/2013 ed i relativi allegati (in appresso anche solo "PNA"), oggi aggiornato a seguito della Determinazione ANAC n. 12/2015 del 28/10/2015 ed ulteriormente aggiornato con la Delibera n. 831/2016 del 3 agosto 2016 - Piano Nazionale Anticorruzione 2016;
- decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016;
- decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- 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";
- Piano Nazionale Anticorruzione 2016 approvato con Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016;
- delibera ANAC n. 1309/2016 del 28/12/2016 "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 c. 2 d.lgs. 33/2013";
- delibera ANAC n. 1310/2016 del 28/12/2016 "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";
- delibera ANAC n. 75 del 24/10/2013 del recante "Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni";
- 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";
- delibera ANAC n. 1134 del 8 novembre 2017 di approvazione delle "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";
- delibera ANAC n. 1208/2017 del 22 novembre 2017 "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione";
- delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione".;
- Decreto-legge n. 80/2021 "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";
- Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022 approvati in data 2 febbraio 2022 dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Nella predisposizione del Piano sono state considerate, per le parti che disciplinano le regole di comportamento che devono essere osservate da parte dei dipendenti pubblici, le disposizioni seguenti:

- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- DPR 16 aprile 2013, n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165";
- deliberazione ANAC (ex CIVIT) n. 75/2013 "Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni" - (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001);
- determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 recante "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)";
- legge 30 novembre 2017, n. 179 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

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

- legge professionale forense 31 dicembre 2012, n. 247;
- 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 e le sue successive modifiche;
- decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni";
- legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";
- decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012;
- decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" convertito in legge n. 125 del 30 ottobre 2013;
- D.Lgs 25 maggio 2016, n. 97 entrato in vigore il 23/06/2016 e recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";
- delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 di approvazione del piano nazionale anticorruzione.

### **3 - ELENCO DEI REATI**

Si è fatto riferimento ad un'accezione ampia di corruzione, prendendo in considerazione i reati contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale e, più in generale, tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, potrebbe emergere un malfunzionamento dell'Ordine a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo. Nel corso dell'analisi del rischio sono stati considerati tutti i delitti contro la pubblica amministrazione e, considerate le attività svolte dall'Ordine, in fase di elaborazione dello strumento, l'attenzione si è focalizzata in particolare sulle seguenti tipologie di reato.

- a. Art. 314 c.p. - Peculato
- b. Art. 316 c.p. - Peculato mediante profitto dell'errore altrui
- c. Art. 317 c.p. - Concussione
- d. Art. 318 c.p. - Corruzione per l'esercizio della funzione
- e. Art. 319 c.p. - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio
- f. Art. 319 ter c.p. - Corruzione in atti giudiziari
- g. Art. 319 quater c.p. - Induzione indebita a dare o promettere utilità
- h. Art. 320 c.p. - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio
- i. Art. 318 c.p.- Istigazione alla corruzione
- j. Art. 323 c.p. - Abuso d'ufficio
- k. Art. 326 c.p. - Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio
- l. Art. 328 c.p. - Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare n. 1 del 25.01.2013, ha spiegato che il concetto di corruzione contenuto nella l. n. 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11.09.2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica: *“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., 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 - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”*.

#### **4 - LA METODOLOGIA SEGUITA - ANALISI CONTESTO ESTERNO ED INTERNO**

Nel corso del 2020 l'Ordine ha aderito alla “RETE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA” istituito dalla Giunta Regionale dell'Emilia Romagna in attuazione dell'art. 15 della legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18 *“Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili”* che, oltre ad altri obiettivi, persegue la migliore attuazione delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, volte a rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, in particolare attraverso

l'adozione e l'attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione nonché la migliore attuazione delle disposizioni del 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”*, volte a garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

## **Analisi del contesto esterno economico e criminologico**

L'analisi del contesto esterno si è giovata del prodotto della collaborazione inter istituzionale realizzata nell'ambito della “Rete per l'Integrità e la Trasparenza” – promossa dalla Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 15 L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 (Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili) – volto a condividere, tra tutti i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza degli enti aderenti, tra i quali l'Ordine degli Avvocati di Ravenna, documenti e criteri di riferimento per la descrizione del contesto socio-economico e criminologico del territorio regionale emiliano-romagnolo, in fase di aggiornamento dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

I dati e le informazioni riportati nel presente paragrafo sono pertanto stati forniti dall'Ufficio Studi di Unioncamere prima della conclusione dell'anno 2021.

### **1) Contesto economico**

#### **Prospettive economiche globali**

Il quadro di ipotesi che emerge dagli “Scenari” di Prometeia è quello di una veloce fuoriuscita dalla crisi pandemica con un prodotto mondiale che recupera i livelli del 2019 nel corso del 2021.

Sono forti le differenze nell'evoluzione della congiuntura: in particolare alla forza dell'economia cinese, che mostra un notevole ritmo di espansione nel 2021, e di quella americana in forte ripresa, si contrappone una leggermente minore dinamicità dell'attività nell'Unione europea. Il commercio mondiale, crollato nel 2020, si sta riprendendo nel 2021 con il rimbalzo dell'attività, che proseguirà nel 2022. La forza della ripresa ha generato una spinta inflazionistica che dalle materie prime e dai trasporti (noli internazionali in particolare) è giunta ai prezzi al consumo, giudicata per ora temporanea dalle banche centrali che manterranno una politica accomodante. Un aumento dei tassi sul dollaro potrebbe peggiorare le condizioni del credito per l'economia mondiale e ne soffrirebbero maggiormente i paesi più esposti sul fronte debitorio, alcuni dell'Unione, e in particolare gli emergenti non produttori di materie prime. Anche in Italia la ripresa si rafforza.

### **2) Contesto criminologico**

#### **Evoluzione dei fenomeni di illegalità in Emilia-Romagna collegati alla criminalità organizzata e di tipo mafioso**

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine<sup>1</sup>, rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa

---

<sup>1</sup> Si intendono i luoghi dove il fenomeno mafioso è nato e si è sviluppato storicamente, ovvero in alcune aree circoscritte del Mezzogiorno d'Italia. Più precisamente, la Sicilia occidentale per quanto riguarda cosa nostra, la Calabria meridionale in relazione alla 'ndrangheta, il Napoletano con riferimento alla camorra. Per rimanere ancora nell'ambito delle mafie autoctone, a queste occorre

e consolidata nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

Come è noto, i casi più evidenti di espansione mafiosa sono emersi soprattutto in Lombardia e in Piemonte, pur essendo ormai molti, in Italia, i territori considerati a rischio di infiltrazione mafiosa o che mostrano criticità addirittura paragonabili alle regioni appena ricordate.

In Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti - e, fra questi, soprattutto nel traffico degli stupefacenti -, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

Fra le novità più significative di questo scenario, innanzitutto occorre ricordare la progressione delle attività mafiose nell'economia legale - specie nel settore edile e commerciale - e, parallelamente, lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.). A rendere tale quadro più complesso ricorre, inoltre, la presenza di gruppi criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

Secondo le recenti indagini giudiziarie, il nostro territorio oggi sembrerebbe essere quindi di fronte a un fenomeno criminale e mafioso in via di sostanziale mutamento: non più isolato dentro i confini dei traffici illeciti come è avvenuto in passato, ma ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare - quando necessario - i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, di recente la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso un giudizio particolarmente severo sull'Emilia-Romagna, rappresentandola infatti come una regione che addirittura avrebbe maturato «i tratti tipici dei territori infestati dalla cultura mafiosa [...], dove il silenzio e l'omertà [oramai] caratterizzano l'atteggiamento della società civile» [DNA 2016, p. 487-88].

In realtà, contrariamente a un'idea ricorrente nel dibattito pubblico di questi anni, che in qualche modo è avvalorata persino dalla dichiarazione della DNA appena richiamata, secondo cui la presenza delle mafie in regione - e più in generale nel Nord Italia - sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questa pericolosa presenza criminale, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti il contrario. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema. Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà

---

aggiungere la sacra corona unita, costituitasi in tempi più recenti nella Puglia meridionale, ma, come è noto, anch'essa, come le altre, si è espansa sia all'interno della regione dove ha avuto origine che in altre regioni.

ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive<sup>2</sup>.

Sebbene sia riduttivo limitare l'attenzione a queste due mafie, poiché altre organizzazioni criminali - non tutte di tipo mafioso - sembrerebbero operare all'interno della nostra regione (comprese quelle straniere), le mafie di origine calabrese e campana, come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, in effetti sono le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Se ciò è vero, tuttavia va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico legale al fine di accumulare ricchezza e potere. A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti - mafiosi e non - soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

Rimandando agli approfondimenti realizzati nel corso degli ultimi vent'anni sugli sviluppi della criminalità organizzata in Emilia-Romagna<sup>3</sup>, attraverso l'analisi dei dati riguardanti i reati rilevati dalle forze di polizia, in questa sezione della relazione si intende dare conto, in modo sintetico, della presenza, dell'intensità e degli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. Come si vedrà meglio dopo, si tratta di attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate - proprio per questa loro peculiarità - attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune. In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni<sup>4</sup>; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari<sup>5</sup>; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti<sup>6</sup>; lo sfruttamento e il favoreggiamento

---

<sup>2</sup> È quanto emerso da una ricca e articolata indagine demoscopica condotta nel 2012 nell'ambito delle attività del Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna, la quale ha rappresentato per diverso tempo l'unica esperienza di ricerca condotta nel nostro paese sulla percezione e rappresentazione sociale delle mafie. A distanza di molti anni e dopo le note vicende che recentemente hanno visto la nostra regione al centro di alcune importanti indagini giudiziarie per mafia, oggi varrebbe la pena riproporre un'indagine simile, non solo per comprendere come è mutato l'atteggiamento collettivo rispetto ai fenomeni di cui qui si discute, ma anche per valutare e programmare in maniera più mirata le linee di intervento regionali in materia di legalità.

<sup>3</sup> Sono moltissimi gli studi, le analisi e le ricerche empiriche sulla presenza mafiosa nel territorio regionale realizzate sia direttamente dalla Regione o a cui quest'ultima ha indirettamente contribuito sia nell'ambito di programmi autonomi di ricerche accademiche. Qui occorre ricordare i seguenti numeri monografici dei Quaderni di città sicure realizzati nell'ambito delle attività dell'ex Servizio politiche per la sicurezza urbana e la polizia locale (già Progetto "Città Sicure") e dell'attuale Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna: n. 11b (1997); n. 29 (2004); n. 39 (2012); n. 41 (2016); n. 42 (2018). Per un elenco esaustivo delle pubblicazioni sulla criminalità organizzata dedicate alla nostra regione rimandiamo al sito internet della Biblioteca dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, in particolare alla sezione "Criminalità e sicurezza" ([www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita](http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita)).

<sup>4</sup> L'estorsione è una tipica attività mafiosa realizzata solitamente ai danni di operatori economici, benché possano configurarsi come estorsioni anche atti criminali non necessariamente commessi con il metodo mafioso. Nel nostro ordinamento non è previsto il reato di estorsione organizzata (ad esempio quella di tipo mafioso), ma l'unica norma penale che lo sanziona comprende diverse possibilità estorsive, compresa appunto quella organizzata e mafiosa.

<sup>5</sup> Nelle analisi sulle mafie questi reati generalmente sono utilizzati come indicatori di controllo mafioso del territorio.

<sup>6</sup> Come è noto, quello della droga è un mercato complesso e articolato, all'interno del quale si muovono potenti organizzazioni criminali che ne stabiliscono l'andamento e la gestione a qualunque livello. Dal narcotraffico le organizzazioni criminali traggono enormi guadagni che investono nell'economia legale, acquisendo, attraverso complicate attività di riciclaggio, esercizi commerciali, quote azionarie, immobili, aziende di vario tipo, e così via.

della prostituzione<sup>7</sup>; i furti e le rapine organizzate<sup>8</sup>; i reati di ricettazione<sup>9</sup>; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione<sup>10</sup>; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito<sup>11</sup>; l'usura<sup>12</sup>.

La tabella 1 riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2019 perché sospettate di aver commesso questi reati per dieci reati dello stesso tipo con autore noto denunciati nel medesimo periodo di tempo<sup>13</sup>.

A conferma di quanto si diceva prima, ciascuna fattispecie criminale presa in considerazione presenta un carattere inequivocabilmente associativo, visto che il rapporto che si riscontra fra il numero degli autori e quello dei delitti denunciati è regolarmente a favore dei primi<sup>14</sup>.

Il quadro che emerge per la nostra regione si può riassumere nel modo seguente: per dieci reati dello stesso tipo denunciati nel periodo preso in esame, nel caso dell'associazione a delinquere sono state denunciate 87 persone, 30 nel caso degli omicidi di mafia, 17 nel caso delle estorsioni, 15 nel caso dei danneggiamenti e degli attentati dinamitardi e incendiari, 19 nel caso dei reati riguardanti gli stupefacenti, 27 nel caso dello sfruttamento della prostituzione, 21 nel caso dei furti e delle rapine organizzate, 15 nel caso della ricettazione, 14 nel caso delle truffe, delle frodi e della contraffazione, 24 nel caso dell'usura e 27 nel caso del riciclaggio (v. tabella 1).

Se, come si è appena visto, in genere il carattere associativo di questi reati è evidente, più incerto invece risulta il metodo con cui sono stati compiuti in quanto allo stato attuale le informazioni disponibili non consentono di approfondire tale aspetto. Vero è che molti di essi rientrano nella sfera di

---

<sup>7</sup> Al pari del mercato della droga, anche quello della prostituzione è un mercato estremamente complesso, in continua evoluzione e fiorente. Come è noto, nel nostro paese la prostituzione non è proibita, né è proibito l'acquisto di prestazioni sessuali a pagamento, ma sono invece punite tutta una serie di condotte collaterali che in qualche modo favoriscono o incoraggiano questo tipo di attività. Lo sfruttamento della prostituzione, così come il favoreggiamento, l'induzione o il reclutamento, sono infatti attività criminali esercitate da soggetti che dal meretricio di altre persone - di solito donne, benché esista anche una prostituzione maschile e, soprattutto, transessuale e minorile - traggono un vantaggio economico personale. Attività criminali alla cui base vi è spesso un esteso ricorso alla violenza nei confronti delle persone sfruttate che si estrinseca in svariati modi: dalle minacce alle intimidazioni, dalla coercizione fisica all'usura, e così via. (Quello della prostituzione è un settore di attività molto variegato, al cui interno naturalmente non è raro incontrare persone che svolgono l'attività della prostituzione libere dallo sfruttamento e perciò che sono in grado di gestirsi autonomamente, si pensi ad esempio a quante svolgono questa attività soltanto in modo saltuario).

<sup>8</sup> Per furti e rapine organizzate intendiamo i seguenti reati: furti di opere d'arte e di materiale archeologico; furti di automezzi pesanti trasportanti merci; rapine in banca, negli uffici postali e negli esercizi commerciali. Come si può vedere, tra le molteplici forme che possono assumere i furti e le rapine, quelli appena elencati sono senz'altro quelli che richiedono una elevatissima capacità professionale e organizzativa per essere commessi.

<sup>9</sup> Quello della ricettazione è un universo complesso e variegato, all'interno del quale si muovono soggetti che di solito svolgono l'attività di ricettazione in modo abituale, comprando la maggior parte degli oggetti rubati e reintroducendoli, attraverso varie strade, talvolta nel mercato legale, altre in quello illegale. La ricettazione è pertanto un'attività generalmente organizzata che funziona attraverso una rete di ladri, fiancheggiatori, distributori, acquirenti, ecc.

<sup>10</sup> All'interno del Codice penale, truffe, frodi e contraffazioni rappresentano fattispecie distinte, ma poiché presentano alcuni tratti essenziali in comune qui sono state considerate come un unico fenomeno criminale. Tutte le fattispecie in questione, infatti, denotano comportamenti fraudolenti a danno di qualcuno e ricadono nella sfera della cosiddetta criminalità economica. Questi reati sono cresciuti costantemente negli ultimi anni, alimentando una vera e propria industria criminale - spesso a carattere transnazionale - in grado di danneggiare, come del resto si può immaginare, in modo sensibile l'economia legale.

<sup>11</sup> Il riciclaggio di denaro è il processo con cui si nasconde l'origine illecita dello stesso per introdurlo successivamente nelle attività economiche legali, condizionando in questo modo la stabilità, l'integrità, le condizioni di corretto funzionamento e di concorrenza dei mercati finanziari e, in generale, del contesto economico-sociale. Poiché è a questo tipo di attività che la criminalità organizzata - ma non solo - ricorre per bonificare i propri capitali, il riciclaggio costituisce in qualche modo l'attività terminale di una serie di altre attività criminali, solitamente organizzate, da cui di fatto tali capitali provengono (il riciclaggio, infatti, presuppone sempre un reato precedente, come ad esempio il traffico degli stupefacenti). Per riciclare la criminalità si serve di solito di professionisti (avvocati, contabili, notai, ecc.), i quali possono sia essere strutturati nell'organizzazione, dedicandosi in modo esclusivo al riciclaggio dei proventi illeciti del sodalizio a cui appartengono, oppure lavorare dall'esterno, offrendo appunto servizi di riciclaggio a chiunque sia disposto a pagarli. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene attraverso varie fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

<sup>12</sup> Anche quello dell'usura è un universo variegato, all'interno del quale agiscono diversi soggetti, tra i quali certamente un ruolo rilevante lo ricoprono le mafie.

<sup>13</sup> L'analisi si ferma al 2019 perché i dati del 2020 - gli ultimi disponibili - sono poco confrontabili con gli anni precedenti a causa di un crollo generale e significativo dei reati dovuto alle misure restrittive adottate dal Governo per contenere la pandemia.

<sup>14</sup> Ciò si verifica a qualsiasi livello territoriale preso in considerazione e per ogni anno del periodo considerato, il che dimostra l'intrinseco e strutturale tratto associativo di tali attività criminali.

competenza delle direzioni distrettuali antimafia, tuttavia, non avendo indicazioni precise in proposito, è preferibile considerarli indicatori o «reati-spia» che attestano la presenza generica di una criminalità organizzata di tipo strutturata nel territorio piuttosto che esclusivamente mafiosa.

Di ciascuno di questi reati, nelle sezioni successive della presente relazione si esamineranno gli sviluppi e il peso che hanno avuto nella nostra regione e nelle sue province in un arco temporale di dieci anni: dal 2010 al 2019, che corrisponde al periodo più recente per cui i dati sono disponibili<sup>15</sup>.

**TABELLA 1:**

Numero di persone denunciate o arrestate dalle forze di polizia ogni dieci reati denunciati con autore noto in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Distinzione per alcune fattispecie delittuose. Periodo 2010-2019

	Emilia-Romagna	Italia	Nord-Est
Associazione a delinquere	87	91	76
Omicidi di mafia	30	57	30
Estorsioni	17	20	17
Danneggiamenti, attentati	15	16	15
Produzione, traffico e spaccio di stupefacenti	19	20	20
Sfruttamento della prostituzione	27	27	26
Furti e rapine organizzate	21	21	20
Ricettazione	15	15	16
Truffe, frodi e contraffazione	14	16	14
Usura	24	27	21
Riciclaggio e impiego di denaro illecito	27	25	27

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

## Il quadro della criminalità organizzata e mafiosa in Emilia-Romagna e nelle sue province

Per ciascuno dei reati selezionati, nella tabella 2 è riportata la somma delle denunce rilevate dalle forze di polizia tra il 2010 e il 2019, il tasso di variazione medio annuale e il tasso medio di delittuosità calcolato su 100 mila abitanti. Al fine di contestualizzare la posizione dell'Emilia-Romagna rispetto a tali fenomeni, nella tabella sono riportati anche i dati che riguardano l'Italia e il Nord-Est, ovvero la ripartizione territoriale di cui è parte.

Come si può osservare, nel decennio esaminato in Emilia-Romagna sono stati denunciati complessivamente quasi 180 mila delitti associativi, corrispondenti a circa il 7% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a oltre il 43% di quelli denunciati nel Nord-Est<sup>16</sup>.

Prestando attenzione alla loro composizione numerica, si può notare innanzitutto che le *truffe, le frodi e la contraffazione* costituiscono i reati più diffusi fra tutti quelli esaminati: con quasi 115 mila casi denunciati, di cui circa il 95% sono costituiti da truffe e frodi (comprese quelle informatiche), essi infatti assorbono oltre due terzi della massa delle denunce qui esaminate. Decisamente meno frequenti, ma comunque rilevanti sul piano numerico, sono poi i reati che riguardano gli *stupefacenti* e la *ricettazione*: per quanto riguarda i primi, nel periodo considerato in regione ne sono stati denunciati quasi 26 mila, in gran parte riguardanti lo spaccio, mentre di reati riguardanti la ricettazione ne sono stati denunciati quasi 18 mila. Ancora meno frequenti sono i *furti e le rapine organizzate*, che infatti ammontano a oltre 6.000 denunce, e le *estorsioni*, il cui ammontare è pari a quasi 6 mila casi. I *danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari* sono circa 3.700, i reati di *sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione* oltre mille, i reati riguardanti il *riciclaggio e l'usura* quasi 1.400, di cui più di 1.000 riguardanti il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito. I casi di *associazione a delinquere*, infine, sono poco più di 300, di cui solo 4 di tipo mafioso. (Per completezza, si segnala un solo caso di *omicidio per motivi di mafia*, consumatosi nella provincia di Parma nel 2010; questo omicidio rappresenta l'unico di stampo mafioso consumatosi nel Nord-Est).

<sup>15</sup> Proprio per una loro caratteristica intrinseca, i dati ricavati da denunce non danno conto della parte "sommersa" dei fenomeni considerati e per questa ragione, più che riflettere l'effettivo livello di criminalità, i dati delle denunce, per un verso, esprimono la tendenza dei cittadini a denunciare e, per l'altro, dimostrano l'efficacia delle forze di contrasto delle organizzazioni criminali.

<sup>16</sup> Sugli oltre 2 milioni di reati denunciati complessivamente in regione nei dieci anni considerati, i reati che qui abbiamo definito "associativi" da soli costituiscono circa il 7%.

**TABELLA 2:**

Reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Periodo 2010-2019 (nr. complessivo dei reati denunciati; tasso di variazione medio annuale; tasso di delittuosità medio per 100.000 abitanti).

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST		
	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.
Truffe, frodi e contraffazione	114.171	7,9	258,1	1.533.289	8,2	254,5	274.894	9,8	237,1
Stupefacenti	25.841	2,4	58,4	355.472	2,1	59,0	58.959	2,4	50,8
Ricettazione e contrabbando	17.913	-3,5	40,5	230.420	-4,2	38,3	37.242	-3,8	32,1
Furti e rapine organizzate	6.106	-5,1	13,8	82.014	-6,9	13,6	11.334	-4,4	9,8
Estorsioni	5.768	11,4	13,0	80.529	5,2	13,4	11.538	9,3	10,0
Danneggiamenti, attentati	3.743	-2,1	8,5	95.934	-2,5	15,9	8.066	-2,3	7,0
Sfruttamento della prostituzione	1.072	-9,8	2,4	10.523	-11,4	1,7	2.166	-9,0	1,9
Riciclaggio	1.008	12,0	2,3	17.033	4,1	2,8	2.532	8,9	2,2
Usura	369	17,1	0,8	3.466	-5,5	0,6	635	4,7	0,5
Associazione a delinquere	321	5,3	0,7	8.370	-4,0	1,4	1.059	-3,1	0,9
Omicidi di mafia	1	-100,0	0,0	469	-4,7	0,1	1	-100,0	0,0
<b>Totale delitti associativi</b>	<b>176.313</b>	<b>5,0</b>	<b>398,6</b>	<b>2.417.519</b>	<b>4,8</b>	<b>401,3</b>	<b>408.426</b>	<b>6,4</b>	<b>352,2</b>

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Considerati complessivamente, questi reati nella nostra regione sono cresciuti in media di cinque punti percentuali ogni anno (di 5,9 nell'ultimo biennio), in Italia di 4,8 (di 6 nell'ultimo biennio) e nel Nord-Est di 6,4 punti (di 9,3 nell'ultimo biennio).

Più in particolare, limitando lo sguardo all'Emilia-Romagna, nel decennio esaminato, il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno (di 33 solo nell'ultimo biennio), quello di riciclaggio di 12 (di 38 nell'ultimo biennio), le estorsioni di 11 (benché nell'ultimo biennio siano diminuite di oltre 4 punti), le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8 (di 13 nell'ultimo biennio), il reato di associazione a delinquere di 5 (benché nell'ultimo biennio sia diminuito di 22 punti), i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti (benché nell'ultimo biennio siano diminuiti di 2 punti percentuali).

Diversamente da questi reati, ancora nel decennio esaminato, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi nel decennio considerato sono diminuiti in media di 2 punti percentuali all'anno (di 21 solo nell'ultimo biennio), i reati di ricettazione e di contrabbando di quasi 4 punti (di 22 nell'ultimo biennio), i furti e le rapine organizzate di 5 (di quasi 13 nell'ultimo biennio) e il reato di sfruttamento della prostituzione di 10 (anche se nell'ultimo biennio ha registrato una crescita di 6 punti) (v. tabella 2).

Come si può osservare nella tabella successiva (v. tabella 3), la tendenza di questi reati non è stata omogenea nel territorio della regione.

I rilievi esposti nella tabella, in cui sono esposti gli andamenti medi per provincia dei reati durante il decennio, si possono così sintetizzare:

1. nella provincia di *Piacenza* sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);
2. la provincia di *Parma* ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;

3. la provincia di *Reggio Emilia* ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;
4. la provincia di *Modena* ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate e i reati di ricettazione e di contrabbando;
5. nella provincia di *Bologna* si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;
6. nella provincia di *Ferrara* sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;
7. la provincia di *Ravenna* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
8. la provincia di *Forlì-Cesena* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;
9. la provincia di *Rimini* registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

**TABELLA 3:**

Andamento dei reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tasso di variazione medio annuale)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Usura	<b>17,1</b>	0,0	93,2	0,0	7,8	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Riciclaggio	<b>12,0</b>	22,1	15,0	78,1	19,8	3,4	0,0	34,7	100,7	60,8
Estorsioni	<b>11,4</b>	15,3	11,6	17,7	12,9	17,7	12,3	12,9	12,8	11,0
Truffe, frodi e contraffazione	<b>7,9</b>	9,1	7,8	11,1	7,7	8,2	12,7	8,0	4,3	6,2
Associazione a delinquere	<b>5,3</b>	0,0	0,0	0,0	2,6	28,9	0,0	0,0	153,7	0,0
Stupefacenti	<b>2,4</b>	11,3	8,8	1,4	2,7	1,9	7,0	3,9	2,2	0,2
Sfruttamento della prostituzione	<b>-9,8</b>	29,4	94,4	22,3	-6,3	-8,8	-4,3	6,9	-17,3	-18,8
Furti e rapine organizzate	<b>-5,1</b>	1,0	-2,1	-5,3	2,6	-4,6	1,1	-7,5	-8,1	-2,9
Ricettazione e contrabbando	<b>-3,5</b>	-1,0	-2,0	-4,2	0,9	-2,4	-1,7	-2,8	-4,7	-4,8
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	<b>-2,1</b>	0,3	7,4	1,6	-0,7	-0,6	7,9	-2,1	-9,3	5,4
Omicidi di mafia	<b>-100,0</b>	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	<b>5,0</b>	6,7	6,1	6,5	5,5	5,2	8,6	4,5	2,1	2,5

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Interessante è il quadro che emerge di questi reati osservandone l'incidenza sulla popolazione residente (c.d. tassi di delittuosità su 100 mila residenti).

Come si può osservare ancora nella tabella 2, l'Emilia-Romagna detiene tassi di delittuosità superiori alla media italiana per quanto riguarda le truffe, le frodi e la contraffazione (258,1 vs 254,5 ogni 100 mila abitanti), i reati di ricettazione e di contrabbando (40,5 vs 38,3) e i reati di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione (2,4 vs 1,7 ogni 100 mila abitanti). Tassi inferiori a quelli dell'Italia, la nostra regione li registra invece in relazione ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari (8,5 vs 15,9 ogni 100 mila abitanti), al reato di associazione a delinquere (0,7 vs 1,4), ai reati riguardanti gli stupefacenti (58,4 vs 59), al riciclaggio e impiego di denaro illecito (2,3 vs 2,8 ogni 100 mila abitanti) e alle estorsioni (13 vs 13,4 ogni 100 mila abitanti). Per tutti gli altri reati, i tassi della nostra regione sono sostanzialmente in linea con quelli italiani (furti e rapine organizzate: circa 14 ogni 100 mila abitanti; usura: meno di 1 ogni 100 mila abitanti; omicidi di mafia: quasi 0 ogni 100 mila abitanti).

Rispetto al Nord-Est, invece, la nostra regione detiene tassi di delittuosità sopra la media per la maggior parte dei reati considerati (fatta eccezione per i reati meno frequenti, come l'associazione a delinquere, gli omicidi di mafia, l'usura e il riciclaggio, rispetto ai quali i tassi della nostra regione sono sostanzialmente in linea con il resto della ripartizione geografica a cui appartiene).

Nella tabella successiva sono riportati i tassi medi di delittuosità ogni 100 mila residenti per singola provincia, da cui si può dedurre in quali territori questi reati incidono in misura maggiore rispetto alla media regionale.

**TABELLA 4:**

Incidenza dei reati denunciati dalle forze di polizia nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100.000 residenti)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Truffe, frodi e contraffazione	<b>258,2</b>	203,0	259,4	201,6	214,6	338,7	221,5	270,5	234,1	292,6
Stupefacenti	<b>58,4</b>	51,9	45,6	39,8	44,6	73,5	52,2	83,9	49,2	80,5
Ricettazione e contrabbando	<b>40,5</b>	28,5	44,4	27,2	29,1	52,4	30,4	54,3	32,3	57,5
Furti e rapine organizzate	<b>13,8</b>	12,1	14,9	10,7	11,4	18,9	10,5	14,1	9,7	16,7
Estorsioni	<b>13,0</b>	11,1	14,6	9,7	8,8	17,9	9,5	11,8	12,1	18,3
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	<b>8,5</b>	4,9	7,7	9,0	7,0	10,5	8,8	9,9	5,6	10,3
Sfruttamento della prostituzione	<b>2,4</b>	2,2	1,1	1,3	1,8	2,7	2,6	5,0	2,7	2,6
Riciclaggio	<b>2,3</b>	1,8	1,6	1,6	4,7	1,7	1,2	2,6	1,6	2,6
Usura	<b>0,8</b>	0,6	3,1	1,2	0,6	0,5	0,2	0,3	0,5	0,7
Associazione a delinquere	<b>0,7</b>	0,7	0,7	0,4	0,5	0,8	0,4	0,7	0,7	0,7
Omicidi di mafia	<b>0,0</b>	0,0	0,023	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>398,8</b>	<b>316,8</b>	<b>393,1</b>	<b>302,5</b>	<b>323,0</b>	<b>517,5</b>	<b>337,4</b>	<b>453,2</b>	<b>348,4</b>	<b>482,4</b>

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

In questo caso, il quadro che emerge si può così sintetizzare:

1. i tassi di delittuosità della provincia di *Piacenza* sono inferiori alla media della regione per tutti i reati considerati (tranne che per il reato di associazione a delinquere il quale risulta in media con quello della regione);
2. la provincia di *Parma* detiene tassi di delittuosità più elevati della media regionale rispetto alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati di ricettazione e di contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni e all'usura (va ricordato, inoltre, che l'unico omicidio di mafia avvenuto negli ultimi nove anni in regione, è stato commesso in questa provincia);
3. la provincia di *Reggio Emilia* ha tassi superiori alla media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi, oltre che all'usura;
4. tassi superiori alla media la provincia di *Modena* li registra rispetto al reato di riciclaggio;
5. la provincia di *Bologna* detiene tassi superiori alla media regionale riguardo alle maggior parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e ai reati di associazione semplice e mafiosa;
6. la provincia di *Ferrara* registra valori medi più elevati della media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari e allo sfruttamento della prostituzione;
7. la provincia di *Ravenna* ha tassi di delittuosità superiori alla media riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio;
8. la provincia di *Forlì-Cesena* ha tassi superiori alla media riguardo al reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;

9. Rimini, come la provincia di Bologna e di Ravenna, detiene tassi di delittuosità più alti della media regionale per la gran parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio.

### **Controllo del territorio, gestione di traffici illeciti, reati economico-finanziari**

Una sintesi utile di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla tavola 5. La tavola illustra tre diversi indici che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione. In particolare, gli indici sono stati ottenuti dai reati esaminati più sopra in modo dettagliato, i quali, seguendo quanto è noto in letteratura, sono stati raggruppati in tre diversi ambiti in cui agiscono i gruppi criminali: l'ambito del controllo del territorio; l'ambito della gestione dei traffici illeciti; l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie.

Nel primo ambito - quello che lo studioso statunitense, Anton Block, negli anni '30 chiamava "*Power Syndacate*" - ricadono una serie di reati-spie che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali. Queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo. Nel caso specifico, afferiscono a questo ambito gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari.

Nella sfera della gestione dei traffici illeciti - chiamata da Anton Block "*Enterprise Syndacate*" - ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse - sia nei territori di origine delle mafie che altrove - dove insistono grandi agglomerati urbani e dimostrano la capacità da parte del crimine organizzato di realizzare e organizzare traffici illeciti particolarmente complessi.

Nella sfera delle attività criminali economiche-finanziarie ricadono i reati di riciclaggio, di usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono a essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente più attivi e coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo delle professioni non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali offrono prestazioni specialistiche: i cosiddetti colletti bianchi.

Come si può osservare nella tabella, il valore dell'indice che attesta il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia, ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del Nord-Est. Il tasso di delittuosità per questo tipo di attività criminale per la nostra regione è di 22,2 ogni 100 mila abitanti, quello dell'Italia di 30,8 mentre quello del Nord-Est di 17,9 ogni 100 mila abitanti.

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molti più elevati di quelli Nord-Est. In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9, mentre quello del Nord-Est di 94,9 ogni 100 mila abitanti), mentre per quanto riguarda l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5, mentre quello del Nord-Est 240,6).

Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e Rimini. In particolare, nella provincia di Parma risultano più elevati i tassi che afferiscono agli ambiti del controllo del territorio e delle attività criminali economiche-finanziarie, mentre nelle Province di Bologna, Ravenna e Rimini si registrano tassi più elevati della media rispetto a tutte e tre gli ambiti criminali.

**TABELLA 5:**

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Power Syndacate", "Enterprise Syndacate" e delle attività criminali economiche-finanziarie. Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100 mila residenti; indice di variazione media annuale del periodo; indice di variazione del biennio 2018-2019).

	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2
Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	23,0	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	264,1	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3	79,0	-2,0	3,9	204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1	86,9	1,1	-2,2	219,9	7,8	12,3
Bologna	29,2	8,1	11,0	147,5	-1,3	-15,4	340,9	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5	95,8	2,1	-5,4	223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9	157,3	-0,6	-10,1	273,4	7,9	20,6
Forli-Cesena	18,4	3,3	-4,6	93,8	-2,1	-29,8	236,2	4,3	9,9
Rimini	29,2	7,8	-38,6	157,3	-2,8	0,6	295,9	6,3	4,7

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

## Analisi del contesto interno

L'Ordine degli Avvocati è un Ente pubblico non economico a carattere associativo istituito per garantire il rispetto dei principi previsti dall'ordinamento della professione forense e delle regole deontologiche, con finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione ed al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale nell'ambito del circondario.

L'Ordine ha l'esclusiva rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura nel circondario e promuove i rapporti con istituzioni e Pubblica Amministrazione.

L'Ordine degli Avvocati di Ravenna oltre ad offrire servizi ai propri iscritti, come istituzionalmente previsto, si è attivato e si attiva anche nella prestazione di servizi in favore della collettività.

La spinta verso una giustizia sempre più veloce e ottimizzata si evince dallo sforzo prestato per la realizzazione del PCT, alla cui implementazione l'Ordine di Ravenna ha dedicato molta attenzione e consistenti energie.

Non sono mancati momenti di attiva collaborazione, per il miglioramento del servizio giustizia, con il Tribunale e con la Procura della Repubblica ed altri soggetti privati di concerto individuati

Impulso è stato dato anche alla comunicazione e all'informazione del cittadino: è attivo nel Palazzo di Giustizia l'URP in cui anche l'Ordine opera con i propri sportelli per informare su attività svolte, procedure gestite e per richiedere il Patrocinio a spese dello Stato.

Come previsto dalla normativa vigente l'Ordine ha istituito suoi organismi, aventi natura non autonoma, ma dipartimentale; nello specifico:

- **L'ORGANISMO DI MEDIAZIONE PRESSO IL TRIBUNALE DI RAVENNA**

Ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. n. 28/2010 è stato istituito dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna l'Organismo di Mediazione presso il Tribunale di Ravenna (di seguito ODM), iscritto nel Registro degli organismi abilitati a svolgere la mediazione di cui all'art. 3 del DM 1.10.2010, n. 180, al n. progressivo 169, con provvedimento del Direttore Generale della Giustizia Civile Dott.ssa Maria Teresa Saragnano del 14.03.2011.

L'organismo ha lo scopo di provvedere stabilmente all'attività di mediazione per la conciliazione delle controversie civili, commerciali e societarie, vertenti su diritti disponibili che le parti tentino di risolvere in forza di un accordo, di una clausola contrattuale e/o statutaria, di un obbligo di legge, su invito del Giudice, su iniziativa di taluna o di tutte le parti, come previsto dallo stesso D. Lgs. n. 28 del 04.03.10, dal D.M. 18.10.2010, n. 180 e dalle leggi vigenti. L'Organismo di Mediazione presso il Tribunale di Ravenna costituito dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna, è una articolazione di quest'ultimo, non ha scopo di lucro ed è regolato dal proprio statuto.

Maggiori informazioni sono contenute nel sito web dell'Ordine alle pagine:

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/composizione-dell-organismo>

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/dati-odm>

[https://www.ordineavvocatiravenna.it/regolamento-e-modulistica\\_49c24.html](https://www.ordineavvocatiravenna.it/regolamento-e-modulistica_49c24.html)

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/elenco-mediatori>

Il Regolamento dell'Organismo di Mediazione presso il Tribunale di Ravenna istituito dall'Ordine degli Avvocati di Ravenna stabilisce i criteri sulla base dei quali, al fine di garantire imparzialità e professionalità nella prestazione del servizio, il Responsabile dell'Organismo provvede alla designazione del Mediatore.

- **L'ORGANISMO DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO PRESSO L'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI RAVENNA**

L'Organismo di Composizione della Crisi da Sovraindebitamento presso l'Ordine degli Avvocati di Ravenna (OCC) è stato istituito in attuazione della legge 3/2012 ed è stato iscritto con provvedimento del Direttore Generale della Giustizia Civile del 14.10.2019 al n. 252 Sezione A del relativo Registro tenuto dal Ministero della Giustizia.

Con l'istituzione dell'OCC l'Ordine degli Avvocati di Ravenna intende affrontare il grave problema sociale di quanti si trovano in stato di insolvenza ma non possono né fallire né avvalersi delle altre procedure concorsuali per dilazionare i debiti e abatterli parzialmente, con l'accordo dei creditori.

Alla procedura di sovraindebitamento possono accedere i consumatori in difficoltà, le imprese commerciali di minori dimensioni (e perciò non fallibili) e altri soggetti con esposizioni debitorie anche potenzialmente rilevanti, quali le imprese agricole, le start up, i lavoratori autonomi, gli enti no profit. Le attività inerenti ai procedimenti previsti dalla legge (accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento, piano del consumatore e liquidazione del patrimonio) sono svolte da professionisti denominati "gestori della crisi" iscritti nell'apposito Elenco tenuto dal Ministero della Giustizia. Il Direttore Generale della Giustizia Civile ha verificato il possesso in capo ai gestori dell'OCC dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna dei requisiti di cui all'art. 4, comma 5, lett. a), b) e c) e comma 8 del DM 202/2014. Il Regolamento dell'OCC, del quale il Direttore Generale della Giustizia Civile ha verificato la corrispondenza con la normativa vigente, stabilisce i criteri ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei gestori.

Maggiori informazioni sull'OCC sono contenute nel sito web dell'Ordine alle pagine:

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/composizione-dell-organismo-2>

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/dati-occ>

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/regolamento-e-modulistica>

<https://www.ordineavvocatiravenna.it/elenco-gestori>

## **Analisi dei rischi**

Parte centrale del Piano è l'analisi dei rischi di corruzione che possano incidere sul regolare svolgimento dell'attività del Consiglio dell'Ordine, seguita dalla valutazione sotto il profilo del valore di rischio e l'adozione delle misure atte a prevenire il rischio di corruzione.

L'individuazione delle aree a rischio è scaturita da un complesso processo di "Gestione del rischio", cioè dal compimento di tutte le attività che hanno guidato il RPCT per ridurre le probabilità che il rischio di corruzione si verifichi.

In relazione all'individuazione delle aree di rischio, l'Ordine, che si riserva di operare ulteriori approfondimenti in sede di aggiornamento del presente Piano, ha operato preliminarmente una mappatura dei processi, la relativa valutazione del rischio, ed infine, il trattamento dello stesso.

Di seguito sono indicate le citate attività, **IMPLEMENTATE DALLE MAPPATURE EFFETTUATE ATTRAVERSO IL PIAO PER ULTERIORI SETTE PROCEDIMENTI**, con l'esplicazione della metodologia seguita per ognuna di esse. La mappatura ha consentito l'individuazione dei processi e delle loro fasi, con l'elaborazione delle singole misure di prevenzione. Per la suddivisione delle aree si è seguita la seguente metodologia: – individuazione delle aree a rischio; – individuazione degli interventi per ridurre i rischi; – definizione di misure per il monitoraggio e l'aggiornamento del PTPCT. Considerate le diverse attribuzioni dell'Ordine, e fatta riserva di una più completa disamina delle questioni, la mappatura è stata divisa nelle seguenti aree di rischio delle attività del Consiglio interessate dalla mappatura:

**A) Area acquisizione e progressione del personale**

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione esterna

**B) Area servizi, forniture e gestione beni mobili ed immobili**

1. modalità di acquisizione forniture di beni: computer, materiale di cancelleria, ecc.
2. modalità acquisizione servizi: assistenza informatica, consulenza professionale esterna
3. modalità di gestione del patrimonio mobiliare ed immobiliare

**C) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. provvedimenti amministrativi di iscrizione, trasferimento e cancellazione dall'Albo Avvocati, dal Registro Praticanti, dal Registro Abilitati alla Difesa a spese dello Stato
2. provvedimenti amministrativi di rilascio certificazione
3. provvedimenti amministrativi di accreditamento eventi formativi
4. provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto pareri consultivi previsti per legge
5. provvedimenti amministrativi di opinamento parcelle ed ammissione al Gratuito Patrocinio nel Settore Civile
6. provvedimenti amministrativi di conciliazione iscritto/cliente e consegna documenti al cliente

**D) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. provvedimenti amministrativi di incasso quote dagli iscritti
2. provvedimenti amministrativi di pagamento verso i creditori
3. provvedimenti amministrativi di gestione del recupero crediti verso gli iscritti e di assolvimento obblighi non di natura deontologica

**L'analisi e la valutazione del rischio ed adozione delle misure di prevenzione**

La valutazione del rischio è ancorata a fattori/valori che incidono sul regolare svolgimento del processo di formazione del provvedimento amministrativo.

La mappatura del rischio viene fatta ogni anno attraverso una scheda di relazione annuale che è visibile ed asportabile nel sito dell'Ordine settore trasparenza alla voce "Altri contenuti anticorruzione" che sostituisce gli allegati a) e b) del precedente piano come da disposizioni ANAC in materia di semplificazione e della griglia di rilevazione presente sul sito alla voce controlli e rilievi.

### **L'analisi e la valutazione dei rischi dell'area B) "Area servizi, forniture e gestione beni mobili ed immobili"**

In relazione ai punti:

1. modalità di acquisizione forniture di beni: computer, materiale di cancelleria, ecc.
2. modalità acquisizione servizi: assistenza informatica, consulenza professionale esterna.

Il Consigliere Anna Rosa Venturini, in qualità di responsabile RPCT, ha segnalato il problema relativo alla applicabilità ai Consigli dell'Ordine della disciplina sui contratti pubblici. Operano a favore della applicabilità, la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 26/06/2019 n. 17118 l'art. 2 bis D.lgs. 33/2013 che annovera tra le pubbliche amministrazioni gli Ordini professionali e la Delibera ANAC 26/10/2016 n. 1097 (linee guida n. 4) ed il Comunicato del Presidente ANAC 28/06/2017 che include gli Ordini professionali nell'elenco dei soggetti tenuti all'osservanza della normativa sui contratti pubblici (considerati atti normativi di fonte secondaria con efficacia erga omnes). Operano contro l'applicazione le posizioni del CNF che non ritiene la disciplina applicabile.

Il Consiglio dell'ordine di Ravenna nella riunione del 2 marzo 2021, sul punto all'odg avente ad oggetto approvazione di specifico "Regolamento acquisizione beni e servizi in economia", ha espresso perplessità sull'adozione del regolamento proposto ed in genere circa l'assoggettabilità degli Ordini al codice della normativa sopra citata, disponendo gli stessi Ordini, quali enti pubblici esponenziali degli interessi degli iscritti, dei soli proventi derivanti da questi ultimi e quindi non di risorse pubbliche, ma di risorse private, pur se certo aventi tali risorse destinazione pubblica, in quanto finalizzate al perseguimento di obiettivi meritevoli di tutela rafforzata da parte del legislatore. Ha rilevato altresì che la disciplina sottesa è fonte di oneri non lievi sul piano procedimentale - che possono trovare giustificazione dalla necessità di garantire trasparenza e controllabilità nell'impiego di risorse pubbliche attinte dal bilancio dello Stato e concorrenti a formare la spesa pubblica, il che non avviene per gli Ordini - che presuppongono una dimensione e capacità, anche organizzativa, non uniforme tra i vari enti, non propria di Ordini minori, di piccole dimensioni e capacità finanziarie, dotati di personale in misura ridotta, senza figure dirigenziali, quale quello di Ravenna, nel quale peraltro la trasparenza e la controllabilità delle risorse appare comunque garantita ed osservata e che si pone sempre come stazione appaltante in relazione a contratti sottosoglia che hanno un impatto poco rilevante ai fini anticorruzione. In tale sede il Consiglio ha riservato l'adozione futura di specifica regolamentazione tenuto anche conto degli orientamenti del Consiglio Nazionale Forense ed anche delle normative in proposito adottate o che siano adottate anche da altri Ordini forensi.

Il Consiglio si è comunque dotato da tempo di buone prassi quali la richiesta di almeno tre preventivi per gli acquisti di beni e servizi superiori a € 1.000,00 ed ha pubblicato l'elenco dei soggetti fornitori di servizi.

### **Monitoraggio**

Il monitoraggio 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.

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. 190/2012, viene pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente entro il termine differito dall'ANAC del 31 gennaio 2020, previa presentazione al Consiglio.

## **5 - MISURE DI CARATTERE GENERALE**

Le misure di carattere generale si riferiscono a tutte quelle azioni di prevenzione del rischio di corruzione che riguardano l'organizzazione nel suo complesso e che definiscono le caratteristiche del contesto organizzativo in cui operano le misure di controllo specifiche o particolari che riguardano, invece, i singoli processi a rischio.

Le misure di carattere generale si riferiscono a:

- a) le azioni poste in essere per assicurare la trasparenza delle attività realizzate dall'Ordine;
- b) l'informatizzazione dei processi;
- c) l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e loro eventuale riutilizzo;
- d) il monitoraggio sul rispetto dei termini;
- e) il codice di comportamento;
- f) la formazione e la comunicazione del Piano.

### **5.1 - LE MISURE DI TRASPARENZA**

La trasparenza costituisce un importante principio che caratterizza l'attività dell'Ordine per prevenire la corruzione e, più in generale, qualsiasi situazione che possa provocare un malfunzionamento.

La pubblicazione costante e tempestiva di informazioni sulle attività poste in essere permette, infatti, di favorire forme di controllo diffuso anche da parte di soggetti esterni e di svolgere un'importante azione di deterrente per potenziali condotte illegali o irregolari.

L'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza è demandata al RPCT.

Considerata l'importanza che le misure per la trasparenza rivestono anche ai fini della prevenzione della corruzione, si è provveduto ad integrare la sezione Trasparenza con particolare attenzione alla descrizione delle misure adottate.

Come previsto dalla normativa ed al fine di consentire a chiunque interessato di esaminare le iniziative intraprese dall'Ordine per prevenire la corruzione, il PTPCT è pubblicato sul sito web dell'Ente. La pubblicazione è finalizzata a favorire forme di consultazione pubblica sul Piano, in modo da permettere a chiunque interessato di poter indicare al RPCT eventuali aspetti di miglioramento del Piano oppure segnalare irregolarità.

### **5.2 - IL CODICE DI COMPORTAMENTO**

L'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, della L. n. 190, assegna al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti *“al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”*. In attuazione della delega il Governo ha approvato il DPR n. 62 del 2013, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

Si tratta di una misura molto diffusa ed apprezzata anche negli altri Paesi europei e l'esperienza internazionale ne consiglia la valorizzazione. Il Codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, il cui rapporto di lavoro è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3 del medesimo decreto.

Per il personale in regime di diritto pubblico le disposizioni del codice assumono la valenza *“di principi di comportamento”* in quanto compatibili con le disposizioni speciali.

In maniera del tutto innovativa, l'art. 2, comma 3, del Codice prevede l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Secondo quanto previsto dall'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 1, comma 2, del Codice, ciascuna amministrazione deve definire, con procedura aperta alla partecipazione, un proprio Codice di comportamento.

Il Piano anticorruzione nazionale 2019 sottolinea questa necessità: *“Con riferimento ai collaboratori esterni a qualsiasi titolo, ai titolari di organi, al personale impiegato negli uffici, ai collaboratori che forniscono beni o servizi a favore dell'ordine dovrà essere previsto nei contratti l'obbligo di osservare il codice di comportamento con clausole di risoluzione in caso di violazione dello stesso.”*

L'art. 8 del Codice prevede espressamente l'obbligo di rispettare le misure contenute nel PTPCP e di prestare collaborazione nei confronti del responsabile della prevenzione.

Quindi le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del codice disciplinare.

Il Codice incoraggia l'emersione di valori positivi all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Il Consiglio dell'Ordine, con propria deliberazione, ha approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti, che è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ordine.

Qualunque violazione del Codice di Comportamento deve essere denunciata al responsabile della prevenzione della corruzione, attraverso comunicazione scritta tramite posta elettronica.

Il PTPCT avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi verranno posti in essere. Pertanto, accanto a misure formali, quale l'adozione del codice di comportamento ed il suo aggiornamento alla normativa in divenire, esistono alcuni accorgimenti *“pratici”* che questa amministrazione ha già attuato ed altri che intende attuare, nella prospettiva di un lavoro in divenire, che non si ferma mai, ma elabora sempre nuove strategie.

### **5.3 - LE MISURE SPECIFICHE**

Fermi restando ulteriori approfondimenti o analisi condotte necessariamente dai singoli enti, l'ANAC nel PNA 2019 ha svolto una prima individuazione esemplificativa delle aree di rischio specifiche per i collegi e gli ordini professionali, ovverosia:

- la formazione professionale continua;
- il rilascio di pareri di congruità (nell'eventualità dello svolgimento di tale attività da parte di ordini e collegi territoriali in seguito all'abrogazione delle tariffe professionali);
- l'indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici.

Per ciascuna delle tre aree di rischio sono state riportate, in via esemplificativa e non esaustiva, un elenco di processi a rischio, eventi corruttivi e misure di prevenzione, evidenziando che l'adozione di queste ultime richiede necessariamente una valutazione alla luce della disciplina dell'Ordine e della sua effettiva contestualizzazione per caratteristiche e dimensioni.

#### A) La Formazione professionale continua

Per tale area di attività il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna si avvale della collaborazione della Fondazione Forense Ravennate ([www.fondazioneforenseravennate.it](http://www.fondazioneforenseravennate.it)).

#### B) L'adozione di pareri di congruità sui corrispettivi per le prestazioni professionali

Il parere di congruità ricorda l'Autorità, quale espressione dei poteri pubblicistici dell'Ente, è riconducibile nell'alveo dei provvedimenti di natura amministrativa, necessitando delle tutele previste dall'ordinamento per tale tipologia di procedimenti. Pertanto, nell'eventualità dello svolgimento della predetta attività di valutazione da parte degli Ordini o collegi territoriali, possono essere considerati i seguenti eventi rischiosi e misure preventive:

Possibili eventi rischiosi:

- incertezza nei criteri di quantificazione degli onorari professionali;
- effettuazione di una istruttoria lacunosa e/o parziale per favorire l'interesse del professionista;
- valutazione erronea delle indicazioni in fatto e di tutti i documenti a corredo dell'istanza e necessari alla corretta valutazione dell'attività professionale.

Le possibili misure suggerite sono:

- adozione di un regolamento interno in coerenza con la Legge n. 241/1990 che disciplini la previsione di: a) commissioni da istituire per le valutazioni di congruità; b) specifici requisiti in capo ai componenti da nominare nelle Commissioni; c) modalità di funzionamento delle Commissioni;
- rotazione dei soggetti che istruiscono le domande;
- organizzazione delle richieste, raccolta dei pareri di congruità rilasciati anche al fine di disporre di parametri di confronto, eventualmente e se sostenibile, con una adeguata informatizzazione, nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.

Sul sito di questo Ordine vi è una apposita sezione con le indicazioni da seguire per ottenere la liquidazione dei compensi e la relativa modulistica.

Ci si riserva di analizzare ulteriormente tale area di rischio.

E' in fase di valutazione, da parte del Consiglio dell'Ordine, l'adozione di un Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità dei compensi ex art.li 13, comma 9 e 29, comma 1, lett. b), l) ed o) della legge n. 247/2012.

#### C) Indicazione di professionisti per lo svolgimento di incarichi

L'area di rischio riguarda tutte le ipotesi in cui gli Ordini sono interpellati per la nomina, a vario titolo, di professionisti e consulenti ai quali conferire incarichi.

Per disposizione del Consiglio qualora i Consiglieri ed il personale dipendente siano interpellati per l'indicazione di professionisti ai quali affidare incarichi gli stessi non rilasciano alcuna indicazione. Se si tratta di professionisti abilitati all'assistenza con gratuito patrocinio si rimanda ai relativi elenchi, senza alcuna indicazione specifica.

I possibili eventi rischiosi individuati dall'Autorità nel PNA 2019 attengono principalmente alla nomina di professionisti da parte dell'Ordine o collegio incaricato in violazione dei principi di terzietà, imparzialità e concorrenza.

Tale violazione può concretizzarsi, ad esempio, nella nomina di professionisti che abbiano interessi personali o professionali in comune con i componenti dell'Ordine incaricato della nomina, con i soggetti richiedenti e/o con i destinatari delle prestazioni professionali, o di professionisti che siano privi dei requisiti tecnici idonei ed adeguati allo svolgimento dell'incarico. L'art. 53 del D.Lgs. 165 del 2001, come modificato dalla l. 190 del 2012, impone espressamente all'amministrazione di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

Al riguardo, si richiama anche l'art. 15 del D.Lgs. 33/2013, che, con riferimento agli incarichi di collaborazione e 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; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione. La verifica della insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del conferimento dell'incarico di consulente risulta coerente con l'art. 2 del DPR n. 62 del 2013, laddove è stabilito che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001 estendono gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento (e dunque anche la disciplina in materia di conflitto di interessi), per quanto compatibili, anche a tutti i collaboratori o consulenti, a qualunque titolo e qualunque sia la tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche. Si raccomanda pertanto alle amministrazioni di prevedere nei PTPCT adeguate misure relative all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi con riguardo ai consulenti.

L'Ordine si avvale, a seguito di rapporti di collaborazione risalenti nel tempo, di professionisti per le sole seguenti attività:

DOTT. GIUSEPPE CORTESI	COMMERCIALISTA
RAG. DEA BUCCELLI	CONSULENTE DEL LAVORO
PIERENEA VERNOCCHI	ASSISTENZA TECNICO-INFORMATICA
DELTA COMMERCE S.R.L.	ASSISTENZA SITO WEB
AVV. GIOVANNA PANUCCI	RESPONSABILE PROTEZIONE DATI PERSONALI

Il Revisore Unico dei Conti dell'Ordine è l'Avv. Francesco Silvestrini; come previsto dalla legge n. 247/2012, è stato nominato dal Presidente del Tribunale di Ravenna. Per questo motivo l'Ordine non ha ritenuto necessario ad oggi adottare particolari procedure o definire criteri di selezione di candidati. Ci si riserva di analizzare ulteriormente tale area di rischio una volta pubblicate le specifiche Linee Guida volte a fornire indicazioni per l'attuazione della normativa in questione, da considerare parte integrante del PNA 2019.

#### **5.4 - LA NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO**

L'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 231/2007, come recentemente modificato dal D.Lgs. n. 90/2017 prevede che "... *gli organismi di autoregolamentazione, le loro articolazioni territoriali e i consigli di disciplina, secondo i principi e le modalità previsti dall'ordinamento vigente, promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi previsti dal presente decreto da parte dei professionisti iscritti nei propri albi ed elenchi*". L'Ordine, pertanto, non ha alcuno specifico potere ispettivo e/o di acquisizione di informazioni che vedano come soggetti passivi gli iscritti nei rispettivi albi.

Diversamente, come specificato dal CNF nella Circolare n. 12-C-2017 del 4 dicembre 2017 cui si rinvia, la funzione disciplinare è la sede naturale di controllo dell'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio a carico degli iscritti.

### **5.5 - ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E NUOVA DISCIPLINA DELLA TUTELA DEI DATI PERSONALI (REG. UE 2016/679)**

Il 25 maggio 2018, è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, il successivo 19 settembre 2018, anche il D.Lgs. n. 101/2018 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679. Sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013, l'ANAC ha dedicato un paragrafo specifico nel nuovo PNA.

Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del D.lgs. 196/2003, introdotto dal D.Lgs. 101/2018, in continuità con il previgente art. 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679 «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento».

Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «*La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1*». Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati [(«minimizzazione dei dati» - art. 5, comma 1, lett. c)] e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare

tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati [art. 5, comma 1, lett. d )].

Il D.Lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che «*Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*».

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del D.Lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Segnalazioni e comunicazioni di comportamenti relativi a potenziali o reali fenomeni corruttivi, quindi, possono essere fatte pervenire direttamente in qualsiasi forma al RPCT che ne assicura la conservazione delle segnalazioni raccolte, garantendo l'anonimato dei segnalanti.

Nel caso in cui gli illeciti o le irregolarità siano imputabili a comportamenti ovvero a decisioni assunti dallo stesso RPCT, considerata la coincidenza, le comunicazioni dovranno essere indirizzate al Presidente del Consiglio dell'Ordine, che ne darà informazione agli altri componenti del Consiglio. Come previsto dall'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012, il RPCT si impegna ad adottare, sia nel caso in cui vi siano episodi di corruzione sia in mancanza degli stessi, tutti i provvedimenti affinché l'identità del segnalante non sia rivelata.

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione e non può essere rivelata salvo i casi espressamente previsti dalle norme di legge.

Come già evidenziato nella relazione del RPCT pubblicata nel termine del 31 gennaio 2018, non sono pervenute segnalazioni ai sensi della normativa indicata.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14 dicembre, è stata pubblicata la legge 179/2017 del 30 novembre "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 legge, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, disciplina la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza.

Chi, nell'interesse dell'integrità della PA, segnali condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non potrà essere sanzionato, de mansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a misure organizzative aventi ripercussioni negative, dirette o indirette, sulle sue condizioni di lavoro.

Le segnalazioni degli illeciti potranno essere effettuate: • al responsabile della prevenzione della corruzione; • all'Anac; sotto forma di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

La legge evidenzia, all'art.1, che l'identità del segnalante non può essere rivelata.

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

Per rafforzare l'impianto normativa, nel testo di legge sono inserite anche una serie di sanzioni amministrative pecuniarie.

La tutela del dipendente, adottata da questo Ordine, è ad oggi conforme alle previsioni contenute nella Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)".

È obiettivo di questo Ordine adeguare nel corso dell'anno le previsioni di tutela già in atto sulla base di quanto disposto dalla norma di legge primaria sopra ricordata.

Ad oggi non sono pervenute segnalazioni.

## **6 - IL C.D. "WHISTLEBLOWING"**

Il meccanismo del c.d. "whistleblowing" è entrato a far parte delle misure di cui l'Ente intende avvalersi per rafforzare la propria azione di prevenzione della corruzione, in ossequio ed ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012.

Segnalazioni e comunicazioni di comportamenti relativi a potenziali o reali fenomeni corruttivi, quindi, possono essere fatte pervenire direttamente in qualsiasi forma al RPCT che ne assicura la conservazione delle segnalazioni raccolte, garantendo l'anonimato dei segnalanti.

Nel caso in cui gli illeciti o le irregolarità siano imputabili a comportamenti ovvero a decisioni assunti dallo stesso RPCT, considerata la coincidenza, le comunicazioni dovranno essere indirizzate al Presidente del Consiglio dell'Ordine, che ne darà informazione agli altri componenti del Consiglio.

Come previsto dall'art. 1, comma 51, della L. n. 190/2012, il RPCT si impegna ad adottare, sia nel caso in cui vi siano episodi di corruzione sia in mancanza degli stessi, tutti i provvedimenti affinché l'identità del segnalante non sia rivelata.

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione e non può essere rivelata salvo i casi espressamente previsti dalle norme di legge. Come già evidenziato nella relazione del RPCT pubblicata nel termine del 31 gennaio 2018, non sono pervenute segnalazioni ai sensi della normativa indicata.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14 dicembre, è stata pubblicata la legge 179/2017 del 30 novembre "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 legge, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, disciplina la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza. Chi, nell'interesse dell'integrità della PA, segnali condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non potrà essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a misure organizzative aventi ripercussioni negative, dirette o indirette, sulle sue condizioni di lavoro.

Le segnalazioni degli illeciti potranno essere effettuate: • al responsabile della prevenzione della corruzione; • all'Anac; • sotto forma di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

La legge evidenzia, all'art.1, che l'identità del segnalante non può essere rivelata.

Nello specifico: - nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale; - nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria; - nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa; - qualora la contestazione sia

fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. Per rafforzare l'impianto normativo, nel testo di legge sono inserite anche una serie di sanzioni amministrative pecuniarie. La tutela del dipendente, adottata da Codesto Ordine, è ad oggi conforme alle previsioni contenute nella Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)".

È obiettivo di questo Ordine adeguare nel corso dell'anno le previsioni di tutela già in atto sulla base di quanto disposto dalla norma di legge primaria sopra ricordata.

Ad oggi non sono pervenute segnalazioni.

## **7) LA FORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE**

La formazione del personale costituisce una componente centrale del sistema di prevenzione della corruzione e tramite essa l'Ordine intende assicurare la corretta e piena conoscenza dei principi, delle regole e delle misure contemplate dal Piano da parte di tutto il personale, anche in funzione del livello di coinvolgimento nei processi esposti al rischio di corruzione. È, pertanto, prevista, anche per il triennio 2020-2022, l'effettuazione di incontri periodici con il personale dipendente diretti ad illustrare il Codice di Comportamento e le modalità operative di svolgimento del lavoro in modo tale da evitare pericoli di fenomeni corruttivi. Gli incontri vengono svolti direttamente dal Presidente e da componenti del Consiglio dell'Ordine. Ogni dipendente è stato invitato a dare rigida applicazione al Codice di Comportamento. Inoltre, il personale in servizio e coloro che inizieranno a prestare servizio o a collaborare a qualunque titolo, all'atto della costituzione del rapporto di lavoro o di collaborazione, sottoscrivono una dichiarazione di presa visione del Piano e di impegno a rispettare i principi e le disposizioni in esso contenuti.

Per quel che riguarda le iniziative di comunicazione esterna, oltre alle iniziative propriamente di consultazione prima richiamate, il PTPCT, una volta adottato con le eventuali modifiche, viene pubblicato sul sito dell'Ordine nella sezione "Amministrazione Trasparente" dandone notizia con un comunicato pubblicato in evidenza sulla homepage.

### **7.1 - LA ROTAZIONE DEL PERSONALE**

Pur considerando la rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, non è possibile ipotizzarne l'attuazione all'interno dell'Ordine, considerata la sua struttura. Tuttavia, il sistema di controllo attualmente in vigore lascia poco spazio a decisioni personalistiche che possano dare origine a reati connessi alla corruzione. Va inoltre precisato che la normativa ordinistica non permette ai dipendenti autonomia decisionale. Ogni decisione o autorizzazione alla spesa deve passare dal Consiglio. Ciò rende quasi nullo il rischio di corruzione, anche alla luce delle ultime disposizioni in materia di appalti e contratti.

## SEZIONE II

### *Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità*

#### **1 - INTRODUZIONE**

Il concetto di trasparenza amministrativa si esplica attraverso l'accessibilità delle informazioni relative alla organizzazione ed all'attività del Consiglio, allo scopo di renderle più rispondenti alle esigenze degli iscritti attraverso forme diffuse di controllo sulle attività istituzionali del Consiglio e sull'utilizzo delle risorse economiche acquisite dal Consiglio con i contributi degli iscritti.

La trasparenza deve essere effettiva, limitata unicamente dal necessario rispetto delle disposizioni in materia di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

Essa è condizione essenziale per garantire i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Per dare attuazione all'esigenza di trasparenza amministrativa si è fatto ricorso alla pubblicazione nel sito web dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna di un'apposita Sezione denominata "Amministrazione Trasparente".

In questa sezione dedicata alla Trasparenza si intende rendere noto a chiunque ne abbia interesse quali sono e come intende realizzare, stanti i vincoli organizzativi e finanziari, i propri obiettivi di trasparenza nel corso del periodo 2019/2021, anche in funzione di prevenzione della corruzione, in coerenza con il principio di accessibilità totale come disciplinato dalla normativa applicabile (la Legge n. 190/2012 e il D.Lgs. n. 33/2013, come modificati dal D.Lgs. n. 97/2016, nonché le delibere dell'Autorità n. 1309, n. 1310 e n. 1064), oltre agli obiettivi individuati dall'Ente.

La complessità della normativa e delle successive linee guida dell'ANAC, emanate il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, verrà svolta una specifica attività di formazione a supporto dell'implementazione degli istituti stessi e cioè:

- l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D.Lgs. n. 33/2013;
- l'Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull'apposita sezione del sito internet dell'Ordine, di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Questi due istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell'implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore della Legge n. 190/2012.

L'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, rinnovato e riformato in larga parte dal D.Lgs. n. 97/2016 prevede, infatti, che *"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

## **2 - FONTI NORMATIVE**

Le principali fonti normative per la stesura della presente Sezione al Piano Integrato sono il Decreto Legislativo n. 33/2013 e le Delibere n. 2/12 della CIVIT (ora ANAC) e n. 50/2013 dell'ANAC.

Si precisa che è stato consultato il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, in materia di accesso civico generalizzato a dati e documenti non soggetti a pubblicazione obbligatoria "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'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (G.U. 8 giugno 2016, n. 132).

Da ultimo è stato consultato anche il Piano Nazionale Anticorruzione approvato in via definitiva dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

Il comma 1, lett. a) e b) dell'art. 41 del d.lgs. 97/2016, modificando la l. 190/2012, specifica che il PNA «*costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a)*».

Decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80;

Documento ANAC 2/2/2022

In particolare, l'Autorità ha individuato a titolo esemplificativo tre aree di rischio specifiche per gli Ordini Professionali:

- formazione professionale continua
- rilascio di pareri di congruità
- indicazioni di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici

Per ciascuna area è stato riportato un elenco di processi a rischio, eventi corruttivi e misure di prevenzione, elementi che hanno richiesto una contestualizzazione in relazione alle dimensioni e caratteristiche dei singoli Ordini.

Di conseguenza, essendo la materia della formazione delegata alla Fondazione, si svilupperà all'interno del presente Piano una specifica sezione come di seguito indicata.

### **La Formazione professionale continua**

Tra le principali finalità statutarie dell'Ordine vi è la formazione e l'aggiornamento professionale a garanzia della valorizzazione e riqualificazione del ruolo dell'Avvocato.

Si noti che la materia della formazione continua, che costituisce un obbligo deontologico per ciascuno degli iscritti, è regolamentata da specifiche norme.

Come ricordato anche dal Consiglio Nazionale Forense (CNF) nell'esercizio della professione, l'Avvocato è tenuto a realizzare il principio di competenza a vantaggio dell'interesse pubblico, e quindi dei cittadini, alla corretta prestazione professionale ed alla migliore amministrazione della giustizia.

A questo fine, è tenuto a curare la formazione nell'arco di tutta la vita professionale.

Il dovere di formazione continua è stato dapprima introdotto nel Codice Deontologico Forense (CDF) e disciplinato dal CNF con un proprio regolamento nel 2007.

Ora tale dovere è consacrato, divenendo obbligo di legge, nell'articolo 11 della nuova disciplina dell'ordinamento professionale forense (Legge n. 247/2012) e nel regolamento CNF attuativo della riforma (n. 6/2014), oltre che nel Codice Deontologico Forense.

Si rimanda alla specifica sezione del sito del Consiglio Nazionale Forense.

Per l'organizzazione di corsi di perfezionamento, seminari di approfondimento, convegni, congressi e momenti di studio l'Ordine degli Avvocati di Ravenna collabora con la Fondazione Forense Ravennate che predispone anche piani formativi per gli iscritti all'Ordine di Ravenna, che li esamina e li approva.

Per il trattamento di questa particolare area di rischio si è concentrata l'attenzione sulla corretta identificazione dei processi e sulla corrispondente individuazione del rischio e delle connesse misure di prevenzione, di cui si riporta un elenco esemplificativo.

### **Processi e procedimenti rilevanti**

- esame e valutazione della domanda di accreditamento dei soggetti terzi diversi dagli Ordini, erogatori dei corsi di formazione;
- esame e valutazione delle offerte formative e l'attribuzione dei crediti formativi professionali (CFP) agli iscritti;
- vigilanza sugli "enti terzi" autorizzati all'erogazione della formazione ai sensi dell'art. 7, comma 2, DPR 137/2012, svolta in proprio da parte del Consiglio dell'Ordine e della Fondazione Forense;
- organizzazione e svolgimento di eventi formativi da parte del Consiglio dell'Ordine e della Fondazione.

### **Possibili eventi rischiosi:**

- alterazioni documentali volte a favorire l'accREDITamento di determinati soggetti;
- mancata valutazione di richieste di accREDITamento, per carenza o inadeguatezza di controlli e mancato rispetto dei regolamenti interni;
- mancata o impropria attribuzione di crediti formativi professionali agli iscritti;
- mancata o inefficiente vigilanza sugli "enti terzi" autorizzati all'erogazione della formazione;
- inefficiente organizzazione e svolgimento delle attività formative da parte del Consiglio dell'Ordine e della Fondazione Forense;
- utilizzo di sponsor;
- scelta di docenti e relatori;
- concessione di patrocinii;
- individuazione della location dell'evento ove sia a pagamento.

### **Possibili misure**

- controlli a campione sull'attribuzione dei crediti ai professionisti, successivi allo svolgimento di un evento formativo, con verifiche periodiche sulla posizione complessiva relativa ai crediti formativi degli iscritti;
- adeguate misure di pubblicità e trasparenza legate agli eventi formativi mediante pubblicazione, nel sito istituzionale, su base annuale, degli eventi e degli eventuali costi per essi sostenuti, oltre che della modulistica necessaria per ottenere l'accREDITamento.

Con riferimento ai risvolti "pratici" il Consiglio dell'Ordine (COA) si impegna ad adottare misure trasparenti per ognuno di questi ambiti e per quanto di sua competenza nell'effettiva organizzazione degli eventi.

Nel frattempo, il COA ha adottato i seguenti criteri per garantire la trasparenza ed il corretto svolgimento delle attività relative all'accreditamento di eventi formativi sia da parte di organismi territoriali, che da parte di Società private ed esterne.

Al momento della richiesta di accreditamento il richiedente deve indicare, su apposito modulo, se l'evento a pagamento, indicando la quota per il partecipante o gratuito e dichiarare se lo stesso risponde ai seguenti criteri: a) coerenza dei temi trattati con le finalità del regolamento per la formazione continua; b) attinenza alla professione sotto profili tecnici, scientifici, culturali e interdisciplinari. Deve inoltre indicare la tipologia dell'evento, la sua durata, la tipologia e qualità dei supporti di ausilio all'esposizione (quali proiezione di filmati, uso di diapositive e distribuzione anticipata di materiale di studio), la metodologia didattica adottata (ad es. simulazione, tavola rotonda, lezione frontale), la partecipazione interattiva (eventuale spazio dedicato alle domande, raccolta dei quesiti), le esperienze e competenze specifiche dei relatori in relazione alla natura dell'evento, la eventuale elaborazione e distribuzione di un questionario di valutazione finale dell'evento da parte dei partecipanti; i metodi di controllo della continua ed effettiva partecipazione, come verifiche intermedie e verifica finale, le modalità rilevamento presenze, gli eventuali precedenti accreditamenti richiesti e relative risposte ottenute. Il richiedente deve dichiarare che tutti i relatori e moderatori indicati nel programma hanno regolarmente assolto il proprio obbligo di formazione continua nell'ultimo triennio e di avere preso visione del Regolamento per la formazione continua del Consiglio Nazionale Forense. Per il caso di accoglimento della richiesta, il richiedente deve impegnarsi a trasmettere il testo del programma completo dell'evento formativo e/o la locandina dell'evento formativo accreditato affinché l'Ordine possa eventualmente procedere alla pubblicazione dello stesso sul proprio sito internet e/o in quello della Fondazione Forense Ravennate, ad effettuare con diligenza e rigore il controllo delle presenze degli iscritti all'evento, sia in entrata che in uscita, ad inviare, entro il termine di dieci giorni dallo svolgimento dell'evento formativo, alla Segreteria del Consiglio dell'Ordine di Ravenna l'originale del foglio-presenza, con l'indicazione degli iscritti agli albi ed elenchi dell'Ordine di Ravenna pena il mancato riconoscimento dei crediti formativi maturati dai partecipanti per la frequenza del relativo evento formativo e/o il mancato accreditamento dei successivi eventi formativi del medesimo organizzatore, a rilasciare ai partecipanti l'attestato di partecipazione all'evento, che dovrà contenere il numero di crediti formativi riconosciuti e la dicitura "Evento formativo accreditato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna ai fini della formazione professionale continua", a non rilasciare l'attestato di partecipazione agli iscritti all'evento che, negli eventi della durata di una o mezza giornata, non vi abbiano partecipato interamente e che, negli eventi di durata superiore, non vi abbiano partecipato per almeno l'80% della durata, in ogni caso con una tolleranza di quindici minuti in entrata e di quindici minuti in uscita ed a promuovere autonomamente l'evento formativo. In primo luogo, ogni istanza perviene alla Segreteria in via cartacea o via mail/pec, con assegnazione di numero di protocollo interno.

L'esame di ogni richiesta di accreditamento avviene collegialmente da parte dei componenti del Consiglio dell'Ordine che, all'esito della verifica del versamento dei diritti di istruttoria alla Segreteria, quando dovuti, opera una attenta analisi del programma dell'evento, attribuendo crediti formativi allo stesso nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento CNF in materia di Formazione Continua.

A seguito dell'analisi il Consiglio delibera circa l'accreditamento dell'evento.

Con riferimento alle istanze presentate dagli iscritti all'Ordine è previsto il deposito da parte del richiedente di una istanza via pec o presso la Segreteria, con descrizione degli eventi formativi cui ha partecipato o delle attività svolte in autoformazione, corredata da documentazione a supporto.

In seguito, come sopra, i componenti del Consiglio analizzano le domande ed il Consiglio collegialmente delibera circa l'accoglimento o meno delle richieste.

Con riferimento agli eventi formativi organizzati direttamente dal COA, gli stessi avvengono su proposta del Presidente, del Vicepresidente o di un Consigliere in base all'esigenza di relazionare gli iscritti su rilevanti novità normative o su atti di indirizzo politico forense dell'Ente; quindi, il Consiglio valuta la proposta e predispone il programma dell'evento.

Nessun emolumento è dovuto ai relatori che siano componenti del Consiglio dell'Ordine; per i relatori non componenti del Consiglio sarà deliberato un compenso, se richiesto, oltre al rimborso delle spese. Ove gli eventi vengano organizzati al di fuori dei locali dell'Ordine o del Tribunale, scelte principali, i relativi costi vengono evidenziati nel bilancio dell'Ordine.

Durante alcuni eventi, in particolare quelli che abilitano ad attività degli iscritti, sono effettuati controlli a campione sulle presenze.

Qualora, inoltre, vi siano eventi organizzati da società private, avviene un controllo più pregnante sugli argomenti degli incontri, in modo da verificare che si tratti realmente di incontri formativi e non di eventi finalizzati alla commercializzazione di prodotti o servizi per l'Avvocatura.

Tali modalità, che saranno oggetto di monitoraggio nell'anno 2020, sono state ritenute per ora le più affidabili e trasparenti.

Si noti che la materia della formazione continua, che costituisce un obbligo deontologico per ciascuno degli iscritti, è regolamentata da specifiche norme.

### **3 – CONTENUTI**

Per dare attuazione alle disposizioni di legge sul tema della trasparenza effettiva di seguito si rappresenta il percorso di realizzazione della Sezione Amministrazione Trasparente del sito web del Consiglio.

La Sezione *Amministrazione Trasparente* avrà un *link* sulla *Home Page* del sito web dell'Ordine.

All'interno di ogni successiva pagina si potranno attingere le notizie e le informazioni ostensibili per legge nel rispetto del segreto d'ufficio e della protezione dei dati personali ai sensi del D.Lgs. 196/2003.

In particolare, di seguito i contenuti delle singole pagine web che verranno aggiornate tempestivamente ad ogni cambiamento dei suoi contenuti per effetto di integrazioni normative e di modifiche soggettive od oggettive (in parentesi l'articolo di riferimento del D. Lgs. n. 33/2013):

#### **A) Atti di carattere normativo e amministrativo generale (Art. 12)**

Sono pubblicati i Regolamenti emanati dal Consiglio ed i provvedimenti di carattere amministrativo generale relativi alla presentazione delle domande di iscrizione o di accesso ai servizi resi dal Consiglio.

#### **B) Dati concernenti i componenti dei consiglieri (Art. 14)**

Attualmente il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna è composto da 11 Consiglieri, come previsto dall'art. 28 della legge n. 247/2012 in quanto il numero degli iscritti è superiore a 500, ma inferiore a 1000.

La pagina web contiene l'indicazione delle generalità dei Consiglieri eletti con la pubblicazione dei dati e documenti previsti dall'art. 14 D.Lgs. 33/2013.

Stante la modifica apportata all'art. 14 del D.Lgs. 33/2013 dall'art.13 lett. B) del D.Lgs. 97/2016, che ha sancito l'obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali esclusivamente per i componenti degli

organi di indirizzo politico dello Stato, delle regioni e degli Enti locali, non si è richiesto ai Consiglieri il rilascio della dichiarazione di pubblicità della situazione patrimoniale, essendo venuto meno il relativo obbligo.

I Consiglieri hanno depositato anche la dichiarazione relativa alla incompatibilità, inconferibilità e conflitto di interessi dei consiglieri e dei consulenti.

Con delibera del 14 maggio 2015 ANAC è intervenuta sul tema dell'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi pubblici, argomento di costante attualità, disciplinato dal decreto legislativo n. 39/2013.

Tale decreto, all'art. 1, da una definizione puntuale di:

Inconferibilità: si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o abbiano ricoperto cariche in enti per diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;

Incompatibilità: si intende l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza entro il termine di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

La predetta delibera rileva che in molti casi le amministrazioni non hanno dato attuazione alle predette norme e non hanno effettuato la prescritta vigilanza in tale ambito.

Il PNA emanato nel 2019 insiste nuovamente sul tema, indicando come necessari controlli puntuali sul tema delle inconferibilità/incompatibilità e richiedendo che l'Ente pretenda autodichiarazioni periodiche, non ritenendosi sufficiente una sola dichiarazione per tutta la durata del mandato.

Venendo alla concreta realtà degli Ordini degli Avvocati, alle norme citate devono aggiungersi le specifiche incompatibilità e i divieti disciplinati dalla legge professionale (Legge 31 Dicembre 2012 n. 247), in forza della quale la carica di Consigliere dell'Ordine è incompatibile con la funzione di Consigliere nazionale, con quella di componente del CdA e del Comitato dei delegati di Cassa Forense e con quella di Consigliere del Consiglio Distrettuale di Disciplina.

A ciò aggiungasi che, per il tempo in cui sono in carica, ai Consiglieri non possono essere conferiti incarichi giudiziari dai magistrati del circondario (art. 28 Legge professionale forense) e tale previsione tutela senz'altro l'indipendenza delle due funzioni (giudiziaria e forense) ed è volta a prevenire possibili eventi corruttivi.

Alla luce delle considerazioni suesposte, si ritiene che le autodichiarazioni su assenza di incompatibilità/inconferibilità dovrebbero essere raccolte periodicamente e contenere riferimenti concreti alla realtà del singolo Ente e alle funzioni del dichiarante e dovrebbero, infine, essere controllate adeguatamente. L'Ente si organizzerà, pertanto, per raccogliere e pubblicare autodichiarazioni annuali che siano puntuali e specifiche.

In particolare, attenzione particolare meritano le seguenti previsioni:

- il divieto per i Consiglieri di accettare incarichi giudiziari dai magistrati del circondario (la norma non specifica se a titolo oneroso o gratuito).

### **C) Dati concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza (Art. 15)**

In assenza di personale di qualifica dirigenziale, la pagina web contiene l'indicazione delle generalità dei collaboratori e soggetti che prestano la loro attività di consulenza in favore del Consiglio con la

pubblicazione dei dati e documenti previsti dall'art. 15 D.Lgs. 33/2013.

**D) Dati concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (Art. 16); a tempo determinato (Art. 17); valutazione delle performance (Art. 20) e della contrattazione collettiva (Art.21)**

La pagina web indica le voci di bilancio con l'indicazione del costo complessivo del personale.

Analogamente per il personale a tempo determinato, eventualmente assunto attraverso agenzie interinali per compiti specifici e nel caso di urgenza durante il corso di espletamento del bando di concorso per l'assunzione del personale. L'Ordine non ha attualmente alle dipendenze personale a tempo determinato.

**E) Dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato (Art. 22)**

Allo stato non sussistono i presupposti di pubblicazione in mancanza di enti in controllo dell'Ordine ovvero di società dallo stesso partecipate o controllate.

Ai casi previsti dalla normativa può ricondursi la Fondazione Forense Ravennate, della quale il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna è socio fondatore e che ha sede legale presso l'Ordine degli Avvocati di Ravenna, in viale Giovanni Falcone, 67, Ravenna e sede operativa in viale della Lirica, 35, Ravenna.

La Fondazione Forense Ravennate è una persona giuridica riconosciuta dalla Prefettura di Ravenna, non ha scopo di lucro e si propone: *“a) di fornire agli avvocati che operano principalmente nell'ambito del Foro di Ravenna - tenuto conto delle norme che impongono all'avvocato il dovere di competenza e di curare costantemente la propria competenza e preparazione professionale, nonché del Regolamento per la Formazione Continua, approvato dal Consiglio Nazionale Forense il 13 luglio 2007, degli obblighi previsti in futuro per l'aggiornamento degli esercenti attività specialistica o prevalente e dei percorsi formativi e professionali necessari per il conseguimento dei titoli di specializzazione - un servizio per l'aggiornamento, la formazione professionale e la specializzazione nei diversi settori forensi, da attuarsi anche tramite corsi, masters, seminari, convegni, giornate di studio, tavole rotonde, commissioni di studio, gruppi di lavoro, eventi formativi in genere e corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista, che siano previsti dalla normativa. Il Consiglio di Amministrazione potrà estendere l'attività a favore di avvocati di altri Fori; b) fornire le condizioni per una crescita della cultura forense nell'ambito del Foro di Ravenna; c) predisporre ed organizzare per i giovani, che intendono intraprendere la libera professione di Avvocato, strumenti di studio e di formazione forense anche mediante la creazione e gestione di una scuola forense; d) predisporre ed organizzare, in accordo con il Consiglio dell'Ordine di Ravenna e/o altre autorità competenti, corsi di formazione a contenuto professionalizzante previsti dalla normativa per il tirocinio e l'accesso alla professione di avvocato in alternativa alla pratica svolta presso gli studi professionali. La Fondazione potrà in tale ambito inoltre: - promuovere e/o gestire, direttamente o in cooperazione con terzi, ovvero, attraverso la creazione di apposite strutture, ogni attività che consenta di svolgere le attività di cui ai punti a), b), c) e d) a favore delle diverse categorie degli operatori e soggetti nel campo forense; - acquistare, prendere in locazione, locare beni immobili da destinare a sede della Fondazione e dei servizi d'interesse comune; - organizzare congressi, seminari, convegni, viaggi di studio; - curare, anche a mezzo di pubblicazioni, la conoscenza degli scopi e dei programmi della Fondazione e dell'attività svolta; - curare la pubblicazione di dispense, libri e riviste di interesse giuridico e forense; - istituire, nell'ambito delle attività di cui ai punti c) e d), borse di*

*studio o altre provvidenze ritenute opportune per i discenti ed i soggetti meritevoli, secondo le direttive ed i regolamenti del Consiglio di Amministrazione. La Fondazione, per perseguire i suoi scopi istituzionali, potrà collaborare con organizzazioni similari, Enti Pubblici e privati, Associazioni, stipulando con essi apposite convenzioni per lo scambio di informazioni, per l'organizzazione di seminari comuni e per le altre forme di collaborazione, ai fini del migliore espletamento dei suoi scopi e finalità”.*

A norma dello statuto della Fondazione Forense la stessa è presieduta di diritto dal Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna provvede alla nomina di tre componenti del Consiglio di Amministrazione, che è composto da sette membri, compreso il Presidente.

Per tali incarichi il Presidente ed i componenti del Consiglio di Amministrazione non percepiscono alcun compenso, così come alcun compenso è percepito dal Direttore, dal Segretario e dal Tesoriere della Fondazione.

Tra il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna e la Fondazione Forense Ravennate è vigente un accordo di servizi avente ad oggetto la gestione di alcune attività dell'Organismo di Mediazione e dell'Organismo di composizione della crisi istituiti dall'Ordine degli Avvocati di Ravenna, la raccolta e verifica dei dati inerenti i crediti formativi relativi agli eventi accreditati dall'Ordine degli Avvocati di Ravenna, maturati sia dagli iscritti all'Ordine degli Avvocati di Ravenna, sia da altri partecipanti, allo scopo della corretta contabilizzazione dei crediti e conseguente comunicazione all'ente di appartenenza, nonché la raccolta e distribuzione di fascicoli di parte, come da accordi con la Cancelleria del Tribunale di Ravenna.

Gli oneri che annualmente sono a carico dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna, quale socio fondatore della Fondazione Forense Ravennate e sulla base del suddetto contratto di servizi, rinnovato da ultimo in data 20.04.2020, sono indicati nei rispettivi bilanci annuali, pubblicati quanto a quelli dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna nella apposita sezione “Dati relativi al bilancio”, mentre quanto a quelli della Fondazione Forense Ravennate nella sezione “Dati relativi al controllo di enti esterni - Dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato”, unitamente al contratto di servizi vigente, anche in esecuzione della normativa che prevede la pubblicazione dei risultati di bilancio degli esercizi precedenti degli enti riconducibili alla casistica prevista dalla legge, quale può ritenersi la Fondazione Forense Ravennate.

Alla pagina web <https://www.ordineavvocatiravenna.it/fondazione-forsense-ravennate> e nel sito della Fondazione Forense Ravennate [www.fondazioneforenseravennate.it](http://www.fondazioneforenseravennate.it) sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi della Fondazione Forense Ravennate e lo statuto della Fondazione attualmente vigente.

#### **F) Dati relativi ai provvedimenti amministrativi (Art. 23)**

La pagina conterrà gli elenchi dei provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi, in forma schedare sintetica, prodotta in sede di formazione del documento, con riguardo alle attività più significative dal punto di vista economico, concernenti:

a) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

b) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009;

c) accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche.

#### **G) Dati concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio**

L'Ordine ha acquistato nell'anno 2017 un immobile posto in Ravenna, Viale della Lirica, n. 35, distinto al Catasto Fabbricati del Comune di Ravenna, alla Sezione Ravenna, foglio 124, con il mappale 517 sub 56, p.1, z.c.3, cat. A/10, cl.2, vani 3, ove hanno sede gli uffici della Fondazione Forense e la segreteria amministrativa dell'ODM e si svolgono incontri di mediazione.

Per quanto riguarda le attività mobiliari i dati relativi saranno contenuti in relazioni annuali contenenti le documentazioni delle singole forme di investimento (quali polizze, conti correnti, depositi bancari, ecc.).

#### **H) Dati relativi alle concessioni di sovvenzioni, contributi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (Art. 26) con la pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiati (Art. 27)**

L'art. 26 prevede gli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Sono da pubblicare: - gli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità di concessione o attribuzione; - gli atti di concessione/attribuzione di importo superiore ad €. 1.000,00.

Tali pubblicazioni costituiscono condizione di efficacia dei provvedimenti (e non più del "titolo legittimante delle concessioni ed attribuzioni" come recitava l'abrogato art. 18) che dispongano concessioni ed attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario.

L'art. 26, diversamente dal precedente art. 18, pone l'obbligo di pubblicazione per concessioni o sovvenzioni anche a favore di persone fisiche, prescrivendo però la "esclusione dei dati identificativi delle persone fisiche, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati".

In merito agli obblighi di cui al citato art. 26, il successivo art. 27, prevede la pubblicazione dell'elenco dei beneficiari con i seguenti dati: a) il nome dell'impresa o dell'Ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; b) l'importo del vantaggio economico corrisposto; c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

I suddetti dati andranno riportati nell'home page del sito istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" (cfr. art. 9 del decreto de quo), secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo (cfr. art. 7), e devono essere organizzati annualmente in unico elenco.

#### **I) Dati relativi ai bilanci consuntivi e preventivi (art. 29)**

La pagina contiene il *link* per il *download* dei Bilanci Preventivi e Consuntivi approvati dall'Assemblea degli iscritti.

#### **L) Dati relativi agli organi di controllo (Art. 31)**

Le generalità del Revisore Unico dei Conti dell'Ordine sono contenute nella apposita sezione dedicata del sito istituzionale.

#### **M) Dati relativi ai servizi erogati (Art. 32)**

La pagina web contiene i costi contabilizzati, con evidenza di quelli effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale.

#### **N) Dati relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati (art. 35)**

La pagina web deve contenere i dati previsti dall'art. 35 con riferimento alle attività del Consiglio; in particolare quanto ai procedimenti amministrativi riguardanti la iscrizione all'albo ed al registro, la formazione delle commissioni, i procedimenti di ammissione al gratuito patrocinio con indicazione dei riferimenti normativi utili, degli atti e documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonché gli uffici dell'Ente ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione delle modalità, degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, cui presentare le istanze.

#### **4 - COMUNICAZIONE - ACCESSO CIVICO E ACCESSO GENERALIZZATO**

La comunicazione avviene attraverso la sezione trasparenza.

Indubbiamente, la principale novità del D.Lgs. n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo diritto di accesso civico generalizzato a dati e documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria delineato nel novellato art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

In virtù della disposizione richiamata, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza.

Si tratta di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato l'Autorità, chiamata dallo stesso D.Lgs. 33/2013 a definire le esclusioni e i limiti, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, ha adottate specifiche Linee guida con delibera n. 1309/2016.

Si tratta di un istituto attraverso il quale si può realizzare il "controllo" sociale previsto dall'art. 1 del D.Lgs. 33/2013.

La ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza).

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice", previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del D.lgs. 97/2016.

L'accesso civico 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 pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a “chiunque”, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall’inciso inserito all’inizio del comma 5 dell’art. 5, “fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria”, nel quale viene disposta l’attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l’accesso generalizzato.

L’accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all’art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall’altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3).

L’accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (“accesso documentale”). La finalità dell’accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all’accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell’istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso».

Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l’utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l’amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello “semplice”, è riconosciuto proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

Dunque, l’accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

In sostanza, con l’accesso generalizzato, come già evidenziato, essendo l’ordinamento ormai improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell’attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Sotto il profilo dell’ambito oggettivo, l’accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente “*ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (fra cui anche gli Ordini), ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*”, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati

Il decreto trasparenza ha previsto, 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

Per completezza di informazione sul sito dell'ANAC sono altresì pubblicate le Linee Guida ANAC n. 1309 del 28/12/2016 le quali contengono uno specifico allegato contenente la “Guida Operativa all’accesso generalizzato” a cui si rimanda.

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, secondo i moduli di richiesta di accesso civico e accesso generalizzato che sono pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente.

Nella sezione è inoltre pubblicato il “*Regolamento per l’esercizio del diritto di accesso, pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente*” che il Consiglio dell’Ordine ha adottato in data 30.07.2019, che disciplina:

- a) le modalità di esercizio ed i casi di esclusione del diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi formati o stabilmente detenuti dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Ravenna ai fini dello svolgimento dei compiti istituzionali, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/90 e successive modifiche;
- b) l’accesso civico connesso agli obblighi di pubblicazione di cui all’art. 5 comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013 e successive modifiche (cd. «accesso semplice»);
- c) l’accesso civico agli atti e documenti di cui all’art. 5 comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013 e successive modifiche (cd. «accesso generalizzato»).

Nel Regolamento sono indicate anche le modalità di invio delle richieste di accesso civico e di accesso generalizzato, nonché quelle di accesso procedimentale o documentale.

Come previsto dal Regolamento, in riferimento all’accesso civico generalizzato, il RPCT riceve e tratta le richieste di riesame in caso di diniego totale o parziale dell’accesso o di mancata risposta.

La decisione deve intervenire, con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Avverso la decisione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Giudice amministrativo entro trenta giorni dalla conoscenza del diniego o dalla formazione del silenzio, ai sensi dell’art. 116 del D.Lgs. n. 104/2010.

Nella Sezione è anche pubblicato il Registro degli Accessi Civici nel quale sono indicati, per ogni richiesta pervenuta, le informazioni o i documenti richiesti e l’esito dell’istanza e la data della sua comunicazione.

## SEZIONE III

### *Piano integrato di attività e organizzazione*

#### *Piao*

##### **1) Introduzione.**

Come già esposto in premessa il punto focale del PIAO è la valutazione del rischio.

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

Il procedimento si articola in due fasi:

- l'identificazione del rischio, con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo;
- l'analisi del rischio, con il duplice obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

Per eseguire questa analisi è stato adottato il seguente procedimento:

- a) scelta dell'approccio valutativo, accompagnato da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi;
- b) individuazione dei criteri di valutazione;
- c) rilevazione dei dati e delle informazioni;
- d) formulazione di un giudizio sintetico, adeguatamente motivato;

Per il trattamento del rischio sono state applicate misure generali e specifiche.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali.

Nelle sette tabelle allegate si sono applicati i criteri fissati da ANAC indicando, per ciascuna, il rischio potenziale, la sua analisi e la sua valutazione (basso medio alto), seguiti dalla indicazione per ogni misura dello stato di attuazione così come risultante dagli esiti dell'ultimo monitoraggio, per poi esporre la programmazione per il successivo triennio di riferimento.

##### **2) Fonti normative**

-Decreto legge n. 80/2021 "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";

-Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022 approvati in data 2 febbraio 2022 dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

### 3) Contenuti.

Si riportano le motivazioni delle valutazioni finali per ciascuna area di rischio monitorata rinviando all'allegato D per la completa analisi del procedimento.

- Iscrizione avvocati elenco patrocinio a spese dello Stato;
- Riconoscimento crediti ed esoneri formativi e rilascio certificazione formazione;
- Accreditamento eventi formativi;
- Iscrizione avvocati liste difese d'ufficio;
- Pareri di congruità;
- Ammissione al patrocinio a spese dello Stato;
- Contributi e sovvenzioni.

#### A) Riconoscimento crediti ed esoneri formativi e rilascio certificazione formazione

Il livello di rischio è stato valutato complessivamente medio per le seguenti motivazioni:

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso nella fase decisionale, data la collegialità e la presenza di regolamento CNF e della Circolare attuativa ed interpretativa del Regolamento CNF n. 6/2014 adottata dal Consiglio dell'Ordine in data 23.03.2020, ma medio nelle altre fasi dove il grado d'accentramento delle attività è elevato.
- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto medio in ragione della non tracciatura di tutte le fasi del processo.
- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto medio ma gli interessi economici (del richiedente) sono garantiti dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, presenza della Circolare attuativa ed interpretativa del Regolamento CNF n. 6/2014 adottata dal Consiglio dell'Ordine in data 23.03.2020, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione.
- Il livello di interesse esterno è valutato alto, considerati gli interessi (del richiedente) in campo, ma la tutela di tali interessi è garantita dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, presenza della Circolare attuativa ed interpretativa del Regolamento CNF n. 6/2014 adottata dal Consiglio dell'Ordine in data 23.03.2020, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione.
- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché non sono mai stati verificati in passato eventi corruttivi e in ragione delle misure adottate, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione.
- le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate al fine di neutralizzare il rischio corruttivo e il RPCT ne ha verificato il sostanziale rispetto.

Le misure che verranno adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:

- Impegni su conflitti di interesse e astensione;
- Monitoraggi sul rispetto delle misure adottate.

## **B) Iscrizione avvocati elenco patrocinio a spese dello Stato**

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché le decisioni sull'ammissibilità delle domande vengono adottate, previo controllo di Segreteria e Segretario, su base collegiale.
- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo decisionale e per la possibilità del Consiglio di valutare collegialmente l'istanza e la documentazione correlata.
- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto basso in considerazione del fatto che la delibera di ammissione non determina vantaggi economici diretti per l'iscritto.
- Il livello di interesse esterno è valutato basso perché non vi è impatto economico diretto.
- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono adeguatamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti.
- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.

### **Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- svolgimento di monitoraggio.

## **C) Accredimento eventi formativi**

### **Il livello di rischio è stato valutato complessivamente medio per le seguenti motivazioni:**

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso nella fase decisionale, data la collegialità e la presenza di regolamento CNF, ma medio nelle altre fasi dove il grado d'accentramento delle attività è elevato.
- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto medio in ragione della non tracciatura di tutte le fasi del processo.
- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto medio ma gli interessi economici (del richiedente) sono garantiti dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione.
- Il livello di interesse esterno è valutato alto, considerati gli interessi (del richiedente) in campo, ma la tutela di tali interessi è garantita dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione.
- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché non sono mai stati verificati in passato eventi corruttivi e in ragione delle misure adottate, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione.

- le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate al fine di neutralizzare il rischio corruttivo e il RPCT ne ha verificato il sostanziale rispetto.

**Le misure che verranno adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- Impegni su conflitti di interesse e astensione;
- Monitoraggi sul rispetto delle misure adottate.

#### **D) Iscrizione avvocati liste difese d'ufficio**

**Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:**

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché il parere del COA sull'iscrizione o meno dell'iscritto nelle liste delle difese d'ufficio viene adottato attraverso un controllo eseguito da Segreteria e COA prima della trasmissione al CNF e il parere viene sempre adottato collegialmente.

- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo decisionale e per la possibilità del Consiglio di valutare collegialmente l'istanza e la documentazione correlata.

- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto basso in considerazione del fatto che il parere positivo sull'ammissione non determina un vantaggio economico diretto per l'iscritto.

- Il livello di interesse esterno è valutato basso perché non vi è impatto economico diretto.

- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono obbligatoriamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti.

- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.

**Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- svolgimento di monitoraggio.

#### **E) Pareri di congruità;**

**Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:**

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso in ragione delle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, esistenza di norme di legge volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli.

- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in ragione delle misure adottate e, in particolare: tracciabilità del processo e della decisione, esistenza di norme di legge volte a definire le

modalità di quantificazione dei compensi, sistema di controlli.

- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto medio/alto, ma gli interessi economici (del richiedente e del controinteressato) è garantito dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli.

- Il livello di interesse esterno è valutato alto, considerati gli interessi (del richiedente e del controinteressato) in campo, ma la tutela di tali interessi è garantita dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli.

- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché non sono mai stati verificati in passato eventi corruttivi e in ragione delle misure adottate, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli.

- le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate al fine di neutralizzare il rischio corruttivo e il RPCT ne ha verificato il sostanziale rispetto.

**Le misure che verranno adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- adozione probabile di un Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità dei compensi ex art.li 13, comma 9 e 29, comma 1, lett. b), l) ed o) della legge n. 247/2012;
- periodico aggiornamento delle attività formative e di sensibilizzazione;
- monitoraggio sul rispetto delle misure adottate.

## **F) Contributi e sovvenzioni**

**Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:**

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché le decisioni sull'ammissibilità delle domande o proposte vengono adottate su base collegiale.

- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo decisionale e per la possibilità di terzi di esercitare un controllo attraverso l'accesso civico e la segnalazione di illeciti, le cui procedure sono adeguatamente pubblicizzate sul sito dell'ente.

- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto basso in considerazione del fatto che il dato storico del valore delle erogazioni effettuate è di modesta entità.

- Il livello di interesse esterno è valutato basso perché l'ente è interamente finanziato dalle quote degli iscritti.

- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, viene svolta adeguata attività di

formazione e sensibilizzazione, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono adeguatamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti.

- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.

**Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- svolgimento di incontri formativi/informativi sia di controlli integrati.

**G) Ammissione al patrocinio a spese dello Stato**

**Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:**

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché le decisioni sull'ammissibilità delle domande vengono adottate, previa istruttoria da parte del Consigliere Relatore, su base collegiale.

- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo di assegnazione del Consigliere Relatore (che avviene per rotazione, con comunicazione del nominativo dell'istante prima dell'analisi dell'istanza, in modo da poter consentire l'astensione in caso di conflitto di interesse) e decisionale e per la possibilità del Consiglio di valutare collegialmente l'istanza e la documentazione correlata.

- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto alto in considerazione del fatto che la delibera di ammissione determina vantaggi economici diretti per l'istante e per il suo difensore, ma relativamente contenuto in quanto l'ammissione ad opera del COA è solo provvisoria e dovrà essere confermata dall'Autorità.

- Il livello di interesse esterno è valutato alto perché non vi è impatto economico diretto.

- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono adeguatamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti.

- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.

**Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- svolgimento di monitoraggio.

**Allegati:**

**Allegato A - Attestazione del responsabile della prevenzione della corruzione**

**Allegato B - D.L. 9/6/2021 n. 80**

**Allegato C - ANAC del 2 febbraio 2022**

**Allegato D – n. 7 Tabulati PIAO**

STUDIO LEGALE

*Avv. Anna Rosa Venturini*

*Patrocinante in Cassazione*

Via Oberdan n. 34 – 48012 BAGNACAVALLO (RA)

Tel. – Fax: 0545 61969

P.I. 00553870395 – C.F. VNTNRS59D56F029Y

P.e.c.: annarosa.venturini@ordineavvocatiravenna.eu

E-mail: annrosven@libero.it

Il Consiglio dell'Ordine di Ravenna, non essendo dotato di Dirigenti Amministrativi, ha nominato con delibera del 16/04/2019 un proprio Consigliere quale Responsabile, precisando che questi non ha deleghe gestionali e non riveste la carica di Presidente Segretario e Tesoriere.

Responsabile Unico della prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato nominato in Consiglio l'Avv. Anna Rosa Venturini la quale

### **ATTESTA**

che il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato redatto entro il 30 aprile 2022 dalla sottoscritta e sottoposto nella attuale forma dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna che lo ha approvato con delibera del 12 aprile 2022.

Si attesta che il presente PTPCT ha validità triennale a decorrere dal momento della sua adozione da parte del Consiglio e che potrà essere oggetto di modifica e/o integrazione laddove sarà reso necessario:

- per intervenute modifiche legislative e/o regolamentari;
- per intervenute modifiche normative in materia di corruzione e trasparenza ovvero da nuovi fattori di rischio che possano richiedere modifiche e/o integrazione delle misure di prevenzione adottate; ovvero in caso di accertamento di significative violazioni o mutamenti di organizzazione.

Ravenna, 12/04/2022

  
Avv. Anna Rosa Venturini

**DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021 , n. 80**

Misure urgenti per il rafforzamento della capacita' amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

(21G00093)

Vigente al : 25-4-2022

Titolo I

RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Capo I

Modalità speciali per il reclutamento per l'attuazione del PNRR e per il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione

Art. 6

Piano integrato di attività e organizzazione

1. Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#) e della [legge 6 novembre 2012, n. 190](#).

2. Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce:

a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'[articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa;

b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;

c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'[articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;

d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;

e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;

f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;

g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

3. Il Piano definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli

strumenti di cui al [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del [decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198](#).

4. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li inviano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

5. Entro il 31 marzo 2022, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'[articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'[articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo.

6. Entro il medesimo termine di cui al comma 5, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione ((, **di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze**)), previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'[articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), è adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

6-bis. In sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 aprile 2022 e fino al predetto ((**termine non**)) si applicano le sanzioni previste dalle seguenti disposizioni:

- a) [articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#);
- b) [articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124](#);
- c) [articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#).

7. In caso di mancata adozione del Piano trovano applicazione le sanzioni di cui all'[articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), ferme restando quelle previste dall'[articolo 19, comma 5, lettera b\), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 11 agosto 2014, n. 114](#).

8. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli enti locali con meno di 15.000 abitanti provvedono al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo e al monitoraggio delle performance organizzative anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane.



SULL'ONDA DELLA SEMPLIFICAZIONE E DELLA TRASPARENZA

ORIENTAMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

**2022**

Approvato dal Consiglio dell'Autorità  
in data 2 febbraio 2022



## Sommario

Sommario .....	1
PREMESSA .....	3
SEZIONE I - SCELTA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA .....	6
INDICAZIONI UTILI .....	6
CHECK LIST .....	10
SEZIONE II - PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE .....	12
INDICAZIONI UTILI .....	12
1. PARTE GENERALE.....	12
2. L'ANALISI DEL CONTESTO.....	13
3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	15
4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO.....	16
5. LE MISURE GENERALI: ELEMENTI ESSENZIALI.....	17
6. LA TRASPARENZA.....	22
7. IL MONITORAGGIO E IL RIESAME.....	23
CHECK LIST .....	25
SEZIONE III - SPUNTI PER TRATTARE UN'AREA A RISCHIO: i CONTRATTI PUBBLICI .....	31
FOCUS 1 - AFFIDAMENTI DIRETTI "PER ASSENZA DI CONCORRENZA PER MOTIVI TECNICI" IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI .....	31
FOCUS 2 - AFFIDAMENTI DIRETTI "PER ESTREMA URGENZA" IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI .....	33
FOCUS 3 - ESECUZIONE DEL CONTRATTO IN DIFFORMITA' A QUANTO PROPOSTO IN SEDE DI GARA .....	34
FOCUS 4 - LIMITAZIONE DELLA CONCORRENZA MEDIANTE RICHIESTA DI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE O DI ESECUZIONE NON GIUSTIFICATI .....	37
FOCUS 5 - RICORSO A PROROGHE E RINNOVI NON CONSENTITI .....	38
FOCUS 6 - VALUTAZIONE ERRATA DELLA CONGRUITA' DELL'OFFERTA .....	40
FOCUS 7 - VALUTAZIONE DELL'OFFERTA SULLA BASE DI CRITERI IMPROPRI .....	41
FOCUS 8 - ERRATA ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLE CONCESSIONI .....	42
FOCUS 9 - INADEGUATA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI .....	43
APPENDICE .....	45
ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA .....	45
1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO.....	45
2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	47
3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO.....	53
DOCUMENTO DI SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEI RPCT SULL'ANDAMENTO DEI PIANI TRATTE DALLA PIATTAFORMA ANAC .....	58
1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE.....	60
2. L'IDONEITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	62
3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO.....	64



## PREMESSA

In data 12 gennaio 2022 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha deliberato di rinviare la data per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, fissata al 31 gennaio di ogni anno dalla [legge 6 novembre 2012 n. 190](#), per l'anno 2022, al 30 aprile.

Ciò con l'intendimento di semplificare ed uniformare il più possibile per le amministrazioni il recepimento di un quadro normativo in materia oggi ancora estremamente dinamico.

Difatti, come noto, in data 6 agosto 2021 è stato convertito in legge il [decreto legge 9 giugno 2021 n. 80](#)<sup>1</sup> con cui è stato introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione, strumento che per molte amministrazioni (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative) prevede che la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza costituisca parte integrante, insieme agli strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione annuale unitario dell'ente chiamato ad adottarlo. Il Piano dovrà essere approvato in forma semplificata per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti. L'iter per l'approvazione del decreto ministeriale chiamato a fornire le indicazioni per la redazione del PIAO, nonché il DPR chiamato a riorganizzare l'assetto normativo perché sia conforme alla nuova disciplina del PIAO, non è ancora concluso e quindi, ad oggi, tali atti non sono vigenti, fermo restando che il [decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228](#) ha differito, in sede di prima applicazione, l'approvazione del PIAO al 30 aprile 2022.

L'art. 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 dispone che il PIAO sia adottato da parte delle amministrazioni elencate all'art. 1, co. 2, del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Di conseguenza è invece ad oggi confermata<sup>2</sup> ai sensi della legge 190/2012, l'adozione dei PTPCT o in alcuni casi di misure per la prevenzione della corruzione anche integrative del MOG 231<sup>3</sup>, per:

- gli enti pubblici economici
- ordini professionali <sup>4</sup>
- le società in controllo pubblico, escluse le società quotate

---

<sup>1</sup> "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".

<sup>2</sup> La conferma si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 del d.l. 80 in tema di PIAO (per la parte programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza) e dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. Tale ultima disposizione individua, come noto, l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza, a cui fa rinvio l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 per identificare i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o delle misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

<sup>3</sup> Resta fermo per le società e gli enti di diritto privato quanto previsto dalla delibera ANAC 1134/2017

<sup>4</sup> Cfr. PNA 2016 delibera ANAC 831 del 3 agosto 2016 - Approfondimento n. 3 e Delibera ANAC 777 del 24 novembre 2021 "Delibera riguardante proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali".



- le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge;
- le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
- le scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

Posto che, ai sensi dell'art. 6 del D.L. PIAO convertito, "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, (sono disciplinati - n.d.r.) secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione", con questo documento si intendono fornire alle amministrazioni tutte quelle indicazioni che già da oggi si possono ritenere confermate, perché basate sulla normativa vigente e sul [PNA 2019-2021](#), fermo restando che successive eventuali indicazioni di integrazione e adeguamento verranno rese se necessario a seguito dell'adozione delle norme in corso di approvazione.

Inoltre si forniscono alcune indicazioni operative per la predisposizione del Piano (o della sezione di Piano) anticorruzione e trasparenza, elaborate a seguito di una significativa analisi della attività di pianificazione finora svolta dalle amministrazioni, che ha consentito all'ANAC, quale osservatore privilegiato, di cogliere i maggiori margini di ottimizzazione e semplificazione da evidenziare agli operatori coinvolti per stilare un documento più performante.

In particolare, come ausilio ai RPCT - chiamati a predisporre i nuovi PTPCT o la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza - e alle amministrazioni chiamate ad approvarli, il presente documento contiene anche alcune domande che costituiscono una guida per la strutturazione e la autovalutazione dei piani.

Come indicazioni generali, si è ritenuto utile, in particolare per l'elaborazione dei PTPCT, cogliere gli spunti emersi dalla approfondita analisi che ANAC ha svolto sui dati dei PTPCT inseriti nella piattaforma informatica ANAC, nonché dagli esiti della attività di vigilanza svolta.

**Difatti è in queste sedi che ANAC è riuscita a cogliere diversi suggerimenti: sono state proprio molte amministrazioni ad evidenziare l'utilità del coordinamento tra il PTPCT ed il Piano della performance, in quanto funzionale ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di risk management per la prevenzione della corruzione con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.**

Ciò in quanto i controlli interni effettivamente applicati nell'ordinario svolgimento del processo consentono di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, nonché la congruenza tra gli obiettivi predefiniti e i risultati conseguiti.

Inoltre, dall'esame delle risposte aperte inserite dai RPCT delle amministrazioni, è emerso che **la formazione svolge un ruolo fondamentale incrementando la consapevolezza dell'utilità dei piani.** È risultato infatti che,

al fine di creare nell'amministrazione una cultura dell'anticorruzione e della trasparenza, punto di forza è la programmazione e l'attuazione di percorsi di formazione rivolti al personale, specie quello addetto alle aree a maggior rischio corruttivo.

I diversi suggerimenti colti dall'Autorità sono stati prontamente trasferiti al Governo e si riflettono nella scelta operata dal legislatore di introdurre, con il d.l. 80/2021, un Piano integrato di attività e organizzazione in cui la programmazione di misure di prevenzione della corruzione è integrata con la programmazione relativa alla *performance*, alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla loro formazione.

È emersa, altresì, **l'importanza di una stretta collaborazione tra il RPCT e l'organo di indirizzo, i referenti, i responsabili delle strutture** e tutti i soggetti che, a vario titolo, operando nell'ente, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio. Detta collaborazione dovrà rafforzarsi per i RPCT chiamati ad elaborare la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovendo, altresì, sviluppare un coordinamento con i responsabili che all'interno delle amministrazioni sono tenuti ad elaborare le altre sezioni che costituiscono il PIAO.

Non meno significativa è anche **l'adozione di un sistema improntato al monitoraggio periodico per la valutazione dell'effettiva attuazione e adeguatezza rispetto ai rischi rilevati delle misure di prevenzione**. Tale attività è risultata infatti proficua in termini di generale e continuo miglioramento sia della funzionalità del sistema di prevenzione sia della complessiva attività amministrativa dell'ente. Il monitoraggio ha uguale rilievo anche nell'ambito del PIAO, sia relativamente alla sezione dello stesso dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia per il funzionamento complessivo del PIAO. Naturalmente, a maggior ragione, il monitoraggio dovrà essere fatto con il necessario collegamento con i responsabili delle altre sezioni del PIAO. In ogni caso, il monitoraggio è estremamente importante per valutare dove intervenire e se e come modificare il PTPCT negli anni.

Occorre da ultimo sottolineare come **l'incremento del grado di automazione e digitalizzazione** di molti processi abbia consentito di aumentare l'efficacia, l'efficienza dei processi amministrativi e il coordinamento delle attività di monitoraggio con il sistema dei controlli interni, nonché di soddisfare esigenze di semplificazione.



## **SEZIONE I – SCELTA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**

### **INDICAZIONI UTILI**

L'ampiezza e la complessità degli incarichi affidati al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) evidenziano l'intento del legislatore di assegnare allo stesso un ruolo trasversale e, al contempo, d'impulso e coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione.

La delicatezza e il rilievo di tale ruolo si riflettono nel compito di predisporre il PTPCT (art. 1, co. 7, l. [190/2012](#)) nel quale - come noto - è definita la strategia di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione.

Analogo ruolo di impulso e coordinamento nel sistema di prevenzione della corruzione è svolto dal RPCT con riferimento alla predisposizione della specifica sezione del PIAO dedicata alla programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

La nomina del RPCT - sia nelle amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT che in quelle tenute alla predisposizione della sezione anticorruzione del PIAO - deve avvenire nel rispetto di specifici criteri e requisiti soggettivi di indipendenza, autonomia e supporto che si illustrano qui di seguito. Essi vanno desunti dalla normativa vigente e dalle indicazioni di ANAC.

Per il quadro normativo, occorre riferirsi alla legge 190/2012 e, in particolare, all'art. 1, co. 7, ove si prevede che l'organo di indirizzo individui il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Le interpretazioni e le relative indicazioni fornite da ANAC, invece, sono state illustrate in vari atti adottati dall'Autorità. Si tratta di principi e di indirizzi di carattere generale utili ad orientare le amministrazioni nelle decisioni da assumere per addivenire ad una corretta individuazione del RPCT. Naturalmente, tali indicazioni non possono essere applicate "tout court" ma, di volta in volta, contestualizzate nella specifica realtà organizzativa dell'amministrazione/ente di riferimento.

È quindi importante che le amministrazioni scelgano il soggetto cui affidare l'incarico di RPCT in coerenza con il dettato normativo e nel rispetto dei criteri di seguito illustrati:

- mantenere l'incarico di RPCT, per quanto possibile, in capo a **dirigenti di prima fascia**, o equiparati, i quali, stante il ruolo rivestito nell'amministrazione, hanno poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa;
- selezionare un soggetto che abbia adeguata **conoscenza dell'organizzazione** e del funzionamento dell'amministrazione e che sia dotato di **competenze qualificate** per svolgere con effettività il proprio ruolo;



- scegliere un dipendente dell'amministrazione che assicuri **stabilità nello svolgimento dei compiti**, in coerenza con il dettato normativo che dispone che l'incarico di RPCT sia attribuito, di norma, a un dirigente di ruolo in servizio;
- considerare come assoluta eccezione la nomina di **un dirigente esterno**. Nel caso, tale scelta necessita di una motivazione particolarmente stringente, puntuale e congrua, anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. Questo vale, in particolare, nelle grandi amministrazioni con elevato numero di dipendenti e di dirigenti;
- evitare di nominare un soggetto che si trovi in **posizione di comando** che, pur prestando servizio presso e nell'interesse dell'amministrazione, non è incardinato nei ruoli della stessa. Potrebbero, infatti, non essere soddisfatti i requisiti di adeguata conoscenza dell'amministrazione, stabilità e durata connessi all'incarico di RPCT;
- evitare la nomina di un dirigente che provenga direttamente da **uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo** laddove esista un vincolo fiduciario. Ciò al fine di garantire l'imparzialità di giudizio e l'autonomia al RPCT, nonché il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione;
- valutare di individuare come RPCT un dipendente con **posizione organizzativa o comunque un soggetto con profilo non dirigenziale** solo ed esclusivamente in caso di carenza di posizioni dirigenziali, o ove questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanza che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni. Dovranno comunque essere garantite idonee competenze allo svolgimento della funzione;
- escludere la nomina di dirigenti assegnati ad uffici che svolgono **attività di gestione e di amministrazione attiva**, nonché quelli assegnati a **settori che sono considerati più esposti al rischio della corruzione**. A titolo meramente esemplificativo, possono considerarsi tali l'Ufficio contratti, l'Ufficio gestione del patrimonio, l'Ufficio contabilità e bilancio, l'Ufficio personale. Tale commistione potrebbe compromettere l'imparzialità del RPCT, **generando il rischio di conflitti di interesse**, nonché contrastare con le prerogative allo stesso riconosciute, in particolare di interlocuzione e controllo nei confronti di tutta la struttura, che devono essere svolte in condizioni di autonomia e indipendenza (ex lege 190/2012);
- individuare una figura in grado di garantire la stessa buona immagine e il decoro dell'amministrazione, facendo ricadere la scelta su un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un **comportamento integerrimo**. Questo sia nell'interesse dell'amministrazione, sia nell'interesse e a tutela del prestigio dello stesso RPCT, che potrà esercitare i propri compiti con maggior autorevolezza. Tale requisito deve essere valutato caso per caso avuto riguardo ad eventuali procedimenti penali e di rinvio a giudizio, a condanne in primo grado del giudice civile e del lavoro, a condanne erariali, a pronunce di natura disciplinare. Le valutazioni sono svolte, ad esempio, in relazione alla natura e alla gravità dell'eventuale condanna, all'elemento soggettivo del dolo, all'incidenza della condanna rispetto allo svolgimento della funzione (cfr. sul tema delibere ANAC nn. [215](#) e [650](#) del 2019);



- considerare l'opportunità di introdurre **modifiche organizzative** finalizzate a consentire, nell'individuazione del RPCT, il pieno rispetto dei criteri indicati nella normativa e negli orientamenti dell'ANAC (ad esempio, se il RPCT svolge anche altre funzioni, assegnare ad un diverso dirigente quelle che possono determinare situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse).

Il provvedimento di nomina, sempre necessario, deve indicare il soggetto cui è conferito l'incarico di Responsabile e, laddove vi siano situazioni organizzative peculiari che non consentano di nominare un RPCT in base ai principi generali forniti da ANAC, le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a soluzioni diverse (ad esempio la nomina di un funzionario in luogo di un dirigente o la nomina nei comuni di un soggetto che non riveste la qualifica di segretario comunale).

Nell'atto di nomina deve essere altresì prevista una durata minima ragionevole dell'incarico. Ciò è volto a garantire sia la stabilità necessaria per mettere a frutto le competenze acquisite dal RPCT, portando a termine almeno un ciclo di programmazione triennale, sia per assicurare un criterio di rotazione/alternanza tra più dirigenti nel ruolo di RPCT.

Laddove il RPCT svolga l'incarico in via esclusiva, circostanza che potrebbe verificarsi in enti di grandi dimensioni con organizzazione complessa, la durata dell'incarico dovrebbe non essere inferiore a tre anni e prorogabile una sola volta.

Nel caso, invece, in cui l'incarico di Responsabile si configuri come incarico aggiuntivo a dirigente già titolare di altro incarico, la durata prevista è altamente raccomandato non sia inferiore a quella del contratto sottostante all'incarico già svolto, e comunque nel rispetto del limite temporale di tre anni di cui sopra si è detto, prevedendo eventualmente una sola proroga.

A fronte di una temporanea ed improvvisa assenza del RPCT, è opportuno che venga nominato un sostituto. Nel PTPCT, o, per gli enti tenuti all'adozione del PIAO, nell'apposita sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, quindi, vanno predisposte indicazioni per affrontare tale evenienza, prevedendo, ad esempio, una procedura organizzativa interna che, sulla base di criteri prestabiliti, permetta di individuare in modo automatico il sostituto del RPCT. Quando l'assenza si traduce, invece, in una vera e propria *vacatio* del ruolo di RPCT è compito dell'organo di indirizzo attivarsi immediatamente per la nomina di un nuovo Responsabile, con l'adozione di un atto formale di conferimento dell'incarico. L'atto di nomina del RPCT è, del resto, uno dei presupposti necessari alla strategia funzionale a prevenire il rischio di corruzione all'interno dell'amministrazione. Si rammenta, infatti, che la legge stessa (art. 1, co.7, l. 190/2012) pone il compito di individuare e nominare il RPCT in capo all'organo di indirizzo, il quale non può andare esente da responsabilità nel caso in cui la mancata nomina del Responsabile determini anche la mancata adozione del PTPCT o della apposita sezione anticorruzione del PIAO (cfr. art. 19, comma 5, lett. b) del [decreto legge n. 90/2014](#)).

Affinché il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, l'organo di indirizzo assicura al Responsabile l'esercizio pieno ed effettivo dei poteri, dotandolo, a tal fine, laddove possibile, di una struttura organizzativa idonea e proporzionata, con adeguato personale.

In particolare, nelle amministrazioni di grandi dimensioni, è opportuna l'istituzione di un ufficio di supporto appositamente dedicato alle attività del RPCT, la cui titolarità va posta in capo al RPCT e non ad altro dirigente. È

anche auspicabile che venga istituzionalizzata l'individuazione di "referenti" per la prevenzione della corruzione che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali, in raccordo con il RPCT, specie in quelle che fungono da centro d'acquisto. In ogni caso, qualora non sia possibile costituire un ufficio dedicato, è necessario predisporre adeguati provvedimenti organizzativi atti a permettere al RPCT di avvalersi del personale di altri uffici creando una struttura e un servizio di sostegno tematico e funzionale.

Con riferimento agli enti di piccole dimensioni e alle strutture con poco personale, l'organo di indirizzo può valutare, in base all'organizzazione, soluzioni flessibili (come ad esempio quella di un supporto funzionale al RPCT in modo che tutte le unità organizzative forniscano il loro apporto), da formalizzare sempre nell'atto di nomina del RPCT e nel PTPCT o nella sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Al fine di garantire che il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT sia efficace, si raccomanda poi che l'attività di gestione del rischio coinvolga tutti coloro che operano nell'amministrazione (cfr. art. 8, [D.P.R. 62/2013](#), art.16, co. 1, lett. l-bis), l-ter) e l-quater), [d.lgs.165/2001](#) e art. 1, co. 7, 8 e 14, l. 190/2012). A tal riguardo, nel PTPCT o nella sezione anticorruzione del PIAO, sono delineate le modalità di interlocuzione, per la predisposizione delle misure di prevenzione, tra il RPCT e gli uffici/organi interni all'amministrazione (organo di indirizzo, i dirigenti, OIV o Organismi analoghi, organi di controllo interno e dipendenti), ivi inclusi i referenti ove presenti. Per i soggetti che sono tenuti all'adozione del PIAO, è importante che nella sezione anticorruzione siano definite altresì le modalità di coordinamento fra il RPCT ed i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre e sezioni del PIAO. In particolare, per quanto riguarda la programmazione della rotazione e della formazione del personale, quali misure di prevenzione della corruzione, il RPCT collabora con i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle sezioni del PIAO che riguardano l'organizzazione e il capitale umano.

Analogamente, nel PTPCT o nell'apposita sezione del PIAO, sono definite le modalità di collaborazione tra RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste. Ciò consente di individuare le eventuali modifiche da apportare alle misure già adottate, anche alla luce di segnalate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando siano intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. Il fine è quello di realizzare una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT, garantire una migliore definizione delle responsabilità, evitando che si assommino oneri eccessivi di controllo in capo al RPCT.



## CHECK LIST

Di seguito si fornisce una breve *check list* che l'organo di indirizzo può utilizzare per verificare i criteri di scelta del RPCT, sia per le amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT che della sezione anticorruzione del PIAO. Ciò al fine di individuare una figura che risponda sia ai requisiti previsti dalla [legge 190/2012](#), sia alle indicazioni fornite dall'Autorità.

1. Si sta selezionando il RPCT tenendo conto delle disposizioni di legge e di quanto indicato dall'Autorità?
2. Si sta nominando quale RPCT un dirigente non assegnato ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva che abbia comunque adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione?
3. Si sta avendo cura di evitare che il soggetto nominato si trovi in situazioni di conflitto di interesse in relazione ad altre funzioni svolte, oltre quella di RPCT?
4. Si sta selezionando quale RPCT un soggetto che abbia dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e non sia stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari, tenuto conto di quanto indicato dall'Autorità?
5. Nel caso in cui non vi siano le condizioni per individuare il RPCT in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità, si sta verificando se tale risultato possa essere assicurato tramite opportune ed eventuali modifiche organizzative?
6. Laddove non siano state possibili modifiche organizzative per individuare correttamente il RPCT secondo le indicazioni di legge e dell'Autorità, si sta provvedendo ad esplicitare chiaramente le motivazioni nell'atto di nomina?
7. Al fine di garantire la stabilità dell'incarico, nell'atto di nomina si sta inserendo una durata minima non inferiore a tre anni, con la possibilità di una sola proroga?
8. Si sta dotando il RPCT di risorse o di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, rispetto al compito da svolgere?
9. Ove sia stato possibile prevedere un ufficio di supporto al RPCT, si sta ponendo la titolarità dell'ufficio in capo al RPCT?
10. Si stanno assicurando al RPCT poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, disponendo le eventuali modifiche organizzative a ciò necessarie?
11. Si stanno definendo nel PTPCT o nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO i poteri del RPCT e le modalità di interlocuzione dello stesso con la struttura dell'ente e gli eventuali referenti?
12. Si stanno delineando nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO anche le modalità di coordinamento tra quest'ultimo e i responsabili degli uffici



dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre sezioni del PIAO, in particolare quelle che riguardano la *performance* e l'organizzazione e il capitale umano?

13. Si stanno definendo nel Piano o nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO le modalità di collaborazione del RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste?
14. Si sta verificando che il PTPCT o l'apposita sezione del PIAO contenga misure per affrontare una temporanea assenza del RPCT, come ad esempio una procedura organizzativa interna che, sulla base di criteri stabiliti, permetta di individuare in modo automatico il sostituto del RPCT per il periodo di assenza imprevista?
15. In caso di *vacatio* del ruolo di RPCT, si sta provvedendo tempestivamente a nominare il nuovo RPCT?



## SEZIONE II – PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

### INDICAZIONI UTILI

La programmazione di misure di prevenzione della corruzione, ai sensi della [legge 190/2012](#) - siano esse destinate a confluire nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) ai sensi dell'art. 6, co. 1, del [decreto legge 9 giugno 2021, n. 80](#) oppure nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) - deve rispettare alcuni contenuti minimi e necessari richiamati nel presente vademecum tarato per la programmazione 2022 sul [PNA 2019-2021](#), aggiornato in data 22 luglio 2021 cui si accede mediante il presente [link](#). Detto PNA è il principale riferimento per l'elaborazione sia di un buon PTPCT sia della sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO.

In ogni caso valgono trasversalmente le seguenti regole:

- 1) è preferibile ricorrere ad una previa organizzazione logico schematica del documento e rispettarla nella sua compilazione, al fine di rendere lo stesso di immediata comprensione e di facile lettura e ricerca;
- 2) si raccomanda l'utilizzo di un linguaggio tecnicamente corretto ma fruibile ad un novero di destinatari eterogeneo, che devono essere messi in condizione di comprendere, applicare e rispettare senza dubbi e difficoltà;
- 3) si suggerisce la compilazione di un documento snello, in cui ci si avvale eventualmente di allegati o *link* di rinvio, senza sovraccaricarlo di dati o informazioni non strettamente aderenti o rilevanti per il raggiungimento dell'obiettivo;
- 4) è opportuno bilanciare la previsione delle misure tenendo conto della effettiva utilità delle stesse ma anche della relativa sostenibilità amministrativa, al fine di concepire un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'amministrazione.

Segue un elenco strutturato delle sezioni in cui ogni pianificazione di prevenzione della corruzione e trasparenza dovrebbe articolarsi.

#### 1. PARTE GENERALE

I soggetti tenuti ad adottare o il PTPCT o l'apposita sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO descrivono brevemente nella prima parte i vari soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione ed i loro compiti, il processo di predisposizione del Piano/sezione, dando atto dell'integrazione dello stesso con gli strumenti programmatici propri dell'amministrazione e con gli obiettivi di *performance*.

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti e descritti nella parte generale sono i seguenti:

- gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza individuati dall'organo di indirizzo che, nel PIAO, tengano conto degli obiettivi di valore pubblico indicati nell'apposita parte dello stesso PIAO;



- i soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione e nella gestione del rischio, la specificazione dei loro compiti e le responsabilità di ognuno;
- il processo e le modalità di predisposizione del PTPCT/ sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

Il PTPCT e l'apposita sezione del PIAO PIANO NON DEVONO CONTENERE:

- la descrizione della normativa europea e nazionale in materia di anticorruzione;
- la descrizione del concetto di corruzione e le varie accezioni della stessa;
- l'elenco dei PNA e delle Linee Guida ANAC;
- riferimenti generici e non contestualizzati rispetto all'organizzazione, alle funzioni e all'ambito di intervento dell'amministrazione/ente.

Quanto sopra può essere richiamato in appendice con *link* di rinvio agli atti di interesse.

## 2. L'ANALISI DEL CONTESTO

Attraverso l'analisi del contesto, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare i rischi corruttivi che lo caratterizzano, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione ed attività (contesto interno).

L'analisi del **contesto esterno** deve contenere l'individuazione e la descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio in cui opera l'amministrazione/ente ovvero del settore specifico di intervento e di come queste ultime - così come le relazioni esistenti con gli *stakeholders* - possano condizionare impropriamente l'attività dell'amministrazione o ente. Pertanto da tale analisi deve emergere la valutazione di impatto del contesto esterno in termini di esposizione al rischio corruttivo.

L'analisi del **contesto interno** riguarda - da una parte - la struttura organizzativa dell'amministrazione/ente e - dall'altra parte - la mappatura dei processi, che rappresenta l'aspetto centrale e più importante finalizzato ad una corretta valutazione del rischio.

È necessario che i dati utilizzati per l'analisi del contesto interno siano aggiornati e che nella descrizione della propria organizzazione l'ente fornisca - tra l'altro - dati completi anche per inquadrare correttamente le dimensioni della struttura e la sua organizzazione in termini di posizioni dirigenziali ovvero posizioni organizzative o simili; dovrà altresì essere indicata la presenza di sedi periferiche dislocate sul territorio e i compiti alle stesse assegnate.

In particolare, per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT tiene conto che la struttura organizzativa, seppur elemento fondamentale della sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, può certamente essere descritta anche in altre sezioni, ad esempio quella dedicata alla *performance* o quella dedicata all'organizzazione. Pertanto è necessario che il RPCT collabori con gli altri responsabili nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di *performance* e di organizzazione e capitale umano.



La mappatura consiste nella individuazione e analisi dei processi organizzativi propri dell'amministrazione/ente, con l'obiettivo di esaminare gradualmente l'intera attività svolta per l'identificazione di aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

In particolare, per le amministrazioni che adottano il PIAO, nella mappatura dei processi occorre considerare sicuramente anche quelli relativi al raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti ad incrementare il "valore pubblico" e, in generale, quelli che afferiranno alle risorse del PNRR.

In attesa delle indicazioni normative che vi saranno con l'adozione dei decreti mancanti, e fermo restando quanto previsto nel PNA 2019-2021, in una logica di semplificazione, si ritiene che le amministrazioni con un organico con meno di 50 dipendenti possano effettuare la mappatura dei processi nelle aree a rischio corruttivo indicate all'art. 1, co. 16, della legge 190/2012 (autorizzazione/concessione, contratti pubblici, concessione ed erogazione di contributi, concorsi per l'assunzione del personale e progressioni di carriera) nonché di quei processi nelle aree che caratterizzano la specifica attività dei singoli enti che siano valutati di maggior rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* a protezione del valore pubblico.

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti, nella analisi del contesto sono i seguenti:

- analisi del contesto esterno;
- analisi del contesto interno (ad esso ci si deve riferire se nel PIAO è presente in altre sezioni);
- valutazione di impatto del contesto interno ed esterno;
- mappatura dei processi.

Il PTPCT e la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- riferimenti a dati nazionali o che esulano dal contesto territoriale in cui opera l'amministrazione/ente, con descrizioni prolisse e decontestualizzate;
- dati non aggiornati e eccessivo numero di dati senza fornire evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla mappatura e alla valutazione dei rischi, nonché all'individuazione di misure specifiche;
- descrizione generica della struttura, riferimenti privi di concretezza rispetto al caso specifico o poco esaustivi rispetto all'organizzazione effettiva e alla suddivisione delle funzioni tra i vari uffici/sedi territoriali;
- per i soggetti tenuti ad adottare il PIAO, una descrizione della struttura organizzativa non coordinata o che non riferisce di quella contenuta in altre sezioni;
- un eccessivo numero di processi mappati genericamente, ovvero la mera mappatura "formale" delle aree di rischio obbligatorie, senza l'individuazione di aree di rischio proprie della specifica organizzazione/settore di attività;



- la descrizione della mappatura dei rischi svolta dai singoli uffici della struttura senza l'analisi conclusiva del RPCT delle risultanze della mappatura.

### 3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

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

Si articola in tre fasi:

- l'identificazione del rischio, con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo; tale fase deve portare con gradualità alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi" nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione;
- l'analisi del rischio, con il duplice obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è quindi necessario:
  - a) scegliere l'approccio valutativo, accompagnato da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi;
  - b) individuare i criteri di valutazione;
  - c) rilevare i dati e le informazioni;
  - d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato;
- la ponderazione del rischio, con lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.  
I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività. Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori, si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio che ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella valutazione del rischio sono i seguenti:

- identificazione del rischio;
- analisi del rischio;
- ponderazione del rischio.

IL PTPCT e la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- una sottostima dei rischi;



- una valutazione del rischio meramente quantitativa, non in coerenza con le indicazioni fornite nell'Allegato 1) al PNA 2019;
- un elenco generico e poco contestualizzato degli eventi rischiosi, identico o simile per ogni processo individuato;
- l'assenza dei criteri di valutazione o di indicatori di rischio che consentano una adeguata ponderazione dello stesso.

#### 4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio consiste nell'individuazione, la progettazione e la programmazione delle misure generali e specifiche finalizzate a ridurre il rischio corruttivo identificato mediante le attività propedeutiche sopra descritte.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione e per la loro stabilità nel tempo. Le misure specifiche, che si affiancano ed aggiungono sia alle misure generali, sia alla trasparenza, agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi e si caratterizzano per l'incidenza su problemi peculiari.

Il trattamento del rischio - sia per la predisposizione del PTPCT che per la specifica sezione del PIAO relativa all'anticorruzione- dovrà quindi avvenire mediante:

- a) l'individuazione delle misure generali e specifiche, verificando:
  - 1) la presenza e l'adeguatezza di misure generali e/o di controlli specifici pre-esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti e la capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;
  - 2) l'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione;
  - 3) la gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo;
- b) la programmazione delle misure, sia generali che specifiche, in cui devono essere individuate le fasi (e/o modalità) di attuazione della misura, le tempistiche di attuazione della misura e/o delle sue fasi, le responsabilità connesse all'attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), gli indicatori di monitoraggio.

In sintesi, gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella parte relativa al trattamento del rischio sono i seguenti:

- 1) Le misure generali;
- 2) Le misure specifiche.

IL PTPCT o la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- la semplice menzione delle misure specifiche che si intendono adottare, non accompagnata da una descrizione completa dei relativi tempi di realizzazione, degli indicatori di monitoraggio e dell'ufficio responsabile. In tale prospettiva, è auspicabile che siano programmate meno misure specifiche ma che quelle individuate come idonee a neutralizzare i rischi corruttivi trovino adeguata descrizione nel PTPCT o nella sezione dedicata alla prevenzione della corruzione del PIAO.



## 5. LE MISURE GENERALI: ELEMENTI ESSENZIALI

Per il trattamento del rischio si possono applicare misure generali e specifiche. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe importanti ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Le misure generali che l'Amministrazione è tenuta a programmare nel PTPCT e nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO sono illustrate nella Parte III del PNA 2019-2021.

In quanto misure generali previste da apposite norme di legge, esse vanno programmate anche da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Di seguito un esempio di una possibile modalità di descrizione di tali misure.

In via preliminare, sarebbe opportuno indicare per ogni misura lo stato di attuazione così come risultante dagli esiti dell'ultimo monitoraggio, per poi esporre la programmazione per il successivo triennio di riferimento.

- Il **codice di comportamento**

Le singole amministrazioni sono tenute a dotarsi, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del [d.lgs. 165/2001](#), di propri codici di comportamento, definiti con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV, che rivisitano i doveri del codice nazionale, al fine di integrarli e specificarli, anche tenendo conto degli indirizzi e delle Linee guida dell'Autorità. Sul punto, si suggerisce un aggiornamento dei Codici alla luce delle nuove Linee ANAC di cui alla [delibera n. 177 del 19.2.2020](#). Nella elaborazione o nell'aggiornamento del codice di amministrazione, il RPCT è coadiuvato dagli uffici avendo a mente che i codici di amministrazione non devono essere una generica ripetizione dei contenuti del codice di nazionale cui al [d.P.R. 62/2013](#).

Il codice è elaborato, o eventualmente aggiornato, tenendo in considerazione le misure di prevenzione della corruzione già esistenti o che si intenda introdurre: si suggerisce quindi ai RPCT di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione una riflessione relativa alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si possono rivelare utili in fase di predisposizione del codice. Si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (doveri del codice nazionale e doveri del codice di amministrazione) sia sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri di comportamento, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti).

- Misure di disciplina del **conflitto di interessi**

Ferme le disposizioni del codice di comportamento in materia di conflitto di interessi, si raccomanda alle amministrazioni/enti di individuare specifica procedura di rilevazione e analisi delle



situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, con la previsione di apposite misure in relazione alle peculiari funzioni e attività svolte.

Di seguito un elenco esemplificativo e non esaustivo:

- o predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- o acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi rese da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- o monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- o esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- o chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad esempio, il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
- o chiara individuazione dei soggetti tenuti a ricevere e a valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o da altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;
- o attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla [l. 241/1990](#) e dal codice di comportamento.

Con particolare riguardo alle previsioni normative che disciplinano il peculiare istituto dell'assenza di conflitto di interessi in capo ai **consulenti**, si raccomanda di prevedere adeguate misure finalizzate a tale accertamento, quali ad esempio:

- o predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- o rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- o aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- o previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente eventuali situazioni di conflitto di interessi insorte successivamente al conferimento dell'incarico;
- o individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);
- o consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;



- o audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;
  - o controllo a campione da parte del RPCT dell'avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.
- **Inconferibilità/incompatibilità di incarichi**
- Si raccomanda alle Amministrazioni/Enti di prevedere adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del [d.lgs. n. 39/2013](#) e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione. Appare necessario prevedere una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:
- o la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
  - o la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
  - o il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
  - o la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ove necessario ai sensi dell'art. 14 del [d.lgs. 33/2013](#), e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.
- La prevenzione della corruzione nella **formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici**
- Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, le Amministrazioni/Enti verificano la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:
- o all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici o di commissioni di concorso, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati;
  - o all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001;
  - o all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.
- A tal fine, è pertanto opportuno che le Amministrazioni/Enti impartiscano direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo; inseriscano negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi le condizioni ostativi al conferimento; adottino gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.
- **Gli incarichi extraistituzionali**



Rispetto alla disposizione contenuta nell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, in relazione allo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nonché del personale in regime di diritto pubblico, si raccomanda di:

- o dare evidenza nel PTPCT o nella sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. 165/2001 o di altro atto che disponga in merito agli incarichi vietati e ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali;
- o effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione, dandone conto nel PTPCT o nel PIAO;
- o valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una *black list* di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

▪ **Divieti post-employment** (*pantouflage*)

Le amministrazioni adottano misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul *pantouflage* di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, co. 16-ter. Si raccomanda, in particolare, di programmare misure volte a prevenire tale fenomeno, quali ad esempio:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del [d.lgs. n. 50/2016](#).

▪ **La formazione**

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare rientra la formazione in materia di etica, integrità, trasparenza ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo. Spesso nei Piani è stata riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Ai fini di una migliore strategia di prevenzione, tale approccio necessita di essere arricchito sia con un ruolo più attivo delle persone in formazione, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Ciò consentirebbe di fornire ai destinatari strumenti



decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure preventive.

È opportuno strutturare la formazione su due livelli, uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità; e uno specifico, indirizzato al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Ad esempio, per le amministrazioni tenute ad adottare il PIAO, la programmazione della misura della formazione per la prevenzione della corruzione dovrebbe coordinarsi con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo. È quindi altamente raccomandato, proprio in una logica di integrazione fra le diverse programmazioni, che il RPCT si coordini con i responsabili della sezione capitale umano e sviluppo organizzativo perché sia prevista e attuata la formazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Ulteriore coordinamento va attuato anche per il monitoraggio di questa misura.

▪ **La rotazione ordinaria**

La rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, sebbene debba essere temperata con il buon andamento, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa. Per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione nel proprio PTPCT o nel PIAO, ovvero in apposito atto (da menzionare e richiamare nei Piani citati) chiarisca i criteri, le tempistiche e le modalità per l'attuazione della misura, anche in termini pluriennali, stabilendo gli uffici da sottoporre a rotazione, le caratteristiche della stessa (ad es. se funzionale o territoriale), la sua periodicità. È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione le peculiarità della singola Amministrazione/Ente, rispettando il criterio della gradualità per mitigare l'eventuale impatto sull'attività degli uffici; così come assume rilievo la programmazione sia di una attività di monitoraggio per valutarne l'effettività, che delle attività di formazione propedeutica per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione (cfr. [Allegato 2 al PNA 2019](#)).

La rotazione non deve essere semplicemente menzionata come enunciazione di principio, omettendo le informazioni sopra menzionate; qualora per motivazioni specifiche e analiticamente descritte non si possa ricorrere a detto strumento, devono essere indicate le misure alternative alla rotazione adottate dall'Amministrazione/Ente.

Qualora nell'Amministrazione siano presenti posizioni infungibili, le stesse devono essere specificamente individuate, con la precisazione che nel caso di categorie professionali omogenee non può essere invocato il concetto di infungibilità per eludere l'applicazione della normativa.



Per le amministrazioni che adottano il PIAO, la programmazione della misura della rotazione ordinaria del personale è coordinata con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo.

▪ **La rotazione straordinaria**

Quale misura di carattere successivo al verificarsi di eventi corruttivi, le amministrazioni disciplinano il procedimento nei Piani o nell'apposita sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione, ovvero in un autonomo atto da richiamare; l'elenco dei reati presupposto è contenuto nella [delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019](#), mentre la [delibera ANAC n. 345 del 22 aprile 2020](#) individua i soggetti tenuti all'adozione del provvedimento motivato di rotazione ovvero quello di permanenza del dipendente nell'Ufficio nel quale si sono verificati i fatti di rilevanza penale o disciplinare. È altamente consigliato alle amministrazioni di introdurre nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione l'avvio nei propri confronti di procedimenti penali.

▪ **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)**

Il PTPCT o il PIAO contengono la descrizione della procedura di *whistleblowing*, ovvero il rinvio ad altro atto regolamentare che la disciplini nel rispetto dei principi dell'anonimato e della tutela del segnalante (cfr. [delibera n. 469 del 9 giugno 2021](#)).

Il PTPCT e la sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza NON DEVONO CONTENERE:

- una descrizione delle misure generali che ripercorra nel dettaglio quanto contenuto nel PNA o nelle norme di legge senza una programmazione concreta, contestualizzata in riferimento alla singola amministrazione o ente;
- un mero elenco di misure generali, riferite in modo generico alla prevenzione della corruzione in ogni singola area di rischio.

## 6. LA TRASPARENZA

La Trasparenza, quale misura di prevenzione della corruzione, deve essere disciplinata e programmata all'interno di una apposita sezione del PTPCT o della sezione anticorruzione del PIAO, nella quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Caratteristica essenziale della sezione è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. È altresì opportuno che ogni amministrazione/ente definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi. Si ritiene utile, inoltre, che nella sezione vengano indicati i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione.

Si ricorda che per la trasparenza è necessario anche pubblicare nella sezione "Amministrazione Trasparente" le informazioni per consentire l'accesso civico e l'accesso generalizzato secondo quanto già indicato da ANAC (moduli, responsabili e rimedi).



Il PTPCT e la sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza NON DEVONO CONTENERE:

- la descrizione dettagliata del concetto di trasparenza e dell'evoluzione normativa, dottrinale e giurisprudenziale in materia;
- la descrizione della normativa in materia di trasparenza, delle delibere dell'ANAC ovvero dei singoli istituti dell'accesso;
- prospetti inerenti gli obblighi di trasparenza meramente ripetitivi degli allegati alle Delibere ANAC nn. [1310/2016](#) e [1134/2017](#), omettendo tutte le indicazioni di programmazione operativa come sopra sintetizzate. Ad esempio, la strutturazione del flusso che dall'acquisizione dei dati conduce alla pubblicazione, con l'individuazione dei soggetti responsabili ovvero la periodicità dell'aggiornamento.

## 7. IL MONITORAGGIO E IL RIESAME

Il monitoraggio è un'attività fondamentale e continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame - con frequenza almeno annuale - è un'attività svolta ad intervalli programmatiche riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il monitoraggio del PTPCT o della sezione apposita del PIAO va programmato per le misure adottate avendo cura di evidenziare:

- i processi e le attività oggetto del monitoraggio;
- la periodicità delle verifiche;
- le modalità di svolgimento della verifica.

Per chi adotta il PIAO, il monitoraggio della sezione dedicata alle misure di anticorruzione e trasparenza riguarda anche le misure della formazione e della rotazione eventualmente contenute in altre sezioni del PIAO stesso, anche grazie all'auspicato coordinamento fra il RPCT e chi si occupa più specificamente delle altre sezioni del PIAO, quali appunto quelle relative al capitale umano e allo sviluppo organizzativo.

Le risultanze del monitoraggio vanno utilizzate per la migliore programmazione delle misure del PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO, secondo una logica sequenziale e ciclica che favorisca il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio.

Infatti, come anche precisato nell'[Allegato 1\)](#) al PNA 2019-2021, la logica sequenziale e ciclica con cui viene condotto il monitoraggio consente, in un'ottica migliorativa, di tener conto e ripartire dalle risultanze del ciclo precedente ed utilizzare l'esperienza acquisita per apportare i necessari ed opportuni aggiustamenti alla strategia di prevenzione adottata..

Attività diversa ma strettamente collegata al monitoraggio è poi l'attività di riesame periodico, volta a valutare il funzionamento del sistema di prevenzione della corruzione nel suo complesso, in una prospettiva più ampia. Ciò allo scopo anche di considerare eventuali ulteriori elementi che possano incidere sulla strategia di prevenzione della corruzione e ad indurre a modificare il sistema di gestione del rischio per migliorare i presidi adottati. I risultati dell'attività di monitoraggio sono, in ogni caso, utilizzati per effettuare il riesame.



Ogni amministrazione definisce la frequenza con cui procedere al riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e gli organi da coinvolgere nel riesame. Il riesame è infatti un momento di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'amministrazione, affinché vengano riesaminati i principali passaggi e risultati al fine di potenziare gli strumenti in atto ed eventualmente promuoverne di nuovi.

Il riesame deve riguardare tutte le fasi del processo di gestione del rischio al fine di poter individuare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. Tale attività è coordinata dal RPCT ma dovrebbe essere realizzata con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle *performance* (OIV e organismi equivalenti) e/o delle strutture di vigilanza e *audit* interno. È opportuno che tale attività abbia una frequenza almeno annuale per supportare la programmazione triennale delle misure di prevenzione della corruzione.

Proprio sulla base del rafforzamento del monitoraggio delle misure e della verifica condotta in sede di riesame del loro funzionamento complessivo, si può ottenere una semplificazione del sistema di prevenzione della corruzione, concentrando l'attenzione delle amministrazioni e degli enti sulle misure che sono valutate più adeguate ai rischi individuati, evitando al contempo di introdurne di nuove senza aver prima verificato l'adeguatezza di quelle già previste.

In sintesi, gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella parte dedicata al monitoraggio e al riesame sono i seguenti:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure;
- il monitoraggio sull'idoneità delle stesse al trattamento del rischio;
- sia per i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT che del PIAO, il riesame periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio.

Il PTPCT e la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- l'omissione degli esiti del monitoraggio dell'anno precedente (anche eventualmente con un rinvio a documenti di monitoraggio adottati dalle amministrazioni e dagli enti nel corso dell'anno);
- un richiamo generalizzato al monitoraggio senza individuarne le fasi, le modalità di verifica e i responsabili o il responsabile.



## CHECK LIST

Tenuto conto delle considerazioni generali appena illustrate si propone di seguito una *check list* volta ad aiutare il RCPT a verificare di aver svolto le attività più significative o di aver tenuto conto di elementi di rilievo per l'adeguata predisposizione dei PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO.

### Valutazioni preliminari

1. Sono stati considerati come base di partenza, secondo una logica di miglioramento progressivo, gli esiti del monitoraggio del piano dell'anno precedente, al fine di evitare la duplicazione di misure e l'introduzione di misure eccessive, ridondanti e poco utili?
2. Sono stati considerati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza fissati dagli organi di indirizzo?
3. È stata sollecitata la collaborazione della struttura nella predisposizione del PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO con particolare riferimento all'organo di indirizzo, ai responsabili degli uffici, ai referenti, ove nominati, e agli organi di controllo ove possibile?
4. Per la sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, si è avuto cura di raccordarsi con i responsabili della predisposizione delle altre sezioni, in particolare quelle che riguardano *performance*, organizzazione e capitale umano?
5. Al fine di incrementare la cultura della legalità e superare una logica adempimentale, sono stati programmati e attuati interventi idonei ad assicurare la formazione del personale e in particolare di quello che opera in aree più esposte a rischio corruttivo?
6. È stata verificata la possibilità di utilizzare strumenti e soluzioni informatiche (sistemi di digitalizzazione) o *software* idonei a facilitare la predisposizione del piano e la gestione del rischio corruttivo?
7. Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti che adottano il PIAO, hanno valutato se si sono verificati fatti corruttivi, disfunzioni amministrative, modifiche organizzative o degli obiettivi di *performance* rilevanti che rendono necessario l'aggiornamento della sezione anticorruzione nel suo triennio di validità?

### Analisi del contesto esterno

1. Si è verificato se i dati utili per l'analisi del contesto esterno siano già in possesso di altre amministrazioni e possano essere utilizzati anche a questo fine?
2. Per l'analisi del contesto esterno, è stato possibile considerare sia dati oggettivi (es. dati giudiziari e di natura economica) sia soggettivi (es. informazioni fornite e raccolte nel corso degli incontri con gli *stakeholders*)?
3. È stato valutato attentamente che i dati utilizzati siano pertinenti



rispetto al territorio e/o al settore in cui l'amministrazione opera?

4. I dati utilizzati sono aggiornati?
5. Sono stati identificati gli eventuali *stakeholders* e valutato se le relazioni con gli stessi possano condizionare e in che termini l'attività dell'amministrazione?
6. L'analisi del contesto esterno ha descritto in modo chiaro le caratteristiche culturali, sociali, economiche del territorio in cui l'amministrazione opera, al fine di comprendere quali elementi possono incidere sull'esposizione al rischio corruttivo?
7. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto esterno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero derivare sull'attività dell'amministrazione o ente?

#### **Analisi del contesto interno/mappatura dei processi**

1. Per ottimizzare il lavoro di predisposizione dei PTPCT, nel definire il contesto interno sono state utilizzate analisi aggiornate svolte o in corso di svolgimento per altri fini (es. elaborazione del piano della *performance*)?
2. Per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT ha collaborato con gli altri responsabili nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di *performance*, organizzazione e capitale umano?
3. I dati riportati nei PTPCT o nel PIAO descrivono in modo chiaro e conciso l'organizzazione dell'amministrazione (struttura, posizioni dirigenziali, posizioni organizzative, risorse finanziarie a disposizione dell'ente, articolazioni territoriali, ecc.)?
4. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto interno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero esserci sull'attività dell'amministrazione o ente?
5. Per la mappatura dei processi si è tenuto conto degli esiti del monitoraggio sul piano dell'anno precedente, anche al fine di estendere la mappatura ad altri processi oppure di approfondire i processi che afferiscono ad aree in cui si sono verificati fenomeni di *maladministration*?
6. Si ritiene che i processi mappati siano quelli più significativi in considerazione dei rischi corruttivi emersi anche in sede di monitoraggio?
7. I processi mappati afferiscono alle aree a maggior rischio corruttivo ai sensi dell'art. 1, co.16, l. 190/2012 e alle ulteriori aree di rischio specifico dell'amministrazione?
8. La mappatura dei processi è stata svolta anche con riguardo ai processi volti al raggiungimento degli obiettivi finalizzati ad incrementare il valore pubblico, inteso come benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo?
9. In fase di mappatura dei processi è stato previsto il coinvolgimento dei responsabili degli uffici o delle strutture organizzative coinvolte nelle



attività mappate?

10. I processi mappati sono stati descritti in modo chiaro e schematico?
11. Per gli enti con meno di 50 dipendenti, la mappatura dei processi è stata svolta almeno nelle principali aree di rischio corruttivo (ovvero quelle definite dall'art. 1, co. 16, l. 190/2012: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera)?

#### **Valutazione del rischio**

1. Nell'identificazione degli eventi rischiosi più rilevanti, si è tenuto conto anche degli esiti del monitoraggio del pregresso PTPCT?
2. È stata valutata prioritariamente l'opportunità di adottare per stimare l'esposizione al rischio una metodologia qualitativa, come descritta nell'allegato 1 al PNA 2019 rintracciabile al [link](#), anziché quella quantitativa?
3. È stata fatta e riportata la motivazione del giudizio espresso sul livello di esposizione a rischio?
4. È stato fatto il possibile - al fine di agevolare l'identificazione degli eventi rischiosi - per avvalersi della collaborazione degli uffici competenti in relazione alle attività descritte nei singoli processi?
5. Sono state considerate le fonti informative disponibili al fine di identificare i rischi corruttivi, quali ad esempio casi giudiziari e di altri episodi di corruzione e di cattiva gestione, segnalazioni, esemplificazioni elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento?
6. Si è tenuto conto dei fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fattori di corruzione, quali ad esempio mancanza di controlli; mancanza di trasparenza; esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto; scarsa responsabilizzazione interna; inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi ecc.?
7. È stato tenuto conto degli indicatori per la stima del livello di rischio, quali ad esempio l'opacità del processo decisionale, il grado di discrezionalità del decisore interno all'amministrazione, la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo ecc.?

#### **Individuazione di misure per il trattamento del rischio**

1. Sono state previste e correttamente programmate le misure generali in materia di prevenzione della corruzione quali rotazione, formazione, prevenzione di conflitti d'interesse, misure di *wisthleblowing*, *pantouflage*, inconfiribilità e incompatibilità, codici di comportamento, tenendo presente che la misura della trasparenza va trattata in apposita sezione?



2. Per i soggetti tenuti alla predisposizione del PIAO, la formazione è stata programmata come misura di prevenzione della corruzione in collaborazione con i responsabili della sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo?
3. Per i soggetti tenuti alla predisposizione del PIAO, la rotazione è stata programmata come misura di prevenzione della corruzione in collaborazione con i responsabili della sopra citata sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo?
4. Prima dell'introduzione di altre misure specifiche, è stato verificato se le misure specifiche esistenti o quelle generali di prevenzione del rischio corruttivo già previste si siano rivelate sufficienti e idonee a coprire i rischi rilevati nelle aree considerate?
5. È stato verificato se taluni rischi in aree nevralgiche non presidiati dalle misure "generali" possano essere prevenuti da misure di controllo già esistenti per la gestione ordinaria dei procedimenti (legittimità, regolarità amministrativa, ecc.) e se tali controlli siano effettivamente applicati?
6. È stato valutato, in un'ottica di semplificazione, se le nuove misure specifiche a presidio di determinati rischi siano effettivamente mirate rispetto all'obiettivo che si vuole perseguire?
7. Al fine di non appesantire l'attività amministrativa con eccessive misure specifiche di controllo, è stata valutata la possibilità di trattare i rischi rilevanti con misure di tipo diverso dai controlli, quali ad esempio misure di semplificazione, regolamentazione, trasparenza?
8. È stato verificato che le misure specifiche programmate non siano eccessive o ridondanti o riproduttive di adempimenti già previste da norme?
9. Per evitare di introdurre misure inattuabili è stata preventivamente valutata la sostenibilità delle stesse in termini di risorse economiche e organizzative?

#### **Progettazione delle misure e del relativo monitoraggio**

1. Sono stati indicati i soggetti responsabili dell'attuazione di ciascuna misura?
2. Sono stati indicati i tempi per l'attuazione delle singole misure?
3. Per le misure più complesse, sono state previste fasi per la loro attuazione?
4. E' stato programmato il monitoraggio? Sono stati definiti i tempi del monitoraggio, i soggetti responsabili, i criteri/indicatori e le responsabilità e le modalità di verifica?
5. E' stato programmato un riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di gestione del rischio ed individuati gli organi da coinvolgere?

#### **Trasparenza**

1. È stata prevista, nel PTPCT o nel PIAO, sezione anticorruzione, una sezione dedicata alla trasparenza?



2. In tale sezione:

- sono stati riportati gli obiettivi strategici in materia di trasparenza da parte degli organi di indirizzo?
- sono stati organizzati e schematizzati i flussi informativi per garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati?
- sono stati indicati i responsabili delle diverse fasi individuate per giungere alla pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente" (individuazione/elaborazione dei dati, trasmissione, pubblicazione, aggiornamento)?
- sono stati indicati i termini per la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati?
- sono stati indicati i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione?
- sono stati definite, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento stabilito dalle norme o dall'amministrazione, le modalità per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi?
- è stato individuato il responsabile del monitoraggio sull'attuazione degli obblighi?

3. È stata prevista la programmazione di misure organizzative per attuare la trasparenza e la disciplina sugli accessi, civico semplice e generalizzato?

4. È stato previsto il monitoraggio delle misure organizzative per attuare la trasparenza e la disciplina sugli accessi, civico semplice e generalizzato?

5. In generale, per la predisposizione del PTPCT e della sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, è stata verificata sul sito dell'Autorità la presenza di atti di regolazione e di altri atti di carattere generale in materia di trasparenza che diano nuove o ulteriori indicazioni sugli obblighi di pubblicazione?

6. Per la predisposizione del PTPCT e della sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, è stata tenuta in considerazione la disciplina sulla tutela dei dati personali?

**Attuazione del monitoraggio del PTPCT e della sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza**

1. Si è verificata la possibilità di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche (sistemi di digitalizzazione) e software idonei a facilitare l'attività di monitoraggio?

2. Nel monitoraggio, è stata valutata anche la effettiva sostenibilità delle misure programmate?

3. Nel riesame della funzionalità complessiva del sistema, si è tenuto conto dei rischi che potrebbero insorgere, dei processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura nonché di nuovi e più efficaci



criteri per analisi e ponderazione del rischio?

4. Nel riesame periodico, è stato coinvolto l'organo deputato all'attività di valutazione delle *performance* (OIV/organismi equivalenti) e/o le strutture di vigilanza/*audit* interno?
5. Nell'attività di monitoraggio del PTPCT e della sezione anticorruzione del PIAO, sono stati utilizzati strumenti per valutare le rilevazioni di soddisfazione degli utenti e dei soggetti responsabili?
6. Nell'attività di monitoraggio del PTPCT e della sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, sono state seguite le indicazioni di ANAC?



## **SEZIONE III – SPUNTI PER TRATTARE UN’AREA A RISCHIO: i CONTRATTI PUBBLICI**

Con la presente sezione del documento si intende dare evidenza di quali possano essere fasi di processo estremamente sensibili, e per le quali vanno pertanto calibrate adeguate misure preventive, incentrando l’attenzione a titolo esemplificativo su una delle aree più significative: quella dei contratti pubblici.

Ovviamente, data la specificità del periodo, che vede allo stesso tempo una legislazione figlia dell’emergenza ed un approssimarsi di modifiche profonde al Codice degli Appalti, l’intendimento non è quello di passare al vaglio tutte le misure specifiche legate ad attività di dettaglio, bensì quello di dare - ancora una volta grazie alla valorizzazione dei dati dell’ANAC - indicazioni relative alle tipologie o fasi di processo che si sono dimostrate, sia dall’analisi dei precedenti giudiziari sia dall’esame delle irregolarità riscontrate dagli uffici di vigilanza, le più permeabili al rischio corruttivo.

L’occasione sarà utile per considerare istituti che trovano la loro matrice nella disciplina comunitaria e che dunque continueranno comunque ad informare l’agire amministrativo di settore, inquadrandoli non nell’astrazione che porta alla prevenzione diffusa ma in modo specifico per indurre interventi mirati ed idonei a disinnescare solo i veri fattori abilitanti. L’auspicio è che in un’epoca di deregolamentazione, una maggiore consapevolezza dei rischi concreti ed un disvelamento dei principali crocicchi in cui si annidano, possa essere utile a compensare con misure organizzative efficaci la riduzione della legislazione di prevenzione.

### **FOCUS 1 – AFFIDAMENTI DIRETTI “PER ASSENZA DI CONCORRENZA PER MOTIVI TECNICI” IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI**

La disciplina comunitaria per gli acquisti consente di derogare alla regola del confronto tra più offerte quando, per motivi tecnici correlati all’oggetto dell’appalto, non esiste una possibile concorrenza per l’esperimento del confronto.

Questo si realizza quando esiste nel mercato un unico operatore economico in grado di fornire la prestazione di cui la stazione appaltante ha bisogno.

Viceversa sono emersi casi in cui si sia ricorso a questo istituto ritenendo erroneamente che la concorrenza non vi fosse, o perché ci si è ancorati ad un oggetto dell’appalto estremamente specifico quando invece poteva esserlo meno pur rispondendo in modo adeguato alle esigenze dell’ente, oppure perché si è ritenuto che esistesse un solo soggetto in grado di rispondere ed invece così non era.

Ciò ad esempio si è verificato nel caso dell’affidamento diretto effettuato da un’Amministrazione comunale ad un noto architetto per la progettazione definitiva ed esecutiva di un intervento di restauro e rivalutazione di un edificio storico della città nella considerazione che il famoso professionista fosse l’unico in grado di realizzare un’opera avente quei connotati di “unicità” ed “elevato pregio artistico” richiesti dall’Amministrazione medesima, ritenendo di fatto infungibile la prestazione del professionista. L’Amministrazione ha



confuso i concetti di "esclusività/unicità" della prestazione ed infungibilità della stessa e, in virtù di tale errata interpretazione della norma, ha disposto un affidamento in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e non discriminazione

Richiamando le [Linee guida n. 8](#), l'Autorità, con la [delibera n. 548 del 13 luglio 2021](#), ha ribadito che i concetti di infungibilità ed esclusività non sono sinonimi, in quanto un bene o un servizio è da ritenersi infungibile quando è l'unico che può garantire il soddisfacimento di un certo bisogno dell'Amministrazione. Pertanto, anche in presenza di diritti esclusivi, non è detto che il bisogno dell'Amministrazione non possa essere soddisfatto in modo adeguato anche ricorrendo ad altre soluzioni.

Ha altresì rilevato che "Neppure un presunto più alto livello qualitativo del servizio ovvero la sua rispondenza a parametri di maggior efficienza può considerarsi sufficiente a giustificare l'infungibilità. Si tratta, infatti, di elementi che, da soli, non possono condurre al ricorso alla procedura negoziata senza bando precludendo, in tal modo, ad altri potenziali concorrenti di presentare offerte qualitativamente equipollenti se non superiori al presunto unico fornitore in grado di soddisfare certi standard".

Importanti indicazioni sono state fornite dall'Autorità, in sede di precontenzioso, nella [delibera n. 590 dell'8 luglio 2020](#), relativamente alla verifica di infungibilità o esclusività di una fornitura di apparecchiatura medica. In quel caso, un operatore aveva contestato la richiesta di alcune specifiche tecniche relative alla fornitura, in quanto gli precludevano la possibilità di partecipare alla gara ed offrivano un palese vantaggio competitivo in favore di unico operatore economico. L'Autorità, sulla base delle indicazioni delle Linee Guida n. 8, ha rilevato che la legge di gara assicurava un evidente vantaggio competitivo in favore di un determinato operatore e, ai fini della riedizione della procedura, ha invitato la stazione appaltante, innanzitutto, a stabilire se la fornitura oggetto di affidamento avesse carattere di infungibilità (poiché a causa di ragioni di tipo tecnico, o di privativa industriale, non esistono possibili sostituti della stessa, oppure a causa di decisioni passate da parte dell'Amministrazione che la vincolano nei comportamenti futuri oppure anche a seguito di decisioni strategiche da parte dell'operatore economico), o se fosse solo caratterizzata dalla presenza di diritti di esclusiva (che non implicano che il bisogno del contraente non possa essere soddisfatto in modo adeguato anche ricorrendo ad altri prodotti o processi, atteso che, peraltro, anche in presenza di un diritto esclusivo potrebbero esistere distributori indipendenti o operatori economici che accedono al bene, che possono offrire, in concorrenza tra loro, un determinato prodotto o servizio). È stata, altresì, invitata la stazione appaltante, anche eventualmente a seguito di ulteriore e più approfondita consultazione preliminare di mercato - e fatta salva la possibile valutazione motivata in ordine alla natura infungibile dell'approvvigionamento - a predisporre la documentazione di gara con l'individuazione di requisiti tecnici minimi che garantiscano il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e, quindi, la effettiva contendibilità dell'affidamento (sulla necessità di effettuare consultazioni preliminari complete, ai fini dell'accertamento dell'infungibilità di un determinato prodotto, cfr. anche [delibera n. 83 del 27 gennaio 2021](#), relativa ad un appalto di fornitura di un sistema per la chirurgia robotica e relativo materiale di consumo).

Per quanto riguarda gli appalti di servizi e forniture si è riscontrato il frequente ricorso all'affidamento diretto per assenza di concorrenza giustificata da motivi tecnici, anche per importi molto rilevanti (si vedano in



proposito, a titolo esemplificativo, le [delibere n. 660 del 18 luglio 2018, n. 346 del 22 aprile 2020, n. 447 del 27 maggio 2020 e n. 268 del 30 marzo 2021](#)).

Si è trattato, nei casi più frequenti, di forniture di medicinali, apparecchiature medicali, hardware e software informatico, macchinari vari, anche non sanitari, di elevato valore tecnologico, servizi di manutenzione di apparecchiature elettromedicali ed informatiche, di implementazione o aggiornamento di applicativi software ecc. Per tali affidamenti è stata rilevata la carenza di idonea motivazione in ordine ai presunti motivi tecnici o tutela di diritti esclusivi posti alla base degli affidamenti diretti.

Frequentemente, inoltre, gli affidamenti sono stati effettuati senza una verifica di soluzioni alternative rispetto a quelle offerte dai fornitori affidatari, né attraverso consultazioni preliminari di mercato né attraverso indagini di mercato.

Pertanto può essere utile verificare la presenza di misure specifiche volte a garantire l'evidenza della effettiva assenza di concorrenza, attraverso la previa consultazione del mercato di riferimento, e ad accertare che tale assenza non sia frutto di limitazioni artificiose dei parametri dell'appalto, ovvero di errate interpretazioni della norma.

## **FOCUS 2 – AFFIDAMENTI DIRETTI “PER ESTREMA URGENZA” IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI**

Le disposizioni comunitarie consentono di derogare all'utilizzo delle procedure ordinarie, facendo ricorso ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, quando per ragioni di estrema urgenza non sarebbe possibile rispettare i termini previsti per l'espletamento delle stesse. Ciò è consentito solo se e quando l'estrema urgenza derivi da eventi imprevedibili e non sia in alcun modo imputabile alla stazione appaltante.

Non sono purtroppo infrequenti i casi in cui le ragioni di estrema urgenza addotte fossero in verità imputabili alla stazione appaltante così come casi in cui l'oggetto degli interventi in estrema urgenza sia stato esteso anche a ciò che poteva invece essere affidato con procedura ordinaria senza alcuna compromissione dell'azione amministrativa. È il caso ad esempio di alcuni lavori di somma urgenza disposti da un concessionario autostradale necessari per il ripristino della funzionalità statica di un viadotto della tratta in concessione. È stato verificato che tali lavori, certamente urgenti ed indifferibili per scongiurare il rischio di ulteriori danneggiamenti dell'opera e dunque per la salvaguardia della pubblica incolumità, tuttavia non scaturivano da eventi imprevedibili o calamità in atto o incipienti, bensì erano riconducibili a pregresse situazioni di incuria, e dunque generati, di fatto, da una inadeguata attività di monitoraggio e manutenzione delle infrastrutture; tali interventi non erano attribuibili quindi alle circostanze di somma urgenza (cfr. [delibera 978 del 21 ottobre 2020](#)).

Anche per quanto riguarda gli appalti di servizi e forniture è stato rilevato l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in carenza del presupposto dell'estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante (ad esempio, [delibera n. 821 del 26 settembre 2018](#)).

Per evitare questi fenomeni, può essere utile accertare l'adozione di misure specifiche atte a prevenire il verificarsi di situazioni di estrema urgenza non imputabili alla imprevedibilità, anche di monitoraggio e programmazione, e a dimostrare il contenimento e la adeguatezza dell'oggetto degli appalti.



## **FOCUS 3 – ESECUZIONE DEL CONTRATTO IN DIFFORMITÀ A QUANTO PROPOSTO IN SEDE DI GARA**

Secondo le disposizioni comunitarie, gli appalti sono aggiudicati all'operatore economico che, oltre ad essere in possesso dei richiesti requisiti di partecipazione, ha presentato un'offerta conforme ai requisiti, alle condizioni di esecuzione e alle caratteristiche (soprattutto fisiche, funzionali e giuridiche) che la stazione appaltante ha indicato nel bando e nella documentazione di gara, in funzione degli obiettivi e degli interessi che la stessa intende perseguire. Ciò implica necessariamente, a carico della medesima stazione appaltante, un onere di verifica circa la corrispondenza tra quanto dichiarato dall'operatore economico in sede di offerta e quanto dallo stesso adempiuto in fase di esecuzione del contratto d'appalto. Difatti una esecuzione difforme dall'impegno assunto e valutato in sede di gara premiando l'offerta ricevuta come la migliore, rappresenta una surrettizia violazione della concorrenza e una alterazione postuma dei presupposti che hanno portato a ritenere quella offerta come la più vantaggiosa.

Le attività di vigilanza dell'Autorità hanno messo in evidenza molteplici casi di esecuzione del contratto in difformità a quanto proposto in sede di gara.

Tali situazioni sono state rinvenute ad esempio per l'appalto dei lavori di ripristino di una galleria idraulica ([delibera n. 331 del 10 aprile 2019](#)) ove è stato rilevato che l'impresa, che si era vista aggiudicare l'appalto grazie alle varianti migliorative presentate in sede di gara, all'atto della redazione del progetto esecutivo ha modificato le proprie originarie valutazioni in ordine alle stesse, disattendendo, di fatto, quanto da lei proposto.

Sono state di conseguenza alterate le originarie valutazioni effettuate dalla Commissione in sede di gara con evidente lesione della concorrenza e con aggravio per l'erario; infatti l'impresa che si era aggiudicata l'appalto con un ribasso economico modesto rispetto alle altre concorrenti, per aver proposto migliorie ritenute valide, è ritornata alla originaria soluzione progettuale, di fatto portando in esecuzione un progetto per il quale le altre imprese concorrenti avevano offerto un ribasso maggiore.

Analoghe problematiche sono state rinvenute nell'appalto dei lavori occorrenti per la realizzazione di una strada comunale ([delibera n. 1236 del 18 dicembre 2019](#)). E' stato riscontrato che in corso di esecuzione del contratto, aggiudicato con il criterio dell'OEPV, sono state apportate modifiche significative all'offerta presentata dall'aggiudicatario sia nella sua componente qualitativa che in quella quantitativa; tali modifiche effettuate in corso d'opera si sono concretizzate, di fatto, in una diversa soluzione progettuale, la quale, se proposta in sede di gara, avrebbe potuto determinare un diverso giudizio della commissione, con la conseguenza, anche in tal caso, di incidere sulla "par condicio" dei concorrenti e compromettere la validità della procedura stessa.

Analogamente, un'esecuzione difforme da quanto proposto in sede di offerta si verifica nei casi in cui l'operatore economico che ha dichiarato di avvalersi della capacità di un altro operatore non utilizzi poi concretamente i mezzi e risorse dell'impresa ausiliaria dichiarati con la presentazione dell'offerta.

Le indagini condotte in tema di avvalimento nel corso degli anni da parte dei competenti Uffici dell'Autorità hanno consentito di rilevare il protrarsi dell'utilizzo dell'avvalimento con finalità "elusive" delle disposizioni normative vigenti posto che non sono risultati, nella fase esecutiva dei lavori, effettivi apporti delle imprese ausiliarie, per lo più nelle vesti di Consorzi



stabili, in termini di personale e risorse, idonei a configurare la messa a disposizione della capacità esecutiva connessa al possesso della qualificazione e/o dei requisiti di partecipazione richiesti, con la prospettazione di rilievi nei riguardi dell'operato delle stazioni appaltanti coinvolte, in relazione alla mancata dimostrazione delle verifiche condotte sull'effettività dell'avvalimento, ovvero alla mancata assunzione di iniziative concrete per garantire il rispetto delle norme citate.

Tali circostanze risultano riscontrabili recentemente nell'ambito della fattispecie definita con la [delibera n. 360 del 27 aprile 2021](#), con la quale si è ritenuto di censurare l'operato della stazione appaltante, in relazione all'omessa adeguata verifica sul rispetto degli impegni contrattuali derivanti dall'avvalimento. Al contempo la medesima stazione appaltante è stata richiamata ad una più puntuale verifica del contenuto del contratto di avvalimento in riferimento alla congruità e all'idoneità delle risorse ivi indicate al fine di soddisfare la corretta esecuzione dell'appalto. Nell'ambito degli accertamenti afferenti all'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, è in particolare emerso il richiamo a mezzi che non facevano più parte del parco macchine aziendale dell'ausiliaria alla data di stipula del contratto di avvalimento.

È da ritenersi, quindi, di fondamentale importanza l'attività di controllo della stazione appaltante nella fase di esecuzione del contratto per il buon fine dell'appalto stesso e per garantire nel tempo la qualità delle opere realizzate e dei servizi resi.

Profili di criticità nella fase dell'esecuzione possono emergere anche con riferimento alla stazione appaltante che effettua una parziale o nulla verifica delle prestazioni. Negli appalti di servizi tale evenienza viene spesso riscontrata nel settore dei servizi socio-sanitari di assistenza alla persona o, in generale, nei servizi sociali (accoglienza migranti, servizi in favore di disabili, minori, ecc.). In molti casi i controlli sulla regolare esecuzione vengono effettuati, dal RUP o dal Direttore dell'esecuzione, solo sulla base delle dichiarazioni fornite dagli appaltatori. In altri termini, non viene effettuata un'attività di controllo nel merito dell'esecuzione, ma un'attività meramente formale della documentazione prodotta dall'appaltatore.

La carenza di controlli è stata riscontrata ad esempio nell'esecuzione del servizio di portierato e vigilanza presso alcune residenze universitarie ([delibera n. 330 del 21 aprile 2021](#)) e del servizio di supporto alla gestione e alla manutenzione delle apparecchiature biomediche di proprietà di una Azienda Sanitaria Locale ([delibera n. 576 del 28 luglio 2021](#)).

Analoga situazione può verificarsi per gli appalti di lavori per i quali l'Autorità ha registrato in diversi casi carenze di controllo da parte della Direzione Lavori in merito alla corretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori. E' il caso trattato ad esempio nella [delibera n. 436 del 26 maggio 2021](#) ove è stato riscontrato che una Stazione Appaltante in corso d'opera ha effettuato il pagamento di stati di avanzamento senza eseguire una precisa verifica delle lavorazioni realizzate dai subappaltatori, limitandosi ad acquisire acriticamente la documentazione resa dall'appaltatore ed omettendo di effettuare il raffronto tra le somme fatturate dai subappaltatori e le lavorazioni effettivamente svolte dagli stessi nei vari Stati di Avanzamento; ciò ha comportato un inadempimento sostanziale alla normativa sui subappalti e il successivo verificarsi di numerosi contenziosi, che hanno contribuito ad incrementare i ritardi nell'esecuzione delle opere.



Esemplificativa di carenze di controllo in corso d'opera è anche la [delibera n. 91 del 7 febbraio 2019](#) conseguente ad una attività ispettiva che ha riguardato numerosi appalti di lavori e servizi di un comune di medie dimensioni. Sono state riscontrate tra l'altro irregolarità contabili consistenti essenzialmente nel riconoscimento di lavorazioni che non erano state in realtà eseguite, e nella contabilizzazione di lavori previsti nel computo metrico estimativo redatto dai progettisti ma non pertinenti con lo stato dei luoghi ovvero in quantità superiore alle necessarie esigenze esecutive.

Ulteriore aspetto da evidenziare è la mancata applicazione delle misure volte a sanzionare l'inadempimento, ad esempio l'applicazione di penali (talvolta non previste neanche nel contratto) e nei casi di maggior gravità la risoluzione contrattuale. Tale evenienza è stata riscontrata in varie situazioni analizzate dall'Autorità; si ricorda a titolo esemplificativo il caso trattato nella [delibera 264 del 9 marzo 2021](#) in merito a lavori di costruzione di una variante stradale per la quale si è verificato un ritardo di 700 giorni nell'ultimazione dei lavori a fronte del quale la stazione appaltante ha ritenuto di non applicare la penale contrattualmente prevista sulla base di proprie valutazioni sui tempi di esecuzione dei lavori che sono risultate non adeguatamente supportate dagli atti gestionali dell'appalto.

L'Autorità ha riscontrato, di frequente, nelle proprie istruttorie inerenti la fase di esecuzione dei contratti anche il ricorso improprio a modifiche del contratto, che spesso sono risultate non riconducibili alle casistiche motivazionali previste dalla norma. È stato rilevato che si ricorre invece impropriamente all'istituto della variante per evitare di far emergere errori progettuali, specie nei casi in cui la progettazione sia stata redatta internamente dall'Amministrazione onde evitare le conseguenti sanzioni previste per i progettisti; ovvero per inserire nuove o diverse lavorazioni più convenienti per l'appaltatore, magari al fine di evitare contenziosi con lo stesso o per consentire il recupero del ribasso d'asta proposto in fase di gara.

Tali varianti non ammissibili, oltre a provocare un danno all'erario per l'improprio incremento di costi e di tempi dell'appalto, nel caso in cui le modifiche apportate siano di notevole entità (modifiche sostanziali), costituiscono altresì una modifica delle condizioni di gara e un possibile vulnus del principio di libera concorrenza tra gli operatori.

Alcune delle criticità suddette sono state rilevate ad esempio nella [delibera n. 669 del 10 luglio 2019](#) nella quale si tratta di lavori effettuati in ambito portuale per i quali sono state effettuate numerose varianti non rientranti nelle casistiche previste dalla norma, con nuovi lavori e opere aggiuntive che hanno contribuito al notevole incremento dell'appalto in termini di tempi e di costi.

Situazioni di criticità sono state rilevate anche nella fase di collaudo dell'opera realizzata o di verifica di conformità dei servizi svolti e delle forniture consegnate, ossia nella fase volta a verificare e certificare, a conclusione del contratto, che l'oggetto dello stesso in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali.

Le criticità rilevate attengono a una superficiale verifica della corretta esecuzione del contratto, tra cui lo svolgimento di misurazioni e controlli, anche a campione che, talvolta, per determinati servizi (pulizia, ristorazione ecc.) possono essere effettuati solo in corso d'opera. Oppure alla eccessiva protrazione delle tempistiche previste per il perfezionamento degli atti di collaudo derivanti da aspetti di carattere burocratico e in assenza di



impedimenti non imputabili alla medesima stazione appaltante. In altri casi si rileva l'affidamento delle attività di verifica ai medesimi soggetti incaricati del controllo in fase di realizzazione degli interventi, anche nei casi non consentiti dalle disposizioni vigenti, o in tutti i casi, pur se di particolare complessità, in cui è data facoltà alla stazione appaltante di sostituire il certificato di verifica di conformità con il certificato di regolare esecuzione.

Appare evidente la necessità di misure specifiche che possano garantire un adeguato e effettivo controllo sulla corretta esecuzione del contratto, anche in ordine alla effettiva presenza e consistenza delle risorse oggetto di avvalimento, l'adozione degli strumenti che la normativa mette a disposizione della stazione appaltante per evitare i casi di esecuzione in difformità e un corretto adempimento da parte di tutti i soggetti incaricati delle verifiche sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali ai compiti ad essi attribuiti dalla norma.

## **FOCUS 4 – LIMITAZIONE DELLA CONCORRENZA MEDIANTE RICHIESTA DI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE O DI ESECUZIONE NON GIUSTIFICATI**

Nel rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento e di non discriminazione, le stazioni appaltanti devono definire requisiti di partecipazione e di esecuzione attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto e alle effettive necessità della stazione appaltante, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti ed una prestazione congrua rispetto alle effettive esigenze. Difatti non è rispondente ai principi di economicità e proporzionalità soddisfare l'esigenza della amministrazione con appalti ridondanti per quantità o qualità rispetto al bisogno effettivo così come richiedere requisiti di idoneità o capacità o affidabilità o esecuzione all'affidatario che non sono effettivamente necessari ad assicurare l'adeguatezza della prestazione.

Essendo quello in oggetto un ambito in cui la discrezionalità della stazione appaltante è rilevante, sono emersi di frequente casi in cui la previsione di requisiti eccessivamente qualificanti e stringenti ha comportato una strumentale riduzione della rosa dei potenziali partecipanti alle procedure in beneficio di pochi quando non di uno solo. Ciò si verifica più frequentemente nell'ambito dei cosiddetti settori speciali ed è ancor più evidente quando riguarda procedure negoziate senza pubblicazione del bando.

Esempi di tali anomalie sono riportate in numerose delibere ANAC tra cui si ricorda la [delibera n. 1142 del 12 dicembre 2018](#), riferita ad una procedura aperta per l'affidamento dei lavori di costruzione di edifici indetta da un'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica. Nella fattispecie è stato rilevato che la previsione nel disciplinare di gara di alcuni sub criteri del criterio generale "Risorse umane", afferenti ai livelli di anzianità professionale e formazione del personale, congiuntamente al parametro della vicinanza territoriale rispetto al sito del cantiere, anziché stimolare un sereno confronto concorrenziale con le altre imprese partecipanti in merito al concreto contenuto dell'offerta, oltre a restringere la rosa dei partecipanti, scoraggiando dalla partecipazione quei partecipanti che non potevano vantare le caratteristiche richiamate, potevano giungere a falsare l'obiettivo di garantire il miglior servizio alle condizioni maggiormente convenienti, in quanto potrebbe così aversi una predeterminazione degli esiti di gara in favore di alcune imprese, in palese violazione dei fondamentali principi che tutelano la par condicio e la concorrenza.



Diverse procedure, nelle quali le stazioni appaltanti hanno richiesto requisiti di partecipazione sproporzionati e non congrui rispetto all'oggetto e all'importo dell'affidamento, riguardano gli appalti di servizi. A titolo esemplificativo, si richiama la [delibera n. 724 del 9 settembre 2020](#) (relativa all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e allontanamento dei rifiuti solidi urbani e assimilati), nella quale l'Autorità - pur ribadendo il consolidato principio in base al quale le stazioni appaltanti (nell'esercizio della propria discrezionalità) possono individuare anche requisiti ulteriori e più severi rispetto a quelli normativamente previsti, a condizione che tale scelta sia compatibile con i principi di massima partecipazione, concorrenza e trasparenza e che si tratti di requisiti attinenti e proporzionati all'oggetto e al valore dell'appalto - ha dichiarato l'illegittimità della clausola del disciplinare di gara che richiedeva il possesso di un capitale sociale minimo come requisito di capacità economica e finanziaria. È stato, in particolare, osservato che tale richiesta era del tutto priva di motivazione e non trovava giustificazione nella tipologia dei servizi oggetto dell'appalto, che erano di tipo tradizionale, non richiedevano particolari investimenti e non presentavano rischio di impresa; per cui tale requisito (che si aggiungeva alla richiesta del possesso di un determinato fatturato globale e della produzione di due referenze bancarie, sempre per dimostrare la solidità finanziaria dei concorrenti) si traduceva in una misura di accesso alla gara estremamente restrittiva della concorrenza e non proporzionata all'interesse pubblico da soddisfare, soprattutto in un settore (gestione dei rifiuti) particolarmente delicato e caratterizzato da un "sovradimensionamento dei requisiti di partecipazione" che determinano una scarsa competizione tra operatori.

Altra anomalia, riscontrata in sede di precontenzioso, riguarda la definizione di requisiti particolari per l'esecuzione dell'appalto. La questione è stata affrontata nella [delibera n. 591 dell'8 luglio 2020](#), adottata a definizione di un procedimento in cui era stata contestata la clausola del disciplinare che prevedeva, come requisito di esecuzione, la "disponibilità obbligatoria, a pena d'esclusione, (...) di uno o più impianti autorizzati allo smaltimento finale di materiali contenenti e/o contaminati da amianto, ad accettare presso gli stessi tutti i materiali provenienti dalle lavorazioni oggetto del presente bando (...)". L'Autorità ha dichiarato illegittima tale clausola evidenziando che tale obbligo non solo trasforma, di fatto, quello che dovrebbe essere un requisito di esecuzione in un requisito di partecipazione, ma, considerando le peculiarità dei servizi di raccolta, conferimento e smaltimento dei rifiuti e, in particolare, l'estrema esiguità degli impianti di raccolta e smaltimento di rifiuti speciali, potrebbe anche determinare effetti distorsivi sulla concorrenza.

Si richiama, quindi, l'attenzione sulla necessità, già evidenziata nel [PNA 2015](#), di definire opportune misure specifiche per gli eventi rischiosi concernenti la definizione dei requisiti di accesso alla gara e di esecuzione contrattuale, tali da poter dare evidenza della effettiva adeguatezza dei requisiti prescelti.

## **FOCUS 5 – RICORSO A PROROGHE E RINNOVI NON CONSENTITI**

La disciplina comunitaria, traendo spunto dalle decisioni della Corte di giustizia che, a fronte di un generale divieto di apportare modifiche oggettive e soggettive al contratto già concluso ed in corso di esecuzione derivante dai principi generali in materia di appalti pubblici, ha ritenuto ammissibili alcune modifiche contrattuali, soprattutto in contratti di lunga durata, definisce alcune ipotesi tassative di modifica dei contratti. Tra queste ipotesi è



contemplata anche quella del rinnovo del contratto, ma solo a condizione che la stessa sia stata espressamente prevista nei documenti di gara e che l'importo del rinnovo sia stato considerato ai fini della determinazione dell'importo da porre a base di gara.

Nell'ambito dell'attività istituzionale dell'Autorità è emerso come le stazioni appaltanti facciano un ampio ricorso al rinnovo o alla proroga dei contratti anche in assenza dei presupposti sopra richiamati. Ciò avviene anche con riferimento a contratti originari sottoscritti anche senza una previa procedura ad evidenza pubblica.

Talvolta, si rinvencono fattispecie di rinnovo tacito, ovvero il rinnovo effettuato senza emanazione di un provvedimento espresso, inammissibile nel nostro ordinamento. Inoltre il rinnovo tacito dei contratti pubblici costituisce una fattispecie di gravi violazioni legittimante l'emanazione, da parte dell'Autorità, del parere motivato ai sensi dell'art. 211 comma 1-ter del [d.lgs. 50/2016](#).

L'utilizzo dello strumento della proroga e del rinnovo avviene per svariati motivi, tra cui in primis carenza di programmazione, nonché ritardi o errori nella predisposizione e pubblicazione degli atti di gara. Soprattutto per quanto attiene agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il ricorso a proroghe o rinnovi è dovuto all'attesa dell'aggiudicazione di gare da parte dei soggetti aggregatori e centrali di committenza (spesso ritardata dalla sussistenza di contenziosi).

A titolo esemplificativo una fattispecie di rinnovo tacito è stata riscontrata nell'affidamento del servizio di supporto assistenza e riabilitazione psichiatrica da parte di una ASL, che ha comportato l'emanazione, da parte dell'Autorità, del parere motivato di cui all'art. 211 comma 1-ter del d.lgs. 50/2016 ([delibera n. 867 del 25 settembre 2019](#)) a cui la stazione appaltante si è adeguata.

Ulteriori fattispecie di rinnovo o proroga al di fuori dei casi consentiti dalla norma sono state riscontrate, ad esempio, nella prosecuzione dell'affidamento del servizio di trasporto su strada dei pazienti diversamente abili da parte di una ASL ([delibera n. 770 del 7 ottobre 2020](#)) nella prosecuzione dell'affidamento dei servizi di cd. seconda accoglienza ai richiedenti asilo e rifugiati ([delibere n. 304 del 1° aprile 2020](#) e [n. 446 del 27 maggio 2020](#)). Casi piuttosto frequenti sono poi stati riscontrati nell'affidamento di servizi e forniture da parte di Aziende Ospedaliere e Aziende Sanitarie ([delibere n. 152 del 19 febbraio 2020](#) e [n. 591 del 28 luglio 2021](#)).

Appare, quindi, necessario che le stazioni appaltanti, traendo anche spunto dalle misure proposte nel [PNA 2015](#), adottino adeguate misure specifiche per prevenire il ricorso al rinnovo del contratto in assenza dei presupposti di cui alla disciplina comunitaria, svolgendo un adeguato rilievo dei fabbisogni e conseguente programmazione degli acquisti, un controllo periodico e un monitoraggio delle future scadenze contrattuali e una adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro, anche già in essere, per l'acquisizione di servizi e forniture standardizzabili, nonché una appropriata progettazione delle gare includendovi, anche in via precauzionale, l'opzione del rinnovo.



## **FOCUS 6 – VALUTAZIONE ERRATA DELLA CONGRUITA’ DELL’OFFERTA**

Al fine di garantire la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali, occorre evitare che l’offerta di un prezzo particolarmente basso derivi da valutazioni o prassi errate dal punto di vista tecnico, economico o giuridico. In tale ottica, le disposizioni comunitarie consentono alle stazioni appaltanti di escludere le offerte che ritengono anormalmente basse, dopo un’attenta verifica delle stesse svolte tenendo conto delle spiegazioni sul prezzo o sui costi previsti che l’operatore economico è chiamato a fornire alla stazione appaltante con riferimento all’economia del processo di fabbricazione dei prodotti o dei servizi o del metodo di costruzione, alle soluzioni tecniche o alle condizioni eccezionalmente favorevoli di cui lo stesso dispone.

Tale verifica ha un significativo margine di discrezionalità e pertanto dovrebbe essere svolta in modo rigoroso al fine di evitare l’aggiudicazione ad un operatore economico che non sia in grado di eseguire le prestazioni contrattuali nel rispetto di quanto richiesto dalla stazione appaltante nei documenti di gara ma anche di non utilizzare la stessa come strumento per favorire un determinato operatore economico.

Sono stati, purtroppo, rilevati svariati casi in cui la verifica non è stata svolta con l’opportuno rigore.

Diversi pareri di precontenzioso hanno precisato gli aspetti riguardanti le valutazioni da compiere nell’ambito del sub-procedimento di verifica dell’anomalia. A titolo esemplificativo, con [delibera n. 81 del 27 gennaio 2021](#), con riferimento all’operazione del cd. taglio delle ali, è stato precisato che le offerte con eguale ribasso interessate dal taglio delle ali, sia che si trovino “a cavallo” sia che si trovino “all’interno” delle ali, devono essere accantonate e computate come se fossero un’unica offerta secondo il criterio del “blocco unitario”; con [delibera n. 189 del 3 marzo 2021](#), è stato precisato che, nel calcolare la media dei ribassi e la soglia di anomalia, la stazione appaltante può effettuare arrotondamenti o troncamenti dei decimali dopo la virgola solo se espressamente previsti dalla legge di gara e nella misura ivi indicata; sottolineando che l’eventuale preimpostazione con troncamento dei decimali della piattaforma informatica utilizzata per il calcolo della media e della soglia non può essere considerata alla stregua di una prescrizione della *lex specialis* di gara. Inoltre, con [delibera n. 155 del 24 febbraio 2021](#), è stato evidenziato che il principio di invarianza della soglia di anomalia non consente alla stazione appaltante, una volta adottato e comunicato il provvedimento di aggiudicazione, di modificare, in via di autotutela, la soglia di anomalia e la graduatoria, a seguito dell’eventuale riammissione di un operatore escluso in sede di apertura delle offerte economiche (fattispecie in cui tale esclusione non viene contestata dal diretto interessato, ma da un terzo operatore escluso automaticamente dalla gara, che ne potrebbe diventare aggiudicatario solo previa riammissione del concorrente escluso).

Sull’individuazione del momento in cui effettuare il calcolo della soglia di anomalia, invece, si richiama la [delibera n. 43 del 22 gennaio 2020](#), nelle quale è stato evidenziato che tale calcolo non può che intervenire dopo la riparametrazione dei punteggi, dal cui esito dipendono anche le eventuali esclusioni per mancato raggiungimento della soglia di sbarramento.

L’adozione di adeguate misure specifiche inerenti al procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell’anomalia, come già suggerito nel PNA 2015, nonché di misure volte ad assicurare la

competenza dei soggetti chiamati ad eseguire le predette attività, è un utile strumento per prevenire rischi di sviamento dell'attività amministrativa e disfunzioni.

## **FOCUS 7 – VALUTAZIONE DELL'OFFERTA SULLA BASE DI CRITERI IMPROPRI**

L'aggiudicazione degli appalti deve essere effettuata applicando per la scelta criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per effettuare un raffronto obiettivo delle offerte al fine di determinare, in condizioni di effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa. A tal fine, le stazioni appaltanti sono chiamate a indicare espressamente nei documenti di gara i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri. I criteri di valutazione devono essere connessi, ragionevoli e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei lavori, beni e servizi oggetto di acquisizione.

Le indicazioni della disciplina comunitaria sono spesso disattese mediante la previsione di criteri impropri o non funzionali all'oggetto dell'appalto oppure mediante una non chiara definizione dei criteri e della ponderazione degli stessi, fino a giungere ad un'applicazione distorta dei criteri medesimi finalizzata a favorire l'aggiudicazione ad un determinato operatore.

È il caso ad esempio di una procedura indetta da una società pubblica operante nell'ambito dei settori speciali, per l'aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa, della progettazione esecutiva e costruttiva e realizzazione delle opere civili ed a verde per un sistema di accumulo calore. È emerso come nel bando i criteri di valutazione per l'assegnazione dei punteggi all'offerta tecnica fossero basati esclusivamente sulla riduzione dei tempi di esecuzione e sul possesso di alcune certificazioni di qualità, mentre nessun punteggio veniva attribuito alla qualità e alle migliorie tecniche del lavoro. L'Autorità ha rilevato che tale scelta rischiava di snaturare il sistema di valutazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, producendo un eccessivo appiattimento delle offerte e non consentendo una reale verifica sotto il profilo tecnico e una graduazione dell'intensità della qualità dell'elemento esaminato dalla commissione tecnica. Ciò a maggior ragione in casi nei quali numerosi erano i profili tecnici suscettibili di migliorie che i concorrenti potevano proporre in sede di offerta ([delibera n. 1190 dell'11 dicembre 2019](#)).

In sede di precontenzioso, in più occasioni, l'Autorità ha censurato l'illegittima previsione di criteri di valutazione dell'offerta tecnica volti a premiare il possesso di un determinato fatturato da parte dell'impresa. Nella [delibera n. 116 del 10 febbraio 2021](#) (relativa ad una concessione del servizio di refezione scolastica e di riscossione delle tariffe della scuola), l'Autorità ha censurato il criterio di valutazione che valorizzava il possesso del fatturato specifico da parte dei concorrenti, già richiesto come requisito di partecipazione. Sotto tale profilo, è stato osservato che, nonostante il superamento della tradizionale dicotomia tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione, la previsione di elementi di valutazione dell'offerta di tipo soggettivo è legittima solo nella misura in cui aspetti dell'attività dell'impresa possono attribuire un valore aggiunto all'offerta altrimenti non riscontrabile. Nel caso specifico, l'attribuzione di un punteggio minimo in base alle esperienze pregresse in materia di riscossione delle tariffe appariva



lesiva della concorrenza, perché rischiava di determinare un iniquo vantaggio a favore delle imprese di maggiori dimensioni e operanti da più tempo sul mercato. Lo stesso principio è stato applicato nella [delibera n. 261 del 17 marzo 2020](#) (relativa ad una procedura negoziata per l'affidamento di servizi di addetto alla verifica di titoli di viaggio e della sicurezza), nella quale è stato censurato il criterio premiante di valutazione dell'offerta connesso al fatturato non attenendo né all'organizzazione dell'operatore economico né alle qualifiche e all'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto.

È pertanto opportuna la previsione di adeguate misure specifiche inerenti sia al processo di definizione dei criteri di valutazione nella fase di progettazione della gara, sia al processo di valutazione delle offerte nella fase di selezione delle offerte, nell'ottica di prevenire gli effetti distorsivi sopra richiamati. Con riferimento alla fase di selezione delle offerte, appare necessario prestare attenzione, ai fini della definizione di adeguate misure specifiche, anche al processo di nomina della commissione di gara.

## **FOCUS 8 – ERRATA ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLE CONCESSIONI**

Sulla base della disciplina comunitaria, l'elemento principale che contraddistingue la concessione dal contratto d'appalto è il trasferimento al soggetto privato di rischi tradizionalmente assunti dalle amministrazioni aggiudicatrici e rientranti di norma nell'ambito di competenza di queste ultime.

Anche di recente con la [delibera n. 545 del 13 luglio 2021](#) (conforme alla [delibera n. 219 del 16 marzo 2021](#)), l'Autorità ha ribadito come la concessione si caratterizza per il trasferimento in capo al concessionario di alcuni rischi, quali, a titolo esemplificativo, il rischio di costruzione, il rischio della domanda o il rischio operativo.

Ne consegue che la definizione dei rischi insiti nella concessione e la relativa allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato assume una primaria importanza ai fini della corretta qualificazione di una concessione.

Tuttavia, deve osservarsi come, in diversi casi, sia stata verificata una scarsa analisi preventiva dei rischi insiti nei diversi interventi, che si può concretizzare nella predisposizione di una matrice di rischi approssimativa, o con erronei rinvii a documenti di gara del tutto inconferenti, e nella presenza negli atti contrattuali di clausole che hanno l'effetto di limitare le conseguenze negative derivanti dal verificarsi di rischi, determinando di fatto il mancato trasferimento del rischio al soggetto privato.

Con la [delibera n. 219 del 16 marzo 2021](#), l'Autorità ha fornito un quadro generale delle risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta in materia di partenariato pubblico-privato nell'anno 2020.

Tra queste si richiama la [delibera n. 985 del 11 novembre 2020](#), avente ad oggetto l'affidamento mediante project financing della concessione per la realizzazione e gestione di un parcheggio sotterraneo a due piani. È stato rilevato come mediante un accordo transattivo si sia proceduto a rivedere radicalmente il progetto, con la sostituzione del parcheggio interrato con uno a raso e la correlata riduzione dell'investimento; ne è conseguita la revisione del PEF, l'aumento del canone dovuto al Comune concedente ma anche della durata della concessione e una rilevante riduzione dei costi per la concessionaria. La variante progettuale non è stata determinata da alcuna delle circostanze prevista dalla norma, bensì da una diversa valutazione dell'interesse pubblico



da parte del Comune concessionario, fattispecie che avrebbe più richiesto un recesso per motivi di pubblico interesse. Al riguardo, l'Autorità ha concluso innanzitutto che il procedimento per la valutazione dell'interesse pubblico per la proposta per la realizzazione e gestione del parcheggio presentata dal promotore non è stato svolto con il necessario approfondimento, tenuto conto della rivalutazione successiva, effettuata pur in assenza di motivi sopravvenuti. Inoltre, del tutto inadeguata si è rivelata la verifica su possibili margini di extra redditività per il partner privato, dovuti alla eccessiva durata dell'affidamento. Pertanto, l'Autorità ha sollecitato la stazione appaltante a rivalutare il nuovo assetto della concezione, al fine di escludere ogni ridimensionamento del rischio a carico del concessionario.

Con la [delibera n. 174 del 17 febbraio 2021](#), l'Autorità si è, poi, occupata di una concessione relativa all'ampliamento di un cimitero comunale nonché della sua gestione. Nel corso dell'esecuzione il concedente ha affidato in via diretta altri interventi non previsti nell'originario contratto, consistenti nello sgombero delle aree da adibire a cantiere. Sulla base di irrituali protocolli di intesa, poi confluiti in un atto aggiuntivo, concedente e concessionario si sono accordati per modificare l'originario assetto del rapporto concessorio, prevedendo lo svolgimento di attività non previste in origine (come la redazione dell'anagrafe e il catasto cimiteriale) da finanziare con somme che il Concessionario avrebbe dovuto corrispondere al Concedente, quale aggio per la gestione delle lampade votive. L'Autorità ha evidenziato come la possibilità di compensare l'aggio contrattualmente previsto a favore del concedente con il corrispettivo spettante per la predisposizione del catasto cimiteriale e dell'aggiornamento anagrafico è idoneo ad incidere sull'allocazione dei rischi, in quanto esonera il concessionario dal versamento dell'aggio previsto in contratto, pretesamente compensato dalla realizzazione di ulteriori attività concordate direttamente tra concedente e concessionario

Emerge, pertanto, l'esigenza di definire misure specifiche per la fase di preparazione della procedura di gara, e in particolare nel processo di predisposizione della documentazione di gara (matrice dei rischi, schema di contratto, ecc.), al fine di verificare che l'operazione possa essere correttamente qualificata come concessione. Parimenti, idonee misure devono essere definite per la fase di esecuzione del contratto di concessione attesa la necessità che l'allocazione dei rischi non venga alterata nel corso della durata del contratto, mediante successive modifiche alle originarie condizioni di affidamento.

## **FOCUS 9 – INADEGUATA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL’AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI**

In aderenza a quanto stabilito dalle direttive comunitarie, al fine di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici, le stazioni appaltanti sono chiamate ad adottare misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni.

Il conflitto di interessi si verifica quando l'incaricato di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi, che ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione, interviene nello svolgimento della stessa potendone influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici, l'Autorità ha avuto modo di verificare come anche misure organizzative apparentemente rispondenti alle finalità della disciplina comunitaria possano rivelarsi inadeguate perché limitate a mere formalità insufficienti a tutelare la legittimità nell'adozione degli atti, con il correlato rischio di far incorrere l'operatore economico coinvolto in una causa di esclusione.

Un caso del genere è quello esaminato nella [delibera n. 712 del 27 ottobre 2021](#), ove la situazione di conflitto di interessi riguardava il responsabile dell'ufficio tecnico di un piccolo comune ed era correlata all'iscrizione nell'elenco dei professionisti, al quale l'ente attingeva per individuare gli affidatari di servizi di ingegneria di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di parenti del funzionario. È emerso, infatti che, la soluzione individuata dalla stazione appaltante per far fronte al conflitto di interesse, consistita nel disporre, per la singola procedura di aggiudicazione, che fosse un funzionario diverso dal responsabile dell'ufficio tecnico ad adottare i relativi atti, lasciava intatta in capo al responsabile medesimo la prerogativa di consentire/pianificare - proprio attraverso l'assegnazione dell'incarico di RUP ad un sostituto - l'invito del proprio congiunto ad una procedura di aggiudicazione piuttosto che ad un'altra, per possibili ragioni convenienza personale.

Risulta pertanto opportuno concepire misure organizzative che, nel tenere conto delle situazioni oggettive e soggettive che possono comportare un potenziale conflitto di interesse, siano idonee ad eliderne in modo sostanziale il relativo concretizzarsi.



## APPENDICE

### ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

L'Autorità, con riguardo alle **1654** amministrazioni pubbliche che hanno completato nella piattaforma ANAC l'inserimento dei dati dei PTPCT alla data del 19 aprile 2021, ha svolto un'analisi sul processo di gestione del rischio, quale fulcro dei Piani. Ci si è soffermati cioè a valutare come le amministrazioni pubbliche abbiano progettato ed attuato alcune fasi di tale processo, che deve tener conto, secondo una logica ciclica, sia dell'esperienza maturata, che degli eventuali cambiamenti sopraggiunti, al fine di migliorare il processo decisionale e quindi la strategia di prevenzione di rischio corruttivo.

**Un primo approfondimento ha riguardato la macro-fase "analisi del contesto"** al fine di verificare se le amministrazioni abbiano acquisito le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui operano (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

**Ulteriore approfondimento ha riguardato la successiva macro-fase "valutazione del rischio"**.

Quest'ultima consiste nell'identificare, analizzare e confrontare il rischio corruttivo con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive. L'obiettivo dell'indagine dell'Autorità è, quindi, quello di verificare se tale valutazione sia stata svolta dalle amministrazioni in modo da far emergere le vulnerabilità dei processi più critici per la corruzione, per poter poi "mitigare" tali vulnerabilità con misure di riduzione del rischio adeguate.

**Da ultimo, l'analisi ha riguardato il monitoraggio** che costituisce una ulteriore fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui si verifica l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione e i cui esiti consentono di apportare modifiche necessarie al PTPCT.

Di seguito i dati con riferimento alle fasi analizzate.

#### 1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO

A voler incrociare i dati di chi ha fatto l'analisi del contesto esterno e di chi anche quella del contesto interno si nota **che l'81,4% (1348 amministrazioni) ha svolto entrambe le analisi**. Un dato sicuramente positivo.

**La percentuale invece di quelle amministrazioni (93) che non ha fatto né l'analisi del contesto esterno né di quello interno è estremamente contenuta (5,6%)**.

Nello specifico, si evince che le amministrazioni che non conducono né l'una né l'altra analisi sono per lo più ordini professionali, camere di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unioni regionali delle camere di commercio. Le amministrazioni che non svolgono né l'analisi del contesto interno



né di quello esterno sono, inoltre, quelle con un numero di dipendenti più basso (per il 30% circa da 0 a 9 dipendenti). Risulta, inoltre, che, all'aumentare della dimensione organizzativa, diminuisce la tendenza a omettere di svolgere le due tipologie di analisi.

#### ➤ ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la successiva valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto esterno** ovvero individuato le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare e che possono o meno condizionare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

**L'83% delle amministrazioni ha infatti realizzato e inserito tale analisi nel proprio PTPCT.** Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, ove il 43% (ovvero quasi 1 ordine professionale su 2) non ha svolto tale analisi.

Un ulteriore dato che si trae è **il tendenziale incremento dello svolgimento dell'analisi del contesto esterno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa progressivamente dal 70% circa degli enti fino a 9 dipendenti (dato comunque positivo in sé considerato), al 96,2% negli enti con personale da 500 a 4999, ovvero la quasi totalità.

**Il dato evinto dall'analisi è quindi complessivamente positivo:** la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e delle influenze cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale per l'elaborazione una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale.

#### ➤ ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione dell'amministrazione e alle principali funzioni da essa svolte ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno è poi rappresentato dalla cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

L'indagine svolta evidenzia che quasi **il 93% delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto interno ed inserito tale analisi all'interno del PTPCT.**

Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, analogamente a quanto già segnalato con riferimento all'analisi del contesto esterno. In questo caso, però, la percentuale degli ordini che non ha svolto l'analisi del contesto interno è comunque minore ovvero pari al 16.7%.



I dati mostrano inoltre un progressivo aumento allo svolgimento dell'analisi del contesto interno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'88% degli enti fino a 9 dipendenti, al 92% di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 97,4% negli enti con 499 dipendenti e il 100% in quelli con personale superiore a 4999.

I dati mostrano infine che **l'89% circa delle amministrazioni ha svolto anche una mappatura dei processi (completa oppure solo parziale)**. Solamente il restante 10% circa non ha svolto invece tale mappatura.

Le amministrazioni che non hanno mappato i processi sono per lo più comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e ordini professionali (un totale di 114 amministrazioni su 178). I dati più positivi sono quelli delle Autorità amministrative indipendenti, delle Agenzie, dei Ministeri e delle Regioni (Consigli e Giunte) che in media - per più dell'80% - hanno svolto una mappatura completa dei propri processi.

Anche guardando alla distribuzione dei dati in base al numero dei dipendenti coinvolti, si riscontra una proporzionalità diretta tra l'aumento della struttura organizzativa di un'amministrazione e l'aumento della mappatura completa del rischio.

## 2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

### ➤ IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

L'identificazione del rischio è attività centrale per la costruzione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, avendo l'obiettivo di individuare quegli eventi rischiosi che potrebbero verificarsi in relazione ai processi mappati, incidendo sull'attività dell'amministrazione e sulla sua capacità di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico predefiniti.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni abbia riconosciuto il carattere cruciale di tale fase nella gestione del rischio, tenuto conto che l'88,7% (1467) ha dichiarato di aver identificato gli eventi rischiosi**. Si tratta quindi di un risultato positivo.

Perplessità, tuttavia, genera quell'11,3% di enti che ha dichiarato di non aver identificato alcun rischio.

Tale fenomeno non va sottovalutato perché può compromettere l'attuazione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, in quanto se un evento rischioso non è identificato non può essere gestito e quindi trattato con misure di prevenzione idonee.

Volendo soffermarsi ora, più nel dettaglio, sulla tipologia di enti che ha provveduto all'identificazione del rischio, dall'analisi risulta che **tutto il sottoinsieme delle Camere di commercio, delle città metropolitane e delle Province vi ha provveduto**. A seguire il 95% delle Agenzie, il 93% degli enti del sistema sanitario nonché l'87,5% della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri e delle Autorità di sistema portuale.

L'individuazione dei rischi è stata svolta anche, ma **con una leggera diminuzione della frequenza, negli ordini professionali (l'80%) e nei Consigli regionali o delle Province Autonome (il 74,5%)**.

Anche nella maggior parte degli enti locali gli eventi rischiosi risultano identificati. Al riguardo, emerge, in particolare, un aumento della frequenza al



crescere delle dimensioni. Infatti, il dato si attesta all'85,5% nei comuni di piccole dimensioni e raggiunge il 94,5% nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti.

Un ulteriore dato che si trae dall'analisi è **il tendenziale aumento dell'identificazione del rischio con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'84,7% degli enti fino a 10 dipendenti, all'87,5 di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 93,3% negli enti con personale da 500 a 4999. Si assiste, quindi, ad un progressivo aumento man mano che le amministrazioni diventano più strutturate al loro interno.

Vale peraltro aggiungere che dai dati analizzati è **emerso anche un legame fra l'identificazione del rischio ed il livello di collaborazione tra il RPCT ed i responsabili delle unità organizzative nel processo di gestione del rischio: all'aumentare della collaborazione si riduce la difficoltà ad identificare gli eventi rischiosi e viceversa.**

Basti considerare, infatti, che sono il 76,5% gli enti che hanno identificato i rischi senza alcuna collaborazione con il RPCT, contro il 93,4% nel caso in cui i responsabili dell'unità organizzativa hanno supportato il RPCT. Si tratta di un risultato ben comprensibile, **in quanto i responsabili degli uffici, avendo una conoscenza più approfondita delle attività svolte dalla singola unità organizzativa dell'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.** Ciò conferma, in linea con le osservazioni di cui [all'Allegato 1 al PNA 2019](#), quanto sia fondamentale, anche in tale fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa.

Relativamente, infine, **al livello di dettaglio dell'identificazione degli eventi rischiosi**, l'analisi mostra quanto segue.

**Il 43,5% delle amministrazioni si è fermata ad un "livello minimo di analisi",** cioè ha provveduto ad **individuare gli eventi rischiosi solamente al livello del processo.** Ciò si è riscontrato in oltre la metà, ad esempio, delle Giunte regionali o delle Province Autonome (71%) delle Università, delle camere di commercio (64,3%), delle università (63,6%); ma anche nella metà del sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei ministri e degli enti locali, non solo di piccole dimensioni.

**Il 47,6% delle amministrazioni ha, invece, con un maggior livello di dettaglio, individuato, come oggetto di analisi, anche le singole attività del processo.** In particolare, il 68,8% delle Agenzie, il 67,6% dei Consigli regionali o delle Province autonome nonché il 63% degli ordini professionali, il 57,6% delle Autorità di sistema portuale e il 56% degli enti del sistema sanitario e il 50% della Presidenza del Consiglio o dei ministri.

**Non si è riscontrato alcuno stretto legame tra il livello di dettaglio dell'identificazione del rischio e la dimensione dell'ente in termini di personale.** I dati mostrano, infatti, che **all'aumentare delle dimensioni non corrisponde sempre un'individuazione del rischio più analitica:** le amministrazioni che si sono limitate ad indentificare il rischio al livello del processo sono il 57,7% quelle da 10 a 19 dipendenti, il 40% da 100 a 499 dipendenti e il 47,4% delle amministrazioni con personale superiore a 4999. Da questa indagine emerge quindi un andamento discontinuo.

**Tenuto conto che la scelta di individuare gli eventi rischiosi, solamente a livello del processo, potrebbe essere più giustificabile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse (cfr. [Allegato 1 al PNA 2019](#)) è auspicabile, in una logica di miglioramento continuo, che le**



amministrazioni, soprattutto quelle con una maggiore dimensione organizzativa, affinino ancor di più le loro metodologie, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato ed analitico (per attività).

Si ribadisce inoltre l'importanza che i PTPCT programmino iniziative e azioni per migliorare gradualmente nel tempo il dettaglio dell'analisi.

#### ➤ ANALISI DEL RISCHIO

L'analisi del rischio è la **seconda fase della "valutazione del rischio"** che ha come obiettivo, da un lato, di definire in modo più approfondito gli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, dall'altro, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

#### ANALISI DEI FATTORI ABILITANTI

In linea con l'indicazione fornita dall'Autorità ([cfr. Allegato 1 al PNA 2019](#)), i dati emersi dall'indagine mostrano che **più della metà delle amministrazioni (il 62,6%) ha identificato il rischio esaminando quei fattori di contesto che possono agevolare il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.** Tale approfondimento si è riscontrato in particolare nel sottoinsieme delle Regioni (tutti i Consigli regionali o delle Province Autonome e l'85,6% delle Giunte regionali o delle Province Autonome); della Presidenza del Consiglio o dei ministeri (85,6 %) e delle Autorità di sistema portuale (72%).

Se si procede ad esaminare i fattori che possono agevolare il verificarsi del rischio corruttivo si nota che **il dato tende ad aumentare al crescere del numero dei dipendenti dell'ente:** si tratta del 58% delle amministrazioni fino a 20 dipendenti e del 67% di quelli con personale da 20 a 4999.

**Si osserva, tuttavia, anche la tendenza da parte di più di 1 amministrazione su 3 (37,4%) ad identificare gli eventi rischiosi a prescindere dall'analisi dei fattori abilitanti.** Tale fenomeno risulta particolarmente diffuso nelle Camere di commercio, ove 3 su 4 (75%) non provvedono ad individuare tali fattori, nelle Unioni di comuni (61,8%). Valori superiori alla media si riscontrano anche nel caso delle Città metropolitane (55,6%) nonché nelle Università e nelle Agenzie (50%).

Nel complesso, **gli esiti dell'analisi sono positivi, in quanto la prevalente tendenza delle amministrazioni a procedere, nella valutazione del rischio, all'individuazione dei "fattori abilitanti" contribuisce in modo determinante a specificare il contesto in cui la strategia viene ad attuarsi, consentendo, così, di predisporre gli interventi correttivi adeguati.** Detto in altri termini, consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi.

#### STIMA DEL LIVELLO DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO

I dati analizzati mostrano che **delle 1467 amministrazioni che hanno identificato gli eventi rischiosi l'88% (1292) ha anche proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio.**

La percentuale calcolata è **estremamente positiva, in quanto dimostra come quasi 9 amministrazioni su 10 hanno valutato l'esposizione al rischio.**

A voler analizzare i dati con specifico riferimento alle amministrazioni coinvolte, si nota **una situazione piuttosto eterogenea.** Infatti, tutte le



Autorità amministrative indipendenti, Agenzie, Consigli regionali, Presidenza del Consiglio e ministeri dell'insieme complessivo di partenza affermano di ricorrere alla valutazione dell'esposizione al rischio (la percentuale è infatti massima, del 100%). Per altre (Autorità portuali, università e unioni di comuni), invece, il dato che colpisce non è tanto quello del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio ma del mancato ricorso ad essa, che si attesta pari al 24%. Ciò vuol dire che **1/4 del sottoinsieme di riferimento non effettua alcuna valutazione.**

Discorso a parte meritano **i comuni** per i quali si può notare come, **al diminuire della popolazione, diminuisca anche il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio.** Il trend discendente dimostra, infatti, come la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo sia attività svolta meno frequentemente al diminuire della dimensione del Comune. Un dato è esemplificativo di questo trend discendente: **col passaggio dai comuni più grandi (sopra i 15000 abitanti) a quelli più piccoli, la percentuale del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo diminuisce di quasi dieci punti percentuali (94 - 85%).**

A voler cambiare prospettiva di valutazione - tenendo conto del personale impiegato - si può affermare che **il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo è direttamente proporzionale alle dimensioni organizzative dell'amministrazioni.** Più l'amministrazione ha personale, più è in grado di fare la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo. Al contrario, quest'ultima risulta essere particolarmente penalizzata nelle strutture con minor personale che, tendenzialmente, sono anche quelle di minori dimensioni.

#### **APPROCCIO VALUTATIVO**

Rispetto all'insieme di 1292 amministrazioni che hanno proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo si è proceduto a verificare **quale approccio sia stato utilizzato** (se qualitativo, quantitativo o misto).

In particolare, sono state svolte, a seconda dei casi, valutazioni del rischio a) esclusivamente tramite "dati oggettivi" (ad esempio segnalazioni pervenute o dati giudiziari) o comunque sulla base di autovalutazioni espresse da gruppi di lavoro o dai responsabili dei processi, ma supportate da dati oggettivi; b) solo tramite autovalutazioni; c) avvalendosi di dati come ad esempio *rating* o mappe di calore; d) tramite valori meramente quantitativi e numerici.

Le prime due modalità segnalate (ossia a) e b)), pur con alcune differenze tra loro, sono state considerate entrambe come tipiche di un approccio qualitativo, mentre le altre due (ossia c) e d)) sono state intese come tipiche di un approccio quantitativo.

**Il 51,5% (666) delle amministrazioni dell'insieme di partenza mostra di aver adottato un approccio qualitativo.** Secondo questa metodologia - che è quella suggerita da ANAC nell'Allegato 1 al [PNA 2019/2021](#) (§ 4.2 analisi del rischio) - l'esposizione al rischio è stimata in base a valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, che vengono condotte su specifici criteri e che, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, **il 48.5% circa delle amministrazioni (628) ha fatto uso dell'approccio di tipo quantitativo o di altra metodologia.** Quella di tipo quantitativo - introdotta per la prima volta [nell'Allegato 5 del PNA 2013](#) - è solita utilizzare indicatori statistici o matematici per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici. Il fatto che



per l'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), non si disponga di serie storiche robuste per condurre un'analisi di tale natura, nonché di competenze adeguate spesso assenti nelle amministrazioni, ha fatto sì che - pur lasciando la possibilità alle amministrazioni di continuare ad utilizzare simile approccio - in una prospettiva di maggiore sostenibilità organizzativa, l'Autorità abbia suggerito di adottare un approccio qualitativo.

Se è vero da un lato che 1 amministrazione su 2 adotta un approccio che possiamo definire complessivamente come qualitativo, è altrettanto vero, considerando singolarmente le risposte fornite in termini di ricorso all'approccio quantitativo, come sia ancora elevato il numero delle amministrazioni che fanno ricorso a tale ultima metodologia. Si tratta infatti del 33% delle amministrazioni, il che significa che 1 su 3 vi fa ricorso.

Tale dato merita una riflessione. **Un terzo delle amministrazioni appare restia ad affrancarsi dalla vecchia metodologia seguita, forse più per le difficoltà che il nuovo approccio reca con sé che per una effettiva stima e fiducia sulla bontà del metodo.** Altro dato che va considerato nell'analizzare la percentuale è certamente anche il fatto che lo stesso [Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) aveva previsto un periodo di adeguamento alle amministrazioni. Infatti, per quelle amministrazioni che avessero già predisposto il PTPCT utilizzando [l'Allegato 5 al PNA 2013](#), il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) poteva essere applicato in modo graduale per l'adozione del PTPCT 2021-2023. Questa facoltà ha sicuramente inciso sul dato finale. Molte amministrazioni hanno evidentemente temporeggiato nell'adozione del nuovo approccio rinviando tale possibilità alla predisposizione del successivo PTPCT.

Se si analizza il dato del ricorso a tali metodologie per tipologie di amministrazioni, si evince come **la metodologia qualitativa trovi maggiore applicazione tra le Province, le Università e le Comunità Montane, mentre incontri una minor diffusione nelle CCIAA, Città Metropolitane e nei Ministeri.**

L'analisi dei dati restituisce dati non del tutto univoci, ad esempio per il fatto che le università e le province, più che i ministeri, adottano un approccio qualitativo.

Diversamente, se si guarda ai **comuni**, intesi nel complesso, si evince che **in media il 51% di essi ha preferito un approccio qualitativo ad uno quantitativo.** Il dato non muta sensibilmente all'aumentare della dimensione della popolazione. Anzi, i comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti hanno in media un ricorso alla metodologia qualitativa minore di quelli di fascia intermedia (5.000 -15.000).

Analogamente, nelle unioni di comuni (il 48%).

Il fatto si potrebbe spiegare con la circostanza per cui le funzioni di RPCT nelle unioni sono svolte da un unico RPCT che solitamente proviene da uno dei comuni che vi fanno parte. È quindi logico presumere che la medesima metodologia usata a livello di singolo comune sia poi adattata anche all'unione.

L'indagine svolta ha poi mostrato un **tendenziale ricorso alla metodologia qualitativa all'aumentare delle dimensioni dell'amministrazione**, in termini di personale impiegato. Ciò considerando, ad esempio, che ha dichiarato di fare ricorso all'approccio qualitativo il 46,4% delle amministrazioni da 0 a 9 dipendenti, dato che raggiunge il 51%, o poco più, in quelle con personale da 100 a 4999. **Un'eccezione è ravvisata nelle amministrazioni con più di 4999**



dipendenti ove solo il 26% aderisce ad una metodologia di tipo qualitativo, mentre il restante il 74% fa ricorso ad altra metodologia.

#### **CRITERI PER LA VALUTAZIONE**

[Nell'Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) è stato precisato che i criteri per la valutazione qualitativa dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi **possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators)** in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti.

Si è quindi voluto verificare - attraverso l'analisi dei dati - quali sono gli indicatori cui più spesso le amministrazioni che hanno seguito l'approccio qualitativo (666) hanno fatto ricorso. La domanda consentiva anche più di una risposta quindi le considerazioni da qui a breve esposte non vanno considerate singolarmente ma nel loro complesso.

- **L'indicatore maggiormente utilizzato è quello relativo al "Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA" - ovvero la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato - con quasi 9 amministrazioni su 10 che vi fanno ricorso.**
- Successivamente si osserva l'indicatore "**Livello di interesse 'esterno'**" con 3 amministrazioni su 4 che lo impiegano. Per la definizione di questo indicatore si rinvia [all'Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) che definisce il livello di interesse "esterno" come "*la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo che determina un incremento del rischio*".
- Anche l'indicatore "**Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**" - attività già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili tale da far aumentare il rischio corruttivo - sembra piuttosto diffuso, con **oltre 6 amministrazioni su 10 che ne fanno uso.**
- Gli altri indicatori (tra cui il livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano) si attestano ad un livello di utilizzo che coinvolge dal 40% al 55% delle amministrazioni.

Dall'analisi emerge che nel **processo valutativo le amministrazioni fanno ricorso anche a dati oggettivi** (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) che consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata e rendono più solida la motivazione del giudizio espresso. In particolare:

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione (sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio) sono quelli più utilizzati (44%).
- subito a seguire quanto a preferenze (40%), le segnalazioni ricevute nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità; i reclami e le risultanze di indagini di *customer satisfaction* che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla cattiva gestione di taluni processi organizzativi.



- molto meno usate, rispetto ad altri indicatori, sono le "Rassegne stampa", che vengono prese in considerazione solo nel 27% dei casi.

Nel complesso, si ritiene, quindi, che, nella misurazione del livello di rischio le amministrazioni operino in conformità a quanto indicato [nell'Allegato 1 al PNA](#), svolgendo sia analisi di tipo qualitativo, sia un esame di dati statistici oggettivi.

### 3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione, è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sull'attuazione medesimo PTPCT nonché sull'attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione. Tale attività assume un ruolo centrale nel sistema di gestione del rischio in quanto le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre, guidano le amministrazioni nell'apportare tempestivamente le modifiche necessarie e nella elaborazione del successivo PTPCT. A tal fine è necessario che il monitoraggio sia svolto con il coinvolgimento non solo del RPCT ma anche dei referenti, laddove previsti, dei dirigenti e degli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al responsabile.

Tenuto conto del carattere centrale della fase di monitoraggio, l'Autorità si è soffermata a valutare se ed in che modo le amministrazioni abbiano pianificato e previsto il monitoraggio sia rispetto al PTPCT, sia con riguardo alle misure di prevenzione.

#### ➤ **MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PTPCT**

Nell'ambito delle 1654 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella piattaforma, **solo 1381** hanno fornito informazioni in merito alla pianificazione o meno del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT: **l'83,5% di queste ha dichiarato di aver pianificato e/o previsto il monitoraggio sull'attuazione dei PTPCT. Solamente il restante 16,5% non vi ha provveduto.**

Nel dettaglio, risulta che **tutto il sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri, dei Consigli regionali o delle Province Autonome, delle Città metropolitane nonché dell'Autorità di sistema portuale ha previsto nel PTPCT un sistema del monitoraggio sull'attuazione del medesimo.** Segue il 93% degli enti del sistema sanitario e l'87% delle camere di commercio e delle Giunte regionali o delle Province autonome.

**Buon livello di programmazione del monitoraggio anche da parte di più della metà degli enti locali, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni** (76,3% dei comuni fino a 5000; 87% delle comunità montane; 89% delle unioni di comuni).

L'analisi mostra, inoltre, che **la pianificazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT è prevista con maggiore frequenza nelle amministrazioni con maggiore personale** (ad es. nel 98% delle amministrazioni da 500 a 4999 dipendenti).

Nel complesso **i dati dell'indagine sono positivi e significativi**, atteso il ruolo centrale riconosciuto da gran parte delle amministrazioni alla fase di monitoraggio che consente di garantire che il sistema di prevenzione della



corruzione sia il più possibile effettivo e adeguato alle esigenze che di volta in volta possono insorgere.

La presenza, tuttavia, ancora del 16,5% di amministrazioni (per lo più ordini professionali ed enti locali fino a 5.000 abitanti) che ha dichiarato di non aver pianificato un monitoraggio, mostra come sotto questo profilo permangano margini di miglioramento.

### **SOGGETTI RESPONSABILI DEL MONITORAGGIO**

In merito ai soggetti responsabili del monitoraggio, tra le amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio del PTPCT, si osserva che **nei 2/3 di esse è previsto che sia solo il RPCT ad occuparsi di effettuare il monitoraggio**. Tale fenomeno si è riscontrato **sia in enti di piccole-medie dimensioni** (ad esempio nel 79% degli ordini professionali, nel 71% degli enti pubblici non economici e nel 68% delle Agenzie), **sia in amministrazioni più articolate** (come ad es., **il 75% dei Consigli regionali o delle Province Autonome e il 65,5% della Presidenza del consiglio o dei ministeri**).

**Se tale risultato può essere giustificabile nei piccoli enti, esso rappresenta, al contrario, una criticità in quelle amministrazioni che sono connotate da un elevato livello di complessità** (es. dislocazione sul territorio di diverse sedi). In questi casi infatti il monitoraggio in capo al solo RPCT potrebbe non essere facilmente attuabile, anche in funzione della generalizzata numerosità degli elementi da monitorare. **Sarebbe auspicabile, piuttosto, un sistema di monitoraggio su più livelli, secondo l'indicazione fornita dalla stessa Autorità nell'Allegato 1 al PNA 2019, cui si rinvia.**

Vi sono comunque **altre tipologie di amministrazioni in cui la situazione è apparsa molto diversa.**

Ad esempio nelle **Giunte Regionali, nelle Città metropolitane e nelle Province** è molto più frequente il **ricorso ad un sistema di monitoraggio su più livelli**, in cui: il primo è attuato in autovalutazione da parte dei referenti (se previsti) o dai responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa; il secondo livello in capo al RPCT. In questi casi i dati infatti mostrano che il monitoraggio è lasciato esclusivamente al RPCT, rispettivamente, solo nel 14,3%, 22,2% e 28,6% dei casi. Si tratta quindi di percentuali molto più basse rispetto a quelle riscontrate nei Consigli regionali o delle Province Autonome e nella Presidenza del Consiglio o ministeri.

**Anche nel Settore Sanitario si osserva un ricorso maggiore al sistema di monitoraggio di I e II livello.**

Se si focalizza, infine, **l'attenzione sui Comuni**, si rileva come **la frequenza del ricorso al solo RPCT per il monitoraggio tenda a diminuire all'aumentare della dimensione del Comune** (69% nei comuni fino a 5mila abitanti, 65,3% nei comuni da 5 mila fino a 15mila e 48,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti).

Si riscontra, infine, un tendenziale aumento- anche se non uniforme- al ricorso al monitoraggio articolato su due livelli all'aumentare della dimensione dell'ente in termini di dipendenti.

Nel caso di monitoraggio strutturato su più livelli, ai fini del miglior svolgimento dello stesso, è importante che sia verificata la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa, svolgendo ad esempio degli *audit* specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento delle informazioni, evidenze e documenti. Tali momenti di



confronto sono utili anche ai fini della migliore comprensione dello stato di attuazione delle misure e di eventuali criticità riscontrate, in un'ottica di dialogo e miglioramento continuo. Questa verifica sarà tanto più agevole quanto più saranno state correttamente programmate le misure all'interno dei Piani anche con indicatori ben definiti e puntuali ([si veda Allegato 1 al PNA 2019](#), § sul Trattamento del rischio).

A tal riguardo, tuttavia, l'indagine svolta evidenzia, in difformità all'indicazione fornita dall'Autorità, come la maggior parte delle amministrazioni non abbiano programmato specifiche misure di verifica in merito alle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa. Ciò tenuto conto che il 79% delle amministrazioni ha dichiarato di non aver programmato a monte alcun *audit* con questa finalità.

In ogni caso, nell'ambito del restante 21% degli enti che, più correttamente, ha programmato nel PTPCT la misura di controllo suddetta, è emersa una maggiore tendenza in tale direzione da parte delle Giunte regionali o delle Province Autonome (75%), delle Città metropolitane (44%), delle Agenzie ed enti del sistema sanitario (43,8%).

Percentuali più basse, ma con una progressiva crescita all'aumentare delle dimensioni, si riscontrano negli enti locali. Il dato si attesta al 10% nelle unioni di comuni, al 13,8% nei comuni fino a 5.000, al 15% nei comuni fra 5 mila e 15 mila abitanti, fino ad aumentare al 35,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti.

Un trend verso una maggiore previsione a monte della misura di *audit* è, infine, riscontrabile nelle amministrazioni con più personale (da 500 a più di 4999).

#### **PERIODICITÀ DEL MONITORAGGIO**

Per quanto concerne poi la periodicità, maggiore è la frequenza del monitoraggio, maggiore è la possibilità di verificare se effettivamente il sistema funziona, evitando così che lo stesso monitoraggio si traduca in un mero adempimento.

I risultati mostrano, **coerentemente al principio guida della "gradualità", che il 43% delle amministrazioni ha previsto un monitoraggio almeno annuale sull'attuazione del PTPCT; il 37,8% un monitoraggio semestrale o ancora più frequente, che garantisce certamente un eventuale intervento correttivo in termini più tempestivi. Il 19,2% delle amministrazioni ha invece dichiarato di non aver indicato nel PTPCT la frequenza del monitoraggio.**

Nell'ambito delle amministrazioni che hanno previsto **una frequenza maggiore del monitoraggio rientrano:** le **Città metropolitane** (88,9%); le **Regioni** (il 75% dei Consigli regionali o delle Province autonome e il 57% della Giunte regionali o delle Province autonome); le **Autorità di sistema portuale** (62,5%); gli enti del sistema sanitario (61%) e la metà del sottoinsieme costituito dalla Presidenza del consiglio o ministeri, Province e Camere di commercio (50%).

Con riguardo ai comuni, un monitoraggio con frequenza semestrale o più frequente si è riscontrata in poco più della metà (55%) di quelli con popolazione superiore a 15 mila, mentre il 49% dei comuni di piccole dimensioni ha programmato un monitoraggio annuale.

#### **➤ MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE E SULL'IDONEITÀ DELLE MISURE**

Dall'analisi svolta risulta che - rispetto all'insieme complessivo di partenza, composto da 1654 amministrazioni - **il 58% circa delle amministrazioni (967) ha**



**pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione.** Il restante 41,5% (687) non ha alcuna previsione in tal senso.

La distribuzione del dato di quelle amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio si attesta su percentuali piuttosto alte: **100% del sottoinsieme della Presidenza del consiglio o ministeri; 88% delle Agenzie e delle Giunte regionali; più del 70% delle Province, aziende ed enti del SSN, Città metropolitane.**

Colpisce, in negativo, invece, il dato degli ordini professionali (49% circa), ma soprattutto dei Comuni più piccoli, quelli con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, dove addirittura in 1 caso su 2 il monitoraggio non viene proprio predisposto. Il dato delle Comunità montane è ancora più significativo (il 60%). L'idea che può trarsene è che il monitoraggio sia visto come un onere amministrativo difficilmente sostenibile, soprattutto nelle realtà più piccole e meno organizzate.

Se si guarda poi al numero di personale impiegato in una amministrazione o ente, si può notare infatti come **al crescere delle dimensioni organizzative cresca anche la percentuale del ricorso al monitoraggio.** Viceversa, laddove l'amministrazione ha a disposizione un ristretto numero di personale, minore è il ricorso al monitoraggio dei piani e delle misure ivi contenute.

#### **UTILIZZO DEGLI ESITI DEL MONITORAGGIO SULLE MISURE ADOTTATE PER L'ELABORAZIONE DEL NUOVO PTPCT**

Ulteriore tipo di analisi è stata quella volta a verificare se il PTPCT contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.

Qui il dato si attesta ad una percentuale quasi del 59% di amministrazioni che ha dato risposta negativa. **In altri termini, quasi 6 amministrazioni su 10 hanno redatto un PTPCT che non tiene conto delle informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.**

Ciò è particolarmente evidente in comuni, unioni di comuni e ordini professionali rispetto alle cui categorie la percentuale è superiore del 60%. Sembra ridursi, invece, la percentuale di amministrazioni che non ha tenuto conto degli esiti del monitoraggio del Piano all'aumentare delle dimensioni organizzative

In ogni caso, l'esito di tale analisi non appare in linea con quanto la stessa ANAC ha sempre raccomandato, ovvero **l'importanza di predisporre PTPCT che non siano meramente ripetitivi di quelli dell'anno precedente, e di tener conto di come il processo di gestione del rischio debba essere sviluppato secondo una logica sequenziale e ciclica tale da favorirne il continuo miglioramento.**

Il dato complessivo sulla ridotta propensione delle amministrazioni ad avere un PTPCT che contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **può essere analizzato anche sotto il profilo delle ripercussioni di tale scelta in chiave di numero e complessità delle misure specifiche adottate.**

Uno scarso o pressoché nullo utilizzo delle citate informazioni potrebbe infatti avere come conseguenza un'adozione non ponderata, eccessiva e non sostenibile di misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Al contrario, l'aver come parametro di riferimento gli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente potrebbe



consentire di calibrare le misure da adottare alle sole e specifiche sopravvenute necessità dell'amministrazione. Del resto, **l'Autorità raccomanda sempre di verificare la sostenibilità delle misure individuate nel PTPCT**, operazione, questa, che passa attraverso l'effettuazione di una scelta consapevole che tenga conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate.

**Dai risultati analizzati sembra che non sempre questa sostenibilità sia riscontrata.** Al contrario, un approccio orientato al corretto uso delle informazioni rilevanti relative al PTPCT dell'anno precedente consentirebbe alle amministrazioni di ridisegnare e rafforzare le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove.

È stato altresì verificato **se le informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente sono state poi effettivamente utilizzate per l'aggiornamento del PTPCT.** Il rischio poteva essere infatti quello di considerare tale adempimento come un'operazione sterile e poco funzionale alla creazione di un sistema di prevenzione della corruzione adeguato ed efficiente.

**Il dato che può essere tratto è estremamente positivo, con una percentuale superiore al 96%. Ciò significa che quasi tutte le amministrazioni che hanno inserito nel PTPCT informazioni circa gli esiti del monitoraggio svolto hanno fatto anche tesoro dell'esperienza sui piani dell'anno precedente (sia in termini di buoni risultati ottenuti che di errori/disfunzioni/mancanze) per poter aggiornare il nuovo PTPCT.**

**La percentuale risulta infatti distribuita del tutto omogeneamente tra le amministrazioni.** I picchi di carattere negativo sono quelli delle Università, seguite dai comuni più piccoli (inferiori ai 5000 abitanti) e da quelli di fascia intermedia (5.000-15.000 abitanti).

Sotto il profilo del numero dei dipendenti dell'amministrazione, l'analisi mostra che le amministrazioni/enti che non hanno usato le informazioni sugli esiti del monitoraggio per la redazione del nuovo PTPCT sono soprattutto quelle di ridotte dimensioni (in particolare quelle fino a 19 unità). Tutte le amministrazioni con personale superiore a 500 hanno, invece, dichiarato di aver tenuto conto degli esiti del monitoraggio ai fini della redazione del nuovo Piano.

Da ultimo, strettamente correlata all'analisi appena illustrata è anche quella che **ha riguardato l'uso degli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure come strumento per verificare l'idoneità delle misure e il loro impatto sull'organizzazione.**

Il dato che se ne ricava è intrinsecamente collegato a quello sull'**utilizzo effettivo delle informazioni sugli esiti del monitoraggio** sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **per l'aggiornamento del PTPCT.**

Non sorprende quindi che, anche in questo caso, la **percentuale sia molto alta, ovvero pari al 92%.** È del resto facilmente intuibile che se il PTPCT dell'anno precedente è servito in 9 casi su 10 a meglio costruire quello dell'anno successivo, il medesimo Piano è anche servito a verificare che le misure adottate fossero idonee e/o individuare criticità.



## **DOCUMENTO DI SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEI RPCT SULL'ANDAMENTO DEI PIANI TRATTE DALLA PIATTAFORMA ANAC**

L'Autorità ha recentemente analizzato le domande «a risposte aperte» relative al monitoraggio sui PTPCT contenute nella piattaforma ANAC.

Con tali domande si chiedeva alle amministrazioni pubbliche di dare diversi giudizi su:

1. lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute;
2. l'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione attuata con riguardo, in particolare, alle misure previste nel PTPCT;
3. gli effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio sotto 3 diversi profili:
  - A) consapevolezza del fenomeno corruttivo,
  - B) capacità di scoprire fenomeni corruttivi,
  - C) reputazione dell'ente.

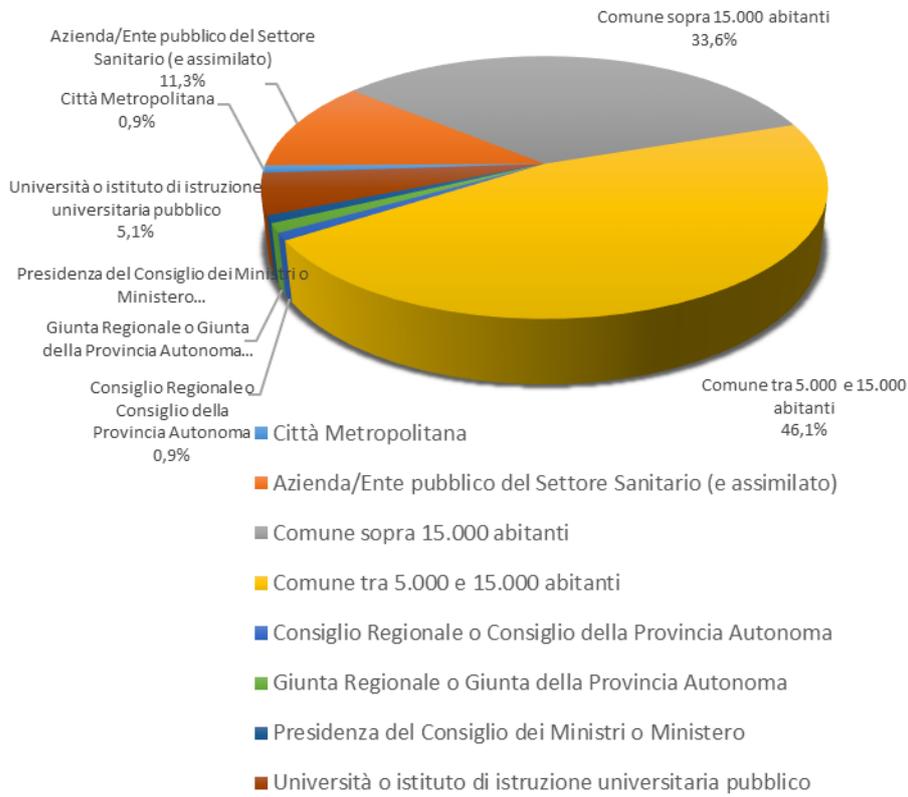
Le amministrazioni che hanno risposto alle domande poste sono complessivamente **n. 1153**.

Al fine di meglio comprendere i giudizi formulati, ANAC ha selezionato un sottoinsieme ristretto di rispondenti costituito complessivamente da **n. 434** amministrazioni di diversa tipologia (pari al 37,6 % dell'insieme complessivo), rispetto al quale è stata condotta una analisi delle risposte aperte che accompagnano i giudizi formulati.

Il sottoinsieme ricomprende: 4 ministeri, 22 università o enti assimilati, 9 enti regionali, 4 città metropolitane, 49 Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilati), 146 comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e 200 comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti.



### Sottoinsieme ristretto di rispondenti (434)



## 1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE

Un primo set di risposte alle domande che ANAC ha analizzato atteneva alle valutazioni espresse circa lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute.

Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme un giudizio positivo delle amministrazioni nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano e delle misure ivi contenute. Considerando complessivamente i giudizi buoni e medi risulta che più del 70% (n. 844) dell'insieme preso come riferimento ha dato una valutazione positiva mentre solo lo 0,6% (n. 7) ha dato un giudizio fortemente negativo.



Anche se si guarda alle amministrazioni del sottoinsieme di riferimento, i dati mostrano un giudizio positivo nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano. Considerando complessivamente i giudizi buoni e medi, risulta che il 75,5% (n. 328) delle amministrazioni ha espresso un giudizio soddisfacente. Nessuna amministrazione del sottoinsieme preso in considerazione ha espresso invece un giudizio negativo.

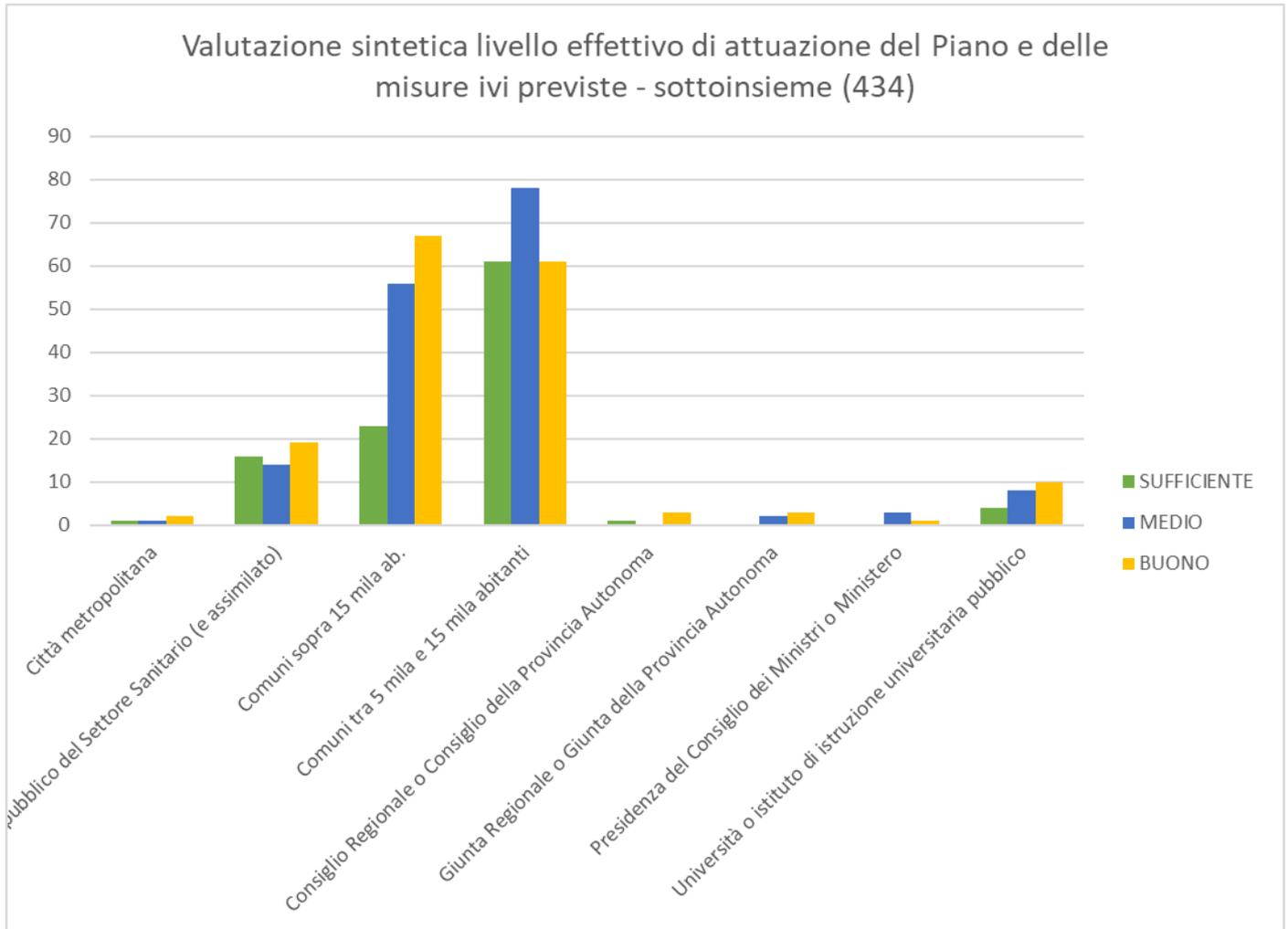
L'analisi ha evidenziato alcuni elementi positivi quali:

- la **consapevolezza** che l'analisi dei piani va di pari passo a quella di altri documenti, di programmazione e di rendicontazione dei risultati;
- un **progressivo e trasversale miglioramento della percezione del PTPCT** che non è più visto solo come adempimento formale ma strumento effettivamente in grado di ridurre l'esposizione a fenomeni corruttivi e di *mala gestio*;
- una **responsabilizzazione diffusa** e uno sviluppo di una **cultura consapevole** dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate;
- la diffusione della **digitalizzazione** e della **dematerializzazione** dei processi;
- il **coordinamento del monitoraggio** sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza **con il sistema dei controlli interni**, quale punto di forza anche per valutare l'adequazione delle misure adottate a fronteggiare il rischio di corruzione.



Tra le **misure di prevenzione** cui le amministrazioni mostrano di fare ricorso un ruolo di primario rilievo è svolto da:

- **formazione** del personale sempre più intesa come efficace antidoto alla corruzione e alla *maladministration*;
- **trasparenza** e monitoraggio civico.





## 2. L'IDONEITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Un secondo set di risposte che ANAC ha analizzato attiene ai giudizi sull'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Le valutazioni espresse con l'indicazione di un livello di idoneità restituiscono nell'insieme un giudizio positivo nei confronti delle strategie implementate: più del 71% (n. 823) ritiene idonea la strategia di prevenzione adottata; solo il 27% reputa il sistema sia parzialmente idoneo (n. 315); pochissime lo considerano non idoneo (1,30%).

I comuni fino a 5.000 abitanti e quelli con popolazione sopra i 15.000 abitanti reputano nel 70% dei casi il sistema idoneo; una percentuale solo di poco inferiore (69%) si registra per i comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti. Gli ordini professionali (76%), le Autorità di sistema portuale (86%) e le Camere di commercio (91%) sono quelli che valutano più positivamente l'idoneità del proprio sistema di prevenzione della corruzione. Il 59% delle aziende e enti pubblici del settore sanitario (e assimilato) valuta idoneo il proprio sistema.

Le poche amministrazioni che esprimono un giudizio di non idoneità sono per lo più unioni di comuni e comunità montane (80%).

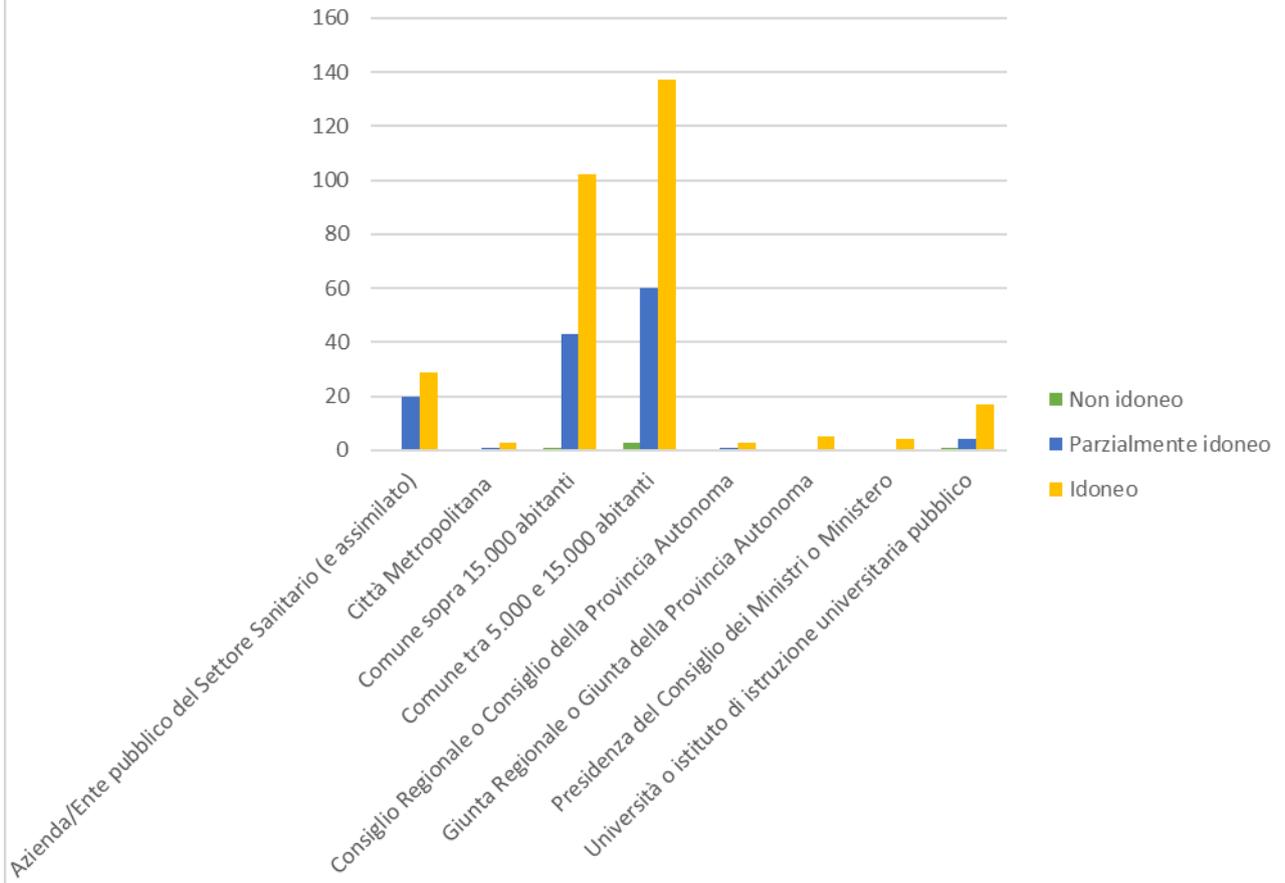
Con riferimento al sottoinsieme considerato, il 69% considera il sistema di prevenzione della corruzione idoneo (n. 300), il 29,7% parzialmente idoneo (n. 129) e solo l'1,15% non idoneo (n. 5).

Dall'analisi delle risposte emergono spunti di interesse per migliorare i sistemi programmati quali:

- la **disponibilità e la collaborazione dei dirigenti e dei funzionari**; la qualità delle relazioni, anche informali create dal RPCT; la capacità di integrare competenze diverse in gruppi di lavoro;
- **l'integrazione fra ciclo di gestione della performance e ciclo di gestione del rischio corruttivo**. È stato rilevato che porre l'attuazione del PTPCT come obiettivo di *performance* ha acceso i riflettori sulla valenza strategica del Piano e sulle misure nello stesso definite;
- la **sostenibilità delle misure** adottate rispetto al contesto specifico, alla struttura e alla dimensione dell'ente (misure organizzative sostenibili correlate alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni);
- la **digitalizzazione** (per le amministrazioni di dimensioni più grandi, dotate di maggiori risorse).



### Valutazione sulla strategia di prevenzione della corruzione - sottoinsieme (434)



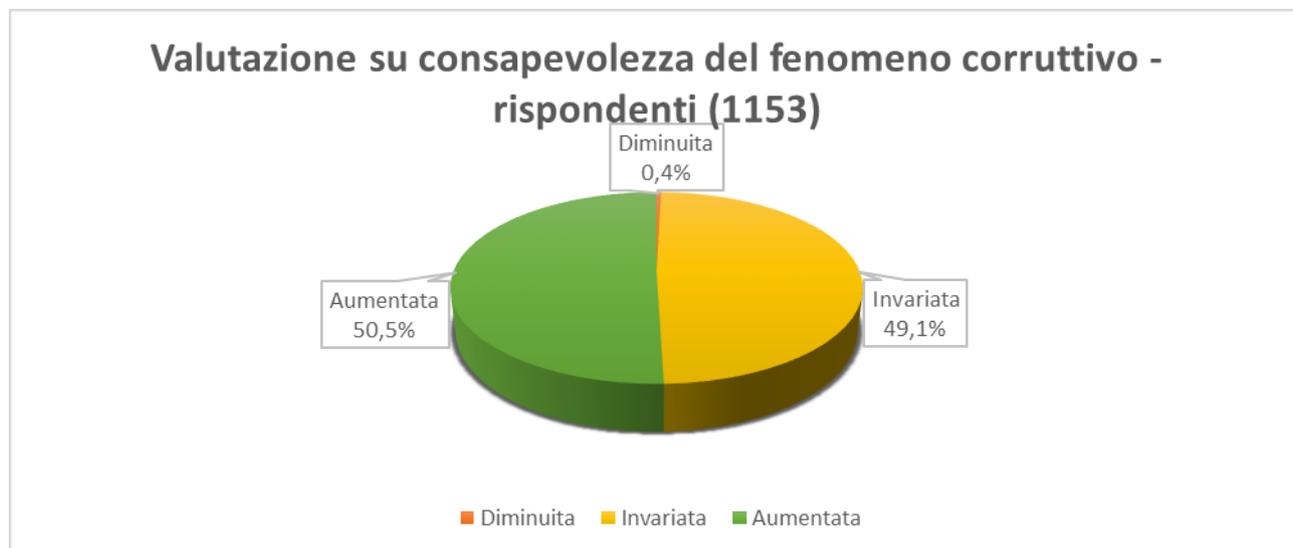
### 3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Un terzo set di risposte alle domande che ANAC ha analizzato attiene agli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio.

#### A) Effetti in termini di consapevolezza del fenomeno corruttivo

Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme complessivo un giudizio solo parzialmente positivo delle amministrazioni nei confronti dell'incidenza del processo di gestione del rischio sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo.

Poco più del 50% delle amministrazioni (n. 582) valuta che la consapevolezza del fenomeno corruttivo sia aumentata all'interno dell'ente a seguito della messa in atto del processo di gestione del rischio. Una percentuale altrettanto significativa, di poco inferiore al 50% (n. 566) ritiene che tale consapevolezza sia rimasta invariata; solo 5 amministrazioni (0,4%) reputano invece che la consapevolezza sia diminuita.



Poco più del 50% delle amministrazioni del sottoinsieme considera la consapevolezza del fenomeno corruttivo aumentata (n. 245), mentre poco meno del 50% (n. 189) la ritiene invariata.

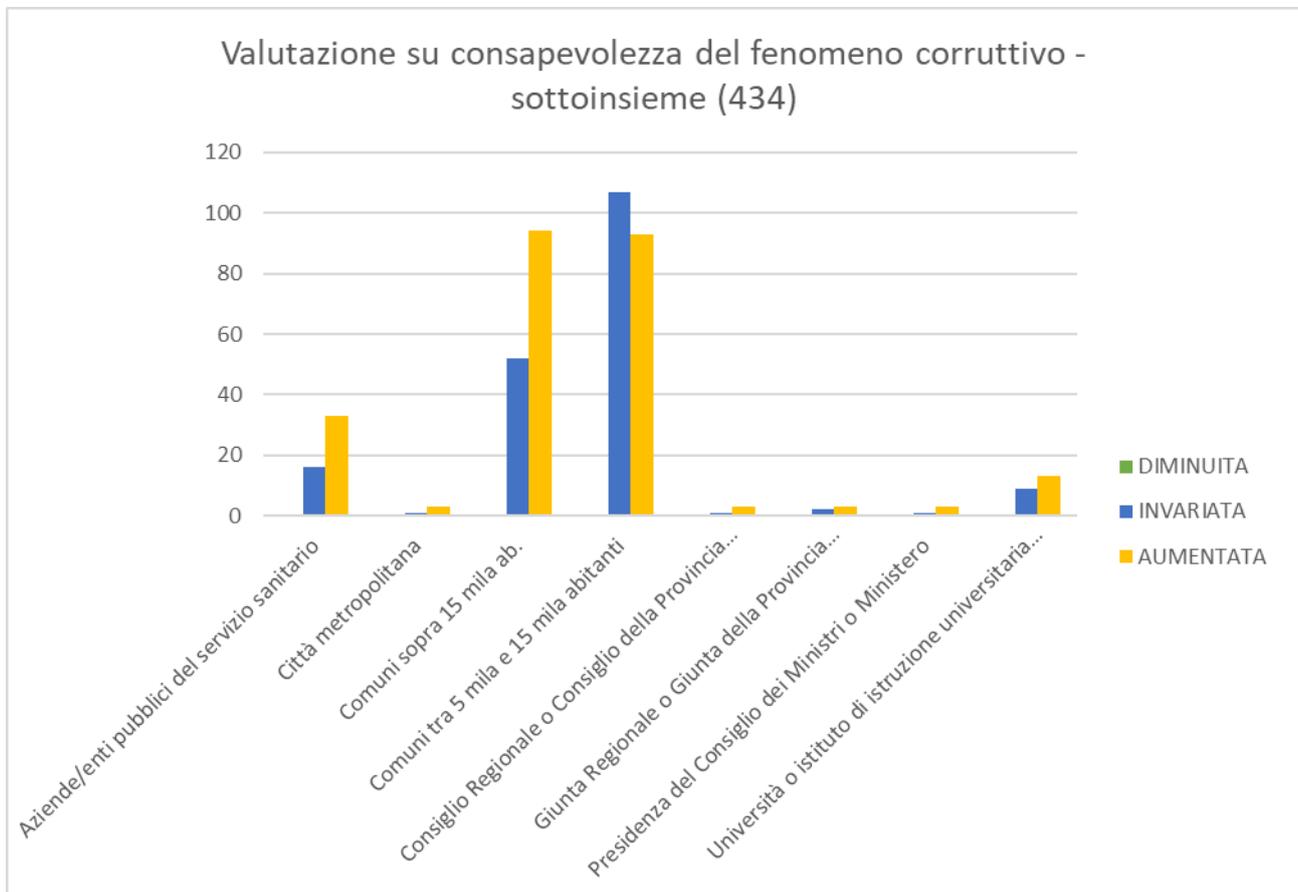
Dall'analisi delle motivazioni si ricava:

- **la consapevolezza** dell'importanza della condivisione del tema della prevenzione della corruzione nelle diverse modalità previste dalla normativa e più volte illustrate da ANAC. In questa prospettiva si riscontra l'impegno a realizzare ogni occasione di confronto e scambio, su impulso del RPCT, a partire dall'approccio formativo sino all'analisi delle attività svolte (mappatura dei processi), alla valutazione del rischio e alla individuazione delle misure di contrasto della corruzione ritenute più adeguate, con la partecipazione più ampia di tutta la struttura;
- la **formazione costante**, anche di tipo specialistico, con l'esame di casi pratici e la condivisione di materiale di studio;
- il **costante raccordo fra il RPCT e i responsabili dei processi** che contribuisce a creare il contesto favorevole per una maggiore



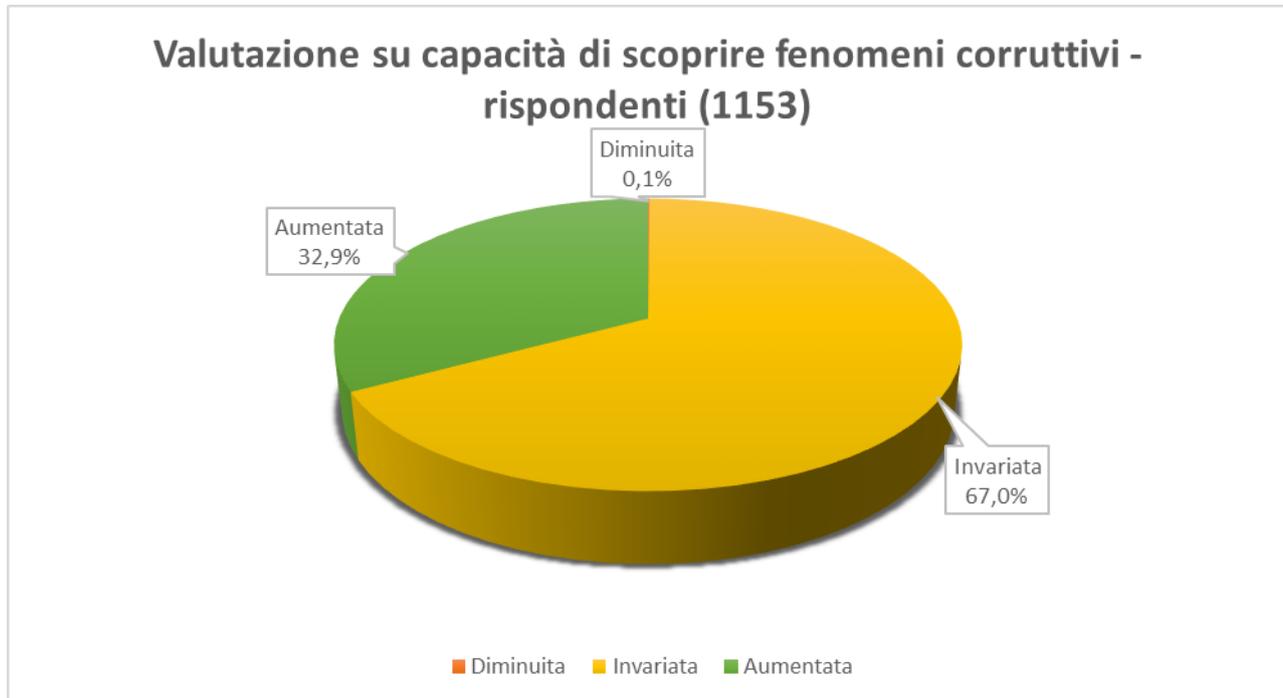
consapevolezza, in tutte le unità organizzative, dei rischi corruttivi cui è esposta l'amministrazione nello svolgimento delle proprie competenze;

- la rilevanza della **mappatura dei processi**, descritti in modo più analitico, la valutazione dei rischi in tutte le aree di attività, secondo le indicazioni del PNA 2019, e la programmazione di misure;
- il rilievo della fase di **monitoraggio** necessaria per completare il processo di gestione del rischio e che consente di valutare lo stato di attuazione del piano e l'adeguatezza delle misure programmate;
- il buon funzionamento del sistema di **controlli interni**;
- il **mutato approccio al tema della prevenzione della corruzione**, non più intesa come mero adempimento o inutile appesantimento burocratico, bensì come modalità di lavoro e comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali.



## B) Effetti in termini di capacità di scoprire fenomeni corruttivi

La maggior parte delle amministrazioni, ovvero il 67% (n. 773), ritiene che la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, sia rimasta invariata; quasi il 33% delle amministrazioni (n. 379) valuta che tale capacità sia aumentata. Solo una amministrazione, pari allo 0,1% circa, reputa invece che la capacità sia diminuita.



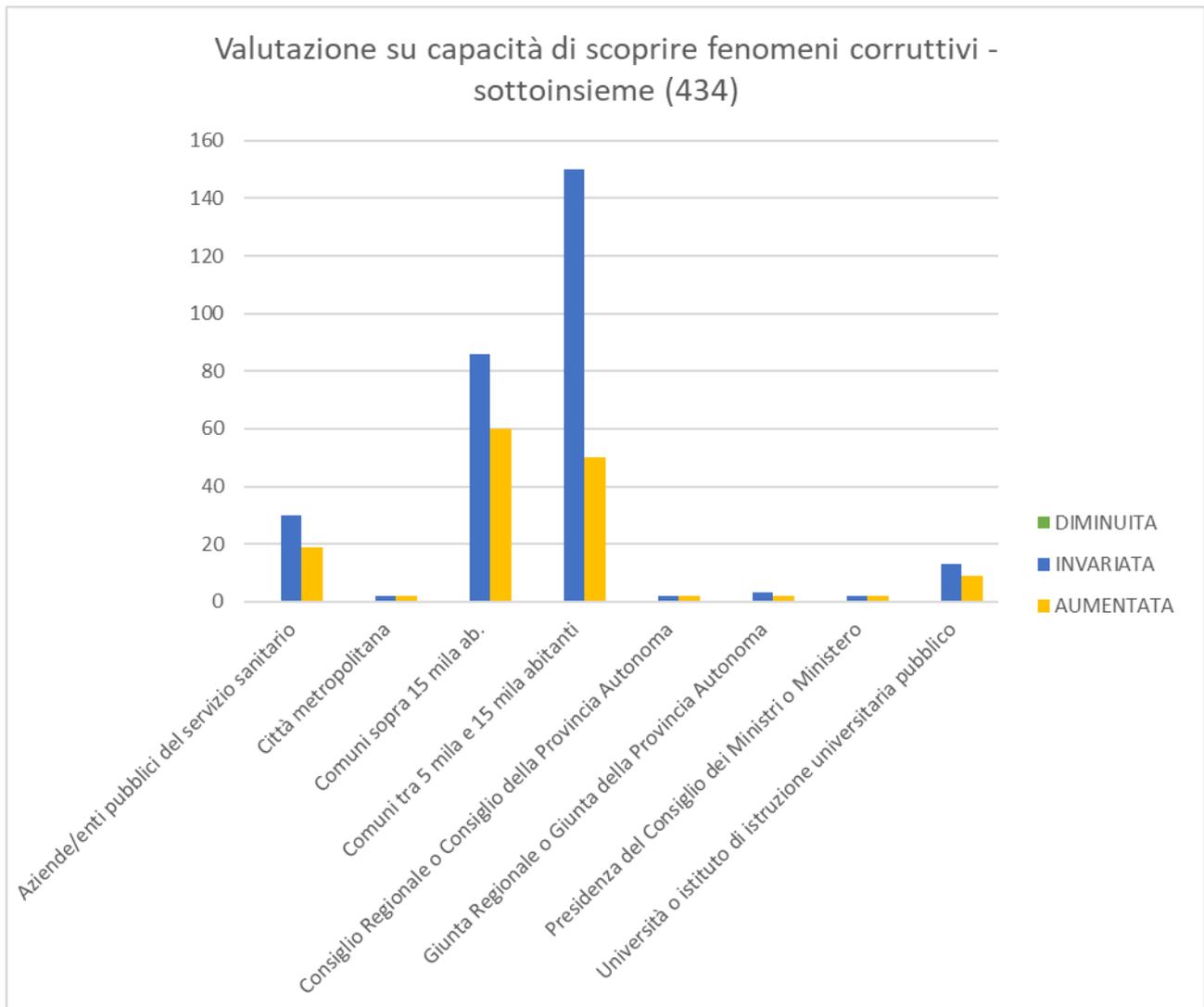
Un terzo circa del sottoinsieme delle amministrazioni esaminate considera la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, come aumentata (n. 146), mentre il 66,3% (n. 288) la ritiene invariata.

Le valutazioni espresse appaiono in linea con la *ratio* del processo di gestione del rischio, come delineato dalla normativa e chiarito dall'Autorità nel PNA. Lo scopo, infatti, delle attività di *risk management* ai sensi della l. 190/2012, in conformità a quanto previsto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, è quello di prevenire ed evitare fenomeni di corruzione o di cattiva amministrazione - attraverso idonei presidi individuati dal legislatore - e non di farli emergere una volta che si sono verificati. Solo alcune misure, come il *whistleblowing*, sono più specificamente indirizzate a tale fine. Il risultato può dunque essere letto in termini positivi in quanto appare coerente con la finalità di prevenzione che si realizza mediante le attività connesse all'attuazione dei PTPCT.

I principali aspetti positivi riscontrati sono:

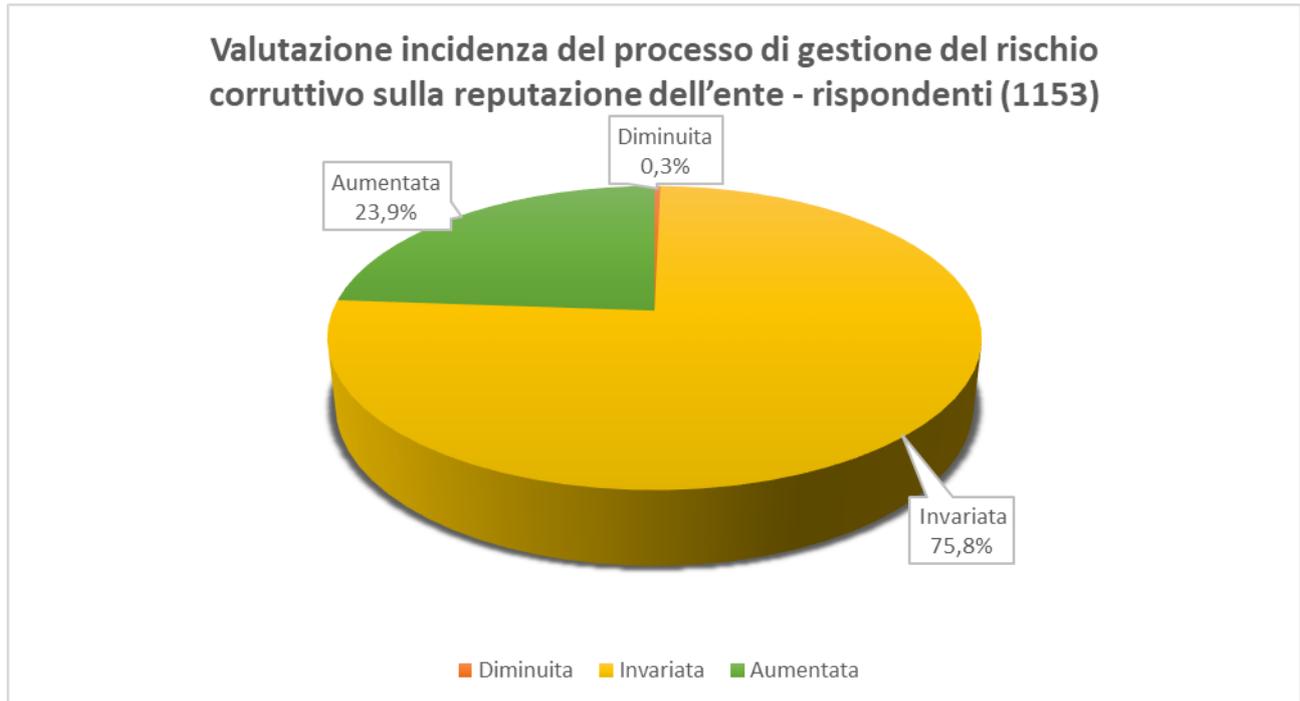
- la **formazione continua**;
- una **maggiore consapevolezza, cultura, conoscenza e competenza nella materia della prevenzione della corruzione** e capacità di identificare e analizzare i rischi e i fattori abilitanti, sia da parte dei responsabili sia da parte dell'intera struttura;

- l'uso della **metodologia per la gestione del rischio corruttivo**. La gestione del rischio, svolta in conformità alle raccomandazioni del PNA, ha aumentato l'efficienza e la trasparenza e dunque la capacità di far emergere situazioni esposte a rischio corruttivo;
- la **trasparenza**;
- il buon funzionamento del sistema dei **controlli interni**;
- le segnalazioni del **whistleblower**;
- la **digitalizzazione dei processi**, strumento idoneo a eliminare interferenze esterne garantendo maggiore imparzialità e trasparenza.



### C) Effetti in termini di reputazione dell'ente

Il 75% delle amministrazioni dell'insieme di partenza (pari a 874 enti) ha ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio corruttivo non abbia sortito alcun effetto sulla reputazione dell'ente non avendovi inciso né in senso positivo né in senso negativo. Solo il 24% circa (n. 275) ha valutato che la propria reputazione sia accresciuta in seguito all'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. 4 amministrazioni (0,34%) su 1153 hanno da ultimo ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio abbia addirittura pregiudicato l'aspetto reputazionale.



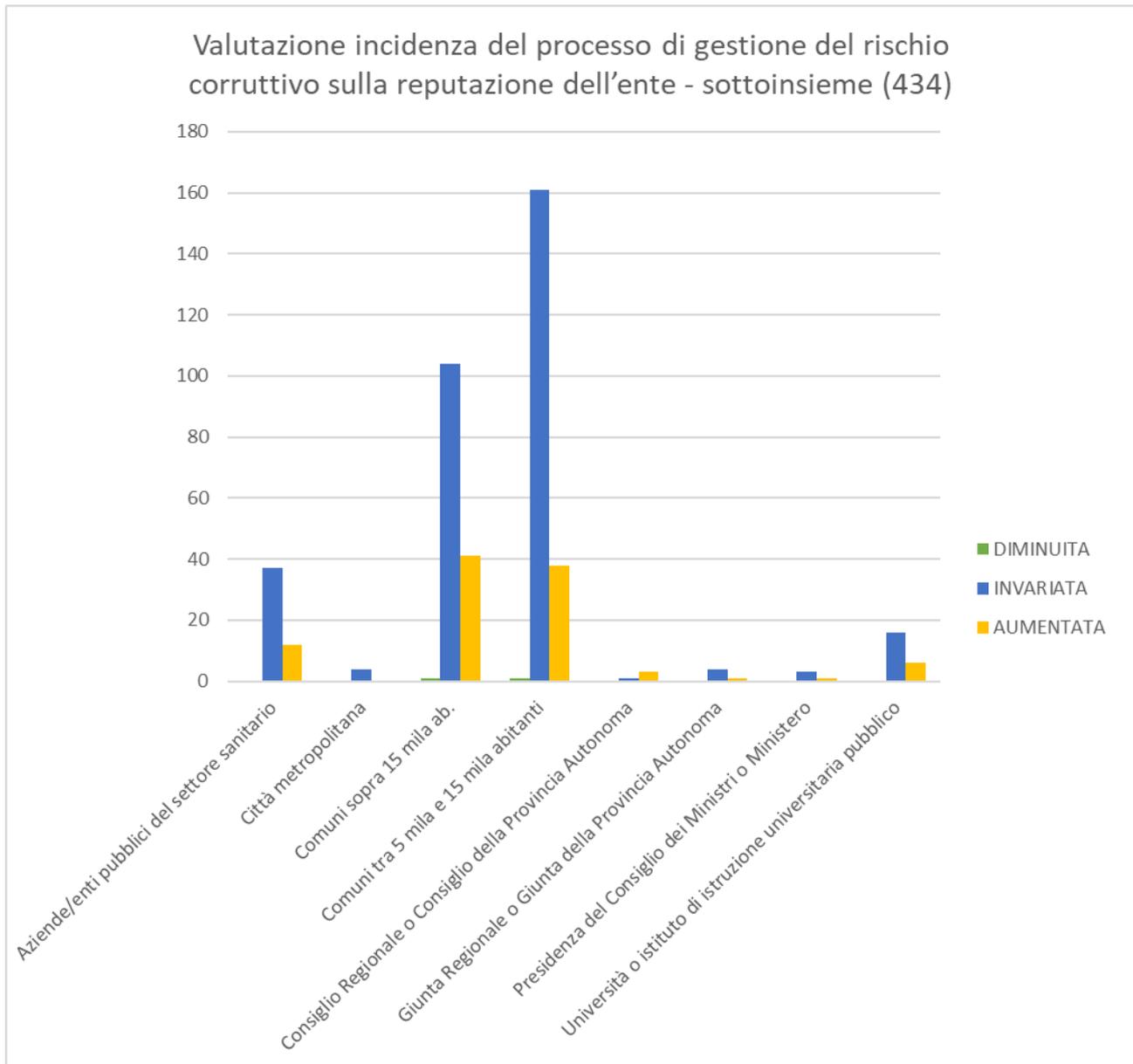
Rispetto al sottoinsieme di riferimento, solo il 23% (n. 102 amministrazioni) considera aumentata la reputazione dell'ente, mentre il 77% (n. 330) la ritiene invariata. Un numero ridottissimo (n. 2) di amministrazioni, pari allo 0,4%, la reputa invece diminuita.

Dall'analisi delle risposte si evince:

- l'accrescimento della **consapevolezza e sensibilizzazione** da parte di tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo nella procedura di gestione del rischio corruttivo;
- la rilevanza della partecipazione - declinata sotto più profili, ovvero sinergia e confronto fra livello politico e livello tecnico dell'amministrazione e condivisione delle informazioni rilevanti da parte del RPCT;
- il ruolo determinante della **formazione**, al fine di favorire la diffusione di una cultura dell'anticorruzione nell'amministrazione e della trasparenza nelle pubblicazioni da attuare sui siti istituzionali;
- l'importanza della **trasparenza, quale principale misura di prevenzione**;



- la necessità della **regolamentazione** delle procedure come strumento per migliorare la gestione del rischio ed accrescere la propria immagine di amministrazione virtuosa;
- l'incremento della **digitalizzazione** e uso delle procedure telematiche e informatizzate per la gestione dei processi e delle proprie attività istituzionali;
- l'efficacia del sistema dei **controlli interni**;
- la rilevanza del **monitoraggio sull'attuazione delle misure**.



**AREA DI RISCHIO: ISCRIZIONE AVVOCATI ELENCO PATROCINIO A SPESE DELLO STATO**

**IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO**

<b>Processi</b>	<b>Fasi</b>	<b>Attività</b>	<b>Soggetti Coinvolti</b>	<b>Possibili comportamenti corruttivi</b>	<b>Reati ipotizzabili</b>	<b>Fattori che favoriscono</b>
Iscrizione Avvocati all'Elenco relativo al Patrocinio a Spese dello Stato	<p><b>SU ISTANZA</b></p> <p>1) Ricezione della domanda</p> <p>2) Esame della domanda</p> <p>3) Valutazione dei requisiti</p> <p>4) Delibera</p>	<p>1) La segreteria riceve la richiesta di iscrizione</p> <p>2) il Segretario richiede alla Segreteria di effettuare i controlli relativi ai dati formali (anzianità di iscrizione all'Albo per almeno 2 anni e assenza sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento nei 5 anni precedenti)</p> <p>3) il Segretario valuta l'esperienza professionale come documentata</p> <p>4) l'istanza viene esaminata dal Consiglio che delibera collegialmente sulla decisione</p>	<p>Segreteria</p> <p>Segretario</p> <p>COA</p>	<p>Modalità di valutazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Mancanza di trasparenza</p> <p>Concentrazione di poteri</p>

				della funzione o per atti contrari  Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio		
--	--	--	--	---	--	--

**AREA DI RISCHIO: ISCRIZIONE AVVOCATI ELENCO PATROCINIO A SPESE DELLO STATO**

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	Segregazione compiti e poteri, ove ci siano dubbi sul requisito	Basso	Segregazione compiti e poteri	Non necessarie	RPCT	

	dell'esperienza viene richiesta copiosa documentazione a riscontro		Tracciabilità dei processi decisionali Sistema di controlli			
Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo decisionale  Regolamento segnalazione illeciti  Regolamento accesso civico  Pubblicazione atti del procedimento	Basso		Non necessarie	RPCT	
Grado di impatto economico del processo decisionale	L'iscrizione determina introiti economici per l'Avvocato iscritto all'Elenco, ma non direttamente dipendenti dalla delibera	Basso		Non necessarie	RPCT	
Livello di interesse esterno	Non vi è impatto economico diretto	Basso		Non necessarie	RPCT	
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente  Attività di formazione e sensibilizzazione  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Basso		Attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT e COA	Misure non realizzate: nessuna
Grado di inefficacia delle misure adottate nel	RPCT non ha rilevato comportamenti a	Basso				

neutralizzare il rischio	rischio					
	RPCT non ha ricevuto segnalazioni					

<b>AREA DI RISCHIO: ISCRIZIONE AVVOCATI ELENCO PATROCINIO A SPESE DELLO STATO</b>	
<b>VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO</b>	
<b>Livello complessivo</b>	<b>Motivazione</b>
Basso	<p><b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché le decisioni sull'ammissibilità delle domande vengono adottate, previo controllo di Segreteria e Segretario, su base collegiale</li> <li>- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo decisionale e per la possibilità del Consiglio di valutare collegialmente l'istanza e la documentazione correlata</li> <li>- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto basso in considerazione del fatto che la delibera di ammissione non determina vantaggi economici diretti per l'iscritto</li> <li>- Il livello di interesse esterno è valutato basso perché non vi è impatto economico diretto</li> <li>- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono adeguatamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti</li> <li>- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.</li> </ul> <p><b>Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- svolgimento di monitoraggio</li> </ul>

## AREA DI RISCHIO: RICONOSCIMENTO CREDITI ed ESONERI FORMATIVI E RILASCIO CERTIFICAZIONE FORMAZIONE

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 1^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Riconoscimento di crediti formativi ed esoneri agli iscritti e rilascio certificazioni su triennio formativo	Ricezione dell'istanza Istruttoria preliminare segreteria	<p>1) La segreteria riceve la richiesta</p> <p>2) La segreteria protocolla la richiesta ed esegue una valutazione preliminare di completezza</p> <p>3) Qualora l'istanza sia incompiuta, la segreteria chiede l'integrazione</p> <p>4) Qualora l'istanza sia completa, la segreteria fa un vaglio preliminare sulla situazione formativa dell'istante</p> <p>5) La segreteria trasmette al Consigliere segretario per inserimento in ODG</p>	<p>Segretaria addetta formazione</p> <p>Consigliere Segretario</p> <p>Segretaria addetta ODG e verbali</p>	<p>Mancata protocollazione</p> <p>Mancata trasmissione al Segretario per inserimento in ODG</p> <p>Mancata o Non corretta valutazione preliminare</p> <p>Ritardo nella trasmissione al Consigliere segretario</p>	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	<p>Accentramento del processo di lavoro su una sola segretaria</p> <p>Eccessivo carico di lavoro</p>

#### ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO

#### TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase è puntualmente disciplinata	Basso	Codice di comportamento Delibera del 26/02/19 Delibera del 23/03/20 Circolare interpretativa 23/03/20	Nessuna	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente	Basso	Attività di formazione e	Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

	disciplinata		sensibilizzazione			
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può ritardare la presa in carico/la definizione della richiesta ma non ha impatto sul piano economico	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno per il richiedente	Medio		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi  Nessuna	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Nessun disguido	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

**AREA DI RISCHIO: RICONOSCIMENTO CREDITI ed ESONERI FORMATIVI E RILASCIO CERTIFICAZIONE FORMAZIONE**

**IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI  
II^ FASE**

<b>Processo</b>	<b>Fasi</b>	<b>Attività</b>	<b>Soggetti Coinvolti</b>	<b>Possibili comportamenti corruttivi</b>	<b>Reati ipotizzabili</b>	<b>Fattori che favoriscono</b>
-----------------	-------------	-----------------	---------------------------	---	---------------------------	--------------------------------

Riconoscimento di crediti formativi ed esoneri agli iscritti e rilascio certificazioni su triennio formativo	Inserimento istanza in ODG  Consiglio	1) Il Consigliere segretario inserisce in ODG  2) La segreteria invia al Referente  3) Il Referente istruisce o assegna a membro commissione per istruttoria  4) Istruttoria	Segretaria addetta formazione  Consigliere Segretario  Segretaria addetta ODG e verbali  Referente/Membri Commissione formazione	Mancato o ritardato inserimento in ODG  Assegnazione a Consigliere in conflitto interessi  Mancata o Non corretta istruttoria	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	Accentramento del processo di lavoro sul Referente  Eccessivo carico di lavoro  Urgenza
--	---	--	--	---	---------------------------------	---

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase è puntualmente disciplinata	Medio	Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione  Circolare attuata del 23/03/2020 e 26/02/2019	Regolamento formazione con previsione di:  Rotazione Consiglieri Incaricati di istruttoria  Impegno scritto Consiglieri di segnalare conflitti interesse e astensione	Referente Formazione  RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione  RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può condizionare la proposta portata in Consiglio ma non ha impatto sul piano economico	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione  RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento  Misura parzialmente realizzata: redazione ma non emanazione regolamento  Misura non realizzata:

						mancata emanazione regolamento
Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno per il richiedente	Alto		Regolamento formazione	Referente Formazione RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Alto		Regolamento formazione	Referente Formazione RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento

### AREA DI RISCHIO: RICONOSCIMENTO CREDITI ed ESONERI FORMATIVI E RILASCIO CERTIFICAZIONE FORMAZIONE

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI III^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Riconoscimento di crediti formativi ed esoneri agli iscritti e rilascio certificazioni su triennio formativo	Relazione al Consiglio  Delibera consiliare  Trasmissione verbale all'istante	1) Il Consigliere riferisce al Consiglio  2) Il Consiglio delibera e verbalizza  3) La Segreteria comunica la delibera	Segretaria addetta formazione  Consigliere Segretario  Consiglio	Non corretta relazione al Consiglio  Omesso o ritardato invio verbale	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	Accentramento del processo di lavoro su Segreteria formazione  Eccessivo carico di lavoro  Urgenza

#### ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO

#### TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase è puntualmente	Basso	Codice di comportamento	Nessuno	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

	disciplinata La decisione è collegiale Le norme sono stabilite da Regolamento CNF		Attività di formazione e sensibilizzazione  Delibera del 26/02/2019 Delibera del 23/03/2020 Circolare interpretativa 23/03/2020			
Grado di opacità del processo decisionale	La decisione è collegiale	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può condizionare la proposta riferita al Consiglio e non ha impatto sul piano economico (richiedente)	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno per il richiedente	Medio		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

## AREA DI RISCHIO: RICONOSCIMENTO CREDITI ed ESONERI FORMATIVI E RILASCIO CERTIFICAZIONE FORMAZIONE

### VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO

Livello complessivo	Motivazione
Basso	<p><b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente medio per le seguenti motivazioni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso nella fase decisionale, data la collegialità e la presenza di regolamento CNF.</li><li>- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in ragione della tracciatura di tutte le fasi del processo</li><li>- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto medio ma gli interessi economici (del richiedente) sono garantiti dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, adozione di codice di condotta, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione</li><li>- Il livello di interesse esterno è valutato alto, considerati gli interessi (del richiedente) in campo, ma la tutela di tali interessi è garantita dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, adozione di codice di condotta, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione e regolamentazione con circolari e delibere aventi contenuto regolamentare</li><li>- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché non sono mai stati verificati in passato eventi corruttivi e in ragione delle misure adottate, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, adozione di codice di condotta, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione</li><li>- le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate al fine di neutralizzare il rischio corruttivo e il RPCT ne ha verificato il sostanziale rispetto</li></ul> <p><b>Le misure che verranno adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Impegni su conflitti di interesse e astensione</li><li>- Monitoraggi sul rispetto delle misure adottate</li></ul>

## AREA DI RISCHIO: ACCREDITAMENTO EVENTI FORMATIVI'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI I^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Accreditamento eventi formativi	Ricezione dell'Istanza  Istruttoria preliminare segreteria	1) La segreteria riceve la richiesta di accreditamento  2) La segreteria protocolla la richiesta ed esegue una valutazione preliminare di completezza  3) Qualora l'istanza sia incompiuta, la segreteria chiede l'integrazione  4) Qualora l'istanza sia completa, la segreteria fa un vaglio preliminare di precedente accreditamento di eventi simili  5) La segreteria trasmette al Consigliere segretario per inserimento in ODG	Segretaria addetta formazione  Consigliere Segretario  Segretaria addetta ODG e verbali	Mancata protocollazione  Mancata trasmissione al Segretario per inserimento in ODG  Mancata o Non corretta ricerca di evento simile accreditato in precedenza  Ritardo nella trasmissione al Consigliere segretario	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	Accentramento del processo di lavoro su una sola segretaria  Eccessivo carico di lavoro

#### ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO

#### TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase è puntualmente disciplinata	Medio	Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione	Nessuno	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di opacità del processo	La presente fase non	Basso		Regolamento	Referente	Misura realizzata:

decisionale	del processo è puntualmente disciplinata		Circolare del 23/03/2020 Delibera del 26/02/2019 Delibera del 23/03/2020	formazione	Formazione	emanazione regolamento
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può ritardare la presa in carico/la definizione della richiesta ma non ha impatto sul piano economico	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno per il richiedente	Medio		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento  Misura non realizzata: mancata emanazione regolamento
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	I disguidi che, saltuariamente, si verificano possono ritenersi fisiologici e dovuti a mere disattenzioni	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

### AREA DI RISCHIO: ACCREDITAMENTO EVENTI FORMATIVI'

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI II^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
----------	------	----------	--------------------	------------------------------------	--------------------	-------------------------

Accreditamento eventi formativi	Inserimento istanza in ODG  Istruttoria preliminare del Referente oppure assegnazione istruttoria membro Commissione	1) Il Consigliere segretario inserisce in ODG  2) La segreteria invia al Referente  3) Istruttoria	Segretaria addetta formazione  Consigliere Segretario  Segretaria addetta ODG e verbali  Referente/Membri Commissione formazione	Mancato o ritardato inserimento in ODG  Assegnazione a Consigliere in conflitto interessi  Mancata o Non corretta istruttoria	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	Accentramento del processo di lavoro sul Referente  Eccessivo carico di lavoro  Urgenza
---------------------------------	--	--	--	---	---------------------------------	---

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase è puntualmente disciplinata	Basso	Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione  Circolare del 23/03/2020 Delibera del 26/02/2019 Delibera del 23/03/2020	Regolamento formazione con previsione di:  Rotazione Consiglieri Incaricati di istruttoria  Impegno scritto Consiglieri di segnalare conflitti interesse e astensione	Referente Formazione  RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione  RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può condizionare la proposta portata in Consiglio ma non ha impatto sul piano economico	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione  RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento

Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno per il richiedente	Alto		Regolamento formazione	Referente Formazione RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione	Referente Formazione RPCT	Misura realizzata: emanazione regolamento

### AREA DI RISCHIO: ACCREDITAMENTO EVENTI FORMATIVI'

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI III^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Accreditamento eventi formativi	Relazione al Consiglio Delibera consiliare Trasmissione verbale all'istante Comunicazione evento agli iscritti	1) Il Consigliere riferisce al Consiglio 2) Il Consiglio delibera e verbalizza 3) La Segreteria comunica la delibera 4) La segreteria invia newsletter a iscritti	Segretaria addetta formazione Consigliere Segretario Consiglio	Non corretta relazione al Consiglio Omesso o ritardato invio verbale Omessa o ritardata comunicazione a iscritti	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	Accentramento del processo di lavoro su Segreteria formazione Eccessivo carico di lavoro Urgenza

#### ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO

#### TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La decisione è collegiale	Basso	Codice di comportamento	Nessuno	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

	Crediti formativi sono stabiliti da Regolamento CNF		Attività di formazione e sensibilizzazione			
Grado di opacità del processo decisionale	La decisione è collegiale	Basso	Circolare del 23/03/2020 Delibera del 26/02/2019 Delibera del 23/03/2020	Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può condizionare la proposta riferita al Consiglio e ha impatto sul piano economico (richiedente)	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno per il richiedente	Medio		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Regolamento formazione con previsione di tempistiche	Referente Formazione	Misura realizzata: emanazione regolamento

**AREA DI RISCHIO: ACCREDITAMENTO EVENTI FORMATIVI'**

**VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO**

Livello complessivo	Motivazione
Medio	<p data-bbox="371 129 1487 161"><b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente medio per le seguenti motivazioni:</b></p> <ul data-bbox="371 193 2163 743" style="list-style-type: none"><li data-bbox="371 193 2163 248">- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso nella fase decisionale, data la collegialità e la presenza di regolamento CNF, ma medio nelle altre fasi dove il grado d accentrimento delle attività è elevato</li><li data-bbox="371 280 1715 312">- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto medio in ragione della non tracciatura di tutte le fasi del processo</li><li data-bbox="371 344 2130 400">- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto medio ma gli interessi economici (del richiedente) sono garantiti dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, adozione di codice di condotta, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione</li><li data-bbox="371 432 2096 520">- Il livello di interesse esterno è valutato alto, considerati gli interessi (del richiedente) in campo, ma la tutela di tali interessi è garantita dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, adozione di codice di condotta, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione</li><li data-bbox="371 552 2163 639">- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché non sono mai stati verificati in passato eventi corruttivi e in ragione delle misure adottate, in particolare: collegialità della decisione, presenza di norme CNF, adozione di codice di condotta, attività di informazione/ formazione/ sensibilizzazione</li><li data-bbox="371 671 2119 743">- le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate al fine di neutralizzare il rischio corruttivo e il RPCT ne ha verificato il sostanziale rispetto</li></ul> <p data-bbox="371 775 1285 807"><b>Le misure che verranno adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:</b></p> <ul data-bbox="416 839 999 895" style="list-style-type: none"><li data-bbox="416 839 999 863">- Impegni su conflitti di interesse e astensione</li><li data-bbox="416 863 999 895">- Monitoraggi sul rispetto delle misure adottate</li></ul>

## AREA DI RISCHIO: ISCRIZIONE AVVOCATI LISTE DIFESE D'UFFICIO

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

Processi	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Iscrizione e permanenza Avvocati nelle liste relative alle Difese d'Ufficio	<b>SU ISTANZA</b> 1) Ricezione della domanda attraverso piattaforma CNF 2) Esame della domanda 3) Valutazione dei requisiti 4) Parere 5) Delibera CNF	1) L'iscritto carica la domanda attraverso la piattaforma CNF 2) La segreteria riceve la e mail con richiesta controlli formali 3) La Commissione secondo il dettato del Dlgs 30.01.2015 n.6 e del regolamento CNF approvato nella seduta 22.05.2015 effettua i controlli formali relativi alla sussistenza dei requisiti ex art 29 co 1 bis disp att cpp e adempimento obbligo formativo ex art 11 L247/12 (frequentazione corso biennale di formazione e aggiornamento in materia penale, anzianità di iscrizione all'Albo per almeno 5, partecipazione ad almeno 10 udienze per ogni anno e tra queste non più di due udienze come sostituto ex art 97 IV co cpp e non più di tre udienze per anno innanzi GDP anni e assenza sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento nei 5 anni precedenti)	CNF Segreteria Commissione COA CNF	Modalità di valutazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti Violazioni di norme di legge o atti amministrativi Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio	Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.) Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.) Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)	Eccessiva discrezionalità Controlli inadeguati Mancanza di trasparenza Concentrazione di poteri

		<p>4) Il Consiglio su proposta della commissione esprime parere positivo o negativo all'iscrizione dell'iscritto nella lista delle difese d'ufficio</p> <p>5) La segreteria trasmette al CNF attraverso la piattaforma il parere del Consiglio entro 30 giorni dalla sua adozione</p> <p>6) Il CNF adotta la decisione finale di iscrizione/permanenza dell'iscritto nella lista delle difese d'ufficio</p>		<p>della funzione o per atti contrari</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio</p>		
--	--	---	--	--	--	--

**AREA DI RISCHIO: ISCRIZIONE AVVOCATI ELENCO PATROCINIO A SPESE DELLO STATO**

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	Segregazione compiti e poteri, ove ci siano dubbi sulla veridicità	Basso	Segregazione compiti e poteri	Non necessarie	RPCT	

	dell'autocertificazione relativa ai procedimenti penali in cui l'iscritto ha patrocinato la Commissione chiede l'esibizione dei verbali d'udienza indicati a riscontro		Tracciabilità dei processi decisionali Sistema di controlli			
Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo decisionale  Regolamento segnalazione illeciti  Regolamento accesso civico  Pubblicazione atti del procedimento	Basso		Non necessarie	RPCT	
Grado di impatto economico del processo decisionale	L'iscrizione determina introiti economici per l'Avvocato iscritto all'Elenco, non direttamente dipendenti dalla delibera	Basso		Non necessarie	RPCT	
Livello di interesse esterno	Non vi è impatto economico diretto	Basso		Non necessarie	RPCT	
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente  Attività di formazione e sensibilizzazione  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali	Basso		Attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT e COA	Misure non realizzate: nessuna

	Sistema di controlli					
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio  RPCT non ha ricevuto segnalazioni	Basso				

<b>AREA DI RISCHIO: ISCRIZIONE AVVOCATI ELENCO PATROCINIO A SPESE DELLO STATO</b>	
<b>VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO</b>	
<b>Livello complessivo</b>	<b>Motivazione</b>
Basso	<p><b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché il parere del COA sull'iscrizione o meno dell'iscritto nelle liste delle difese d'ufficio viene adottato attraverso un controllo eseguito da Segreteria Commissione e COA prima della trasmissione al CNF e il parere viene sempre adottato collegialmente</li> <li>- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo decisionale e per la possibilità del Consiglio di valutare collegialmente l'istanza e la documentazione correlata</li> <li>- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto basso in considerazione del fatto che il parere positivo sull'ammissione non determina un vantaggio economico diretto per l'iscritto</li> <li>- Il livello di interesse esterno è valutato basso perché non vi è impatto economico diretto</li> <li>- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono obbligatoriamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti</li> <li>- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.</li> </ul> <p><b>Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- svolgimento di monitoraggio</li> </ul>

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 1^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Ricezione della richiesta	<p>1) La segreteria (front office o segreteria addetta ai pareri di congruità) riceve la richiesta di rilascio di parere di congruità (e relativo fascicolo)</p> <p>2) La segreteria (front office) protocolla la richiesta e la trasmette alla segreteria addetta ai pareri di congruità</p>	Segreteria front-office e Commissione addetta ai pareri di congruità	<p>Mancata protocollazione</p> <p>Mancata riscossione del bollo</p>	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	<p>Formazione inadeguata</p> <p>Eccessivo carico di lavoro</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

#### ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO

#### TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso	Regolamento di segreteria Regolamento rilascio pareri di congruità	Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso	Codice di comportamento Attività di formazione e sensibilizzazione	Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può ritardare la presa in carico/la definizione della richiesta ma non ha impatto sul piano	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato

	economico				
Livello di interesse esterno	L'intero processo, a partire dalla presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Regolamentazione della fase e del processo  Attività di formazione e sensibilizzazione  Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle norme regolamentari adottate	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 2^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Comunicazione avvio procedimento al controinteressato	La segreteria addetta ai pareri di congruità cura la comunicazione dell'avvio del procedimento al controinteressato	Segreteria addetta ai pareri di congruità	<p>Mancata / irregolare comunicazione al controinteressato</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti contrari</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p>	<p>Controlli inadeguati</p> <p>Eccessivo carico di lavoro</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata  La corretta comunicazione al contro interessato è oggetto di verifica da parte del Referente della Commissione pareri di congruità	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione	Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata  La corretta comunicazione al contro interessato è oggetto di verifica da parte del Referente della Commissione pareri di congruità	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del processo può impattare sul diritto del controinteressato di formulare osservazioni	Medio		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Livello di interesse esterno	L'intero processo, ivi compresa la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di rischio di manifestazione di eventi	Regolamentazione della fase e del	Basso		Periodico aggiornamento delle	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del

corruttivi nel processo	<p>processo</p> <p>Attività di formazione e sensibilizzazione</p> <p>Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi</p> <p>Si verificano, saltuariamente, dei disguidi</p> <p>E' attivo un sistema di controllo</p>			attività di formazione e sensibilizzazione		personale formato
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle norme regolamentari adottate	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato

### AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 3^ FASE

Processo	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Assegnazione della richiesta al Referente della Commissione	La segreteria addetta ai pareri di congruità, verificata l'avvenuta comunicazione al contro interessato ovvero lo spirare del termine, trasmette la richiesta al Referente della Commissione pareri di congruità	Segreteria	Ritardo nella trasmissione al Referente della Commissione pareri di congruità	-	<p>Controlli inadeguati</p> <p>Eccessivo carico di lavoro</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

#### ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO

#### TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Indicatori di stima del	Informazioni e dati	Stima del livello del	Misure correttive adottate	Misure correttive da	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori
-------------------------	---------------------	-----------------------	----------------------------	----------------------	--------------	------------------------------

<b>livello del rischio</b>	<b>per la stima del rischio</b>	<b>rischio</b>		<b>adottare</b>		<b>di monitoraggio</b>
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento	Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso	Attività di formazione e sensibilizzazione	Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del procedimento può ritardare la definizione della richiesta ma non ha impatto sul piano economico	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Livello di interesse esterno	L'intero processo, ivi compresa la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Regolamentazione della fase e del processo  Attività di formazione e sensibilizzazione  Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle norme regolamentari adottate	Basso		Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 90% del personale formato

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 4^ FASE

Processo	Fase	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Assegnazione della richiesta al Referente della Commissione pareri di congruità	Il Referente della Commissione pareri di congruità	Referente Commissione pareri di congruità	<p>Modalità di assegnazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Concentrazione di poteri</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

				di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti contrari		
ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La assegnazione alla Commissione competente per materia è disciplinata dal Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di opacità del processo decisionale	La assegnazione alla Commissione competente per materia è disciplinata dal Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità  Tracciabilità del processo decisionale	Basso	Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di impatto economico del processo decisionale	Se effettuata per favorire il richiedente, la presente fase del procedimento può avere un rilevante impatto sul piano economico	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Livello di interesse esterno	L'intero processo, ivi compresa la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità

<p>Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo</p>	<p>L'intero processo, ivi compresa la presente fase, è disciplinato dal Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità</p> <p>La decisione sulla richiesta viene assunta collegialmente dalla Commissione assegnataria ovvero dal COA</p> <p>Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi</p> <p>Attività di formazione e sensibilizzazione</p> <p>Segregazione compiti e poteri</p> <p>Tracciabilità dei processi decisionali</p> <p>E' attivo un sistema di controllo</p>	<p>Basso</p>		<p>Monitoraggio</p>	<p>RPCT e COA</p>	<p>Misure realizzate: 1 attività annuale + il 100% del personale formato</p>
<p>Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio</p>	<p>Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle norme regolamentari adottate</p>	<p>Basso</p>		<p>Monitoraggio</p>	<p>RPCT</p>	<p>Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità</p>

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 5^ FASE

Processo	Fase	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Assegnazione della richiesta al Consigliere Relatore	Il Referente della Commissione assegnataria assegna la richiesta a uno dei componenti della Commissione in veste di Consigliere Relatore	Referente della Commissione assegnataria	<p>Modalità di assegnazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Concentrazione di poteri</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

				dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti contrari		
ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La assegnazione al Consigliere Relatore è disciplinata dal Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di opacità del processo decisionale	La assegnazione al Consigliere Relatore è disciplinata dal Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità  Tracciabilità del processo decisionale	Basso	Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di impatto economico del processo decisionale	Se effettuata per favorire il richiedente, la presente fase del procedimento può avere un rilevante impatto sul piano economico	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Livello di interesse esterno	L'intero processo, ivi compresa la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di rischio di	L'intero processo, ivi	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di

<p>manifestazione di eventi corruttivi nel processo</p>	<p>compresa la presente fase, è disciplinato dal Regolamento sul rilascio dei pareri di congruità</p> <p>La decisione sulla richiesta viene assunta collegialmente dalla Commissione assegnataria ovvero dal COA</p> <p>Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi</p> <p>Attività di formazione e sensibilizzazione</p> <p>Segregazione compiti e poteri</p> <p>Tracciabilità dei processi decisionali</p> <p>E' attivo un sistema di controllo</p>					<p>un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità</p>
<p>Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio</p>	<p>Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle norme regolamentari adottate</p> <p>I possibili rischi sono adeguatamente contrastati dalla collegialità della decisione, dalla segregazione dei compiti e dei poteri, dalla tracciabilità dei processi decisionali e dal sistema di controllo in essere</p>	<p>Basso</p>		<p>Monitoraggio</p>	<p>RPCT</p>	<p>Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità</p>

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 6^ FASE

Processo	Fase	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Esame della richiesta da parte del Consigliere Relatore ed eventuale integrazione istruttoria	Il Consigliere Relatore - esamina la richiesta - se necessario, promuove integrazioni istruttorie - formula una proposta di delibera	Consigliere Relatore	<p>Modalità di valutazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Concentrazione di poteri</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

				per l'esercizio della funzione o per atti contrari		
				Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio		

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	Il Consigliere Relatore deve attenersi alle norme (di legge o protocollari) che disciplinano la liquidazione dei compensi.  La discrezionalità espressa dal Consigliere Relatore nella valutazione della richiesta è contrastata dalla collegialità delle decisioni finali	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo seguito dal Consigliere Relatore nella formulazione del parere da sottoporre alla Commissione o al COA	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di impatto economico	La presente fase del	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di

del processo decisionale	processo può avere un rilevante impatto sul piano economico					un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Livello di interesse esterno	L'intero processo, e in particolare la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Il rischio del verificarsi di eventi corruttivi, pure potenzialmente elevato, è contrastato dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione  Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 7^ FASE

Processo	Fase	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Esame della richiesta e conseguente decisione da parte del COA	Il Consigliere Relatore illustra la proposta di delibera al COA per la conseguente decisione		<p>Modalità di valutazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Mancanza di trasparenza</p> <p>Concentrazione di poteri</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

				di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti contrari		
				Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio		

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	La Commissione assegnataria/Il Consiglio deve attenersi alle norme (di legge o protocollari) che disciplinano la liquidazione dei compensi.  La discrezionalità insita nel processo è contrastata dalla collegialità delle decisioni finali	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo seguito dalla Commissione / dal COA nella assunzione delle decisioni finali	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase del processo può avere un rilevante impatto sul piano economico	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Livello di interesse esterno	L'intero processo, ivi compresa la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità

	per il richiedente sia per il controinteressato				
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	<p>Il rischio del verificarsi di eventi corruttivi è contrastato dalle misure adottate e, in particolare:</p> <p>collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione</p> <p>Non sono mai stati rilevati eventi corruttivi</p>	Basso		Monitoraggio	<p>RPCT</p> <p>Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità</p>
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	<p>Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle misure adottate e, in particolare:</p> <p>collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione</p>	Basso		Monitoraggio	<p>RPCT</p> <p>Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità</p>

## AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 8^ FASE

Processi	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Estratto della decisione	Il Consigliere Segretario predispone l'estratto della decisione	Consigliere Segretario	<p>Formazione di estratto non conforme alla decisione</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti contrari</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)</p>	<p>Controlli inadeguati</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

				Rivelazione ed utilizzo di segreti d'ufficio		
ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	L'estratto deve essere conforme alla decisione	Basso	Regolamento rilascio pareri di congruità  Codice di comportamento  Attività di formazione e sensibilizzazione	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo	Basso	Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase può avere un rilevante impatto sul piano economico	Alto	Sistema di controlli	Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Livello di interesse esterno	L'intero processo, ivi compresa la presente fase, ha un rilevante impatto esterno sia per il richiedente sia per il controinteressato	Alto		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Il rischio del verificarsi di eventi corruttivi è contrastato dai controlli effettuati  Non sono mai stati rilevati eventi	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità

	corruttivi					
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle misure adottate, che incidono positivamente anche in questa fase.	Basso		Monitoraggio	RPCT	Misure realizzate: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità

### AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO PER FASI 9^ FASE

Processi	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Rilascio pareri di congruità	Consegna dell'estratto al richiedente e riscossione della "tassa di opinamento"	La segreteria (front-office) consegna l'estratto al richiedente e riscuote la "tassa di opinamento"	Segreteria front-office	<p>Consegna dell'estratto in mancanza del pagamento della "tassa di opinamento"</p> <p>Comunicazione dell'esito della decisione in mancanza di consegna dell'estratto e della riscossione della "tassa di opinamento"</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Concentrazione di poteri</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

				<p>corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti contrari</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio</p>	
--	--	--	--	---	--

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	<p>La presente fase del processo è puntualmente disciplinata</p> <p>Il personale addetto è adeguatamente informato/formato e sensibilizzato</p>	Basso	<p>Regolamento segnalazione illeciti</p> <p>Regolamento accesso civico</p> <p>Attività di formazione e sensibilizzazione</p> <p>Segregazione compiti e poteri</p>	<p>1) Monitoraggio</p> <p>2) Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione</p>	RPCT	<p>1) Misura realizzata: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità</p> <p>2) Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato</p>

			Tracciabilità dei processi decisionali			
Grado di opacità del processo decisionale	La presente fase del processo è puntualmente disciplinata	Basso	Sistema di controlli	1) Monitoraggio 2) Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	1) Misura realizzata: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità  2) Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di impatto economico del processo decisionale	La presente fase può avere un impatto sul piano economico nei limiti degli importi della "tassa di opinamento", normalmente modesti	Basso	Pubblicazione atti del procedimento	1) Monitoraggio 2) Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	1) Misura realizzata: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità  2) Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Livello di interesse esterno	La presente fase ha un modesto impatto esterno	Basso		1) Monitoraggio 2) Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	1) Misura realizzata: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità  2) Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Il rischio che si verifichino eventi corruttivi nella presente fase, potenzialmente esistente, è efficacemente contrastato dai controlli in essere effettuati  Il personale è adeguatamente informato/formato e sensibilizzato  La presente fase è tracciata	Basso		1) Monitoraggio 2) Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	1) Misura realizzata: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità  2) Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato

Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	Il RPCT ha verificato il generale rispetto delle misure adottate, che incidono positivamente anche in questa fase.	Basso		1) Monitoraggio 2) Periodico aggiornamento delle attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT	1) Misura realizzata: verifica di un campione pari ad almeno il 30% dei processi di rilascio di parere di congruità  2) Misura realizzata: 1 attività annuale + il 90% del personale formato
---	--	-------	--	--	------	--

AREA DI RISCHIO: PARERI DI CONGRUITA'	
VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO	
Livello complessivo	Motivazione
Basso	<p><b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso in ragione delle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, adozione di norme regolamentari volte a disciplinare il processo, esistenza di norme (di legge o protocollari) volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli</li> <li>- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in ragione delle misure adottate e, in particolare: tracciabilità del processo e della decisione, adozione di norme regolamentari volte a disciplinare il processo, esistenza di norme (di legge o protocollari) volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, sistema di controlli</li> <li>- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto medio/alto, ma gli interessi economici (del richiedente e del controinteressato) è garantito dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, adozione di norme regolamentari volte a disciplinare il processo, esistenza di norme (di legge o protocollari) volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli</li> <li>- Il livello di interesse esterno è valutato alto, considerati gli interessi (del richiedente e del contro interessato) in campo, ma la tutela di tali interessi è garantita dalle misure adottate e, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, adozione di norme regolamentari volte a disciplinare il processo, esistenza di norme (di legge o protocollari) volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di</li> </ul>

informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli

- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché non sono mai stati verificati in passato eventi corruttivi e in ragione delle misure adottate, in particolare: collegialità della decisione, segregazione dei compiti e dei poteri, tracciabilità del processo e della decisione, adozione di norme regolamentari volte a disciplinare il processo, esistenza di norme (di legge o protocollari) volte a definire le modalità di quantificazione dei compensi, adozione di codice di condotta, attività di informazione/formazione/sensibilizzazione/sistema di controlli

- le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate al fine di neutralizzare il rischio corruttivo e il RPCT ne ha verificato il sostanziale rispetto

**Le misure che verranno adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- periodico aggiornamento delle attività formative e di sensibilizzazione
- monitoraggi sul rispetto delle misure adottate

## AREA DI RISCHIO: AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

Processi	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Ammissione privati al Patrocinio a Spese dello Stato	<b>SU ISTANZA</b> 1) Ricezione della domanda 2) Assegnazione a Consigliere Relatore 3) Valutazione dei requisiti 4) Delibera	1) La segreteria riceve l'istanza di ammissione con documentazione allegata, provvedendo ad assegnarla ad un Consigliere 2) il Consigliere relatore valuta l'istanza ed effettua istruttoria 3) l'istanza viene esaminata dal Consiglio che delibera collegialmente sulla decisione	Segreteria Consigliere Relatore COA	Modalità di valutazione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti Violazioni di norme di legge o atti amministrativi Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio della	Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.) Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.) Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)	Eccessiva discrezionalità Controlli inadeguati Mancanza di trasparenza Concentrazione di poteri

				funzione o per atti contrari		
				Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio		

**AREA DI RISCHIO: AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO**

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	Segregazione compiti e poteri, ove ci siano dubbi sul dichiarato	Basso	Segregazione compiti e poteri	Non necessarie	RPCT	

	viene richiesta integrazione		Tracciabilità dei processi decisionali			
Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo decisionale  Regolamento segnalazione illeciti	Basso	Sistema di controlli	Non necessarie	RPCT	
Grado di impatto economico del processo decisionale	L'ammissione determina vantaggi economici per l'istante nonché per il suo difensore	Alto		Non necessarie	RPCT	
Livello di interesse esterno	Vi è impatto economico diretto	Alto		Non necessarie	RPCT	
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Basso		Attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT e COA	Misure non realizzate: nessuna
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio  RPCT non ha ricevuto segnalazioni	Basso				

**AREA DI RISCHIO: AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO**

**VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO**

<b>Livello complessivo</b>	<b>Motivazione</b>
Basso	<b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:</b>

- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché le decisioni sull'ammissibilità delle domande vengono adottate, previa istruttoria da parte del Consigliere Relatore, su base collegiale
- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo di assegnazione del Consigliere Relatore (che avviene per rotazione, con comunicazione del nominativo dell'istante prima dell'analisi dell'istanza, in modo da poter consentire l'astensione in caso di conflitto di interesse) e decisionale e per la possibilità del Consiglio di valutare collegialmente l'istanza e la documentazione correlata
- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto alto in considerazione del fatto che la delibera di ammissione determina vantaggi economici diretti per l'istante e per il suo difensore, ma relativamente contenuto in quanto l'ammissione ad opera del COA è solo provvisoria e dovrà essere confermata dall'Autorità
- Il livello di interesse esterno è valutato alto perché non vi è impatto economico diretto
- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono adeguatamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti
- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.

**Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:**

- svolgimento di monitoraggio

## AREA DI RISCHIO: CONTRIBUTI / SOVVENZIONI

### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

Processi	Fasi	Attività	Soggetti Coinvolti	Possibili comportamenti corruttivi	Reati ipotizzabili	Fattori che favoriscono
Erogazione di contributi e sovvenzioni a soggetti terzi e iscritti	<p><b>SU ISTANZA</b></p> <p>1) Ricezione della domanda</p> <p>2) Esame della domanda</p> <p>3) Valutazione della sostenibilità economica</p> <p>4) Ammissione della domanda</p> <p>5) Erogazione del contributo/sovvenzione</p> <p>6) Rendicontazione</p> <p><b>DI INIZIATIVA</b></p> <p>7) proposta interna al COA</p> <p>8) Esame della proposta</p> <p>9) Valutazione della sostenibilità economica</p> <p>10) Ammissione della domanda</p> <p>11) Erogazione del contributo/sovvenzione</p> <p>12) Rendicontazione</p>	<p>1) La segreteria riceve la richiesta di erogazione del contributo/sovvenzione</p> <p>7) uno o più consiglieri propongono l'erogazione del contributo/sovvenzione</p> <p>2-8) il COA esamina la domanda/proposta nel merito</p> <p>3-9.A) il tesoriere riferisce sulla sostenibilità economica</p> <p>3-9.B) il COA valuta la sostenibilità economica</p> <p>4-10) il COA delibera l'erogazione</p> <p>5-11) La segreteria dispone il pagamento</p> <p>6-12) Il Tesoriere riferisce al COA sulle erogazioni effettuate</p>	<p>Segreteria</p> <p>Tesoriere</p> <p>COA</p>	<p>Modalità di selezione poco trasparenti o discrezionali o volte a favorire determinati soggetti</p> <p>Violazioni di norme di legge o atti amministrativi</p> <p>Accettazione per sé o altri di regalie oltre le regole d'uso o ingiustificati trattamenti di favore a prescindere da finalità corruttive</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per l'esercizio della funzione</p> <p>Accettazione per sé o altri di denaro o utilità per atti contrari ai doveri d'ufficio</p> <p>Induzione a dare o promettere a sé o altri denaro o altra utilità abusando della qualità o dei poteri</p> <p>Sollecitazione di una dazione o promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio della funzione o per atti</p>	<p>Corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 318-320-321 c.p.)</p> <p>Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319-320-321 c.p.)</p> <p>Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)</p> <p>Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)</p> <p>Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)</p> <p>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)</p>	<p>Eccessiva discrezionalità</p> <p>Controlli inadeguati</p> <p>Mancanza di trasparenza</p> <p>Concentrazione di poteri</p> <p>Formazione inadeguata</p> <p>Scarsa sensibilizzazione su aspetti etici</p>

contrari  
Rivelazione ed  
utilizzo di segreti  
d'ufficio

**AREA DI RISCHIO: CONTRIBUTI / SOVVENZIONI**

ANALISI E MISURAZIONE DEL RISCHIO DEL RISCHIO			TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Indicatori di stima del livello del rischio	Informazioni e dati per la stima del rischio	Stima del livello del rischio	Misure correttive adottate	Misure correttive da adottare	Responsabili	Tempi (target) ed indicatori di monitoraggio
Grado di discrezionalità del processo decisionale	Segregazione compiti e poteri	Basso	Regolamento segnalazione illeciti	Non necessarie	RPCT	

Grado di opacità del processo decisionale	Tracciabilità del processo decisionale  Regolamento segnalazione illeciti  Regolamento accesso civico  Pubblicazione atti del procedimento	Basso	Regolamento accesso civico  Attività di formazione e sensibilizzazione  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali	Non necessarie	RPCT	
Grado di impatto economico del processo decisionale	Erogazioni di importi storicamente non elevati	Basso	Sistema di controlli  Pubblicazione atti del procedimento	Non necessarie	RPCT	
Livello di interesse esterno	L'ente è interamente finanziato dalle quote degli iscritti	Basso		Non necessarie	RPCT	
Grado di rischio di manifestazione di eventi corruttivi nel processo	Non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente  Attività di formazione e sensibilizzazione  Segregazione compiti e poteri  Tracciabilità dei processi decisionali  Sistema di controlli	Basso		Attività di formazione e sensibilizzazione	RPCT e COA	Misure realizzate: 1 attività annuale + il 100% del personale formato  Misure parzialmente realizzate: nessuna  Misure non realizzate: nessuna
Grado di inefficacia delle misure adottate nel neutralizzare il rischio	RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio  RPCT non ha ricevuto segnalazioni	Basso				

**AREA DI RISCHIO: CONTRIBUTI / SOVVENZIONI**

**VALUTAZIONE FINALE DEL RISCHIO**

Livello complessivo	Motivazione
Basso	<p><b>Il livello di rischio è stato valutato complessivamente basso per le seguenti motivazioni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Il grado di discrezionalità del processo decisionale è ritenuto basso perché le decisioni sull'ammissibilità delle domande o proposte vengono adottate su base collegiale</li><li>- Il grado di opacità del processo è stato ritenuto basso in relazione alla presenza di adeguate misure che disciplinano l'obbligo di adeguata trasparenza e tracciabilità del processo decisionale e per la possibilità di terzi di esercitare un controllo attraverso l'accesso civico e la segnalazione di illeciti, le cui procedure sono adeguatamente pubblicizzate sul sito dell'ente.</li><li>- Il grado di impatto economico del processo è ritenuto basso in considerazione del fatto che il dato storico del valore delle erogazioni effettuate è di modesta entità</li><li>- Il livello di interesse esterno è valutato basso perché l'ente è interamente finanziato dalle quote degli iscritti</li><li>- Il livello di rischio di manifestazione di eventi corruttivi è valutato basso perché storicamente non si sono mai verificati in passato eventi corruttivi all'interno dell'ente, viene svolta adeguata attività di formazione e sensibilizzazione, è presente una rigida segregazione compiti e poteri, i processi decisionali sono adeguatamente tracciati ed è attivo un sistema di controlli che vede coinvolta una pluralità di soggetti</li><li>- Le misure già in essere si sono al momento rivelate sufficientemente adeguate per neutralizzare il rischio corruttivo, in quanto il RPCT non ha rilevato comportamenti a rischio e non ha ricevuto segnalazioni.</li></ul> <p><b>Le misure adottate nel prossimo triennio sono le seguenti:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- svolgimento di incontri formativi/informativi sia di controlli integrati.</li></ul>