

**Allegato A**

**CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO**

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA (PTPCT)**

**2021 - 2023**

# Indice

## Sezione I

### PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA (PTPCT)

- 1. IL CONTESTO ESTERNO E INTERNO**
  - 1.1. Il contesto normativo nazionale di riferimento**
  - 1.2. Il contesto demografico e socio-economico, alla luce dell'emergenza pandemica e delle dirette ricadute sull'economia**
  - 1.3. La presenza nel territorio di fenomeni di illegalità economica e criminalità organizzata, anche in rapporto alla crisi scatenata dal Covid-19**
  - 1.4. Il contesto organizzativo del Consiglio regionale**
  - 1.5. La mappatura dei processi**
  
- 2. IL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO**
  - 2.1. Gli obiettivi, i contenuti e il percorso per la definizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT),**
  - 2.2. Il PTPCT quale elemento costitutivo del ciclo di gestione delle prestazioni e dei risultati**
  - 2.3. I soggetti coinvolti nella predisposizione, adozione e attuazione del PTPCT**
    - 2.3.1. L'Ufficio di presidenza**
    - 2.3.2. Il Responsabile della Prevenzione della corruzione, Trasparenza (RPCT)**
    - 2.3.3. La dirigenza**
    - 2.3.4. L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)**
    - 2.3.5. Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)**
    - 2.3.6. La struttura competente per i procedimenti disciplinari**
    - 2.3.7. Il Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA)**
    - 2.3.8. Il personale del Consiglio regionale**
    - 2.3.9. I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione**
  - 2.4. La gestione del rischio**
  - 2.5. Le attività e le misure di prevenzione da adottare in generale**
    - 2.5.1. Il Codice di comportamento del personale**
    - 2.5.2. Formazione**
    - 2.5.3. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse**
    - 2.5.4. Rotazione del personale**
    - 2.5.5. Incarichi vietati ai dipendenti**
    - 2.5.6. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi**
    - 2.5.7. Inconferibilità e incompatibilità per nomine o atti elettivi di competenza del Consiglio regionale**
    - 2.5.8. Divieto di svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro ex art. 53, co. 16 ter del d.lgs. 165/2001 (cd. divieto di pantouflage)**
    - 2.5.9. Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o siano destinatari di autorizzazioni o concessioni di vantaggi economici comunque denominati.**
    - 2.5.10. Divieti di far parte di commissioni e di assegnazione a determinati uffici in caso di condanna penale per delitti contro la PA**
    - 2.5.11. Patti di integrità**

- 2.5.12 Tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti
- 2.6. Ulteriori misure e iniziative
  - 2.6.1. Misure per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 75/2017
  - 2.6.2. Le attività e le misure di prevenzione da adottare in generale in relazione agli affidamenti di lavori, servizi e forniture
  - 2.6.3. Le Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in attuazione del d.lgs. 50/2016
  - 2.6.4. Le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
- 3. Monitoraggio sull'attuazione delle misure per la prevenzione della corruzione
- 4. Diffusione di buone pratiche e valori
- 5. Disciplina della procedura per l'aggiornamento annuale del PTPC

## Sezione II

### MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA TRASPARENZA

- 6. La Trasparenza
  - 6.1. Referenti per la trasparenza
  - 6.2. Tipologia dei documenti, dei dati e delle informazioni oggetto di pubblicazione: individuazione delle strutture organizzative competenti alla trasmissione e pubblicazione
  - 6.3. Limiti alla trasparenza derivanti dalla tutela dei dati personali
  - 6.4. Decorrenza e durata della pubblicazione
  - 6.5. Accesso civico
- 7. Monitoraggio e vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza
- 8. Compiti dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) in relazione agli obiettivi di trasparenza
- 9. Misure ulteriori per la trasparenza
- 10. Rilevazione quantitativa degli accessi alla sezione Amministrazione Trasparente
- 11. Obiettivi di accessibilità
- 12. Iniziative per la comunicazione e per la partecipazione. Giornata della Trasparenza

Allegato 1 (A1) - Organigramma delle strutture organizzative del Consiglio regionale

Allegato 2 (A2) - Quadro riepilogativo dei processi

Allegato 3 (A3) - Descrizione dei processi

Allegato 4 (A4) - Analisi del rischio e individuazione delle misure per prevenire l'insorgenza di fenomeni corruttivi

Allegato 5 (A5) - Tabella riepilogativa dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione in relazione agli obblighi di trasparenza, con l'individuazione dei responsabili della trasmissione

## Sezione I

# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA (PTPCT)

## 1. IL CONTESTO ESTERNO E INTERNO

### 1.1 Il contesto normativo nazionale di riferimento

In attuazione dell'articolo 1, comma 8 della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e successive modifiche, l'organo di indirizzo politico è tenuto ogni anno ad adottare, su proposta del Responsabile della Prevenzione della corruzione, Trasparenza (RPCT), un nuovo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT), che costituisce un aggiornamento di quello precedente in particolare attraverso delle modifiche tese a recepire gli indirizzi espressi e le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) negli atti adottati dalla stessa per l'anno in corso.

Il presente PTPCT 2021–2023<sup>1</sup>, pertanto, elaborato sulla base della delibera ANAC 13 novembre 2019, n. 1064 (Piano Nazionale Anticorruzione 2019)<sup>2</sup>, riveste, per il Consiglio regionale, un ruolo di primo piano nel sistema di prevenzione della corruzione delineato dalla legge 190/2012, che ha introdotto nell'ordinamento nazionale una disciplina organica volta, prioritariamente, a prevenire l'insorgenza di fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione. Con tale legge, in particolare, si è inteso dar seguito a quanto previsto dalla legge 3 agosto 2009, n. 116, con la quale il nostro Paese ha ratificato la Convenzione dell'ONU contro la corruzione, adottata sei anni prima.

In attuazione della legge 190/2012 sono stati emanati:

- il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma

---

<sup>1</sup> Al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, tenuto debitamente conto dell'emergenza da Covid-19, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella seduta del 2 dicembre 2020 ha ritenuto opportuno differire, al 31 marzo 2021, il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione del PTPCT e della Relazione annuale che i Responsabili per la Prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) di ogni amministrazione pubblica sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.

<sup>2</sup> L'Aggiornamento 2019 al PNA contiene rilevanti novità, con particolare riferimento alle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi. Esso si compone di un'ampia parte testuale, che ripercorre quanto fatto con i precedenti PNA, accorpando e sintetizzando gli indirizzi forniti da ANAC nel tempo relativamente ai piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, alle misure generali di prevenzione della corruzione, alla figura e ai compiti del RPCT, alla prevenzione della corruzione e trasparenza negli enti di diritto privato. Oltre a tale parte testuale, il PNA 2019 comprende tre allegati: l'Allegato 1 (Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo), che è destinato a sostituire, come linea guida per l'azione di analisi e gestione del rischio corruttivo, l'Allegato 5 al PNA 2013; l'Allegato 2 (La rotazione ordinaria del personale), che specifica e puntualizza gli aspetti più rilevanti di detta misura generale di prevenzione della corruzione; l'Allegato 3 (Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)), che completa quanto detto nella Parte IV dello stesso PNA 2019.

dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190) e successive modifiche;

- il 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)<sup>3</sup> e successive modifiche;
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190) e successive modifiche;
- il decreto del Presidente della Repubblica 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).

Da menzionare anche l'Intesa sancita il 24 luglio 2013 in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 1, commi 60 e 61, della legge 190/2012, con la quale sono stati previsti una serie di adempimenti da parte delle amministrazioni regionali e locali – menzionati nelle edizioni precedenti del PTPC – per la fase di prima applicazione della legge stessa.

La legge 190/2012 è stata poi oggetto di diverse modifiche, delle quali le più rilevanti sono state introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Appare opportuno poi ricordare che con la legge 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato), il Parlamento ha approvato una rilevante riforma dell'istituto del *whistleblowing*, introdotto dalla legge 190/2012, i cui contenuti sono menzionati nel paragrafo del presente PTPCT relativo alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti.

Risulta altresì opportuno evidenziare che il 25 maggio 2018 ha trovato applicazione in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea 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), di seguito denominato RGPD e che con il decreto legislativo 10 agosto 2018, n.101, il legislatore statale ha adeguato il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) alle disposizioni dello stesso RGPD. Nella Sezione II del presente PTPC, di specifica trattazione della materia trasparenza in attuazione di quanto previsto dall'articolo 43 del d.lgs. 33/2013, si è provveduto anche a dare conto del percorso intrapreso dal Consiglio regionale per adeguare il proprio ordinamento al RGPD.

Va menzionata la legge 29 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), c.d. legge "Spazzacorrotti", che ha introdotto nuove ed eterogenee misure finalizzate ad accrescere sia l'efficacia repressiva che quella preventiva dell'azione di contrasto alla corruzione.

Infine è doveroso richiamare il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali) cd. "Decreto Semplificazioni"<sup>4</sup> convertito, con

---

<sup>3</sup> Tale decreto legislativo è stato profondamente novellato dal 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), attuativo di una delle deleghe conferite dal Parlamento al Governo mediante la legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>4</sup> Testo integrale del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (in S.O. n. 24/L alla Gazzetta Ufficiale- Serie generale – n. 178 del 16 luglio 2020), coordinato con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" (GU Serie Generale n. 228 del 14/09/2020) [www.gazzetta.ufficiale](http://www.gazzetta.ufficiale).

modificazioni, con legge 11 settembre 2020 n. 120, la cui *ratio* è stata quella di introdurre una semplificazione e una maggiore digitalizzazione nei procedimenti amministrativi, in particolare negli appalti, per promuovere gli investimenti nell'ambito delle infrastrutture e dei servizi. Si deve precisare però che tali misure, che introducono sostanziali novità in merito alle procedure degli affidamenti di lavori, di servizi e forniture sono straordinarie, perché direttamente collegate all'emergenza COVID-19 ed alle sue dirette ricadute sull'economia italiana e temporanee, perché riguardano unicamente le procedure avviate fino al 31 dicembre 2021. Il "Decreto Semplificazioni", ha lo scopo di velocizzare talune procedure di affidamento, nel rispetto delle collegate norme, in un quadro comunque coerente con le norme anticorruzione.

Sul fronte della trasparenza, con la lettera a) dell'art. 12 comma 1, introdotta in sede di conversione del decreto legge, sono state apportate alcune integrazioni all'art. 2 della legge 7 agosto n. 241 del 1990 il quale disciplina i termini di conclusione del procedimento amministrativo. Con una prima disposizione viene aggiunto il comma 4 bis, il quale dispone che: *"Le pubbliche amministrazioni misurino e pubblicino nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo"*.

## **1.2 Il contesto demografico e socio-economico, alla luce dell'emergenza pandemica e delle dirette ricadute sull'economia**

I dati Istat al 1° gennaio 2021 riportano una popolazione residente nel Lazio di 5.865.544 abitanti, che si concentrano per la maggior parte nel territorio della città metropolitana di Roma capitale, dove risiedono 4.234.365 abitanti, quindi il 72% del totale della popolazione regionale.

Seguono le province di Latina con 576.655 abitanti, Frosinone con 487 537 abitanti, Viterbo e Rieti con, rispettivamente, 317.799 e 154.232 abitanti<sup>5</sup>.

Volendo focalizzare l'attenzione, in un'ottica comparativa, sugli ultimi anni, come riporta una recente indagine della Banca d'Italia sullo stato dell'economia del Lazio, *"Nella prima parte del 2018 la crescita dei livelli di attività è stata più debole di quella registrata l'anno precedente. L'andamento congiunturale è stato più favorevole per le imprese industriali e le aziende di maggiori dimensioni. La spesa per investimenti è stata contenuta.*

*Nel comparto industriale il fatturato si è moderatamente espanso e gli investimenti sono aumentati. Dopo la forte crescita del 2017 le esportazioni sono diminuite; vi ha contribuito la flessione nei comparti della metalmeccanica e della chimica. Nel settore delle costruzioni la produzione ha ristagnato, mentre in quello immobiliare le compravendite sono aumentate a un ritmo inferiore a quello medio nazionale ed è proseguita la flessione dei prezzi.*

*Nei servizi il tono congiunturale si è indebolito e gli investimenti sono lievemente calati. La crescita del fatturato ha interessato solo le imprese di maggiori dimensioni, mentre per le più piccole si è registrato un calo. Le presenze di turisti e la spesa dei viaggiatori esteri, al contrario, hanno continuato a espandersi.*

*Nel mercato del lavoro l'occupazione è aumentata a un tasso inferiore a quello registrato nel 2017; al calo degli occupati nei servizi e nelle costruzioni si è contrapposta una crescita nell'industria e in agricoltura. L'aumento ha interessato i lavoratori dipendenti, soprattutto a tempo determinato.*

---

<sup>5</sup> <http://dati.istat.it>

*Il tasso di disoccupazione è aumentato, anche per la riduzione del fenomeno dello scoraggiamento, e il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) è diminuito”<sup>6</sup>.*

*L’analisi complessiva dell’intero anno 2018, mostra come l’attività economica del Lazio “... è cresciuta in misura contenuta, più lentamente dello scorso anno e della media nazionale. Gli investimenti sono solo moderatamente aumentati, le esportazioni di beni diminuite e l’occupazione è rimasta sostanzialmente stabile.” In particolare, “Dopo un biennio di crescita sostenuta, nel 2018 l’occupazione è rimasta sostanzialmente stabile (0,2 per cento; 0,8 in Italia; tav. a3.1). Il tasso di occupazione, dato dal rapporto tra occupati e popolazione in età da lavoro, è rimasto inalterato al 60,9 per cento (in leggera crescita in Italia al 58,5). A livello settoriale, il calo dell’occupazione nei servizi, il primo dal 2011, è stato compensato dagli aumenti nell’industria e nelle costruzioni; in quest’ultimo settore si è interrotta la contrazione in atto dal 2011.”<sup>7</sup>*

*I dati relativi alla prima parte del 2019 evidenziano che “i livelli di attività hanno proseguito a crescere in misura limitata e gli investimenti sono diminuiti. L’andamento è stato migliore per le imprese di maggiore dimensione.*

*Nell’industria, nonostante la forte crescita delle esportazioni trainata dal settore farmaceutico, il fatturato è aumentato a un ritmo contenuto, inferiore a quello registrato lo scorso anno. Il settore delle costruzioni non ha mostrato segnali di ripresa e le imprese che operano nel comparto delle opere pubbliche hanno registrato un’ulteriore flessione della produzione. Sul mercato immobiliare hanno proseguito a diminuire i prezzi degli immobili e ad aumentare le compravendite. Le imprese dei servizi hanno beneficiato dell’ulteriore espansione delle presenze turistiche e della spesa dei viaggiatori stranieri; è proseguita la crescita del numero di imprese attive soprattutto nei comparti dell’alloggio, ristorazione e attività immobiliari”<sup>8</sup>.*

*La crisi pandemica iniziata nei primi mesi del 2020 si è riflessa severamente sull’economia dell’intera Regione. Nel primo semestre del 2020, sulla base dell’Indicatore trimestrale dell’economia regionale elaborato dalla Banca d’Italia<sup>9</sup>, l’attività economica nel Lazio si sarebbe contratta di 10,3 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Secondo le previsioni economiche, nel 2020 il PIL del Lazio diminuirebbe poco meno della media italiana. Le valutazioni di Unindustria<sup>10</sup> indicano che «...in Regione il calo del fatturato delle imprese nel 2020 sarebbe sostanzialmente analogo a quello medio nazionale. Gli effetti della pandemia si sono dispiegati sui ricavi delle imprese nella larga maggioranza dei comparti, ma sono stati più severi per gli alberghi, i ristoranti e gli esercizi commerciali al dettaglio. Su questi settori ha pesato la marcata flessione delle presenze turistiche, soprattutto dei visitatori stranieri che a settembre scorso erano appena l’8 per cento di quelli segnalati a settembre 2019. Nell’industria sono calate le esportazioni, mentre segnali positivi sono emersi per il settore edile, anche grazie alla ripresa delle opere pubbliche. Il calo della domanda e le incerte prospettive di ripresa si sono riflessi sui programmi di investimento delle aziende, che sono stati ulteriormente rivisti al ribasso. Nella prima parte dell’anno, la domanda di credito delle imprese, in aumento a causa dell’ingente fabbisogno di liquidità emerso con l’emergenza sanitaria, è stata soddisfatta grazie a condizioni di offerta più distese, favorite dalle misure governative (moratorie e garanzie sui nuovi prestiti) e dall’orientamento più espansivo della politica monetaria. La crescita dei prestiti è stata ampia per*

<sup>6</sup> Pubblicazione della Banca d’Italia “Economie regionali. L’economia del Lazio”, Aggiornamento congiunturale Numero 36 - novembre 2018, pag. 5.

<sup>7</sup> Pubblicazione della Banca d’Italia “Economie regionali. L’economia del Lazio”, Num. 12 - giugno 2019, pag. 19.

<sup>8</sup> Si veda l’aggiornamento, rubricato “Aggiornamento congiunturale”, della pubblicazione indicata alla nota precedente.

<sup>9</sup> L’economia del Lazio. Aggiornamento congiunturale "Economie regionali" Numero 34, pagine - novembre 2020 <http://www.bancaditalia.it>. La serie Economie regionali ha la finalità di presentare studi e documentazione sugli aspetti territoriali dell’economia italiana. La serie comprende i rapporti annuali e gli aggiornamenti congiunturali sull’andamento dell’economia nelle regioni italiane.

<sup>10</sup> Strumenti di valutazione - Unindustria - <https://www.un-industria.it>.

tutte le dimensioni aziendali; per le imprese maggiori l'aumento ha riflesso anche alcune operazioni straordinarie di grandi gruppi pubblici e privati. Nel mercato del lavoro l'occupazione è calata dell'1,4 per cento – in misura più marcata nei comparti dei servizi commerciali, dell'alloggio e della ristorazione – nonostante il blocco dei licenziamenti e il potenziamento degli ammortizzatori sociali che ne hanno rallentato la caduta. La riduzione del numero degli occupati ha riguardato soprattutto quelli alle dipendenze a tempo determinato e i giovani; il calo è stato inoltre circoscritto alla componente femminile. Le ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni sono fortemente cresciute e le imprese hanno aumentato il ricorso al lavoro a distanza. Da rilevare anche il calo del numero di persone che ricercano attivamente un'occupazione»<sup>11</sup>.

In base all'aggiornamento congiunturale della Banca d'Italia, a partire dall'ultima settimana di marzo, l'attività economica sia nazionale che regionale ha subito pesanti ripercussioni per le misure di distanziamento e di sospensione delle attività dei settori non essenziali, prese per contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19. Nel Lazio la quota di valore aggiunto dei settori sospesi sul totale è pari al 23 per cento (27 per cento in tutta Italia), tale stima tiene conto delle esenzioni dalla sospensione per le attività a supporto di quelle essenziali e del ricorso alla modalità agile delle prestazioni lavorative. In Regione, tra i settori più colpiti dalla crisi ci sono quelli collegati al turismo, soprattutto internazionale, che ha un'incidenza sul PIL regionale maggiore di quello interno e per il quale si prevede una ripresa più lenta. Tra questi, il comparto degli alloggi, la ristorazione, il commercio e i trasporti assorbono una quota consistente dell'occupazione regionale, pari a circa un quinto.

Sempre nel menzionato aggiornamento congiunturale si evidenzia che «..... l'emergenza economica ha investito un'economia regionale che mostrava già segnali di debolezza. Negli ultimi due decenni il PIL pro capite è cresciuto meno sia nel confronto con le regioni europee, che presentano caratteristiche simili, sia rispetto alla media nazionale»<sup>12</sup>.

Le ricadute della pandemia sul mercato del lavoro sono state considerevoli, in un contesto già caratterizzato da una debole dinamica dell'occupazione negli ultimi due anni, “tra marzo ed aprile 2020 il numero di assunzioni nel settore privato è diminuito bruscamente. Nel primo quadrimestre del 2020, le ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni sono aumentate di circa tre volte rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente (di otto volte a livello nazionale). Tra gennaio e agosto 2020, il numero di persone che ha richiesto il sussidio di disoccupazione è aumentato di quasi il 13 per cento, più della media nazionale. Le misure adottate per sostenere i redditi – come il Reddito e la Pensione di cittadinanza e il Reddito di emergenza, di cui hanno beneficiato circa il 6,3 per cento delle famiglie – hanno contenuto il calo dei consumi che, in base alle stime Confcommercio, nel 2020 sarebbe pari a circa il 12 per cento, poco più che in Italia”<sup>13</sup>.

Dunque dati, quelli prima riportati, che denotano come la pandemia abbia avuto rilevanti ripercussioni sull'economia regionale, con la conseguenza che la domanda interna è prevista in forte calo e gli effetti della crisi hanno avuto riflessi negativi sulle vendite all'estero.

---

<sup>11</sup> L'economia del Lazio. Aggiornamento congiunturale "Economie regionali" Numero 34, pagine - novembre 2020 <http://www.bancaditalia.it>.

<sup>12</sup> Aggiornamento congiunturale "Economie regionali", <http://www.bancaditalia.it>. cfr. capitolo 2, il paragrafo: "La performance economica del Lazio nel confronto europeo prima dell'emergenza Covid-19 e capitolo 3, il riquadro: l'andamento dell'occupazione e le dinamiche d'impresa nel Lazio negli anni 2000.

<sup>13</sup> <https://www.confcommercio.it/-/nota-stima-nati-mortalita-impres-2020>

### **1.3. La presenza nel territorio di fenomeni di illegalità economica e criminalità organizzata, anche in rapporto alla crisi scatenata dal Covid-19**

Parallelamente alla congiuntura economica generale degli ultimi anni si sono evidenziate virulente manifestazioni di illegalità economica, che si traducono anche in reati contro la P.A., in diversi casi correlate alla presenza di forme di criminalità organizzata.

Per quanto concerne la criminalità organizzata, dalla “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”, presentata dall’allora Ministro Alfano alla Camera dei Deputati il 25 febbraio 2015<sup>14</sup>, il Lazio, *“per la sua posizione geografica... e la presenza della Capitale, si conferma una regione che favorisce la penetrazione tanto delle tradizionali organizzazioni mafiose nazionali che di quelle straniere”*. Inoltre, *“pur escludendo il controllo sistematico del territorio in analogia a quanto esercitato nelle aree di origine, il Lazio e, segnatamente Roma, costituisce un luogo strategico per le organizzazioni di matrice mafiosa: cosa nostra siciliana e ‘ndrangheta, in particolare, ai fini del riciclaggio; camorra quanto al riciclaggio dei proventi illeciti ed il supporto ai latitanti.”*. Sempre secondo tale Relazione, sia “cosa nostra” che la “camorra” si sono dedicate a investimenti e a infiltrazioni nel tessuto socio-economico e della pubblica amministrazione per l’acquisizione e la gestione di appalti, utilizzando talvolta specifiche professionalità.

Nella provincia di Roma, in particolare, risultano operare gruppi di criminalità organizzata dediti prevalentemente al riciclaggio. Le mafie risultano investire principalmente in ristoranti ed esercizi commerciali, sia a Roma che sul litorale romano<sup>15</sup>.

Nel proprio intervento presso la “Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro” - Bruxelles 18 giugno 2013 - il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia - DIA ha ricordato come l’azione della criminalità organizzata *“incide pesantemente sull’economia globalizzata, riuscendo a sfruttarne le debolezze e le fragilità mediante sofisticate condotte illecite transnazionali, poste in essere dalle associazioni mafiose in cooperazione tra di loro.... Esse sono in grado di riciclare/reinvestire enormi capitali, derivanti dai lucrosi traffici illeciti, che, reinseriti nel tessuto sano dell’economia, rappresentano una seria minaccia per la libertà d’impresa economica e di concorrenza, per via dei gravi effetti distorsivi prodotti. Tale problema diventa ancor più rilevante in un periodo di grave crisi economico-finanziaria, come quello attuale, caratterizzato oltretutto da una forte stretta creditizia. L’impresa mafiosa gode, infatti, di enormi vantaggi rispetto all’imprenditore onesto, in quanto dispone di capitali virtualmente illimitati e a costo zero. Inoltre, grazie a questa grande disponibilità finanziaria, nella realizzazione dei suoi programmi delittuosi, la criminalità organizzata tende sempre più a condizionare le attività della pubblica amministrazione, a intromettersi nei relativi circuiti finanziari, ad assicurarsi la connivenza di rappresentanti dell’area politico-amministrativa e dell’imprenditoria. In base alle esperienze operative fin qui maturate, il condizionamento dell’apparato politico-amministrativo si manifesta, prevalentemente, nei settori degli appalti e dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche; dei finanziamenti pubblici; dello smaltimento dei rifiuti; dei contratti diretti all’acquisizione di beni di ogni tipo ed alla gestione di servizi”*<sup>16</sup>.

Il 13 novembre 2017 è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra l’ANAC e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA).

Nel protocollo sono presenti delle valutazioni, riferite all’intero territorio nazionale, secondo le quali *“è ormai un dato giudiziariamente acquisito la forte interazione tra la consumazione dei reati contro la Pubblica Amministrazione e la criminalità organizzata di tipo mafioso”*, e ancora

---

<sup>14</sup> [http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17@categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17@categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)

<sup>15</sup> Idem nota 9.

<sup>16</sup> Relazione pubblicata

in:<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201306/20130627ATT68701/20130627ATT68701EN.pdf>

*“che la corruzione rappresenta uno degli strumenti fondamentali con cui le associazioni con fini delinquenti si assicurano il controllo dell’azione amministrativa, anche attraverso il condizionamento degli apparati politici locali, come evidenziano i numerosi provvedimenti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni e/o condizionamenti di tipo mafioso” e che “l’infiltrazione della criminalità mafiosa nell’economia, ed in particolare nel settore degli appalti pubblici, è un dato sempre più frequentemente riscontrato nei procedimenti giudiziari”*<sup>17</sup>.

Sono stati pertanto concordati obiettivi comuni e forme di collaborazione interistituzionale, *“anche attraverso l’accesso tempestivo alle informazioni acquisite in via amministrativa, allo scopo di assicurare la massima efficacia all’azione di contrasto del fenomeno della corruzione e dell’illegalità nella pubblica Amministrazione, al fine di impedire alla criminalità di occupare indebitamente spazi all’interno dei diversi settori allo scopo di lucrare illeciti”*. In particolare, l’ANAC metterà inoltre a disposizione della DNA, con periodicità trimestrale, le comunicazioni ricevute dalle Procure relative all’esercizio dell’azione penale per i delitti contro la PA, mentre la DNA effettuerà approfondimenti per accertare se i soggetti coinvolti siano contigui o comunque collegati a organizzazioni mafiose.

In materia, di sicuro rilievo è la deliberazione del Consiglio regionale 26 aprile 2018, n. 6, che, nel modificare gli articoli 14 e 14 ter del proprio regolamento dei lavori, ha attribuito alla prima commissione consiliare permanente anche la competenza in tema di sicurezza, lotta alla criminalità e antimafia.

L’Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione, di seguito Osservatorio, che ogni anno redige il Rapporto Mafie nel Lazio<sup>18</sup>, ha rilevato che nel territorio regionale sono presenti 92 organizzazioni criminali. Si tratta di clan delle mafie storiche e gruppi criminali locali che operano anche in sinergia tra loro. In particolare, *“I clan condizionano e mettono a rischio il regolare svolgimento delle attività amministrative, commettono reati in ambito finanziario, occupano gran parte del mercato immobiliare, della ristorazione, della filiera del gioco d’azzardo e, attraverso diverse forme di condizionamento, del comparto alberghiero-turistico-balneare”*.

La realtà territoriale di Roma e del Lazio non vede *“un soggetto in posizione di forza e quindi di preminenza sugli altri ma sullo stesso territorio convivono e interagiscono diverse organizzazioni criminali, innanzitutto gruppi che costituiscono proiezioni delle mafie tradizionali. Insieme a queste proiezioni sullo stesso territorio coesistono inoltre gruppi criminali che danno vita, come abbiamo visto a proprie associazioni di matrice autoctona accomunate dall’utilizzo del cosiddetto metodo mafioso. Si determina così un perverso scambio di utilità criminali tra gruppi mafiosi e criminali che si riconoscono e si rispettano reciprocamente”*<sup>19</sup>.

Lo scenario criminale complessivo sopra sintetizzato emerge confermato anche dal rapporto 2019 dell’Osservatorio, secondo cui *“Le reti di corruzione da un lato e la pluralità delle presenze criminali sul territorio romano dall’altro sono le due questioni che - anche alla luce delle indagini esaminate quest’anno - appaiono come la premessa a qualsiasi ragionamento sul fenomeno criminale romano. Quello che si intravede nella Capitale è un puzzle a più dimensioni a cui all’avanzare dei provvedimenti giudiziari cominciano a corrispondere pezzo dopo pezzo, nomi e*

<sup>17</sup> Protocollo reperibile:

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ProtocolliIntesa/2017/Prot.DNA.ANAC.13.11.2017.pdf>

<sup>18</sup> IV Rapporto “Mafie nel Lazio”. Il Rapporto è il resoconto, rigoroso e documentato, delle principali inchieste giudiziarie sulle organizzazioni criminali nel Lazio nel periodo gennaio-dicembre 2018. La sua lettura offre un quadro d’insieme per un’analisi sulla penetrazione delle mafie nella nostra regione in particolare nella città di Roma. Si tratta di una analisi alimentata, nel tempo, dal confronto con le Forze di Polizia, la Magistratura e le Istituzioni. Un testo in cui a parlare sono soltanto i fatti, le vicende giudiziarie, gli atti consultati, i numeri e le statistiche ufficiali.

<sup>19</sup> Rapporto dell’Osservatorio mafie nel Lazio 2016, a cura dell’Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità

*cognomi, volti e professioni, affari e livelli di azione. (...) a Roma sono presenti clan "tradizionali", clan "originali o autonomi", e clan "autoctoni". Non con importanza secondaria operano anche gruppi criminali stranieri ormai radicati sul territorio. A questo scenario si aggiungono, (...) alcuni pezzi della borghesia romana che - in maniera fluida da alcuni anni - hanno iniziato ad utilizzare il metodo mafioso, ne hanno compreso potenzialità e vantaggi, e hanno articolato business leciti e illeciti intorno a questo paradigma criminale"*<sup>20</sup>.

Anche il V° Rapporto Mafie nel Lazio<sup>21</sup> dell'Osservatorio, pubblicato il 27 settembre 2020, conferma il quadro descritto, ma introduce ulteriori elementi di allarme. In particolare, viene evidenziato come la crisi pandemica in atto costituisca una grande opportunità per le mafie di penetrare nell'economia legale attraverso l'usura e, in generale, il reinvestimento di capitali sporchi, richiamando, sul punto, quanto evidenziato dalla Direzione centrale della polizia criminale, in un report reso noto l'8 maggio 2020.

Come chiaramente espresso dal Presidente dell'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità, Gianpiero Cioffredi, nell'introduzione al citato Rapporto *"Si tratta di un allarme che a Roma è già percepito dalla società civile, dalle associazioni di categoria e dalle istituzioni, in particolare per il prestito a tasso usurario, reato invisibile ma particolarmente diffuso nel Lazio. Attraverso i finanziamenti usurari si determinano, nei casi più gravi, dinamiche di penetrazione nell'economia legale da parte di soggetti, spesso di spiccata levatura criminale, che mirano ad acquisire forme di supremazia e/o controllo finanziario in specifici settori commerciali o imprenditoriali"*<sup>22</sup>. In questa fase emergenziale, un rischio previsto quello delle mafie, anche dalla Uif, l'Unità di informazione finanziaria presso la Banca d'Italia che sottolinea come *"le infiltrazioni criminali nel sistema produttivo rappresentano il rischio più grave, per l'effetto di contagio sulle filiere e i danni permanenti al funzionamento dei mercati e della concorrenza. La crisi di liquidità in cui versano le imprese le rende facili prede di acquisizioni della proprietà o del controllo soprattutto da parte della criminalità organizzata, che dispone di ampie riserve di fondi derivanti da attività illegali. Il prolungarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 incide negativamente sulla liquidità delle imprese e delle famiglie, accentuando le tensioni finanziarie e la debolezza del tessuto economico."*<sup>23</sup>.

Nel concludere la disamina del contesto esterno preso a riferimento, nella fase di elaborazione del presente atto, deve rappresentarsi anche che il Rapporto presentato il 28/01/2020 da Transparency Italia: "l'Indice di percezione della corruzione 2020"<sup>24</sup>, in una diretta streaming, a cui ha partecipato il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Giuseppe Busia. Con l'edizione 2020, Transparency International ha stilato una classifica di 180 Paesi e Territori sulla scorta del livello di corruzione percepita nel settore pubblico. Il rapporto classifica l'Italia al 52esimo posto.

Così dichiara il Presidente dell'Anac Giuseppe Busia: *«Nonostante le sfide ed i rischi corruttivi legati all'accresciuta spesa pubblica per il Covid l'Italia ha mantenuto la stessa posizione nell'indice di percezione della corruzione in termini di punteggio assoluto e nella sua posizione in Europa, anche grazie ad alcuni interventi normativi recenti e ad iniziative che hanno visto Anac protagonista. Dobbiamo guardare a questo dato con l'ottimismo della volontà, necessario a*

---

<sup>20</sup> Rapporto dell'Osservatorio mafie nel Lazio 2019, a cura dell'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità

<sup>21</sup> V° Rapporto Mafie nel Lazio, illustrato il 27 settembre 2020. L'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione ogni anno redige il Rapporto Mafie nel Lazio, pubblicato su [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it).

<sup>22</sup> Introduzione del Presidente dell'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità *Gianpiero Cioffredi* al V° Rapporto Mafie nel Lazio, illustrato il 27 settembre 2020, [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it).

<sup>23</sup> Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia -UIF- Comunicazione del 16 aprile 2020, "Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19", pubblicata su [www.uif.bancaditalia.it](http://www.uif.bancaditalia.it)

<sup>24</sup> Rapporto Transparency sulla Percezione della corruzione del 28/01/2020, con l'intervento del Presidente dell'Anac, Giuseppe Busia, su [www.anac.it](http://www.anac.it).

*ripartire per guadagnare migliori posizioni in tale classifica. Per fare ciò è necessario, come giustamente raccomanda il rapporto di Transparency International, accrescere il livello di trasparenza sulla spesa pubblica ed in particolare sui contratti pubblici. In questo è assolutamente centrale il ruolo di ANAC, che il rapporto chiede di rafforzare insieme alle istituzioni di controllo di altri Paesi: grazie al potenziamento della nostra Banca dati nazionale dei contratti pubblici, che rappresenta un modello a livello globale, possiamo rendere trasparente l'utilizzo che verrà fatto dei fondi Next Generation EU, consentendo alle istituzioni e a tutti i cittadini di verificare puntualmente come saranno utilizzati questi fondi, evitando che siano non solo sottratti alla collettività, ma anche sprecati invece che destinati a vantaggio delle prossime generazioni. La trasparenza che passa attraverso la digitalizzazione delle procedure di affidamento, conclude il Presidente dell'Autorità, è insieme una garanzia di prevenzione della corruzione, trasparenza, semplificazione e celerità: dobbiamo dunque investire con decisione in questa direzione, evitando di sciupare tale irripetibile occasione»<sup>25</sup>.*

In tale ottica, di sicuro interesse è quanto riportato nella comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, nello specifico il capitolo sulla situazione dello stato di diritto in Italia. In essa si evidenzia, in particolare che *“..... nel 2019 l'Italia ha continuato a rafforzare il quadro istituzionale e legislativo per la lotta alla corruzione. Facendo seguito a precedenti iniziative, la legge anticorruzione adottata nel gennaio 2019 ha ulteriormente inasprito le sanzioni per i reati di corruzione e sospeso i termini di prescrizione dopo la sentenza di primo grado. È stata inoltre estesa ai reati di corruzione l'applicabilità degli strumenti di indagine per la lotta contro la criminalità organizzata. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha potenziato la sua sfera di intervento a favore di una cultura di prevenzione della corruzione, mantenendo parallelamente la sua funzione di vigilanza e regolamentazione dei contratti pubblici. È stato adottato un quadro per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità. L'Italia non ha ancora adottato una legge generale che disciplini l'attività di lobbying e le norme sul conflitto di interessi sono frammentate. La capacità di accertare, indagare e perseguire i reati di corruzione è molto efficace e beneficia delle competenze acquisite dalle autorità di contrasto nella lotta contro la criminalità organizzata. L'efficacia delle misure repressive è tuttavia ostacolata dall'eccessiva durata dei procedimenti penali. Il Parlamento sta discutendo una riforma globale intesa a razionalizzare la procedura penale”*<sup>26</sup>.

#### **1.4. Il contesto organizzativo del Consiglio regionale**

L'articolo 51 dello Statuto della Regione detta dei principi basilari cui deve ispirarsi l'attività amministrativa, stabilendo che la stessa deve conformarsi *“ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento, trasparenza, efficacia ed efficienza.”* (co.1).

A tal fine, lo stesso articolo: comma 1 - demanda alle leggi e ai regolamenti regionali il compito di garantire *“la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi .....la loro conclusione entro termini certi mediante provvedimenti espressi e motivati ... l'accesso ai documenti amministrativi e la relativa pubblicità.”* (co. 2);

Poi, rifacendosi a un principio contenuto nella legge 241/1990 e successive modificazioni, (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), stabilisce che *“La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o vantaggi economici a persone ed enti pubblici, compresi gli enti locali, è subordinata alla*

<sup>25</sup> Dichiarazione del Presidente dell'Anac, Giuseppe Busia, su [www.anac.it](http://www.anac.it).

<sup>26</sup> Relazione sullo stato di diritto 2020, comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, pubblicata sul sito [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

*predeterminazione dei criteri generali e all'adeguata informazione dei potenziali interessati.*" (co. 4).

Per quanto concerne specificatamente l'organizzazione interna, sempre lo Statuto (art. 53) demanda la sua disciplina, nel rispetto di norme generali dettate dalla legge regionale – allo stato, legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) e successive modifiche ai rispettivi regolamenti di organizzazione della Giunta regionale e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, in considerazione, relativamente a quest'ultimo, degli ampi spazi di autonomia riconosciutigli ai sensi dell'articolo 24, comma 1<sup>27</sup> dello stesso Statuto stesso.

Tali ambiti di autonomia sono riconosciuti in funzione del ruolo di attore della funzione legislativa, che presuppone un'organizzazione interna primariamente funzionale a sostenere l'esercizio della funzione medesima da parte dei titolari dell'iniziativa legislativa. Ciò trova un esplicito riferimento nel principio contenuto nella l.r. 6/ 2002 che, all'articolo 31, stabilisce che *"Il sistema organizzativo del Consiglio si ispira a modelli organizzativi delle assemblee parlamentari ...."* (co. 1).

Oltre ai servizi chiamati a fornire attività di assistenza all'Assemblea legislativa, alle commissioni consiliari, ai singoli consiglieri regionali e, in una certa misura, anche ai componenti della Giunta regionale in occasione delle sedute delle stesse Assemblea e commissioni, operano presso il Consiglio regionale anche strutture preposte allo svolgimento dell'attività amministrativa e gestionale propriamente intese.

Inoltre, parimenti a quanto avviene nelle altre Regioni, sono stati istituiti presso il Consiglio regionale anche alcuni organismi dotati a vario titolo e in forme certamente differenziate, di livelli di autonomia in relazione alle specifiche finalità istituzionali che devono ispirarne l'attività e che costituiscono la ragione del loro essere: il Consiglio delle autonomie locali (CAL), il Comitato regionale di controllo contabile, il Difensore civico, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, il Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM), quest'ultimi quattro chiamati a svolgere attività di servizio pubblico o comunque in favore di cittadini e dell'utenza esterna.

Ai sensi della legge regionale 11 luglio 1987, n. 40, d'istituzione dell'Istituto regionale di Studi giuridici del Lazio "Arturo Carlo Jemolo", *"...spetta al Consiglio regionale l'approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale nonché dei programmi di attività.."* dello stesso Istituto (art. 18)<sup>28</sup>, che ha come finalità istituzionale primaria quella di concorrere *"... alla preparazione ed all'aggiornamento dei cittadini residenti nel Lazio interessati alle carriere giudiziarie e forensi."* (art. 1).

Il Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza 29 gennaio 2003, n. 3 e successive modifiche, di seguito denominato Regolamento, detta la disciplina delle strutture e attività del Consiglio stesso. Nel secondo semestre del 2018 e a inizio 2019, si è provveduto a una duplice sostanziale ridefinizione del sistema organizzativo del Consiglio regionale attraverso corrispondenti modifiche al Regolamento.

Con la prima modifica, stabilita con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 4 ottobre 2018, n. 172, in aggiunta alla Segreteria generale (struttura organizzativa di natura dipartimentale, istituita direttamente dalla l.r. 6/2002), si è provveduto a istituire quattro Servizi di cui uno, denominato "Prevenzione della corruzione, Trasparenza", ha nella cura degli adempimenti stabiliti dalla normativa vigente in materia di corruzione e trasparenza e, in particolare, di quelli di cui alla

---

<sup>27</sup> Che recita: *"Il Consiglio regionale ha piena autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e di gestione patrimoniale, che esercita con le modalità stabilite dai propri regolamenti interni."*

<sup>28</sup> La vigilanza e il controllo sull'attività e sugli organi dell'Istituto sono invece esercitati dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 55, co. 7 dello Statuto regionale. In luogo degli ordinari organi dell'Istituto, attualmente è preposto al vertice dello stesso un commissario straordinario.

legge 6 novembre 2012 n. 190, la propria funzione primaria. Alla medesima struttura compete, altresì, di sovrintendere alla gestione e al trattamento dei dati personali e alla tutela della *privacy*, scelta organizzativa, questa, che appare in linea con una visione della trasparenza intesa quale sostanziale misura di carattere generale di prevenzione della corruzione diretta al controllo diffuso sull'agire pubblico, secondo una logica di bilanciamento e di complementarità con la *privacy*.

A detta deliberazione dell'Ufficio di presidenza, è seguita la determinazione della Segretaria generale 30 ottobre 2018, n. 777, di istituzione delle strutture organizzative (aree e uffici) in cui si articolano la Segreteria generale e i Servizi e di definizione delle relative declaratorie delle competenze.

La seconda sostanziale modifica dell'assetto organizzativo del Consiglio regionale, è stata invece introdotta dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza 9 gennaio 2019, n. 1, con la quale sono stati ridenominati alcuni Servizi in ragione delle diverse competenze a essi attribuite rispetto a quelle di cui alla prima modifica. A tale deliberazione, è seguita la determinazione della Segretaria generale 22 gennaio 2019, n. 54, di revoca della ricordata determinazione n. 777/2018 e, al pari della stessa, di istituzione di strutture organizzative (aree e uffici) nonché di definizione delle corrispondenti declaratorie delle competenze.

L'Organigramma di cui **all'Allegato 1 (A1)**, offre un'immagine grafica del sistema organizzativo del Consiglio regionale.

Lo schema riprodotto alla figura 1 rappresenta, invece, il *Modello di ripartizione dei ruoli dell'Ente, con riferimento anche all'ambiente esterno e relativa evidenziazione dei principali stakeholder*.

Per quanto riguarda le dimensioni organizzative sotto il profilo delle risorse umane, dai dati rilevati nel 2020 emerge che il totale complessivo del personale in servizio è di 497 unità, i dirigenti di ruolo sono 8 più 4 dirigenti, tra dirigenti in comando (2) ed esterni (2), nonché altre 2 figure, inquadrate come dirigenti, nell'ambito dell'ufficio di Gabinetto del Presidente del Consiglio.

L'emergenza epidemiologica del 2020 che ha comportato il distanziamento sociale e, nel periodo (da marzo a maggio 2020) anche una fase di lockdown totale, ha finito inevitabilmente per imporre al Consiglio regionale adattamenti organizzativi di notevole impatto, dall'adozione del lavoro agile quale modalità ordinaria di esecuzione della prestazione lavorativa dei dipendenti, allo svolgimento in videoconferenza delle sedute dell'Aula e delle Commissioni.

Ciò si è tradotto in una intensificazione del processo, peraltro già avviato in precedenza, di informatizzazione e dematerializzazione di molte attività, e nell'accrescimento generalizzato di competenze digitali da parte del personale.

## **1.5. La mappatura dei processi**

Come chiaramente espresso nell'Allegato 1 al PNA 2019 *“L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.”*

E' opportuno precisare come in questa sede con il termine di "processo" si intenda, coerentemente con quanto previsto nel PTPCT 2020-2022, un insieme di attività/fasi ripetitive, sequenziali e condivise da chi le attua (variabili in base ai modelli organizzativi dell'Ente e ad altri fattori quali la complessità dei processi decisionali e i regolamenti interni) che, attraverso l'utilizzo di risorse umane e strumentali (di cui si ha normalmente una descrizione negli organigrammi e nei

funzionigrammi dell'Ente), sono preordinate a creare un prodotto destinato all'interno della PA o alla sua utenza. Il concetto di processo, dunque, non va confuso con quello di "procedimento amministrativo", intendendosi per quest'ultimo, in un'accezione non necessariamente ordinaria della locuzione, una pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati (secondo una logica di filiera/catena) allo stesso fine, ossia all'emanazione di un provvedimento finale o comunque una determinazione volitiva con cui la PA manifesta la propria volontà. Da tali definizioni si ricava, perciò, come nell'ambito di uno stesso processo sia possibile individuare più procedimenti amministrativi che, a loro volta, possono essere a istanza di parte o d'ufficio e articolarsi in una serie di passaggi, ordinariamente suddivisi nelle fasi preparatoria, decisoria e dell'efficacia. Completa il quadro delle definizioni il termine "macroprocessi", intendendosi per essi un insieme di due o più processi assimilabili sotto il profilo contenutistico/finalistico.

In coerenza con detta definizione è perciò rappresentato il sistema organizzativo del Consiglio come insieme di processi logicamente correlati.

Il Consiglio regionale nel corso del 2020 ha proceduto – in continuità con quanto già avviato nel corso del 2019 - a una complessiva revisione della mappatura, in attuazione, come si dirà più esaurientemente nel successivo paragrafo, di uno specifico obiettivo di performance.

La sinergia tra tutte le strutture organizzative del Consiglio ha portato, in una prima fase, alla individuazione di n. 42 macroprocessi, distinti, in macroprocessi di pianificazione e programmazione, macroprocessi strumentali e di supporto, macroprocessi di attuazione delle finalità istituzionali, a seconda del "valore" prodotto e della prevalente direzione esterna e/o interna di esso, come meglio illustrato graficamente alla fine del presente paragrafo (fig. 2).

I processi, dei quali i richiamati macroprocessi si compongono, sono stati individuati e inseriti nel nuovo Quadro riepilogativo di cui all'**Allegato 2 (A2)**, nel quale sono riportate anche le strutture che, in tutto o in parte ne assumono la responsabilità. Per permettere un'agevole collegamento tra processi e strutture di riferimento, i primi sono stati rappresentati con diversi colori che, cromaticamente, distinguono le strutture apicali cui competono in via principale: rosso per la Segreteria Generale (SG), azzurro per il Servizio Amministrativo (SA), marrone per il Servizio Aula e Commissioni (SAC), viola per il Servizio Tecnico, Organismi di controllo e garanzia (STOCCG), verde per il Servizio Prevenzione della Corruzione, Trasparenza (SPCT).

L'**Allegato 3 (A3)** descrive i singoli processi attraverso dei diagrammi di flusso, dandosi così evidenza alla sequenza di fasi/attività in cui i processi stessi si articolano, per pervenire da un input che corrisponde sostanzialmente all'atto che dà avvio alla sequenza ad un output, che corrisponde, in genere, all'atto che esprime il valore predetto atteso dal processo.

I singoli processi sono stati quindi analizzati con riferimento alle relative disposizioni ai prima chiariti input, all'output, ai principali stakeholder (intendendosi con questa espressione non solo i soggetti esterni all'Ente ma tutti quei soggetti portatori di aspettative rispetto alla realizzazione del processo stesso), alle risorse umane e strumentali impiegate nel processo (tale ultimo punto non ricomprende le risorse finanziarie ma soprattutto quelle di carattere informatico, onde vagliare il livello di informatizzazione e dematerializzazione), alle altre strutture coinvolte nel processo (al fine di evidenziare le correlazioni con altri processi)

Tali dati sono stati riportati, nell'ambito dell'obiettivo avanti ricordato, in apposite "schede strutturali", che sono agli atti del Servizio Prevenzione della corruzione e Trasparenza, hanno costituito, unitamente agli elementi del contesto esterno e agli ulteriori dati indicatori acquisiti presso le strutture stesse, la base per l'analisi del rischio di cui si dirà in appresso nel paragrafo 2.4.

In particolare, sulla scorta dei dati emersi, i processi sono stati ricondotti, ai fini della gestione del rischio stesso, nelle "Aree di rischio" cd. Generali: *Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; Incarichi e nomine; Contratti pubblici; Acquisizione e gestione del personale; Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario; Affari legali e contenzioso; Provvedimenti ampliativi della sfera*

giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario; Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, individuate dall'ANAC come comuni a tutte le Amministrazioni, e in quella specifica per il Consiglio regionale denominata *Finalità istituzionali*.

La mappatura è tendenzialmente completa, ma la stessa, secondo una logica di gradualità e di perfezionamento - all'evidente direttivo di una più puntuale rappresentazione di ogni snodo/articolazione del processo - è destinata a essere oggetto di una continuativa opera di revisione.

In tale direzione, la mappatura ha una sua funzionalità anche rispetto alla definizione degli ambiti del trattamento dei dati personali secondo l'assetto organizzativo privacy stabilito con Regolamento, e quindi ai fini dell'aggiornamento e dell'implementazione del registro delle attività di trattamento dei dati personali di cui all'articolo 30, paragrafo 1. del richiamato RGPD nonché di una corretta e funzionale tenuta del registro stesso.

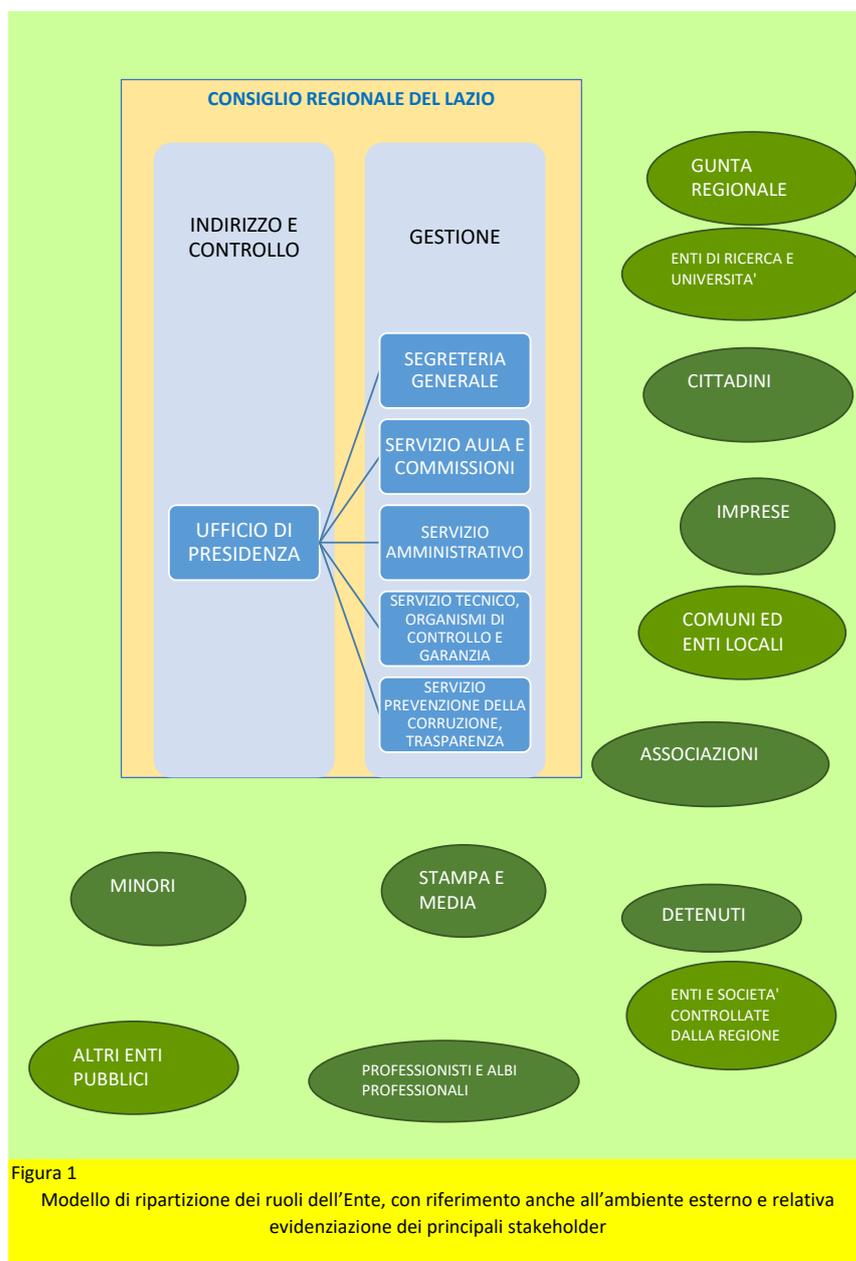
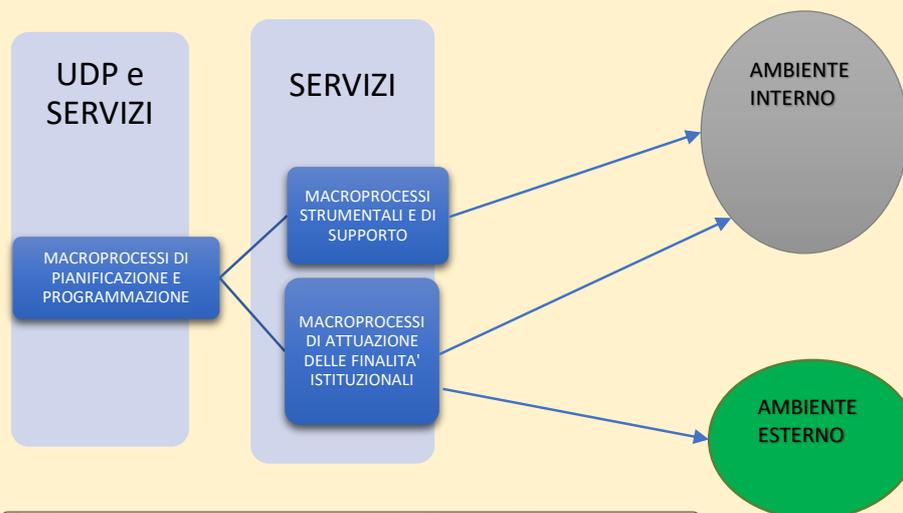


Figura 1  
Modello di ripartizione dei ruoli dell'Ente, con riferimento anche all'ambiente esterno e relativa evidenziazione dei principali stakeholder

## MACROPROCESSI



### MACROPROCESSI DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

- 1 Programmazione di bilancio
- 2 Pianificazione strategica
- 3 Rendicontazione annuale attività

### MACROPROCESSI STRUMENTALI E DI SUPPORTO

- 4 Organizzazione delle risorse umane
- 5 Reclutamento del personale
- 6 Mobilità del personale
- 7 Sviluppo e formazione del personale
- 8 Gestione del personale
- 9 Conferimento incarichi
- 10 Performance
- 11 Relazioni sindacali
- 12 CUG e benessere organizzativo
- 13 Consulenze e collaborazioni
- 14 Gestione contabile e controllo delle risorse finanziarie
- 15 Approvvigionamento lavori, servizi e forniture
- 16 Servizi strumentali
- 17 Gestione sedi, logistica, beni materiali e sicurezza
- 18 Gestione sistema informativo
- 19 Supporto al Collegio revisori dei conti
- 20 Verifica dello stato di attuazione degli obiettivi
- 21 Gestione del sistema di prevenzione della corruzione
- 22 Gestione della privacy e della sicurezza informatica
- 23 Difesa giudiziale e stragiudiziale

### MACROPROCESSI DI ATTUAZIONE DELLE FINALITA' ISTITUZIONALI

- 24 Istituti di democrazia diretta e partecipativi
- 25 Supporto agli organi consiliari
- 26 Funzione normativa
- 27 Consulenza giuridica
- 28 Funzione di monitoraggio e valutazione
- 29 Funzioni di controllo e di indirizzo politico
- 30 Funzione amministrativa
- 31 Gestione economica degli eletti e dei nominati
- 32 Gestione economica dei gruppi consiliari
- 33 Nomine e designazioni
- 34 Funzioni di garanzia, controllo e vigilanza
- 35 Partecipazione elaborazione politiche regionali, funzioni consultive e/o di rappresentanza istituzionale
- 36 Funzioni e attività del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.re.com.)
- 37 Promozione collaborazioni, iniziative culturali e partecipazione
- 38 Convenzioni e protocolli di intesa
- 39 Contributi, sussidi, sovvenzioni e vantaggi economici di qualunque genere
- 40 Protocollo generale e flussi documentali
- 41 Gestione dei servizi di documentazione, studi e ricerche e della Biblioteca
- 42 Gestione della comunicazione, informazione e pubblicità legale e trasparenza

Figura 2: Elenco macroprocessi

## 2. IL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO

### 2.1. Gli obiettivi, i contenuti e il percorso per la definizione del Piano triennale di Prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT)

Secondo quanto previsto dal PNA 2019, il Piano triennale di Prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) adottato da ciascuna pubblica amministrazione costituisce il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione della corruzione al proprio interno, volto a perseguire, in particolare, degli obiettivi strategici la cui individuazione è sempre rimessa alla valutazione dell'organo di indirizzo, che deve elaborarli tenendo conto della peculiarità della propria amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio del PTPCT. In tale ottica, in coerenza con una strategia di contrasto diretta prioritariamente a prevenire e quindi anticipare la commissione di condotte corruttive, si configurano certamente come obiettivi strategici del presente PTPCT:

- la riduzione delle possibilità che si realizzino casi di corruzione;
- l'aumento della capacità di scoprire casi di corruzione;
- la realizzazione di un contesto sfavorevole alla corruzione;
- la definizione di ulteriori forme di trasparenza rispetto a quelle già previste dalla normativa nazionale<sup>29</sup>;
- l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- l'informatizzazione dei flussi documentali, ai fini della tracciabilità degli stessi.

Come obiettivo strategico da realizzare nel breve-medio periodo, anche quello della realizzazione dell'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno.

La realizzazione di detti obiettivi deve passare attraverso una reale e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione da parte di tutte le strutture organizzative, secondo una logica di maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei dirigenti e del personale non dirigenziale finalizzata all'accrescimento del livello di effettività del sistema stesso.

Il presente atto programmatico, che costituisce un aggiornamento del PTPCT 2020 - 2022, è quindi strutturato secondo le indicazioni del PNA 2019 partendo da un'analisi del contesto esterno e interno e, in particolare, sotto tale ultimo aspetto, dei processi in cui si declina l'attività amministrativa e gestionale del Consiglio regionale, per pervenire all'individuazione delle misure tecniche e organizzative ritenute più idonee a prevenire non solo l'insorgenza di condotte corruttive propriamente intese che integrano gli estremi di taluni reati<sup>30</sup>, ma anche altri fenomeni sintomatici di imparzialità e disegnanità nell'agire della pubblica amministrazione. Tali misure sono di carattere organizzativo, oggettivo e di carattere comportamentale, soggettivo. Le prime mirano evidentemente a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento – si pensi in tale direzione alla rotazione del personale, ai controlli, alla trasparenza e formazione – preoccupandosi di preconstituire condizioni, organizzative e di lavoro, che rendano difficili comportamenti corruttivi; le seconde si propongono di garantire l'imparzialità del funzionario pubblico.

---

<sup>29</sup> Tali forme ulteriori di trasparenza sono individuate nella Sezione II, paragrafo 9.

<sup>30</sup> Si veda, al riguardo, la delibera ANAC 26 marzo 2019, n. 215 (Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001).

In tale ultimo senso rileva, non solo il compimento di reati contro la pubblica amministrazione, anche diversi da quelli aventi natura corruttiva e di altri reati di rilevante allarme sociale, ma pure *“l’adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all’assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all’interesse pubblico perseguito dall’amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell’imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)”*<sup>31</sup>.

L’esame del contesto esterno e di quello interno, come detto, costituisce presupposto necessario per l’individuazione del rischio corruttivo, per la sua analisi e valutazione sotto il profilo dei fattori abilitanti, per la sua ponderazione e, quindi per il suo trattamento attraverso misure che siano generali o specifiche ma, in ogni caso, calate nel concreto dell’Amministrazione e dei processi in cui si articolano le funzioni della stessa, al fine di ridurre l’esposizione di questi all’evento rischioso.

L’aspetto centrale e più importante dell’analisi del contesto interno è, come detto, la mappatura dei processi di cui, in questa sede, si vuole meglio ricostruire il percorso formativo.

L’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Lazio con deliberazione 10 aprile 2020, n. 52 ha adottato il Piano della prestazione e dei risultati del Consiglio regionale per il triennio 2020 – 2022, con il quale, nell’ambito dell’obiettivo strategico: “Efficientamento, informatizzazione dei processi e dei procedimenti” ha individuato l’obiettivo operativo “Analisi e implementazione della mappatura dei processi e procedimenti al fine di individuare i miglioramenti da apportare agli stessi in un’ottica di maggiore efficacia, efficienza ed economicità”, assegnato a tutti i Servizi, con il coordinamento della Segretaria generale.

La Segretaria generale, con determinazione 9 giugno 2020, n. A00473, ha istituito un Gruppo di lavoro, coordinato dal RPCT, composto da tutti i Direttori e i Dirigenti e da personale qualificato specificatamente individuato, finalizzato allo svolgimento delle attività di mappatura (di seguito denominato GdL).

Nella elaborazione dell’attuale PTPCT, quindi, ci si è potuti avvalere, come già illustrato nei precedenti paragrafi dei dati raccolti e dei documenti prodotti, in attuazione dell’obiettivo operativo sopra citato, dal richiamato Gruppo di lavoro.

In particolare, come detto nel precedente paragrafo 1.5, per i processi di cui all’Allegato 2 (A2), definiti con riferimento ai rispettivi macroprocessi, sono state individuate ed indicate le strutture apicali responsabili per ragioni di materia e, nell’Allegato 3 (A3), attraverso diagrammi di flusso (Flow-Chart), sono state analizzate e descritte anche le attività in cui gli stessi si declinano.

Nell’ambito del richiamato GdL sono state acquisite dalle strutture ulteriori informazioni relative ai singoli processi, utili per una più puntuale disamina degli stessi anche ai fini dell’analisi del rischio.

In particolare, in relazione a ogni singolo processo, sono stati raccolti i dati relativi alla normativa di riferimento, agli stakeholder, alle risorse umane e strumentali dedicate, ai rapporti con altre strutture.

La successiva valutazione e ponderazione del rischio relativamente al singolo processo, è avvenuta attraverso il sistematico e costante confronto tra le strutture responsabili e il RPCT, sulla base della metodologia illustrata nel successivo paragrafo 2.4, a valutare e ponderare il rischio.

Il detto confronto tra strutture responsabili e RPCT ha trovato nell’ambito del GdL, al momento stesso, un momento di sintesi e di implementazione.

Per i processi che ad una prima analisi esitavano un livello di rischio pari o superiore a quello medio o che, comunque, presentavano esigenze peculiari di trattamento e per i quali, quindi, oltre alle misure generali, sono richieste - per comprimere il livello di rischio – misure specifiche.

---

<sup>31</sup> PNA 2019, pag. 12.

I risultati di tale lavoro sono illustrati nella tabella costituente l'Allegato 4 (A4) al presente PTPCT.

Tale tabella, individua:

- l'area di rischio, intesa quale contesto di rischio predefinito in cui collocare lo specifico processo;
- i processi, come già definiti, corrispondenti alle singole aree di rischio;
- l'attività/fase sensibile, laddove identificabile, intesa come articolazione del processo in cui il termine sensibile sta a indicare la possibilità che vi si annidi il rischio di corruzione;
- il rischio potenziale, cioè l'evento rischioso quale possibile risultato di una irregolare/illecita condotta rispetto allo svolgimento dell'attività/fase sensibile;
- la misurazione del rischio correlato al processo sulla base degli indicatori e della metodologia illustrata nel successivo paragrafo 2.4;
- le misure di prevenzione, ossia quegli strumenti di natura organizzativa e/o tecnica funzionali a ridurre il rischio dell'evento corruttivo e/o l'entità dello stesso;
- il termine entro il quale la misura di prevenzione, qualora allo stato non risulti ancora messa in atto (ovvero lo sia solo parzialmente), debba essere attuata;
- il responsabile della struttura competente ad attuare la misura;
- l'indicatore di attuazione della misura, ossia la descrizione di come e in che termini la misura è stata attuata.

Oltre a quanto sopra detto, per la predisposizione del presente atto sono state tenute in considerazione, altresì, le risultanze dei monitoraggi effettuati sull'attuazione delle misure previste nel precedente PTPCT e sull'attuazione del Codice di Comportamento di cui alla deliberazione dell'Ufficio di presidenza 12 marzo 2015, n. 18 (di seguito Codice di Comportamento). La relativa relazione, in corso di redazione in formato Excel secondo lo schema fornito dall'ANAC, sarà consultabile nel sito istituzionale, sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Altri contenuti – Anticorruzione".

Decisivo per la formazione del presente atto programmatico è stato, inoltre, il confronto con i RPCT degli altri Consigli regionali nell'ambito del Gruppo di lavoro dei Responsabili della prevenzione della corruzione delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, costituito presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Con particolare riferimento al sistema di valutazione e gestione del rischio si è potuti pervenire in questo ambito a una lettura condivisa delle indicazioni fornite dall'ANAC nel PNA 2019 e alla individuazione di una adeguata metodologia.

Come già precisato, il presente PTPCT è, per certi aspetti, work in progress, in quanto, attraverso una valutazione analitica di tutte le fasi/attività in cui si articolano i singoli processi, si procederà ad un graduale perseguimento di una compiuta e definitiva rappresentazione e affinamento/elaborazione di tutti gli elementi essenziali che lo compongono.

## **2.2. Il PTPCT, quale elemento costitutivo del ciclo di gestione della prestazione e dei risultati**

Le prescrizioni e, più in generale, i contenuti del presente PTPCT costituiscono elementi che dovranno essere necessariamente tenuti presenti nella realizzazione e negli aggiornamenti del ciclo integrato della prestazione e dei risultati, ossia del Piano della prestazione e dei risultati e della relazione sulla prestazione e sui risultati.

Si evidenzia, pertanto, l'esigenza di un coordinamento permanente tra il presente PTPCT e il Piano sulla prestazione e sui risultati<sup>32</sup> (che per il triennio 2020 - 2022 è stato adottato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza 10 aprile 2020 n. 52<sup>33</sup>) nonché con il sistema di valutazione di questi ultimi.

In conformità con quanto espressamente previsto dall'articolo 1, comma 8 della legge 190/2012 e, consequenzialmente, nel paragrafo 8. (PTPCT e performance) del PNA 2019, devono essere inserite negli strumenti del ciclo di gestione della prestazione e dei risultati, in qualità di obiettivi e di indicatori anticorruzione, le attività svolte dall'Amministrazione per la predisposizione e l'attuazione del presente PTPCT.

Il Piano della prestazione e dei risultati deve quindi prevedere:

- per quanto concerne la performance organizzativa di ciascuna struttura organizzativa dell'Amministrazione, la valutazione, attraverso specifici indicatori (quali a esempio il rispetto dei tempi per la conclusione di un procedimento o la tempestività per gli obblighi di pubblicazione di atti, informazioni e documenti di propria competenza), del grado di efficienza in relazione all'attuazione delle misure anticorruzione e per la trasparenza;
- analoghe forme di valutazione per le performance individuali di tutti i dirigenti, con i relativi indicatori.

In proposito, si evidenzia che il novellato articolo 14 del d.lgs. 33/2013, al comma 1 quater, stabilisce che *“Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico. Il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi determina responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Del mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi si tiene conto ai fini del conferimento di successivi incarichi.”*

Lo sforzo sinergico e di integrazione fra il PTPC e il Piano della Performance 2020 – 2022 è reso evidente dalla previsione del più volte richiamato obiettivo finalizzato alla realizzazione di una mappatura dei processi funzionale sia al miglioramento organizzativo e gestionale che al miglioramento dell'azione di prevenzione della corruzione.

Ma val la pena evidenziare che tutte le iniziative previste nel richiamato Piano della Performance in relazione all'obiettivo strategico 2.1 *“Efficientamento, informatizzazione e trasparenza dei processi e dei procedimenti”* sono idonee a contribuire a creare un assetto organizzativo sfavorevole alla corruzione, consistendo, in alcuni casi, in vere e proprie misure anticorruzione (così, ad esempio l'implementazione di un sistema informativo per la gestione delle spese di funzionamento dei gruppi consiliari e per la gestione informatizzata del trattamento economico dei consiglieri, degli ex consiglieri regionali, dei titolari degli organi di raccordo istituzionale, di garanzia, di controllo e di consultazione e di componenti degli organismi istituiti presso il Consiglio regionale)

L'azione programmatica del PTPCT e del Piano della Performance appare quindi integrata ed orientata verso un continuo miglioramento del complessivo sistema di gestione del rischio corruttivo. In tal senso è opportuno ricordare che nell'ambito del richiamato obiettivo strategico, è stata prevista anche, quale obiettivo operativo della Direttrice del Servizio Prevenzione della corruzione, Trasparenza, la predisposizione di un piano delle azioni e degli obiettivi per l'adozione di sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione al fine della certificazione UNI ISO 37001.

---

<sup>32</sup> Il Piano della prestazione e dei risultati e il sistema della loro valutazione sono disciplinati dalla legge regionale 16 marzo 2011, n. 1.

<sup>33</sup> Successivamente in limitata parte modificato dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 143 del 29 ottobre 2020 e n. 160 del 30 novembre 2020.

La norma internazionale ISO 37001, pubblicata a ottobre 2016, è stata elaborata dal Comitato Tecnico ISO/PC 278. La Commissione Centrale Tecnica dell'UNI ha adottato la sua versione italiana a dicembre 2016. Essa costituisce un approccio sistemico al contrasto alla corruzione, prevedendo uno standard di requisiti e indicando linee guida relative al sistema di gestione della prevenzione della corruzione in tutte le sue fasi, onde pervenire ad un'efficace attività di riduzione dell'esposizione del rischio corruttivo, attraverso misure che incidono sui fattori agevolanti, limitandoli o escludendoli.

### **2.3. I soggetti coinvolti nella predisposizione, adozione e attuazione del PTPCT**

I soggetti che a vario titolo concorrono alla formazione e attuazione del PTPCT del Consiglio regionale sono indicati nei paragrafi che seguono.

#### **2.3.1. L'Ufficio di presidenza**

L'Ufficio di presidenza:

- nomina il RPCT;
- adotta, secondo la procedura indicata nel paragrafo 5., il PTPCT ovvero i suoi aggiornamenti, nel quale sono delineati gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione e per assicurare la trasparenza<sup>34</sup>; tra essi, come espressamente disposto dall'articolo 10, comma 3 del d.lgs. 33/2013, deve risultare quello di promuovere “*maggiori livelli di trasparenza*” rispetto alle vigenti prescrizioni normative;
- adotta il piano della prestazione e dei risultati, quale ulteriore strumento di prevenzione della corruzione;
- adotta il codice di comportamento del personale;
- adotta ogni atto a carattere regolamentare interno e d'indirizzo generale funzionale alla prevenzione della corruzione e alla realizzazione del principio della trasparenza relativamente alle attività delle strutture organizzative del Consiglio regionale.

#### **2.3.2. Il Responsabile della Prevenzione della corruzione, Trasparenza (RPCT)**

L'incarico di RPCT del Consiglio regionale è attualmente rivestito dalla dott.ssa Barbara Dominici, cui è stato conferito l'incarico di direttrice del servizio “Prevenzione della corruzione, Trasparenza” e quindi di RPCT con decreto del Presidente del Consiglio regionale 20 febbraio 2020, n. 3 (previa deliberazione di nomina dell'Ufficio di presidenza 9 gennaio 2020, n. 1).

Il RPCT ricopre ovviamente un ruolo centrale nell'Amministrazione per la predisposizione e l'attuazione di idonee misure in grado di scongiurare i rischi di eventi di corruzione e per garantire la massima pubblicità dell'attività della stessa Amministrazione, in funzione dell'attuazione dei principi generali di imparzialità, buon andamento, trasparenza ed economicità, direttamente espressi o desumibili dall'articolo 97 della Costituzione.

Resta inteso, come anche evidenziato dal PNA 2019, che poiché l'obiettivo principale assegnato al RPCT è fondamentalmente quello di predisporre un sistema di prevenzione della corruzione e di verificare la tenuta complessiva dello stesso al fine di prevenire fenomeni di corruzione e più in generale di cattiva amministrazione, i poteri di vigilanza e controllo che il RPCT

---

<sup>34</sup> Al riguardo, il novellato co. 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 aggiunge che detti obiettivi strategici “*costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategica e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.*”

stesso può esercitare all'interno della PA o dell'ente in cui opera sono inevitabilmente connessi a tale obiettivo.

Il ruolo e i poteri del RPCT, sono stati disciplinati dall'ANAC con la delibera 2 ottobre 2018, n. 840 (Parere sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)), mentre il tema dei poteri conferiti al RPCT per l'accertamento delle inconferibilità e incompatibilità di incarichi sono stati disciplinati dall'Autorità stessa con la delibera 3 agosto 2016, n. 833 (Linee guida per l'accertamento delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi da parte del RPCT). Anche il PNA 2019 rinvia a tali atti (l'Allegato 3 allo stesso è rappresentato da un prospetto ricostruttivo dei riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT) e si sofferma, nel paragrafo 7. della Parte IV, sui rapporti tra ANAC e RPCT, essendo quest'ultimo il soggetto con cui la stessa Autorità si interfaccia nello svolgimento della propria attività di vigilanza per verificare sia l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012, che il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013.

In considerazione del ruolo chiave ricoperto dal RPCT, anche il PNA 2019, come già prima evocato, fornisce alcune precisazioni quanto ai criteri di scelta, ai requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica dello stesso nonché sulla revoca e sulle misure discriminatorie nei suoi confronti (rispettivamente ai paragrafi 1., 2., 5. della Parte IV).

Il RPCT, in particolare:

- propone all'Ufficio di presidenza l'adozione del PTPCT e i suoi aggiornamenti annuali con proiezione triennale;
- definisce, coerentemente con l'obiettivo strategico prima individuato e in coordinamento con il responsabile della struttura competente in materia di personale, procedure idonee per formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione nonché per selezionare gli stessi;
- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e propone la modifica di esso nei casi di accertate significative violazioni delle prescrizioni o qualora siano intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione ovvero nell'eventualità di nuovi interventi normativi afferenti agli ambiti trattati dal PTPCT stesso;
- verifica, d'intesa con il responsabile della struttura competente in materia di personale, l'effettiva rotazione degli incarichi nelle strutture organizzative in cui è più elevato il rischio di eventi di corruzione;
- segnala all'Ufficio di presidenza e all'Organismo indipendente di valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le stesse misure;
- predispone annualmente la relazione sull'attività svolta prima ricordata, che è inviata all'Ufficio di presidenza e all'OIV e pubblicata sul sito istituzionale del Consiglio regionale;
- vigila e verifica, ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs. 39/2013, il rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità<sup>35</sup>. A tal fine, contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgenza di situazioni di inconferibilità e incompatibilità e segnala i casi di possibile violazione del d.lgs. 39/2013 all'ANAC, all'AGCM per l'esercizio delle funzioni *ex lege* 20 luglio 2004, n. 215 (Norme in

---

<sup>35</sup> Meglio definite nel successivo paragrafo 2.5.7..

- materia di risoluzione dei conflitti di interessi) e alla Corte dei conti per l'accertamento di responsabilità amministrative;
- adotta provvedimenti di riesame relativi al diniego all'accesso civico da parte degli uffici ovvero in caso di loro mancata risposta nel termine previsto dalla normativa;
  - cura, ai sensi dell'articolo 15 del d.P.R. 62/2013, la diffusione della conoscenza del codice di comportamento del personale nell'Amministrazione, il monitoraggio annuale sulla sua attuazione nonché, ai sensi dell'articolo 54, comma 7 del d.lgs. 165/2001, la pubblicazione nel sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio;
  - definisce le modalità di effettuazione del monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti con i quali essa stipula contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione o concessione di benefici economici;
  - predispone le periodiche attività di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT;
  - controlla, rispetto alle figure di responsabile unico del procedimento (RUP) e di direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) negli affidamenti di lavori, servizi e forniture ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e successive modifiche, se siano state effettuate le verifiche in ordine all'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, con l'oggetto dell'acquisto, conformemente con quanto previsto dall'articolo 6 bis della l. 241/1990 e successive modifiche, dall'articolo 42 del d.lgs. 50/2016 stesso e dalle Linee Guida ANAC n. 15/2019 (Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici) di cui alla delibera 5 giugno 2019, n. 494;
  - controlla se sia stato verificato il possesso dei requisiti di professionalità che documentino l'idoneità a svolgere i compiti di RUP e DEC, in conformità con l'articolo 31 dello stesso d.lgs. 50/2016 e le Linee Guida ANAC n. 3/2016 (Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni) di cui alla delibera 26 ottobre 2016, n. 1096 e successivi aggiornamenti;
  - elabora la mappatura dei processi in raccordo con tutte le strutture e anche con il Responsabile della protezione dei dati personali del Consiglio regionale (di seguito RPD), così da assicurare la funzionalità della stessa all'individuazione dei processi/procedimenti necessari alla definizione degli ambiti del trattamento dei dati personali, secondo l'assetto organizzativo privacy stabilito con il Regolamento;
  - richiede, in sede di riesame ai sensi dell'articolo 5, comma 7 del d.lgs. 33/2013 delle decisioni sull'accesso civico generalizzato che implicino profili attinenti alla protezione dei dati personali, il supporto del RPD limitatamente a profili di carattere generale nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra i relativi uffici, ferma restando comunque la richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali;
  - fornisce, in raccordo con il RPD, il supporto giuridico-amministrativo alle competenti strutture organizzative dell'Amministrazione nella redazione dei contratti o atti giuridici ex articoli 28, paragrafo 3. del RGPD e 418 del Regolamento, accertando che ne sia verificata la corretta attuazione;
  - provvede, in raccordo con il RPD, alla elaborazione di altri atti di natura specialistica in materia di trattamento dei dati personali, quali i codici di condotta ex articoli 40 del RGPD e 2 *quater* del d.lgs. 196/2003, che abbiano, come anche quelli del precedente capoverso, rilevanza anche sotto il profilo della trasparenza.

Il RPTC, ai sensi dell'articolo 1, commi 12 e 13 della legge 190/2012 e per gli effetti di cui all'articolo 21, commi 1 e 1 bis, del d.lgs. 165/2001<sup>36</sup>, risponde in caso di commissione, all'interno dell'Amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato e ancora sotto l'aspetto disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi:

- di avere precedentemente predisposto il PTPCT e di aver osservato le prescrizioni richieste dalla normativa;
- di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del PTPCT.

Il RPTC risponde, inoltre, sempre nei termini di cui al riportato articolo 21 del d.lgs. 165/2001, nell'eventualità di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPCT nonché per omesso controllo sull'attuazione delle stesse, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del PTPCT.

Nel caso in cui nello svolgimento della sua attività emergano fatti/condotte posti in essere da un dipendente che possano presentare rilevanza disciplinare, il RPCT è tenuto a darne informazione tempestiva al dirigente preposto alla struttura a cui lo stesso dipendente è assegnato; qualora gli stessi fatti/condotte siano posti in essere da un dirigente, l'informazione tempestiva deve essere data al dirigente allo stesso sovraordinato. In entrambi i casi l'informazione è fornita anche alla struttura competente in materia di procedimenti disciplinari affinché possa essere avviata, con tempestività, l'azione disciplinare.

Ove riscontri dei fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, il RPCT deve presentare tempestiva denuncia alla competente Procura regionale della Corte dei conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale (art. 20 del d.P.R. 3/1957<sup>37</sup>; art. 1, co. 3, della l. 20/1994<sup>38</sup>).

---

<sup>36</sup> Si riporta il contenuto dei commi 1 e 1-bis dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001:

*“1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di 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 ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.”;*

*“1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di 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, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento.”.*

<sup>37</sup>Se ne riporta il contenuto:

Art. 20 (Obbligo di denuncia)

*“Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza, direttamente od a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 devono farne denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni.*

*Qualora il fatto dannoso venga accertato da un impiegato con qualifica di ispettore generale, nel corso di una ispezione, questi è tenuto farne immediatamente denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, informandone nel contempo il direttore generale o il capo del servizio competente.*

*Se il fatto dannoso sia imputabile al direttore generale o al capo di un servizio posto alle dirette dipendenze del ministro, la denuncia è fatta a cura del ministro stesso.*

*Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili della omissione.”.*

<sup>38</sup>Si riporta il contenuto del comma 3, dell'art. 1 (Azione di responsabilità):

Nel caso in cui rilevi fatti che rappresentano notizia di reato, è tenuto a presentare denuncia alla competente Procura della Repubblica o a un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.) e deve darne tempestiva informazione all'ANAC.

### 2.3.3. La dirigenza

I dirigenti apicali (Segretaria generale e Direttori di Servizio) e gli altri dirigenti sono tenuti a collaborare con il RPCT già in fase di mappatura dei processi, oltre che in fase di stesura del PTPCT e di sua attuazione, in un rapporto sinergico finalizzato al raggiungimento del comune obiettivo (art. 1, co. 9, lett. a) della legge 190 del 2012).

Ciascun dirigente opera quale referente per la prevenzione della corruzione ed è responsabile per l'attuazione delle misure contenute nel PTPC nonché per il rispetto degli obblighi di pubblicazione ai fini della trasparenza, relativamente alle strutture organizzative che a esso fanno capo.

I dirigenti apicali esercitano attività di coordinamento e di controllo nei confronti dei dirigenti preposti alle strutture che da essi dipendono ovvero dei funzionari responsabili del procedimento qualora manchi il dirigente, esercitando il potere sostitutivo in caso di loro inerzia. Inoltre, si rammenta che ai sensi dell'articolo 16, comma 1 del d.lgs. 165/2001:

- *“concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti”* (lett. l-bis));
- *“forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo”* (lett. l-ter));
- *“provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”* (lett. l-quater)).

I dirigenti apicali hanno facoltà di individuare, relativamente alle strutture che a essi fanno diretto riferimento, dei **Referenti** per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. In tal caso, i Referenti collaborano con il RPCT e, su sua richiesta, forniscono informazioni in merito all'attuazione, relativamente ai propri ambiti di competenza, di tutte le prescrizioni e misure presenti nel PTPCT. Ove vengano a conoscenza di fatti e comportamenti che si configurino non in linea con le suddette prescrizioni e misure, i Referenti hanno il dovere di segnalarli immediatamente al RPCT.

Tutta la dirigenza è investita di puntuali responsabilità in relazione a eventuali inadempimenti, da parte dei dipendenti assegnati, rispetto alle misure prescritte nel presente PTPCT. L'attuazione delle misure per la prevenzione della corruzione in esso prescritte, sia quelle di carattere generale che quelle ulteriori afferenti a ciascun processo, costituisce in ogni caso un obiettivo per il dirigente, il cui grado di raggiungimento deve essere valutato in riferimento alla sua capacità organizzativa e individuale.

Il legislatore stabilisce inoltre che il RPCT, d'intesa con i dirigenti competenti, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, co. 10, lett. b) della legge 190/2012).

---

*“3. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno ommesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.”.*

#### **2.3.4. L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)**

Ai sensi della normativa anticorruzione, l'OIV partecipa al processo di gestione del rischio ed esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento e sugli aggiornamenti dello stesso.

L'OIV, inoltre, verifica:

- l'adeguatezza del PTPC e delle misure in esso previste in relazione all'attività e all'organizzazione del Consiglio regionale nonché la coerenza del PTPC medesimo con gli obiettivi contenuti negli atti di programmazione strategica;
- il corretto assolvimento degli obblighi di attuazione delle misure per la prevenzione della corruzione e degli obblighi di trasparenza previsti dal PTPC ai fini della misurazione e della valutazione complessiva delle prestazioni e dei risultati, sia organizzativi che individuali dei dirigenti;
- i contenuti della relazione annuale del RPCT in rapporto con gli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza<sup>39</sup>, con possibilità di chiedere al RPCT le informazioni e i documenti che reputa necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza ed effettuare audizioni di dipendenti.

L'OIV comunica all'Ufficio di presidenza le criticità riscontrate nello svolgimento della propria attività e fornisce all'ANAC ogni informazione da essa richiesta sull'adempimento delle misure di anticorruzione e trasparenza.

#### **2.3.5. Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)**

La figura del RPD, introdotta e disciplinata dagli articoli 37-39 del RGPD, è obbligatoria per le pubbliche amministrazioni. Il Consiglio regionale, coerentemente con le disposizioni del RGPD e del PTPC 2019 - 2021, ha provveduto ad affidare, ai sensi del d.lgs. 50/2016, attraverso una trattativa diretta sul MePA di CONSIP S.p.a. (CIG: 79F2952B04), il servizio di Responsabile della protezione dei dati personali a Theorema s.r.l. (C.F.: 07825960581)<sup>40</sup>.

Successivamente si è provveduto a nominare, quale espressione del riferito operatore economico, RPD del Consiglio regionale l'avv. Leo Stilo<sup>41</sup>, con decorrenza dall'1 ottobre 2019, per una durata di anni due.

Risulta evidente, dalla declaratoria delle competenze delle due figure dettata dalle rispettive normative (competenze che nel caso del RPD del Consiglio regionale sono state arricchite, attraverso la documentazione di gara, con la previsione di ulteriori specialistici compiti), che per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali il RPD costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, a cui, tuttavia, non può sostituirsi nell'esercizio delle funzioni.

Alcuni punti di contatto tra le due figure sono stati individuati nel precedente paragrafo 2.3.2., in considerazione del fatto che all'interno del Servizio Prevenzione della corruzione, Trasparenza del Consiglio regionale è incardinata anche la struttura organizzativa (ufficio) competente in materia di banche dati e trattamento dei dati personali.

---

<sup>39</sup> Art. 1, co. 8 bis della legge 190/2012.

<sup>40</sup> Determinazione dirigenziale 7 agosto 2019, n. A00005.

<sup>41</sup> Determinazione dirigenziale 1 ottobre 2019, n. 816.

### **2.3.6. La struttura competente per i procedimenti disciplinari**

La struttura in epigrafe, collabora con il RPCT nel caso di modifiche o integrazioni da apportare al codice di comportamento del personale e provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 del d.P.R. 3/1957; art.1, co. 3 della l. 20/1994; art. 331 c.p.p.). Essa, ai fini del monitoraggio annuale sull'attuazione del codice di comportamento del personale, trasmette annualmente, entro il 15 novembre, al RPCT i dati aggregati relativi alle infrazioni registrate nonché al numero delle sentenze di condanna, penali e della Corte dei Conti, emesse eventualmente nei confronti dei dipendenti del Consiglio regionale, con l'indicazione dettagliata di quelle relative a fatti corruttivi. Qualora successivamente a detta data e comunque entro la fine dell'anno di riferimento sopravvenissero ulteriori dati, provvede parimenti a trasmetterli.

### **2.3.7. Il Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA)**

Il RASA è il soggetto, individuato dall'Amministrazione, incaricato della compilazione dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), istituita ai sensi dell'articolo 33 ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza, in funzione di prevenzione della corruzione.

L'Ufficio di presidenza, con deliberazione 6 febbraio 2019, n. 24, ha provveduto a nominare quale Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) incaricato della compilazione e aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), il dott. Aurelio Lo Fazio, nella sua qualità di Direttore del "Servizio Amministrativo", in ragione delle competenze assegnate al Servizio stesso.

### **2.3.8. Il personale del Consiglio regionale**

In generale va detto che il coinvolgimento e la collaborazione con il RPCT di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni è assicurata:

- dall'articolo 1, comma 9, lettera c) della legge 190/2012, a termini del quale il PTPCT deve prevedere "*obblighi di informazione nei confronti del responsabile... chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano*";
- dall'articolo 8 del d.P.R. 62/2013, che prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, da sanzionare in via disciplinare e valutare con particolare rigore in caso di violazione.

In tale direzione, tutto il personale operante presso il Consiglio regionale è coinvolto nell'attuazione delle disposizioni contenute nella legge 190/2012 nonché delle prescrizioni e misure del presente PTPCT e del codice di comportamento del personale. In particolare, è tenuto a segnalare le situazioni di personale conflitto di interessi e quelle di illecito di cui sia venuto a conoscenza, rispettivamente ai sensi degli articoli 7 e 8 del codice stesso.

### 2.3.9. I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione

I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 del codice di comportamento del personale osservano le prescrizioni, in quanto loro applicabili, contenute nel PTPC e nel codice stesso nonché segnalano le situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza.

Nei contratti che disciplinano i rapporti con l'Amministrazione, fatta eccezione per i contratti di lavoro, è fatto esplicito riferimento alla possibilità di risoluzione del contratto medesimo nei casi previsti dall'articolo 16, comma 6 del codice di comportamento del personale<sup>42</sup>.

### 2.4. La gestione del rischio

Ai fini della gestione e del trattamento dei rischi di eventi di corruzione nello svolgimento delle attività istituzionali del Consiglio regionale, si è proceduto, con le modalità e la tempistica indicati nel paragrafo 2.1., alla cosiddetta "mappatura dei rischi".

La tabella riportata nell'Allegato 4 (A4), presenta, nella prima colonna a sinistra, l'indicazione della "area di rischio" (da intendersi nei termini precisati nel paragrafo 2.1.), in cui può essere ricondotto ciascun processo esaminato e determinante per stabilire la priorità di trattamento, nonché fornire indicazioni sui rischi tipici e delle misure più idonee di trattamento degli stessi.

Nell'Allegato 2 al PNA 2013 erano indicate quattro aree di rischio<sup>43</sup> e, conseguentemente, i processi relativi a esse, che ogni amministrazione era tenuta a esaminare in sede di predisposizione del proprio PTPC. Oltre a dette aree, ciascuna amministrazione era tenuta a individuarne di ulteriori in base alle proprie specificità e, nel caso del Consiglio regionale, si è provveduto a individuare quale ulteriore area di rischio, a carattere residuale, quella denominata "*Finalità istituzionali*", ritenuta necessaria in relazione alla specificità dell'organo consiliare.

Successivamente al PNA 2013 sono state individuate ulteriori Aree di rischio e rimodulate quelle preesistenti, come da ultimo sintetizzato dal PNA 2019<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Si riporta tale disposizione: "6. In relazione all'articolo 2, comma 3, secondo periodo, del Codice generale, fermo restando l'obbligo dell'osservanza da parte dei soggetti indicati all'articolo 2, comma 2 del presente Codice di tutte le disposizioni ivi contenute in quanto compatibili, la violazione da essi posta in essere della disposizione di cui al comma 2, lettera a), ovvero di cui al comma 2, lettera b) del presente articolo, da valutare per ogni singolo caso con riferimento alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio derivatone al decoro ed al prestigio dell'Amministrazione, comporta la risoluzione o la decadenza del rapporto con essa. A tal fine trova applicazione quanto previsto all'articolo 2, comma 3, del presente Codice."

<sup>43</sup> Tali aree di rischio, comuni e obbligatorie, sono:

- Area A: acquisizione e progressione del personale;
- Area B: affidamento di lavori, servizi e forniture;
- Area C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Area D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

In particolare, e tra gli altri:

- all'Area A, sono inerenti i processi relativi a concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e per le progressioni di carriera;
- all'Area B, sono inerenti i processi relativi alla scelta del contraente, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta;
- all'Area C, sono inerenti i processi relativi ad autorizzazioni o concessioni;
- all'Area D, infine, sono inerenti i processi relativi alla concessione di sovvenzioni, contributi finanziari ed altri vantaggi economici, comunque denominati, a persone o ad enti pubblici e privati.

<sup>44</sup> Le attuali aree di rischio, comuni e obbligatorie, sono:

- Area A: Acquisizione e gestione del personale
- Area B: Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Il presente PTPCT, pertanto, coerentemente con quanto previsto nell'Allegato 1 – Tabella 3 al PNA 2019, aggrega i processi nelle otto aree di rischio generali in esso indicate, mantenendo l'area di rischio specifica “*Finalità istituzionali*”. Quest'ultima appare tutt'ora idonea a ricomprendere la funzione legislativa del Consiglio regionale, nonché le funzioni proprie degli Organismi autonomi di controllo e garanzia, e le attività, quali quella della comunicazione, alle prime collegate. L'individuazione e il trattamento dei rischi tipicamente connessi a questa area specifica dovranno essere oggetto di un *focus di approfondimento* nel corso dell'anno 2021, che vedrà coinvolta la struttura del RPCT e le strutture organizzative responsabili dei relativi processi.

Come anticipato nel precedente paragrafo 2.1 il rischio afferente ai processi è stato valutato e ponderato nel presente PTPCT con una metodologia diversa rispetto a quella seguita nelle precedenti annualità, in coerenza con quanto previsto nell'Allegato 1 al PNA 2019 che dispone il superamento del metodo di cui all'Allegato 5 al PNA 2013<sup>45</sup>.

In particolare, nel PNA 2019 la scelta dell'Autorità è stata quella di decentralizzare ulteriormente il processo di gestione del rischio corruttivo, lasciando alle singole amministrazioni, in considerazione delle loro specificità anche in un'ottica di sostenibilità organizzativa, la scelta delle tecniche ritenute da ognuna maggiormente idonee e praticabili per la valutazione e la ponderazione del rischio.

In tale contesto l'Autorità stessa manifesta una evidente preferenza per un approccio metodologico di tipo qualitativo in base al quale il rischio è stimato in ragione di motivate valutazioni e specifici criteri, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

In tale direzione e anche alla luce di quanto elaborato dal richiamato Gruppo di Lavoro degli RPCT delle Assemblee regionali, è stato possibile per il RPCT elaborare una metodologia incentrata su 5 criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi (*key risk indicators*), in riferimento ai diversi processi.

I processi, infatti, in questa fase di prima applicazione, costituiscono l'oggetto prioritario di analisi, con l'obiettivo di procedere anche alla valutazione delle singole attività/fasi in cui gli stessi si declinano con i prossimi aggiornamenti del PTPCT. In tale ottica, si è già proceduto alla mappatura delle attività/fasi di cui all'Allegato 3 (A3) per individuare nell'ambito del relativo processo, per ciascuna di esse, i fattori agevolanti, il rischio e le misure di trattamento dello stesso rispetto ai processi “sensibili”, quali quelli di affidamento di contratti pubblici, che storicamente presentano un livello di rischio molto alto, si è proceduto a valutare anche le singole fasi/attività, dopo averle enucleate.

- 
- Area C: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
  - Area D: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, cui sono inerenti i processi relativi alla concessione di sovvenzioni, contributi finanziari ed altri vantaggi economici, comunque denominati, a persone o ad enti pubblici e privati.
  - Area E: Gestione delle Entrate, delle spese e del patrimonio
  - Area F: Controlli verifiche, ispezioni e sanzioni
  - Area G: Incarichi e nomine
  - Area H: Affari legali e contenzioso;

<sup>45</sup> L'Allegato 5 al PNA 2013 forniva valori numerici associati ai seguenti parametri, in particolare:

- 1) il livello di discrezionalità applicabile al processo o a una sua specifica fase;
- 2) la capacità o meno del processo di produrre effetti diretti all'esterno dell'Amministrazione;
- 3) la complessità del processo, intesa nel senso dell'eventuale partecipazione allo stesso da parte di più PA;
- 4) l'idoneità o meno del processo di attribuire vantaggi economici a soggetti esterni;
- 5) l'eventualità di frazionare il processo attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta;
- 6) l'idoneità o meno di applicare modalità di controllo sul processo idonee a prevenire il rischio.

Come detto, sono stati elaborati 5 indicatori di rischio, da valutare su una scala ordinale ALTO, MEDIO, BASSO, secondo criteri di ponderazione che saranno più avanti illustrati.

In particolare, il rischio individuato sulla scorta delle informazioni esistenti (quali, nello specifico, il contesto interno, l'Allegato A.3 al PTPCT 2020-2022, le informazioni provenienti dall'Area Gestione giuridica del personale, Procedimenti disciplinari e dall'Area Legale e contenzioso, le segnalazioni, whistleblowing, ecc.), è stato valutato sulla base dei seguenti indicatori:

- 1) “Livello di interesse esterno” che valuta quanto il processo sia astrattamente idoneo ad avvantaggiare soggetti esterni. In tal senso, la presenza di interessi rilevanti, soprattutto di natura economica, e di benefici ampliativi della sfera giuridica dei destinatari del processo, determina un incremento del rischio;
- 2) “Grado di discrezionalità del processo”, che valuta quanto il processo sia vincolato/limitato da disposizioni normative e/o amministrative.  
In tal senso, la presenza di un processo decisionale, anche discrezionale, determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato/limitato;
- 3) “Eventi corruttivi accaduti o segnalati in passato sul processo o sulle fasi/attività in cui si articola” che valuta i dati sui precedenti giudiziari e sui procedimenti disciplinari nell'ultimo triennio a carico dei dipendenti coinvolti nel processo o nelle attività/fasi in cui si articola ed evidenzia se sono pervenute correlate segnalazioni interne/esterne. In tal senso, se il processo è stato già interessato da eventi corruttivi nell'amministrazione regionale o in altri enti simili, il rischio aumenta poiché lo stesso presenta evidentemente delle caratteristiche che lo rendono esposto ad eventi corruttivi.

Questi primi indicatori vanno a definire il livello di rischio “inerente”, cioè proprio, insito nel processo stesso, al netto delle previste misure di prevenzione in essere.

I due indicatori che seguono, invece, completano l'operazione di analisi del rischio andando a individuare quella parte di esso che residua dopo l'applicazione delle previste misure di prevenzione. Essi sono:

- 4) “Grado di attuazione delle misure” che valuta l'esistenza e l'attuazione di misure di prevenzione, ivi compresa la trasparenza, quale indice di opacità del processo. In tal senso, l'attuazione delle misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi;
- 5) “Livello di collaborazione del responsabile del processo nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del PTPCT” che valuta il maggiore o minor grado di effettiva, tempestiva e produttiva partecipazione del responsabile del processo alla gestione del rischio corruttivo. In tal senso, la scarsa collaborazione del Responsabile può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque rappresentare una opacità sul grado di rischiosità del processo stesso.

Per ognuno dei riferiti indicatori sono stati definiti dei criteri che permettano di individuare il valore ALTO/MEDIO/BASSO e gli stessi sono stati illustrati rispettivamente nelle successive Figura 3 (indicatori da 1 a 3) e Figura 4 (indicatori 4 e 5).

La valutazione complessiva del livello di rischio, in mancanza di un numero allo stesso associato, non costituisce una media aritmetica degli indicatori ma segue una logica ragionata e prudentiale, mirata a non sottostimare mai il livello di rischio.

Ne consegue, che in presenza anche di uno solo dei primi tre indicatori come ALTO, il valore complessivo restituito non potrebbe mai essere BASSO. Nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (es. processo), siano ipotizzabili più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, si è fatto riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva al rischio.

Si precisa che nel giudizio complessivo è stato fatto riferimento ad una scala più ampia di valutazione, comprensiva anche del livello MEDIO-ALTO e MEDIO-BASSO, onde poter

valorizzare in modo più articolato il concreto atteggiarsi del rischio rispetto al processo preso in esame.

Punto qualificante della valutazione finisce per essere inevitabilmente e conseguenzialmente la motivazione che deve esplicitare il livello di rischio e quindi di attenzione da prestare al processo nonché alle attività/fasi in cui lo stesso si articola dando conto in modo sintetico dell'analisi condotta nella prospettiva del trattamento del rischio stesso. Nella motivazione sono sintetizzate le ragioni che hanno portato, in base agli indicatori elaborati, alla valutazione del livello complessivo del rischio, con evidenziati i punti di "vulnerabilità" del processo, tenuto conto del trattamento in corso (cd rischio residuo).

Figura 3

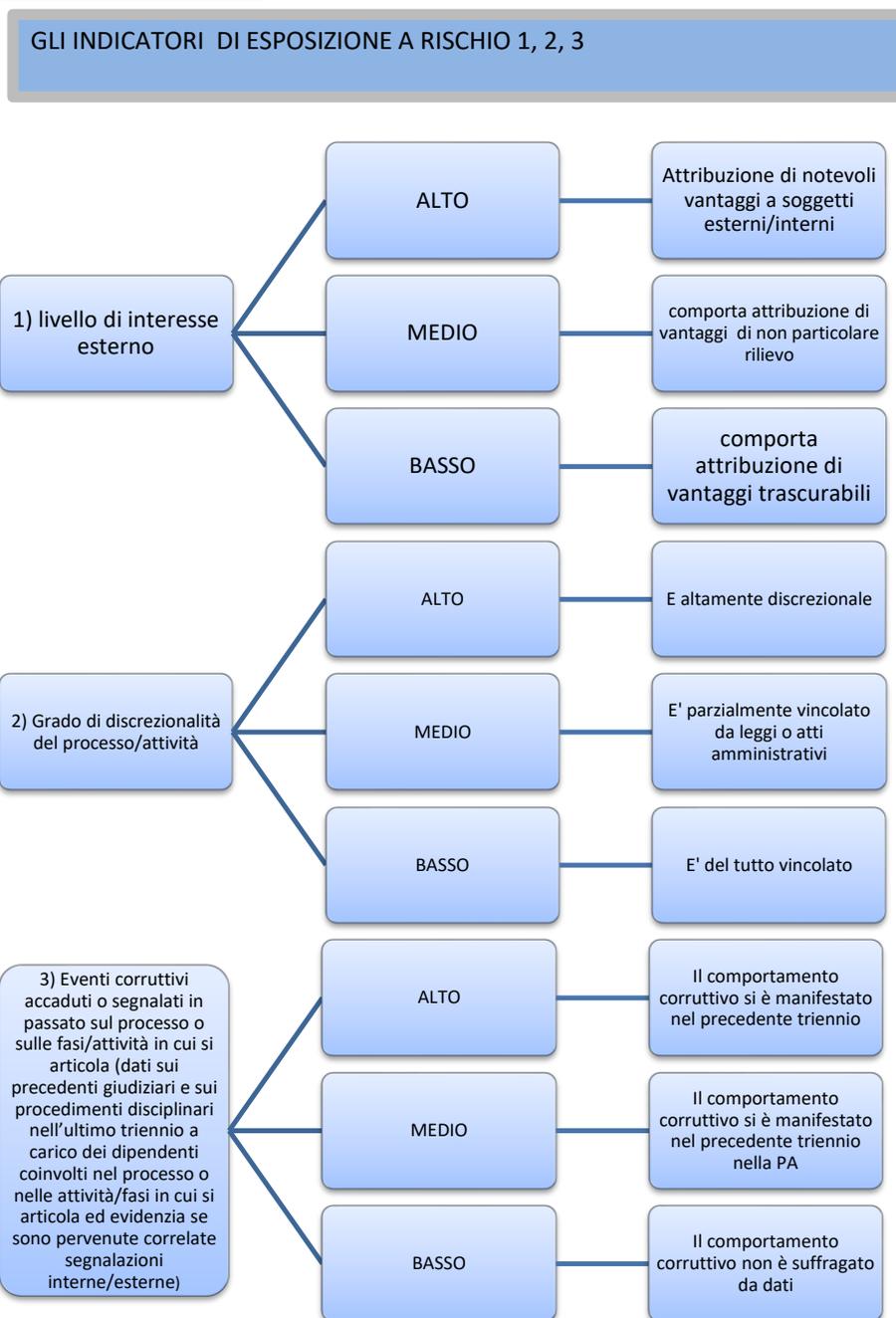
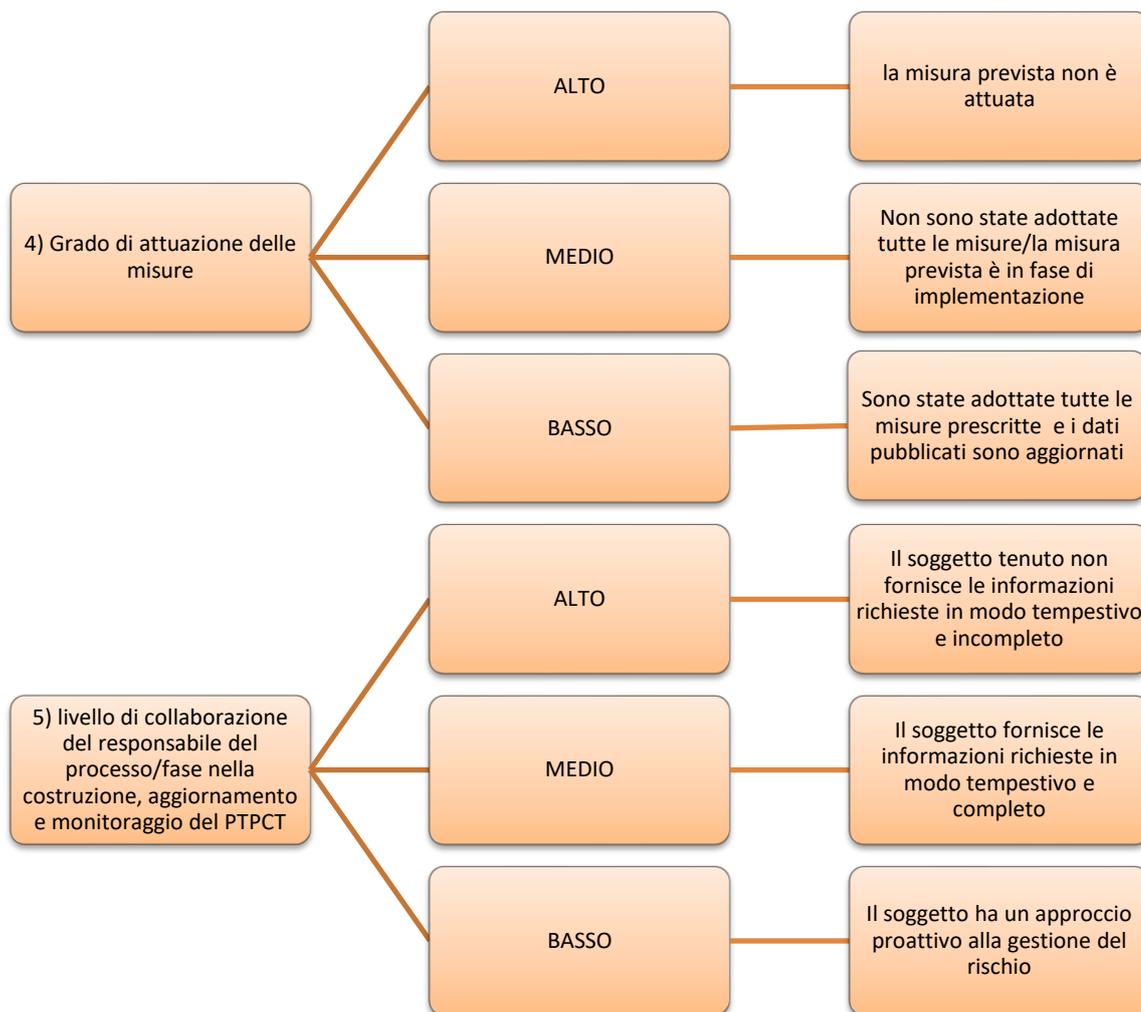


Figura 4

GLI INDICATORI DI ESPOSIZIONE A RISCHIO 4, 5



L'esposizione al rischio del processo, come in precedenza analizzata e ponderata, deve quindi essere oggetto di trattamento attraverso le misure di prevenzione.

Dette misure si distinguono in "generali", in quanto intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, e "specifiche", che incidono su problematiche particolari rilevate in fase di analisi del rischio.

Le misure possono poi avere carattere obbligatorio, se la loro adozione costituisce adempimento di una previsione normativa, o ulteriore, quando la loro fonte sia lo stesso PTPCT o altro atto dell'Amministrazione.

Il PTPCT nei paragrafi che seguono illustra sia le misure generali che le principali misure specifiche e ulteriori. Tali paragrafi, unitamente alla Tabella di cui all'Allegato 4 (A4) al presente

PTPCT, fornisce le misure di trattamento, in relazione ai processi che presentano un livello di rischio alto o medio o che necessitano di specifico trattamento per mantenere basso il livello di esposizione a rischio.

Per ogni misura è poi indicata la tempistica e il responsabile dell'attuazione, nonché l'indicatore di attuazione da rilevarsi in fase di monitoraggio e, quindi, di verifica ex post.

Laddove un processo interessi le competenze di più strutture, in quanto ciascuna di esse curi autonomamente lo stesso o attività/fasi in cui esso si articola, le misure di prevenzione devono essere applicate, nei termini previsti, da ciascuna delle strutture medesime.

## **2.5. Le attività e le misure di prevenzione da adottare in generale**

Tra le attività e le misure da adottare in generale per la gestione del rischio, si segnalano, in particolare, le seguenti:

- il raccordo e le comunicazioni tra le strutture dovranno avvenire utilizzando tecnologie informatizzate che permettano la tracciabilità del processo e dei suoi risultati;
  - adeguata motivazione di tutti gli atti e provvedimenti con i quali si manifesta la volontà o la scelta dell'Amministrazione e, in particolare, dei provvedimenti che presentano margini di discrezionalità, con puntuale indicazione di tutti gli atti, fatti e circostanze considerate ai fini della decisione adottata;
  - separazione, per quanto possibile, tra l'attività istruttoria e la responsabilità dell'adozione dell'atto finale, curando che essa spetti, di regola, a personale di livello o con funzioni dirigenziali;
  - scrupoloso rispetto delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo (in particolare di quelle che dispongono l'adozione di un provvedimento espresso e la conclusione nel termine previsto), in osservanza del divieto di aggravio dello stesso e quindi del non ricorso all'utilizzo improprio di attività consultive e all'ingiustificata frammentazione di competenze attraverso tecniche di *remand* tra uffici;
  - applicazione di procedure selettive per ciascun tipo di incarico, nomina o designazione, laddove queste non abbiano carattere fiduciario.
- Sono da considerarsi poi obbligatorie le misure descritte nei paragrafi seguenti.

### **2.5.1. Il Codice di comportamento del personale**

Il Codice di comportamento del personale del Consiglio regionale è stato adottato dall'Ufficio di presidenza con deliberazione 12 marzo 2015, n. 18 <sup>46</sup> e inviato, unitamente alla relazione illustrativa, via mail a tutti i dipendenti nonché all'ANAC.

Ciascun dirigente è tenuto a promuoverne la conoscenza da parte dei dipendenti della struttura cui è preposto attraverso momenti di incontro e di formazione specifica – la cui realizzazione deve essere puntualmente riferita al RPCT nei report periodici – e a vigilare sul rispetto delle prescrizioni in esso contenute, anche ai fini di un'eventuale attivazione del procedimento disciplinare e della valutazione individuale del singolo dipendente.

In ogni caso dovranno essere prese in esame eventuali segnalazioni di cittadini all'URP per violazioni del Codice di comportamento del personale nonché per raccogliere proficue indicazioni per l'aggiornamento dello stesso.

---

<sup>46</sup> Reperibile all'indirizzo:

[http://www.consiglio.regione.lazio.it/binary/crl\\_amministrazione\\_trasparente/tbl\\_contenuti/BURL\\_N\\_23\\_SUPPL\\_1\\_DEL\\_19\\_3\\_2015.pdf](http://www.consiglio.regione.lazio.it/binary/crl_amministrazione_trasparente/tbl_contenuti/BURL_N_23_SUPPL_1_DEL_19_3_2015.pdf)

In proposito, è opportuno evidenziare che l'URP ha realizzato, nel corso dell'anno 2018, un sistema *online* rivolto all'utenza per inoltrare reclami o lamentare disservizi attraverso il sito istituzionale, che può svolgere una funzione anche di indicatore di criticità significative relative all'applicazione del Codice di comportamento del personale.

Il RPCT è tenuto a monitorare l'applicazione delle disposizioni del Codice di comportamento del personale, redigendo ogni anno, sulla base dei dati acquisiti presso la struttura competente per i procedimenti disciplinari, una relazione che attesti eventuali criticità nell'attuazione del medesimo e i provvedimenti disciplinari applicati nonché l'ammontare di eventuali condanne per fatti corruttivi. Tale documento, ai sensi dell'articolo 15 del d.P.R. 62/2013, è trasmesso all'ANAC, anche nell'ambito della più ampia relazione sull'attività svolta, in generale, nel corso dell'anno.

Con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 l'ANAC ha approvato le "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche", innovative, per alcuni versi, rispetto alle prime Linee guida in materia, di cui alla delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento costituenti sia una guida per orientare il comportamento del funzionario pubblico sia uno strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione."

L'attuale Codice di Comportamento, pertanto, dovrà essere oggetto di una attenta analisi da parte del RPCT insieme all'UPD, per individuare eventuali aspetti da revisionare in coerenza con gli indirizzi interpretativi e operativi delle richiamate Linee Guida da ultimo approvate.

## **2.5.2. Formazione**

La legge 190/2012 stabilisce che il PTPCT debba prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali, dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, co. 9, lett. b) e c)).

Anche il PNA 2019 sottolinea come la formazione in materia di etica, integrità e altre tematiche inerenti al rischio corruttivo rappresenti una delle principali misure di prevenzione della corruzione e quindi un contenuto necessario del PTPCT, elevabile a obiettivo strategico.

E' opportuno rilevare che un'efficace azione formativa che costituisca azione di contrasto alla corruzione deve necessariamente svolgersi su più livelli, generale e specialistico. Il primo deve rivolgersi a tutto il personale al fine di contribuire a creare un contesto sfavorevole alla corruzione attraverso la sensibilizzazione sui temi dell'etica e della legalità, la diffusa conoscenza dei contenuti e dei valori della normativa anticorruzione, del Codice di Comportamento e del PTPCT. Il secondo, invece, di contenuto più specifico e incentrato sulle tecniche di risk management, di identificazione e trattamento del rischio corruttivo e di monitoraggio sull'attuazione delle misure e sull'efficacia delle stesse, è riservato al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ai Dirigenti e al personale facente parte della Struttura di supporto al RPCT e ai Referenti. Indispensabile è, inoltre, una formazione rivolta ai soggetti responsabili e al personale comunque coinvolto nei processi maggiormente esposti a rischio corruzione mirata ad aumentarne la competenza anche sotto il profilo della prevenzione della corruzione nelle concrete attività e dinamiche del processo stesso.

Negli anni passati l'Amministrazione si è sempre attenuta all'obiettivo di assicurare e garantire i differenti ambiti e livelli di formazione e, in particolare, nel 2019 e nel 2020 è stata assicurata ai collaboratori del RPCT e al personale preposto al controllo della trasparenza e ai procedimenti di accesso civico, la formazione erogata in materia dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (di seguito SNA).

Nell'anno corrente, inoltre, il personale operante nei settori maggiormente esposti a rischio ha potuto fruire dei corsi di alta formazione, sempre erogati dalla SNA, su tematiche attinenti alla responsabilità e al corretto operare del responsabile del procedimento, sulla gestione del contenzioso

nelle pubbliche amministrazioni, sulle regole del rapporto di lavoro pubblico e sui cambiamenti organizzativi discendenti dal lavoro agile, nonché sull'analisi economica dei contratti pubblici, sui profili sanzionatori di natura penalistica e sulla valutazione delle performance e dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni.

In considerazione del ruolo decisivo rivestito dalla dematerializzazione quale misura organizzativa incidente sull'azione di contrasto alla corruzione, è stato erogato uno specifico corso in materia rivolto a tutto il personale cui hanno partecipato circa 300 dipendenti.

Per il 2021 - 2023, alla luce del fatto che tra gli obiettivi strategici del presente PTPCT, individuati nel paragrafo 2.1., figura anche "l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza", si ritiene che l'attività formativa debba necessariamente prevedere, almeno un corso annuale rivolto a tutto il personale del Consiglio che abbia ad oggetto il sistema valoriale e i contenuti della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, e tra i temi da approfondire in modo specifico è opportuno vi siano quelli relativi: al riconoscimento e alla gestione del conflitto di interesse e alle regole di condotta definite nel Codice di comportamento nazionale (d.P.R. 62/2013) e nel codice di comportamento del personale del Consiglio regionale.

Inoltre è necessario che la formazione mirata alle unità organizzative coinvolte nei processi a maggior rischio corruttivo (affidamenti, contributi, acquisizione e gestione del personale) sia comprensiva degli aspetti propri della prevenzione del rischio.

Per quanto attiene poi alla formazione specialistica, appare necessario che a tutta la struttura di supporto al RPCT, ai dirigenti, e ad almeno una unità per Servizio individuata dal relativo Direttore, sia somministrata gradualmente un'alta formazione che abbia ad oggetto le tecniche di identificazioni dei rischi, di individuazione delle misure volte a neutralizzare i fattori abilitanti, di progettazione delle misure stesse e di monitoraggio della loro attuazione ed efficacia

Onde favorire la miglior attuazione della trasparenza è, inoltre, necessario che agli indicati percorsi formativi sia associata una formazione generale annuale in materia di trattamento e tutela dei dati personali, unitamente ad una più specifica, riservata al personale che si occupa delle pubblicazioni e dei procedimenti di accesso agli atti, sul bilanciamento tra esigenze ed obblighi di trasparenza e diritto al legittimo trattamento e alla tutela dei dati personali.

Eventuali altri corsi di formazione nelle materie e nei settori regolati dal presente PTPCT potranno essere previsti sulla base di esigenze riscontrate dall'Amministrazione ovvero nelle ipotesi di innovazioni legislative rilevanti o di orientamenti giurisprudenziali significativi emersi, in relazione ai settori "a rischio".

Coerentemente con le previsioni del PNA 2019 occorre che la formazione sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto dell'Amministrazione e favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione

Si ritiene inoltre che il RPCT debba svolgere un ruolo sempre più centrale nella programmazione delle attività di formazione dei dipendenti del Consiglio regionale, attraverso un suo fattivo coinvolgimento nei relativi processi decisionali, di cui si deve dare atto nei corrispondenti provvedimenti amministrativi.

Sarà comunque fondamentale che il RPCT monitori e verifichi il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza. Tale attività sarà realizzata attraverso la somministrazione ai soggetti destinatari della formazione di appositi questionari diretti a rilevare il grado di soddisfazione dei percorsi svolti e le ulteriori priorità formative.

### 2.5.3. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

Il tema del conflitto di interessi è affrontato specificatamente dal PNA 2019, che nell'individuazione e nella gestione dello stesso ravvisa una misura di tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi. Nello stesso PNA 2019 si qualifica inoltre la situazione di conflitto di interessi, precisando che essa *“si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente”*.

Poiché il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Cost., esso è disciplinato da norme che attengono a molteplici profili che riguardano sia il personale interno dell'amministrazione/ente, sia i soggetti esterni destinatari di incarichi nelle amministrazioni/enti (inconferibilità/incompatibilità di incarichi, codici di comportamento, divieto di *pantouflage*, autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali, affidamento di incarichi a soggetti esterni, affidamento di appalti pubblici).

In tale direzione, l'articolo 7 (Obbligo di astensione per conflitto di interessi) del Codice di comportamento del personale del Consiglio regionale, disciplina in generale l'obbligo di astensione, stabilendo che il dipendente:

- *“.. si astiene dall'assumere decisioni o svolgere attività inerenti alle proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale<sup>47</sup>, con interessi personali, del coniuge o di conviventi, di parenti o affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”* (comma 1);
- *“... si astiene, inoltre, dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di: a) persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale; b) soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o inimicizia o rapporti di credito o debito significativi; c) soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente; d) enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente, o nelle quali ricopra cariche sociali o di rappresentanza”* (comma 2);
- si astiene *“... in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza”*. Su tale astensione *“... decide il dirigente della struttura di appartenenza”* (comma 3);
- deve, in *“... caso di conflitto di interesse, .... preventivamente comunicare la propria situazione al dirigente della struttura di appartenenza, il quale, valutata la situazione, entro venti giorni risponde per iscritto al dipendente, sollevandolo dall'incarico e affidando il medesimo ad altri o, in assenza di idonee professionalità, avocandolo a sé. Ove il dirigente ritenga invece che non sussistano situazioni di conflitto di interesse che integrano il presupposto per l'applicazione dell'obbligo di astensione, motiva le ragioni che consentono allo stesso dipendente di espletare comunque l'incarico e rende note le stesse al dipendente. In ambedue i casi, il dirigente comunica per iscritto al dirigente della struttura competente per i procedimenti disciplinari ed al Responsabile per la prevenzione della corruzione le decisioni assunte e provvede alla conservazione della relativa documentazione... (comma 4), fermo restando l'obbligo di astenersi in tali casi, fino alla determinazione del dirigente (comma 5);*

---

<sup>47</sup> Sono *“... potenziali quei conflitti nei quali gli interessi finanziari o di altra natura di un dipendente potrebbero confliggere o interferire con l'interesse pubblico connesso alle attività e funzioni .... assegnate”* al dipendente (co. 3).

- qualora sia un dirigente, rende la comunicazione della situazione di conflitto di interessi in cui eventualmente si dovesse trovare “... *al Direttore sovraordinato, al Responsabile per la prevenzione della corruzione ed al Segretario generale*” (comma 6).

#### **2.5.4. Rotazione del personale**

La legge 190/2012 e il PNA 2019, così come i precedenti PNA, prevedono che la rotazione del personale in servizio presso le unità operative a maggior rischio costituisca una misura di carattere generale e obbligatoria che le PA devono attuare, ferma restando la necessità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e il coinvolgimento (informativa) delle organizzazioni sindacali rappresentative.

La lettera b), del comma 10, dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede, in particolare, che il RPCT debba verificare, relativamente alle strutture organizzative preposte allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, l'effettiva rotazione degli incarichi “*d'intesa con il dirigente competente*”.

Coerentemente con quanto riportato nel precedente paragrafo 2.4. e con le risultanze delle analisi presenti nelle schede per la rappresentazione del processo di gestione del rischio di corruzione di cui all'Allegato 4 (A4), dette strutture organizzative sono individuate, in particolare, in quelle che esercitano competenze in materia di: acquisizione e progressione del personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, con effetto economico diretto e immediato per gli stessi.

Sempre in coerenza con tali previsioni e ferma restando l'applicazione in via generale del principio della rotazione degli incarichi già dettato per i dirigenti dall'articolo 80, comma 1, del Regolamento, entro centoventi giorni dall'adozione del presente PTPCT, previa informativa alle organizzazioni sindacali, si provvederà ad apportare le necessarie modifiche al Regolamento stesso, prevedendo in ogni caso che la durata massima di permanenza, da parte di uno stesso soggetto, nello stesso incarico, sia dirigenziale che di posizione organizzativa, avendo riguardo ai suoi contenuti sostanziali, sia determinata sulla base delle seguenti linee di indirizzo:

- relativamente ai settori di attività maggiormente esposti a rischio di corruzione – affidamenti di lavori, servizi e forniture; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; sovvenzioni, contributi finanziari e vantaggi economici, comunque denominati, a persone ed enti pubblici e privati – gli incarichi dirigenziali sono conferiti per la durata minima legale e rinnovabili una sola volta. Salvo casi particolari, adeguatamente motivati, la permanenza di un dirigente nello stesso incarico, avendo riguardo ai suoi contenuti sostanziali, non può eccedere sei anni;
- i titolari di posizione organizzativa che operano nei settori di cui al precedente capoverso, considerati a maggior rischio, non potranno ricoprire lo stesso incarico, avendo riguardo ai suoi contenuti sostanziali, per più di sei anni;
- per consentire il raggiungimento di un adeguato livello di professionalità da parte del dirigente destinato a sostituire quello in scadenza di incarico, l'Amministrazione provvede di norma a nominare il dirigente destinato a succedere a quello in scadenza almeno trenta giorni prima della scadenza medesima. L'efficacia del provvedimento di nomina è differita al giorno successivo alla scadenza. Durante il periodo di tempo che intercorre tra il provvedimento di nomina e la sua efficacia, il dirigente in scadenza di contratto è tenuto a coinvolgere nell'ordinaria attività amministrativa il dirigente destinato a succedergli, ferma restando l'esclusiva responsabilità del primo in ordine all'attività e gestione;

- l’attuazione dei processi di mobilità interna dovrà tener conto delle specifiche professionalità dei soggetti interessati;
- la nuova disciplina regolamentare dovrà prevedere idonee misure di formazione o di aggiornamento professionale nei confronti dei soggetti interessati alla rotazione.

Nei casi di avvio, nell’ambito di un ufficio, di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, l’Amministrazione provvederà comunque, in via prudenziale, a una rotazione di carattere straordinario del personale interessato <sup>48</sup>.

### **2.5.5. Incarichi vietati ai dipendenti**

La materia in epigrafe è oggetto di disciplina, in particolare, ai sensi dell’articolo 53 del d.lgs. 165/2001 nonché delle disposizioni di cui al Titolo VIII, Capo VII, del Regolamento, che qui si intendono integralmente richiamate.

La struttura organizzativa competente in materia di gestione del personale, qualora ravvisi l’esigenza di apportare modifiche al Regolamento, è tenuta a segnalarla alla Segretaria generale ai fini dei successivi adempimenti.

### **2.5.6. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi**

Ai sensi dell’articolo 15, comma 1 del d.lgs. 39/2013, il RPCT è tenuto a vigilare che siano rispettate le disposizioni del medesimo decreto legislativo relative alle condizioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Le dichiarazioni rese dagli interessati ex d.P.R. 445/2000, dovranno essere acquisite dalla struttura competente in ordine al procedimento di nomina o di affidamento di incarico, la quale provvederà, nella fase istruttoria, alla verifica della completezza e al controllo delle dichiarazioni ricevute e, una volta effettuati i dovuti riscontri, a trasmetterle, unitamente a una dichiarazione di regolarità della procedura che contenga anche l’esito delle verifiche effettuate, al RPCT, di modo che possa esercitare le funzioni di vigilanza che gli competono.

Il provvedimento di nomina o quello di conferimento dell’incarico dovrà dare puntuale indicazione, nelle premesse dello stesso, dell’attività di verifica svolta dalla struttura competente per il procedimento. Ove ne ricorrano i presupposti, il RPCT, sempre ai sensi dell’articolo 15 del d.lgs. 39/2013, dovrà contestare all’interessato l’esistenza o l’insorgenza di situazioni di inconferibilità o incompatibilità (co. 1) ed è tenuto quindi a segnalare i casi di possibile violazione della normativa in questione *“all’Autorità nazionale anticorruzione, all’Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell’esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l’accertamento di eventuali responsabilità amministrative.”* (co. 2).

Al fine di semplificare le procedure relative alle dichiarazioni annuali sull’insussistenza di cause di incompatibilità previste dall’articolo 20, comma 2 del d.lgs. 39/2013, ciascuna struttura che ha conferito l’incarico provvederà a richiedere agli interessati, entro il mese di febbraio, la dichiarazione che dovrà essere rilasciata entro quindici giorni dalla stessa richiesta. La medesima struttura procederà alla verifica della completezza e al controllo delle dichiarazioni ricevute e, successivamente, alla trasmissione delle stesse al RPCT, unitamente a una dichiarazione di regolarità della procedura che contenga anche l’esito delle verifiche effettuate.

Qualora successivamente al conferimento dell’incarico si verifichi una causa di incompatibilità, l’interessato è tenuto a darne comunicazione al RPCT entro e non oltre cinque giorni

---

<sup>48</sup>Si veda al riguardo il PNA 2019 (pag. 41) e la delibera ANAC n. 215/2019.

dall'insorgere dell'incompatibilità medesima. La segnalazione di detto adempimento è inserita, a cura della struttura che conferisce l'incarico, nel relativo provvedimento e nel contratto.

Sia le dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconferibilità rese in funzione del conferimento dell'incarico sia quelle annuali sull'insussistenza di cause di incompatibilità sono pubblicate, non oltre venti giorni dalla loro acquisizione, a cura della struttura competente in ordine al procedimento, nel sito istituzionale del Consiglio regionale, sezione Amministrazione Trasparente. Dell'avvenuta pubblicazione è data notizia al RPCT nel primo report periodico utile.

Per ultimo, si rinvia a quanto previsto sull'argomento dalla delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 833 (Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili.).

### **2.5.7. Inconferibilità e incompatibilità per nomine o atti elettivi di competenza del Consiglio regionale**

Ai sensi dell'articolo 7, comma 2 del d.lgs. 235/2012, non possono ricoprire incarichi che conseguano alla nomina o all'elezione da parte del Consiglio regionale coloro i quali si trovino nelle condizioni previste dallo stesso articolo 7, comma 1<sup>49</sup> del decreto legislativo stesso. L'eventuale atto di nomina o di elezione è nullo (co. 3 dello stesso articolo).

Le nomine di competenza del Consiglio regionale sono effettuate anche nel rispetto delle condizioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi disposte dal d.lgs. 39/2013 e da eventuali specifiche altre disposizioni normative.

La struttura competente in materia di nomine e designazioni predispone i moduli per la dichiarazione ex d.P.R. 445/2000 dell'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, accerta che siano debitamente compilati da parte dei soggetti interessati ed effettua i controlli di cui all'articolo 71 dello stesso decreto presidenziale, dando comunicazione del loro esito al RPCT. La stessa struttura cura la pubblicazione del provvedimento di nomina o elettivo nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Consiglio regionale non oltre venti giorni dalla nomina o elezione; provvede poi annualmente, entro il mese di febbraio, a richiedere agli

---

<sup>49</sup>“1. . omissis:

a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

b) coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a);

c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale;

d) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati alla lettera c);

e) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;

f) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.”.

interessati la dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità al mantenimento della carica, che dovrà essere rilasciata entro quindici giorni dalla suddetta richiesta, nonché ad effettuare i controlli di cui all'articolo 71 del d.P.R. 445/2000. Qualora successivamente all'assunzione della carica si realizzi una causa di incompatibilità, l'interessato è tenuto a darne comunicazione al RPCT entro e non oltre cinque giorni dall'insorgere dell'incompatibilità medesima.

Relativamente alle nomine dei componenti del Collegio dei revisori dei conti di cui al Capo II della l.r. 4/2013, trovano specifica applicazione le disposizioni di cui alla deliberazione dell'Ufficio di presidenza 30 luglio 2013, n. 52<sup>50</sup> e successive modifiche

### **2.5.8. Divieto di svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro ex art. 53, co. 16 ter del d.lgs. 165/2001 (cd. divieto di *pantouflage*)**

Il comma 16-ter,<sup>51</sup> dell'articolo 53 del d.lgs. 165/2001, nell'introdurre la figura della cd. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*) prevede che *"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."*

Pertanto, la struttura competente in materia di personale è tenuta a inserire nei contratti di conferimento di incarichi dirigenziali o di funzioni dirigenziali un'apposita clausola volta a dare attuazione alla norma in questione.

Inoltre, ciascun dirigente competente in relazione allo specifico processo è tenuto a inserire in ciascun contratto di attribuzione di incarichi di collaborazione o consulenza o nei bandi di gara e negli avvisi relativi ad affidamenti, anche attraverso procedure negoziate, apposita clausola per assicurare il rispetto della norma. Il soggetto nei cui confronti dovesse emergere detta condizione ostativa deve essere escluso dalla procedura di affidamento.

### **2.5.9. Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o siano destinatari di autorizzazioni o concessioni di vantaggi economici comunque denominati**

L'attività di monitoraggio di cui in epigrafe è espressamente prevista dall'articolo 1, comma 9, lettera e) della legge 190/2012. Pertanto, fermi restando gli obblighi di astensione nei casi di conflitto di interessi, il responsabile del procedimento è tenuto, prima che sia sottoscritto il contratto o adottato il provvedimento di concessione di vantaggi economici comunque denominati, ad acquisire apposita dichiarazione sostitutiva di atto notorio da parte del soggetto contraente o beneficiario circa l'eventuale esistenza di relazioni di coniugio, parentali fino al secondo grado o di affinità fino al secondo grado con dirigenti e dipendenti dell'Amministrazione.

---

<sup>50</sup> reperibile all'indirizzo:

[http://www.consiglio.regione.lazio.it/binary/consiglio/consiglio\\_atti\\_presidenza/Deliberazione\\_n\\_52\\_UdP\\_30\\_07\\_13\\_.pdf](http://www.consiglio.regione.lazio.it/binary/consiglio/consiglio_atti_presidenza/Deliberazione_n_52_UdP_30_07_13_.pdf)

<sup>51</sup> Introdotto dalla legge 190/2012.

### **2.5.10. Divieti di far parte di commissioni e di assegnazione a determinati uffici in caso di condanna penale per delitti contro la PA**

L'articolo 35 bis, comma 1 del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla legge 190/2012, stabilisce che *“Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:*

*a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*

*b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*

*c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.”*

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 39/2013, cui si rimanda, sempre a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la PA non possono essere conferiti incarichi dirigenziali né di amministratore di ente pubblico. Sul punto si vedano anche le delibere ANAC 17 aprile 2019, n. 447 (Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione – art. 3 d.lgs. n. 39/2013 – art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001 – sentenza di condanna non definitiva per delitto tentato – reati di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale – sussistenza.) e 18 dicembre 2019, n. 1201 (Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione - art. 3 d.lgs. n. 39/2013 e art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001.)

### **2.5.11. Patti di integrità**

I patti di integrità e i protocolli di legalità si identificano in una serie di condizioni o appendici contrattuali, presupposto necessario e condizionante per la partecipazione a gare e affidamenti, volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. La mancata adesione a tali patti o protocollo da luogo all'esclusione del concorrente<sup>52</sup>.

L'Ufficio di presidenza provvederà ad adottare uno schema di deliberazione di disciplina dei Patti d'integrità; tale schema sarà sottoposto a consultazione pubblica, tramite pubblicazione dello stesso testo sul sito del Consiglio regionale, prima dell'approvazione definitiva da parte dello stesso Ufficio di presidenza.

### **2.5.12. Tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti**

L'articolo 54 bis del decreto legislativo 165/2001 prevede particolari forme di tutela per il dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

---

<sup>52</sup> Sull'argomento, si veda anche l'apposito Manuale redatto da Transparency Italia, reperibile all'indirizzo: [https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2015/05/Patti\\_integrita\\_manualetto.pdf](https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2015/05/Patti_integrita_manualetto.pdf)

In tali casi, il dipendente non può essere oggetto di sanzioni o sottoposto ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati, anche indirettamente, alla denuncia.

La sua identità non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che sia assolutamente indispensabile per la propria difesa. Eventuali misure discriminatorie sono segnalate all'ANAC e al Dipartimento della Funzione pubblica dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'Amministrazione. È escluso il diritto di accesso alla denuncia.

Nel corso del 2015, l'ANAC ha dettato apposite Linee guida sull'argomento<sup>53</sup>. Tra gli aspetti in esse trattati, si ritiene utile richiamare, in questa sede, in particolare e in sintesi, quelli relativi a:

- l'oggetto della segnalazione, che comprende non solo l'intera gamma dei delitti contro la PA, *“ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo.”* (Parte II, par. 3, lett. A));
- il soggetto destinatario della segnalazione, che l'ANAC auspica venga individuato, da parte di ciascuna PA, nel RPCT<sup>54</sup>; qualora la segnalazione dovesse riguardare questi, la segnalazione potrà essere inviata direttamente all'ANAC;
- la procedura da seguire per una tutela effettiva dell'identità del segnalante, a partire dall'analisi dei rischi nella gestione delle informazioni e conseguente individuazione di misure per la gestione dei rischi medesimi;
- le azioni da intraprendere da parte del RPCT qualora ravvisi elementi di non manifesta infondatezza del fatto, quali la segnalazione:
  - al dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
  - alla struttura competente per i procedimenti disciplinari;
  - all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti e all'ANAC, in base alla rispettiva competenza;
  - al Dipartimento della Funzione pubblica.

In base alle suddette Linee guida, la tutela dell'identità segnalante deve essere assicurata anche allorché la segnalazione venga inoltrata a tali soggetti terzi. Anche nei casi di trasmissione della segnalazione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al Dipartimento della Funzione pubblica, questa deve essere effettuata evidenziando che la segnalazione proviene da un soggetto particolarmente tutelato, quanto a riservatezza dell'identità.

Tale misura è già stata attuata mediante l'avvenuta attivazione nel 2014 di un apposito indirizzo di posta elettronica le cui credenziali di accesso sono nella disponibilità esclusiva del RPCT attraverso il quale è possibile segnalare al RPCT stesso, da parte dei dipendenti, condotte illecite relative all'attività dell'Amministrazione. Il relativo documento esplicativo è pubblicato nell'intranet del Consiglio regionale<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Determinazione 28 aprile 2015, n. 6 (Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)), pubblicata nella G.U., Serie generale n. 110 del 14 maggio 2015.

<sup>54</sup> Tale auspicio si è tradotto in una espressa previsione normativa, contenuta nel comma 1 dell'articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001 così come novellato dalla l. 179/2017.

<sup>55</sup> Nella circolare in questione adottata dal RPCT viene esplicitato che *“Ai fini della gestione della segnalazione è necessario che essa sia il più possibile circostanziata, con l'indicazione di fatti riscontrabili di diretta conoscenza del demandante, di indicazioni che consentano di individuare l'autore o gli autori della condotta illecita e gli eventuali altri soggetti in grado di riferire in proposito. La segnalazione non dovrà riguardare mere rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti col superiore gerarchico o colleghi. Per garantire l'anonimato di colui che effettua la segnalazione, è stato istituito il seguente apposito indirizzo di posta elettronica [segnalazioneilleciticrl@regione.lazio.it](mailto:segnalazioneilleciticrl@regione.lazio.it), che costituisce un canale differenziato e riservato cui potrà accedere esclusivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione del Consiglio regionale. Le*

Si evidenzia, poi, che a seguito della modifica del richiamato articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001, operata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, le segnalazioni in argomento possono essere inoltrate da parte dei dipendenti pubblici anche direttamente all'ANAC. A tal fine l'Autorità ha messo a disposizione un apposito applicativo sul proprio sito istituzionale all'indirizzo:

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>

Come già anticipato al paragrafo 1.1., con l'approvazione della legge 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato) si è esteso anche al settore privato l'istituto del whistleblowing.

L'articolo 1 di tale legge riguarda le PPAA e modifica la precedente disciplina di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001.

In virtù di tale novella legislativa, sono previste, in particolare, consistenti sanzioni amministrative<sup>56</sup> nei confronti dei responsabili degli atti discriminatori ed è a carico della PA dimostrare che le misure in questione non siano da ricondursi alla segnalazione effettuata dal dipendente.

In sostanza, la riforma dell'istituto accorda ancora maggiori protezioni al whistleblower contro le ritorsioni riconducibili alla segnalazione: il segnalante non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Il segnalante licenziato ha diritto a essere reintegrato nel posto di lavoro e al risarcimento del danno. Le tutele sono escluse ove, anche con sentenza di primo grado, sia accertata la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione.

La tutela in questione, originariamente accordata al solo dipendente pubblico, viene a essere estesa anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della PA.

In considerazione di quanto sopra detto, e comunque al fine di incrementare e rendere il più efficiente e sicuro possibile questo canale di comunicazione con le "vedette civiche", come sono stati efficacemente definiti i soggetti che segnalano illeciti ai sensi della normativa richiamata, si prevede di adottare entro l'anno 2021, su proposta del RPCT, una regolamentazione più specifica e dettagliata del processo di gestione delle segnalazioni che contempli anche il ricorso a strumenti di crittografia.

## 2.6. Ulteriori misure e iniziative

Quali ulteriori misure e iniziative per la prevenzione della corruzione, si ritiene che:

- l'individuazione dei componenti le commissioni di concorso per l'assunzione o per la progressione verticale di personale nonché quella dei collaudatori dovrà sempre avvenire tra gli iscritti alle rispettive sezioni dell'albo istituito ai sensi dell'articolo 305 del Regolamento. L'iscrizione dei componenti delle commissioni di concorso nell'albo dovrà avvenire all'esito di una scrupolosa verifica dei titoli dei candidati che aspirano a esservi inseriti;

---

*segnalazioni così pervenute saranno oggetto di verifica da parte del Responsabile della Prevenzione della corruzione, anche attraverso l'audizione del segnalante e di altri soggetti in grado di riferire nel merito. Le segnalazioni anonime non saranno prese in alcuna considerazione, a meno che riguardino fatti di particolare gravità e siano corredate da elementi circostanziati. Resta ferma la personale responsabilità penale e/o disciplinare del segnalante nei casi di utilizzazione impropria o strumentale dell'istituto oggetto della presente comunicazione."*

<sup>56</sup> Sul procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, si veda la Deliberazione ANAC 30 ottobre 2018, n. 1033.

- i nominativi dei soggetti relativi al campione sul quale devono essere effettuate le verifiche di cui all'articolo 71 del d.P.R. 445/2000 circa la veridicità delle dichiarazioni rese ai sensi dello stesso decreto presidenziale devono sempre essere individuati a seguito di sorteggio effettuato dalla struttura competente per lo specifico procedimento. La data, l'ora e il luogo prescelti per l'operazione del sorteggio dovranno essere comunicati da tale struttura al RPCT, con un preavviso di almeno tre giorni;
- piena attuazione del principio di rotazione dei componenti le commissioni di gara per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture;
- tutti i dipendenti sono tenuti a prestare particolare attenzione e cura alla gestione del contenzioso, correlato ad attività riferibili a competenze loro attribuite o delegate, che dovesse coinvolgere, a qualsiasi titolo, il Consiglio regionale.

### **2.6.1. Misure per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 75/2017**

Il decreto del Ministero dell'Interno 25 settembre 2015 (Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione)<sup>57</sup>, attuativo del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione), prevede che ogni PA debba definire procedure interne volte a garantire l'efficacia della rilevazione di operazioni sospette che, qualora rilevate, dovranno essere tempestivamente segnalate all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF).

Ai sensi dell'articolo 6 di tale decreto ministeriale, dette procedure interne devono specificare le modalità con le quali i diversi uffici di ciascuna PA trasmettano a un determinato soggetto della stessa – denominato “Gestore” – le informazioni in questione.

L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con deliberazione 13 giugno 2017, n. 75, ha dato seguito a tali previsioni, prevedendo, tra l'altro, che *“ciascun dirigente o incaricato di funzioni dirigenziali ogni qual volta abbia ragionevole motivo ... di sospettare l'avvenuto compimento o il tentativo di compimento di operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo sia tenuto ad inviare una relazione al Gestore, individuato nel Responsabile per la prevenzione della corruzione, contenente tutti gli elementi in possesso del segnalante, al fine di consentire una verifica nel merito da parte dello stesso Gestore. Le ragioni del sospetto possono essere desunte da qualsiasi circostanza conosciuta dal segnalante in ragione delle funzioni esercitate o acquisite e deve basarsi su una valutazione complessiva.”*

L'obbligo di segnalazione al Gestore consegue a un'attenta analisi sia di aspetti correlati al soggetto – ovvero ai soggetti – nei confronti del quale (o dei quali) è realizzata l'operazione a contenuto economico sia di aspetti inerenti a modalità e circostanze oggettive che caratterizzano l'operazione stessa.

A seguito della segnalazione del dirigente, il Gestore, quale soggetto incaricato per la valutazione e la trasmissione delle segnalazioni all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), ha facoltà di richiedere al segnalante e ad altri dirigenti ulteriori elementi o precisazioni

---

<sup>57</sup> Pubblicato sulla GU, Serie generale, n. 233 del 7 ottobre 2015.

ritenuti necessari per valutare se sussistano i presupposti per la segnalazione ai sensi dell'articolo 7 del citato decreto ministeriale.

Con un'apposita circolare interna pubblicata nella sezione Intranet – prot. RI n. 2902 del 27 luglio 2017 – il RPCT ha fornito una serie di indicazioni agli uffici per favorire la corretta applicazione degli adempimenti sopra menzionati.

In materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, nel corso del 2017 è stato approvato il decreto legislativo 25 luglio 2017, n. 90, in attuazione della direttiva (UE) 2015/849, che sostanzialmente riscrive, ampliandone i contenuti, il d.lgs. 231/2007, attuativo della precedente direttiva antiriciclaggio.

## **2.6.2. Le attività e le misure di prevenzione da adottare in generale in relazione agli affidamenti di lavori, servizi e forniture**

Quello dei contratti pubblici è, senza ombra di dubbio, uno dei settori dell'azione amministrativa più "vulnerabili" rispetto al diffondersi di fenomeni corruttivi, sia per gli interessi economici che ruotano intorno ad una commessa pubblica sia per la possibilità di distorsione della concorrenza, con la conseguenza di intaccare il rapporto di fiducia governanti-governati.

L'Anac dedica particolare attenzione alle problematiche inerenti il settore degli appalti pubblici, riferendo la necessità di un'analisi accurata, in ragione delle criticità ricorrenti riscontrate, ovvero:

- assenza di una visione strategica complessiva del processo di approvvigionamento;
- assenza di un'adeguata analisi di contesto interno ed esterno con riferimento all'area specifica;
- assenza di un'appropriata descrizione del processo, mediante articolazione delle fasi, rilevanti ai fini dell'esatta individuazione del rischio e delle connesse misure di prevenzione.

Pertanto, partendo da una autoanalisi organizzativa attraverso la realizzazione della mappatura di tutti i processi dell'Amministrazione, nell'ambito della specifica Area di rischio "Contratti Pubblici" sono stati identificati i seguenti processi:

1. *Affidamento di lavori, servizi e forniture. Procedure aperte, ristrette e negoziate, previa pubblicazione del bando di gara, sotto e sopra la soglia comunitaria;*
2. *Affidamento di lavori, servizi e forniture. Procedure negoziate, senza previa pubblicazione del bando di gara, sotto la soglia comunitaria;*
3. *Adesioni a convenzioni Consip/MePA ;*
4. *Beni/Servizi in appalto: rinnovi e proroghe, (ambito residuale rispetto alle procedure di cui sopra).*

I suddetti processi sono suddivisi, in coerenza con le indicazioni a tal proposito contenute nel predetto PNA/2015, nelle seguenti fasi: "programmazione" – "progettazione" – "selezione del contraente" – "verifica aggiudicazione e stipula del contratto" - "esecuzione del contratto" e "rendicontazione del contratto", che si riportano di seguito:

### **a) Fase di programmazione** ex articolo 21 del d.lgs. 50/2016, ai sensi del quale:

- "Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio....." (comma 1);

- nel programma triennale dei lavori pubblici devono essere inseriti i lavori che abbiano un valore stimato pari o superiore a 100 mila euro (comma 3)<sup>58</sup>;
- nel programma biennale di forniture e servizi sono inseriti gli acquisti di beni e servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro (comma 6).

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con decreto 16 gennaio 2018, n. 14 (*Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali.*), entrato in vigore il 24 marzo 2018, ha dato attuazione alle richiamate disposizioni dell'articolo 21 del d.lgs. 50/2016 e ad esso si rinvia con riferimento alle modalità di redazione, approvazione, aggiornamento e modifica sia del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale che del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi nonché relativamente agli obblighi informativi e di pubblicità.

Pertanto, in questa fase della programmazione relativa agli acquisti di beni e servizi – partendo dal monitoraggio, a cura del competente RUP, della scadenza dei contratti di appalto in essere al fine di evitare il ricorso a proroghe o al rinnovo degli stessi – dovrà essere prestata “*particolare attenzione ai processi di analisi e definizione dei fabbisogni*”, in modo da evitare l'insorgenza di urgenze.

In tale ottica, ciascuna struttura a responsabilità dirigenziale che preveda di dover effettuare delle acquisizioni di beni e servizi nel corso dell'anno successivo dovrà darne indicazione – unitamente a tutte le informazioni correlate – in un documento da inviare annualmente, entro il 30 settembre, al direttore del relativo Servizio il quale, dopo averle vagliate, provvede a trasmetterle al direttore del Servizio Amministrativo, nella sua veste – come sopra accennato - di referente della programmazione in argomento.

Questi, acquisite le valutazioni di competenza da parte del dirigente competente in materia di bilancio, provvede a redigere, entro il 15 ottobre, le proposte degli atti di programmazione di cui sopra da sottoporre all'esame dell'Ufficio di presidenza per la relativa adozione entro il mese di dicembre.

A seguito di eventuali sopraggiunte esigenze al momento della programmazione non prevedibili, è possibile effettuare nel corso dell'anno aggiornamenti sulla programmazione eseguita.

b) **fase di progettazione:** in tale fase rientrano, in particolare, i sottoprocessi relativi all'analisi di mercato (propedeutica anche all'individuazione dei contenuti tecnici e alla predisposizione del capitolato e dei documenti di gara), alla nomina del RUP, alla determinazione a contrarre (con l'individuazione, tra l'altro, della procedura di scelta del contraente, del criterio di aggiudicazione – offerta economicamente più vantaggiosa o prezzo più basso – e dei criteri per l'attribuzione del punteggio), alla definizione dell'importo contrattuale e dei requisiti per la partecipazione alla gara e all'approvazione dello schema di contratto.

Tra le diverse misure ritenute necessarie per gestire i suddetti sottoprocessi a rischio, si evidenziano, tra le altre:

- l'adozione di specifici criteri per determinare il valore stimato dell'acquisizione, comprendendo nello stesso anche la previsione di spesa che discende dall'applicazione di misure tese a prevenire illeciti trattamenti dei dati personali nel caso in cui l'aggiudicatario dell'appalto sia individuato

---

<sup>58</sup> Per gli anni 2019, 2020 e 2021 si possono avviare le procedure di affidamento della progettazione e dell'esecuzione nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo) ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 55 del 2019 e dell'art. 13, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 183 de 2020

come responsabile esterno del trattamento in quanto chiamato a trattare dati della e per conto della stazione appaltante, ossia del titolare del trattamento;

- il rispetto del divieto di frazionamento dell'importo contrattuale;
- l'obbligo del RUP di astenersi in caso di conflitto di interessi, acquisendo la relativa dichiarazione;
- l'accorpamento di prestazioni omogenee;
- la redazione di determine a contrarre adeguatamente motivate in ordine alla scelta della procedura e ai criteri di aggiudicazione ed ai criteri valutativi;
- il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei casi di acquisti di lavori, servizi/forniture non standardizzati o non caratterizzati da elevata ripetitività;
- l'utilizzo di clausole standard con riguardo alle garanzie a corredo dell'offerta, alla tracciabilità dei flussi finanziari e alle modalità di pagamento.

Con specifico riferimento alle acquisizioni di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, si ritiene opportuno evidenziare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), le pubbliche amministrazioni diverse da quelle centrali e periferiche dello Stato *“sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici ..... ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure ....”*.

Pertanto, nell'eventualità di acquisizione di beni e servizi per un importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario che non possa avvenire tramite i menzionati mercati elettronici o sistemi telematici, il relativo provvedimento dirigenziale dovrà puntualmente dar conto dei motivi che hanno impedito di seguire tale procedura.

A far data dal 24 settembre 2019, il Consiglio regionale per la gestione delle gare di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario si avvale della piattaforma di e-procurement regionale denominata S.TEL.LA (“Sistema Acquisti Telematici Regione Lazio”) che gestisce l'intera procedura di gara, comprese le comunicazioni con i concorrenti e le eventuali richieste di accesso agli atti.

- c) **fase di selezione del contraente:** i sottoprocessi ascrivibili a questa fase attengono, in particolare, alla pubblicazione del bando, alla fissazione del termine per la presentazione delle offerte, al trattamento e alla custodia dei documenti attinenti la gara, alla nomina della commissione di gara, alla verifica dei requisiti di partecipazione, alla gestione delle sedute di gara, alla valutazione delle offerte e verifica di eventuali anomalie, alla proposta di aggiudicazione, all'eventuale annullamento o revoca della gara. Tra le misure ritenute necessarie e già adottate, per quanto concerne le procedure negoziate, si evidenzia la necessità del più scrupoloso rispetto del principio di rotazione degli operatori economici, evitando in tal modo anche il consolidamento di rapporti solo con alcuni di essi. Con determinazione del Direttore del Servizio Amministrativo 4 novembre 2020, n. A00755 è stato adottato il *“Disciplinare per l'istituzione e la gestione dell'Albo Telematico”*, che l'Amministrazione si riserva di consultare per l'effettuazione di indagini di mercato e per l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, relativi a lavori, servizi e forniture, nel rispetto dei principi di cui all'art. 30, comma 1 del d.lgs. 50/2016.

Altre misure adottate sono:

- l'informatizzazione del sistema di protocollazione delle offerte;
- la contestualità della trasmissione degli inviti e delle richieste di informazioni complementari;

- la scelta, all'interno di appositi elenchi istituiti con il Regolamento, dei componenti delle commissioni giudicatrici sul presupposto del possesso da parte degli stessi di specifici requisiti di professionalità e dell'assenza di condizioni di incompatibilità, nonché di conflitti di interesse, anche solo potenziale, ai sensi della vigente normativa.

d) **fase di verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto:** attengono a tale fase, in particolare, la verifica dei requisiti generali e speciali di partecipazione (ex artt. 80 e 83 d.lgs. 50/2016) in capo all'aggiudicatario ai fini della stipula del contratto, l'effettuazione delle comunicazioni riguardanti i mancati inviti e le esclusioni, la formalizzazione dell'aggiudicazione e la stipula del contratto.

Il d.lgs. 50/2016 non prevede specifiche indicazioni sui tempi e modalità delle verifiche sulle dichiarazioni sostitutive rese dai concorrenti sul possesso dei requisiti di partecipazione. ANAC, prima con i Comunicati del Presidente del 26 ottobre 2016 e dell'8 novembre 2017, che sostituisce il primo, ha fornito una serie di indicazioni rimettendo, in sostanza, la disciplina sui controlli dei partecipanti alle gare all'autonoma determinazione della stazione appaltante.

e) **fase di esecuzione del contratto:** ai fini dei rischi corruttivi rilevano particolarmente le eventuali modifiche del contratto originario, l'autorizzazione dell'affidamento in subappalto o in cottimo, l'ammissione delle varianti, la verifica delle disposizioni in materia di sicurezza, con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o al Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI), la verifica della corretta esecuzione dei contratti e i conseguenti pagamenti.

In particolare, attraverso la scrupolosa vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti, il direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), potrà formulare contestazioni in caso di inadempienze da parte del soggetto aggiudicatario, così da poter procedere all'applicazione delle penali o alla richiesta della risoluzione in danno del contratto.

f) **fase di rendicontazione del contratto:** comporta la verifica, da parte del collaudatore ovvero del responsabile del procedimento, della conformità o regolare esecuzione dell'opera o della prestazione<sup>59</sup>.

### **2.6.3. Le Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in attuazione del d.lgs. 50/2016**

Il d.lgs. 50/2016, ha demandato all'ANAC l'adozione di una serie di linee guida volte a disciplinare più in dettaglio una serie di istituti o di previsioni a carattere generale in esso presenti. Conseguentemente, l'ANAC ha adottato le seguenti Linee guida, alcune delle quali successivamente aggiornate:

- Linee guida n. 1, recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", adottate con Delibera 14 settembre 2016, n. 973, aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera 21 febbraio 2018, n. 138;
- Linee guida n. 2, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", adottate con Delibera 21 settembre 2016, n. 1005, aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera 2 maggio 2018, n. 424;
- Linee guida n. 3, "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni", adottate con Delibera 26 ottobre 2016, n. 1096, aggiornate al D. lgs. n. 56/2017 con delibera 11 ottobre 2017, n. 1007;

---

<sup>59</sup> Idem nota precedente.

- Linee guida n. 4, recanti “Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”, adottate con Delibera 26 ottobre 2016, n. 1097, aggiornate al D. lgs. n. 56/2017 con delibera 1° marzo 2018, n. 206; aggiornate al d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con legge 14 giugno n. 55, limitatamente ai punti 1.5, 2.2, 2.3 e 5.2.6., con delibera 10 luglio 2019, n. 636;
- Linee guida n. 5, recanti “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”, adottate con Delibera 16 novembre 2016, n. 1190, aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera 10 gennaio 2018, n. 4;
- Linee guida n. 6, recanti “Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all’art. 80, comma 5, lett. c) del Codice”, adottate con Delibera 16 novembre 2016, n. 1190, aggiornate al d.lgs. 56/2017 con delibera 11 ottobre 2017, n. 1008;
- Linee guida n. 7, recanti “Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016”, adottate con Delibera 15 febbraio 2017, n. 235, aggiornate al d.lgs. 56/2017 con delibera 20 settembre 2017, n. 951;
- Linee guida n. 8, recanti “Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili”, adottate con Determinazione 13 settembre 2017, n. 950, ;
- Linee guida n. 9, recanti “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato».”, adottate con Delibera 28 marzo 2018, n. 318;
- Linee guida n.10, recanti “Affidamento del servizio di vigilanza privata”, adottate con Delibera 23 maggio 2018, n. 462;
- Linee guida n. 11, recanti “Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all’articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell’Unione europea.”, adottate con delibera 4 luglio 2018, n. 614, aggiornate al decreto legge 18 aprile 2019 n. 32 convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55 con delibera 26 giugno 2019, n. 570;
- Linee guida n. 12, recanti “Affidamento dei servizi legali”, adottate con Delibera 24 ottobre 2018, n. 907;
- Linee Guida n. 13, recanti “La disciplina delle clausole sociali”, adottate con Delibera 13 febbraio 2019, n. 114;
- Linee Guida n. 14, recanti “Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato”, adottate con Delibera 6 marzo 2019, n. 161;
- Linee Guida n. 15, recanti "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici", adottate con Delibera 5 giugno 2019, n. 495.

Un riferimento particolare merita il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, (c.d. d.l. “*Semplificazioni*”), così come convertito con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che ha introdotto significative novità in materia di procedure per gli affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture, in un’ottica di snellimento e semplificazione delle stesse, sia pure a efficacia temporalmente limitata al 31 dicembre 2021, al fine di rispondere all’esigenza di imprimere una

forte accelerazione alla realizzazione di investimenti sul territorio, a sostegno del contrasto all'emergenza sanitaria dovuta a Covid-19.

#### 2.6.4. Le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Si evidenzia che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha adottato, il 18 settembre 2013, un "vademecum", rivolto alle stazioni appaltanti, per identificare e segnalare all'Autorità stessa eventuali anomalie comportamentali che possono costituire indizio della presenza di fenomeni anticoncorrenziali e illeciti.

Il vademecum pone l'accento sul fatto che gli accordi anticoncorrenziali aventi a oggetto gare per l'affidamento di appalti pubblici, oltre a rappresentare delle infrazioni alle regole della concorrenza, comportano una lievitazione dei costi per lavori o forniture e comportano quindi un danno diretto per l'intera collettività. Anche per tale motivo, le intese anticoncorrenziali in gara sono assoggettate non solo a sanzioni amministrative nei confronti delle imprese ma anche a sanzioni penali nei confronti delle persone fisiche.

Secondo l'Autorità, i fenomeni anticoncorrenziali si presentano soprattutto in particolari contesti di mercato caratterizzati da:

- a) pochi concorrenti;
- b) concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e dimensione;
- c) prodotti omogenei;
- d) perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese;
- e) appalto ripartito in più lotti dal valore economico simile.

Inoltre, le manifestazioni di comportamenti anticoncorrenziali possono assumere le seguenti fattispecie:

- **boicottaggio della gara**, che si caratterizza per la mancata presentazione di offerte da parte di una o più imprese al fine di prolungare il contratto con il fornitore abituale o di far ripartire pro quota il lavoro o la fornitura tra tutte le imprese interessate al contratto. Le principali manifestazioni che potrebbero essere indizio di questa strategia sono le seguenti:
  - nessuna offerta presentata;
  - presentazione di un'unica offerta o di un numero di offerte comunque insufficiente per procedere all'assegnazione dell'appalto (quando la stazione appaltante stabilisce un numero minimo per la regolarità della gara);
  - presentazione di offerte tutte caratterizzate dal medesimo importo (soprattutto quando le procedure di gara fissate dalla stazione appaltante prevedono in queste circostanze l'annullamento della gara o la ripartizione dell'appalto pro quota);
- **offerte di comodo**, che rappresentano una pratica particolarmente diffusa di turbativa d'asta, finalizzata a conferire un'apparente regolarità concorrenziale alla gara e a celarne l'innalzamento dei prezzi di aggiudicazione (es. offerte presentate dalle imprese non aggiudicatrici, che si caratterizzano per importi palesemente troppo elevati, ovvero offerte contenenti condizioni particolari e quindi inaccettabili per la stazione appaltante, così da determinarne l'esclusione). Una sequenza di gare in cui risulti aggiudicataria sempre la stessa impresa può poi destare il sospetto che i concorrenti presentino offerte di comodo;
- **subappalti o ATI (Associazione Temporanea d'Imprese)**, si possono prestare a un uso distorto dal momento che sono anche idonei a favorire la spartizione del mercato o addirittura della singola commessa. Un indizio di tale meccanismo spartitorio può essere rinvenuto laddove imprese, singolarmente in grado di partecipare a una gara, scelgono di astenersi in vista di un successivo subappalto o optano per la costituzione di un'ATI. L'evidenza della possibilità di partecipazione autonoma a una gara può essere tratta dalla storia delle

precedenti aggiudicazioni. Particolarmente sospetti sono i casi nei quali un'impresa decida inizialmente di partecipare a una gara, ritirando l'offerta in un secondo momento, per poi risultare beneficiaria di un subappalto relativo alla medesima gara;

- **segnali di allarme nelle modalità di partecipazione all'asta.** Può accadere che gli aderenti a un cartello presentino le domande di partecipazione all'asta con modalità tali da tradire la comune formulazione. È questo il caso di:
  - comuni errori di battitura;
  - stessa grafia;
  - riferimento a domande di altri partecipanti alla medesima gara;
  - analoghe stime o errori di calcolo;
  - consegna contemporanea, da parte di un soggetto, di più offerte per conto di differenti partecipanti alla medesima procedura di gara.

### **3. Monitoraggio sull'attuazione delle misure per la prevenzione della corruzione**

Tutti i dirigenti sono chiamati a vigilare sull'applicazione delle misure di prevenzione e a fornire - su richiesta del RPCT - specifiche informazioni in merito allo stato di attuazione delle medesime, tenuto conto di quanto previsto, in relazione alla singola misura, come indicatore di monitoraggio.

Inoltre, il RPCT provvede due volte l'anno – di norma entro il mese di maggio ed entro quello di novembre – a richiedere alle direzioni dei Servizi, mediante la somministrazione di appositi questionari, specifiche informazioni in merito all'attuazione delle misure di prevenzione, da restituire debitamente compilati allo stesso RPCT entro venti giorni dalla ricezione o il diverso termine indicato dallo stesso.

Ulteriori e diverse modalità di verifica, inclusa la richiesta di esibizione di atti/documenti nonché di ulteriori informazioni relative alle modalità di riscontro dell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione potranno essere individuate dal RPCT, anche in un'ottica di controllo della veridicità di quanto dichiarato nei questionari.

La mancata trasmissione di quanto previsto nel presente paragrafo entro il termine previsto ovvero la sua trasmissione incompleta, costituiscono elemento di valutazione della performance organizzativa e individuale. Inoltre, come sottolineato nel PNA *“la mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del responsabile della prevenzione da parte dei soggetti obbligati in base alle disposizioni del PTPC è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente.”*

Le risultanze dei monitoraggi sono trasmesse all'OIV e alla Segretaria generale, oltre che alla direzione interessata.

### **4. Diffusione di buone pratiche e valori**

L'Amministrazione tutta dovrà essere coinvolta in un'azione volta a far emergere i positivi valori dell'agire amministrativo secondo i principi che la Costituzione detta per le PPAA, ponendo nel giusto risalto quelle novità derivanti dalle continue riforme che negli ultimi anni hanno prospettato un cambio di passo nel loro agire, prima fra tutte la “trasparenza”, da intendersi ormai come accessibilità totale alla conoscenza del funzionamento e dell'attività della PA.

È quindi auspicabile che l'Amministrazione, attraverso i propri canali di comunicazione istituzionale e di informazione, divulghi anche all'esterno quelle buone prassi instauratesi che possano contribuire a innalzare il livello di fiducia dei cittadini verso la PA.

## **5. Disciplina della procedura per l'aggiornamento annuale del PTPCT**

Ai fini dell'aggiornamento del PTPCT, ciascun dirigente trasmette annualmente, entro il 15 ottobre, alla Segretaria generale ovvero al direttore del Servizio, in base alla ripartizione delle competenze, le proprie proposte relative all'individuazione dei processi per i quali è prefigurabile il rischio di corruzione, unitamente alle misure ritenute più idonee a prevenire l'insorgere dei relativi fenomeni.

Tali proposte sono vagliate, in base alle rispettive competenze, dalla Segretaria generale ovvero dal direttore del Servizio e quindi trasmesse, con eventuali altre indicazioni, al RPCT entro il 15 novembre.

Il RPCT, sulla base delle proposte pervenute, trasmette entro il 15 dicembre alla Segretaria generale l'aggiornamento del PTPC per la successiva trasmissione all'Ufficio di presidenza affinché possa essere autorizzato l'avvio della consultazione aperta, da effettuarsi mediante pubblicazione nel sito istituzionale del documento per una durata valutata come congrua a tal fine.

Lo schema del PTPCT è inviato all'OIV costituito presso il Consiglio regionale e, sulla base di una valutazione discrezionale del RPCT, alle associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali nonché a eventuali altri portatori di interessi collettivi.

L'Ufficio di presidenza, terminata la fase di consultazione aperta e acquisito il parere dell'OIV, adotta la deliberazione recante l'aggiornamento del PTPCT entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Detta deliberazione dà atto del regolare svolgimento della procedura.

Come espressamente richiesto dal PNA, il PTPCT, una volta adottato, dovrà essere ampiamente pubblicizzato sia all'esterno che all'interno dell'Amministrazione.

Oltre alla sua pubblicazione nel sito istituzionale dell'Amministrazione, attraverso i canali di cui la stessa dispone per la comunicazione istituzionale e l'informazione, sarà data tempestiva notizia ai mezzi di informazione dei principali contenuti e degli elementi di novità del PTPCT.

Il RPCT cura la trasmissione, via mail, del PTPCT a tutti i dipendenti, illustrandone con una nota di presentazione gli aspetti salienti ed evidenziando i doveri e le responsabilità che da esso discendono nei confronti di tutti i soggetti che operano presso il Consiglio regionale.

Il PTPCT, su proposta del RPCT, può essere modificato anche nel corso d'anno allorché siano state accertate significative violazioni delle norme in materia di anticorruzione ovvero a seguito di mutamenti sostanziali nell'assetto organizzativo del Consiglio regionale tali da richiedere una revisione, nonché in tutti gli altri casi in cui, a seguito di incontri informativi annuali sull'aggiornamento del PTPCT medesimo, dovessero emergere improcrastinabili esigenze di modifica di esso.

## Sezione II

### MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA TRASPARENZA

#### 6. La Trasparenza

La nozione di trasparenza è definita dall'articolo 1, comma 1 del d.lgs. 33/2013 e successive modifiche, a termini del quale *“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”*.

L'estrema rilevanza che il legislatore statale attribuisce a tale aspetto dell'azione delle PA<sup>60</sup> è desumibile dal fatto che essa *“costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione...”*<sup>61</sup>. Ciò comporta che la disciplina di detta “materia” rientra negli ambiti di competenza *“esclusiva”* della legge statale<sup>62</sup>.

Come ha affermato, più precisamente, la Corte costituzionale con la sentenza 10/2010 relativa proprio alla competenza dello Stato in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni, non si tratta di una materia in senso stretto, *“bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”*.

Nella previsione del legislatore la trasparenza concorre, quindi, ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrando il diritto a una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

L'ANAC nel PNA 2019, approvato con deliberazione 13 novembre 2019, n. 1064, ha ribadito il ruolo di primo piano attribuito alla trasparenza non soltanto per realizzare una buona amministrazione, ma anche, e specialmente, come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito della vita pubblica, come stabilito dall'articolo 1,

---

60 La determinazione dell'ANAC n. 12/2015, avente per oggetto l'aggiornamento del PNA, qualifica la trasparenza come uno degli assi portanti della politica anticorruzione impostata dalla legge 190/2012.

61 Art. 1, co. 15 della legge 190/2012.

62 Ne consegue, come chiarito dalla Corte costituzionale in diversi suoi pronunciamenti, la legge regionale può intervenire in tali ambiti di spettanza dello Stato mediante norme più rigorose rispetto alle finalità perseguite da quelle statali.

comma 36 L. 190/2012 dal quale si evince che i contenuti del d.lgs. 33/2013 *“integrano l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione”*.

A partire dall’adozione del d.lgs. 33/2013, si è registrato nel nostro ordinamento un progressivo ampliamento dei confini della trasparenza, a cui forse però non ha fatto seguito una completa e parallela percezione che l’attuazione degli obblighi di pubblicazione non costituisce un mero adempimento burocratico, ma un passaggio essenziale per una piena ed effettiva conoscibilità dell’azione amministrativa. Tale obiettivo, ha osservato l’ANAC nel PNA 2019, deve essere perseguito anche attraverso il rispetto dei criteri di qualità delle informazioni da pubblicare, indicati nell’articolo 6 del d.lgs.33/2013 (e ribaditi anche dall’Autorità medesima con la delibera n. 1310/2016), vale a dire: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

Com’è noto, nel corso del 2016, è stato approvato il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in attuazione di una delle deleghe conferite dal Parlamento al Governo mediante la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

L’articolo 7 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza) della legge delega 124/2015, aveva infatti stabilito che il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, dovesse adottare *“uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall’articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190”* nonché di ulteriori principi e criteri direttivi previsti nella disposizione stessa (co. 1).

Si ritiene opportuno evidenziare come già lo Statuto regionale, all’articolo 6, comma 4, contenga un’importante affermazione del principio di trasparenza sostanziale, stabilendo che la Regione operi affinché sia garantito *“...il diritto all’informazione e alla fruizione dei mezzi di comunicazione di massa e delle reti informatiche.”*

Il successivo progressivo affermarsi, a livello di legislazione statale, della trasparenza come principio informatore dell’agire pubblico, è stato, nel tempo, recepito dal legislatore regionale in particolare agli articoli 11, 12 e 13 della legge regionale 16 marzo 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle amministrazioni regionali. Modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6).

Più specificamente, tali articoli della legge regionale, in attuazione dell’articolo 11 del d.lgs. 150/2009 (da ultimo abrogato dall’art. 53, co. 1, lett. i) del d.lgs. 33/2013), hanno disciplinato l’obbligo, per la Regione e gli enti pubblici da essa dipendenti, rispettivamente di approvazione del programma triennale per la trasparenza e l’integrità (da intendersi oggi come sezione nell’ambito del PTPCT), di pubblicazione nei siti istituzionali dei provvedimenti amministrativi e delle informazioni sui soggetti operanti nella pubblica amministrazione e di organizzazione negli stessi siti di una specifica area dedicata alle tematiche della trasparenza dell’azione amministrativa.

Inoltre, la legge regionale 28 giugno 2013, n.4 (Disposizioni urgenti di adeguamento

all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione) ha disciplinato, sia pure in via provvisoria nelle more della “*legge regionale in materia di trasparenza*”, il controllo diffuso sugli eletti e sugli amministratori nonché sulla provenienza e l'uso delle risorse ai gruppi consiliari, disponendo l'obbligo di pubblicazione nel sito istituzionale del Consiglio regionale di tutta una serie di correlati dati (cfr., in particolare, artt. 7, 11, 12 e 15). Sull'argomento si richiamano anche le prescrizioni di cui alla legge regionale 6 agosto 2015, n. 12 (Disposizioni a tutela della legalità e della trasparenza nella Regione Lazio), descritte nel successivo paragrafo 6.2.

Tornando al Codice della Trasparenza, identificato nel d.lgs. 33/2013, è da rimarcare come esso, relativamente ai “*dati, informazioni e documenti*” che le pubbliche amministrazioni “*non hanno l'obbligo di pubblicare*” e di cui dispongono autonomamente la pubblicazione nel proprio sito istituzionale, offra un criterio di discrezionalità molto ampio.

Peraltro, come sottolinea l'aggiornamento del PNA dell'agosto 2016, “*la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi in obiettivi organizzativi ed individuali...la mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 19, c. 5, lett. b), del d.l. 90/2014*”<sup>63</sup>.

In conformità con tale previsione, nei successivi paragrafi 9. e 10 sono individuati i “*dati ulteriori*” che l'Amministrazione ha ritenuto di pubblicare nel proprio sito, al fine di assicurare ancora maggiori livelli di trasparenza.

Nel d.lgs. 33/2013, inoltre, è riaffermata e sottolineata la necessità che vi sia un collegamento fra la programmazione strategica e operativa dell'Amministrazione, contenuta nel Piano della performance o negli analoghi strumenti di programmazione, e gli obiettivi di trasparenza indicati nel programma triennale per la trasparenza e l'integrità. In altri termini, occorre vi sia un coordinamento e una integrazione fra gli ambiti relativi alla performance e alla trasparenza, affinché le misure contenute nel PTPCT diventino obiettivi organizzativi e individuali da inserire nel piano della prestazione e dei risultati dell'Amministrazione (performance).

Certamente, la novità di maggiore rilievo introdotta dal d.lgs. 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) in materia di trasparenza è il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, che si aggiunge ai diritti di accesso già previsti dall'ordinamento e, in particolare, si affianca all'accesso civico semplice normato dall'articolo 5, comma 1, d.lgs. 33/2013. Mediante questa nuova figura di accesso civico il diritto alla trasparenza diviene la regola generale e la sua limitazione è ammissibile solo in casi determinati, individuati dalla legge. Le amministrazioni sono detentrici di un patrimonio di informazioni che secondo i principi del nuovo decreto Freedom of Information Act (di seguito FOIA) deve essere accessibile a tutti i cittadini in quanto il rafforzamento della trasparenza, estesa alla conoscenza anche di atti non soggetti a pubblicazione obbligatoria, è funzionale a realizzare forme di diffuse di controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche ed una efficace forma di contrasto anche nei confronti di condotte illecite nella

---

<sup>63</sup> Esso prevede che l'ANAC “*salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.*”.

pubblica amministrazione.

Nell'applicazione concreta degli istituti di trasparenza è necessario quindi operare una attenta valutazione di tutti gli interessi in gioco. La Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sul bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali e quello al libero accesso dei dati e delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono “...contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato” (cfr. C.Cost., sentenza n. 20/2019).

In materia di protezione dei dati personali il complesso delle regole è stato innovato dall'entrata in vigore del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito RGPD) e, successivamente, all'interno dell'ordinamento statale con le novelle introdotte dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, che ha adeguato alle disposizioni del RGPD il d.lgs. 196/2003.

Soffermandoci brevemente sul RGPD, risulta utile evidenziare come lo stesso abbia affermato alcuni importanti e per certi aspetti innovativi principi, di seguito elencati, che hanno una loro rilevanza anche rispetto al tema del bilanciamento tra il “principio di necessità” nel trattamento dei dati personali (c.d. “principio di pertinenza e non eccedenza”) e il “principio di trasparenza e di pubblicità” dell'attività amministrativa e, più specificatamente, la “*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*” ai sensi dell'articolo 1, comma 1 del d.lgs. 33/2013-

- “**principio di responsabilizzazione (accountability)**”, in base al quale il titolare del trattamento di dati personali<sup>64</sup> ha il compito di mettere in atto “*misure tecniche e organizzative adeguate per garantire, ed essere in grado di dimostrare, che il trattamento è effettuato conformemente ...*” allo stesso RGPD, tenuto conto “*della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche*” (art. 24, par. 1.);
- “**principio privacy by design**”, secondo il quale la protezione dei dati personali deve essere assicurata fin dalla fase di ideazione e progettazione di un trattamento. Da tale principio consegue che, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento che in quello di effettuazione dello stesso, il titolare è tenuto a mettere “*in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del [RGPD] e tutelare i diritti degli interessati.*” (art. 25, par. 1.);
- “**principio privacy by default**”, a termini del quale devono essere trattati, per impostazione predefinita (*by default*), solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del

---

<sup>64</sup> Ai sensi dell'articolo 4 del RGPD si intende: per “*dato personale*”, ... “*qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale*” (par. 1., n. 1)); per “*trattamento*”, ... “*qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione*” (par. 1., n. 2)); per “*titolare del trattamento*”, ... “*la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; ...*” (par. 1., n. 7)).

trattamento (art. 25, par. 2.). Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità;

- “**principio di valutazione di impatto del trattamento**”, in applicazione del quale, prima di procedere a un trattamento dei dati personali che presenti rischi elevati per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento effettua una valutazione dell'impatto sulla protezione dei dati stessi (art. 35). L'individuazione del rischio connesso al trattamento, la sua valutazione in termini di origine, natura, probabilità e gravità risulta infatti strettamente funzionale alla definizione delle migliori prassi per attenuare il rischio stesso. Tale valutazione si impone, ad esempio, quando si procede al trattamento, su larga scala, delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1 (*ex* dati sensibili) ovvero di dati relativi a condanne penali e a reati di cui all'articolo 10 (*ex* dati giudiziari) del RGPD.

In aggiunta a detti principi, il RGPD ha introdotto pure alcune significative novità, come la previsione di codici di condotta (art. 40) e di meccanismi di certificazione della protezione dei dati personali nonché di sigilli e marchi di protezione degli stessi (art. 42), vale a dire strumenti utilizzabili per documentare la conformità con il RGPD stesso dei trattamenti effettuati. La certificazione in parola – che è volontaria e accessibile tramite una procedura trasparente, non riduce la responsabilità del titolare del trattamento dei dati personali riguardo all'osservanza degli obblighi stabiliti dal RGPD e lascia impregiudicati i compiti e i poteri delle autorità di controllo competenti a norma degli articoli 55 o 56 dello stesso – può essere rilasciata, dai soggetti di cui agli articoli 43, 51 e 68 del RGPD stesso, per un periodo massimo di tre anni ed è rinnovabile alle stesse condizioni purché continuino a essere soddisfatti i requisiti pertinenti (art. 63).

A conclusione di questo spedito e sommario esame dei principi e delle novità previsti dal RGPD, si osserva come lo stesso abbia in special modo:

- riaffermato:
  - gli elementi fondanti il trattamento dei dati personali (art. 5): liceità, correttezza e trasparenza; limitazione delle finalità (determinatezza, esplicitezza e legittimità delle stesse); minimizzazione (adeguatezza, pertinenza e limitatezza); esattezza, aggiornamento e cancellazione; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza (sicurezza);
  - le condizioni che rendono lecito il trattamento dei dati personali (art. 6), ovverosia la base giuridica per il trattamento stesso (consenso dell'interessato, esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte, obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento, salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica, esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento, perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi);
- prescritto alcuni adempimenti connessi agli stessi principi – obbligatori per tutte le pubbliche amministrazioni – e, tra questi, figurano l'istituzione e la tenuta del “Registro delle attività di trattamento dei dati personali” e del “Registro delle violazioni dei dati personali” (c.d. registro dei *data breach*) nonché l'individuazione della figura del RPD.

Il Consiglio regionale, nella prima fase di applicazione del RGPD, allo scopo di adeguarsi alle previsioni in esso contenute, si è dotato di un nuovo assetto organizzativo *privacy* e di correlati strumenti attuativi attraverso gli atti in appresso elencati:

- deliberazione dell'Ufficio di presidenza 9 maggio 2018, n. 40, con la quale, in particolare, è

- stato formulato l'indirizzo alla Segretaria generale di procedere alla nomina del RPD e all'istituzione del "Registro delle attività di trattamento dei dati personali" e del "Registro delle violazioni dei dati personali";
- determinazione della Segretaria generale 21 maggio 2018, n. 344 (Adempimenti ex regolamento (UE) 2016/679. Deliberazione dell'Ufficio di presidenza 9 maggio 2018, n. 40. Nomina del responsabile della protezione dei dati personali (RPD).), con la quale, in particolare, si è provveduto a nominare il RPD e ad attribuire allo stesso le relative funzioni;
  - determinazione della Segretaria generale 24 maggio 2018, n. 349, con la quale sono stati istituiti i predetti registri;
  - deliberazione dell'Ufficio di presidenza 12 giugno 2018, n. 60, con la quale, in conformità con il RGPD, è stato ridefinito l'organigramma privacy del Consiglio regionale attraverso apposite modifiche al regolamento di organizzazione dello stesso e sono state approvate le Linee guida per il trattamento dei dati personali;
  - la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 27 febbraio 2019, n. 39, con la quale sono state apportate delle modifiche all'organigramma privacy e alle Linee guida per il trattamento dei dati personali così come definiti con la deliberazione di cui al precedente capoverso, trasferendo in particolare alcune competenze dalla Segretaria generale alla Direttrice del Servizio prevenzione della corruzione, Trasparenza;
  - le determinazioni, già richiamate nel paragrafo 2.3.5., rispettivamente di affidamento, ai sensi del d.lgs. 50/2016, del servizio di Responsabile della protezione dei dati personali a un operatore economico e di nomina del RPD espressione dello stesso.

Ritornando alla normativa in materia, con l'entrata in vigore del d.lgs. 101/2018 di adeguamento del d.lgs. 196/2003 alle previsioni del RGPD. Le novelle normative introdotte dal d.lgs. 101/2018, benché rilevanti, lasciano sostanzialmente inalterato il regime dei limiti alla trasparenza come risultante dal d.lgs. 33/2013, che verrà esaminato nel successivo paragrafo.

Nel rinviare al sito del Garante per la protezione dei dati personali l'eventuale approfondimento della normativa europea e statale in materia di privacy, preme qui illustrare brevemente il richiamato percorso di adeguamento organizzativo che si è dato nella stessa materia il Consiglio regionale.

Con la riportata deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 60/2018 e successive modifiche si è, in particolare, stabilito che:

- "Titolare del trattamento" – ossia il soggetto che determina le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali effettuati dalle diverse strutture organizzative del Consiglio regionale – è il Consiglio regionale;
- "Delegati al trattamento" – ossia coloro che effettuano qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi di automazione e applicate ai dati personali o insiemi di dati personali – sono i dirigenti e i titolari di incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, ossia coloro che esercitano le competenze di amministrazione e gestione, ciascuno per la parte di propria competenza. Relativamente alle strutture di diretta collaborazione degli organi istituzionali, degli organi di controllo e garanzia e degli organi politici di cui all'articolo 3 del Regolamento, i rispettivi Delegati al trattamento sono individuati dalle pertinenti disposizioni dello stesso;
- "Persone autorizzate al trattamento", sono i dipendenti formalmente autorizzati al trattamento di dati personali dai Delegati al trattamento, con specifica individuazione dell'ambito del trattamento consentito, sul presupposto dell'assegnazione alla relativa struttura organizzativa;
- "Responsabili esterni del trattamento", sono i soggetti terzi prestatori di servizi, scelti dal Titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 28 del RGPD e nel rispetto della normativa in

materia di contratti pubblici, che presentino garanzie sufficienti per mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate, in modo tale che il trattamento soddisfi i requisiti dello stesso RGPD e garantisca la tutela dei diritti degli interessati. Essi assumono le stesse funzioni dei Delegati al trattamento, sottoscrivendo un contratto di prestazione di servizi che li obbliga all'osservanza delle prescrizioni disposte dal RGPD;

- “Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)”, è il soggetto (persona fisica o giuridica) chiamato a svolgere i compiti e le attività previsti dall'articolo 39 del RGPD nonché quelli ulteriori stabiliti con il provvedimento di nomina o con atto successivo ovvero ancora con la documentazione di gara in caso di affidamento a termini del d.lgs. 50/2016 a un operatore economico del relativo servizio, compiti e attività da eseguirsi nei termini e con le modalità di cui all'articolo 38 dello stesso;
- “Gruppo di Lavoro Privacy”, è un organismo, da costituire con apposito provvedimento della Direttrice del Servizio Prevenzione della corruzione, Trasparenza sentita la Segretaria generale, preposto allo svolgimento di compiti operativi di analisi, gestione e soluzione dei problemi applicativi del RGPD nonché all'individuazione di soluzioni tecniche tese a prevenire e contrastare i rischi connessi alla sicurezza informatica correlati alla protezione dei dati personali. I suoi componenti, scelti tra i dipendenti in servizio presso il Consiglio regionale o altre pubbliche amministrazioni ovvero tra soggetti esterni all'Amministrazione, in ragione della intersectorialità, interdisciplinarietà e integrazione funzionale dei compiti che lo stesso è chiamato a svolgere (che interessano trasversalmente tutte le strutture in cui si declina l'organizzazione del Consiglio regionale) devono possedere specifiche competenze e professionalità in materia di protezione dei dati personali.

Nell'ambito del presente paragrafo della presente sezione si ritiene opportuno evidenziare come l'Ufficio di presidenza abbia deliberato, nei relativi piani triennali della prestazione e dei risultati del Consiglio regionale degli obiettivi operativi, attribuiti ai dirigenti apicali competenti *ratione materiae*, che sicuramente vanno nella direzione della trasparenza delle attività in coerenza con il dettato del d.lgs. 33/2013 e hanno punti di contatto con la tutela della privacy.

Ci si riferisce, in particolare:

- alla procedura di standardizzazione degli atti amministrativi del Consiglio regionale, formalizzata con determinazione della Segretaria Generale 2 agosto 2019, n. 720 (“Disciplina degli atti amministrativi e gestionali del Consiglio regionale. Linee guida e approvazione frontespizi. Revoca determinazione 11 giugno 2015, n. 392 e relativi allegati”);
- all'elaborazione di linee guida funzionali alla predisposizione di un codice di condotta ex art. 40 del RGPD.

Il primo dei due obiettivi muove evidentemente dalla consapevolezza che la produzione di buoni atti amministrativi, di atti che si ispirino in particolare ai principi di chiarezza, completezza e coerenza logica e giuridica, sia il modo migliore per assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, il primo e decisivo passo per assicurare la trasparenza, tenuto conto che la PA “parla”, si esprime attraverso atti amministrativi.

Un testo amministrativo, infatti, se per un verso deve essere linguisticamente fruibile, accessibile, intellegibile, nei limiti ovviamente consentiti dalla complessità dei suoi contenuti, per un altro deve contenere gli elementi essenziali, sotto il profilo fattuale e giuridico, sui quali si fonda e che lo rendono sostenibile.

In tal senso, la “trasparenza” costituisce:

- una pratica che dovrebbe accompagnare e interessare l’intero processo di formazione di un atto<sup>65</sup> e non un adempimento che si colloca solo a chiusura della stesura dello stesso;
- non solo un presupposto per realizzare la buona amministrazione, ma anche una misura diretta a contrastare la corruzione, a promuovere l’integrità, la cultura della legalità e la partecipazione dei cittadini nello svolgimento dell’attività pubblica<sup>66</sup>.

Il più recente piano della performance 2020-2022, adottato con deliberazione dell’Ufficio di presidenza 10 aprile 2020, n. 52, nella costante prospettiva di un miglioramento dell’Amministrazione sotto il profilo dell’innalzamento del proprio livello di trasparenza, di prevenzione della corruzione e di una sempre maggiore apertura e partecipazione dei cittadini, ha previsto, nell’ambito della linea di indirizzo 2 “Un Consiglio trasparente e digitale”, l’obiettivo strategico 2.1 “Efficientamento, informatizzazione e trasparenza dei processi e dei procedimenti”. Tale obiettivo, in linea con la puntuale attuazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, è stato articolato in una serie di obiettivi operativi finalizzati:

- a promuovere una sempre maggiore partecipazione diretta dei cittadini al processo legislativo attraverso il ricorso a strumenti di democrazia diretta;
- ad accrescere il livello di conoscenza delle attività istituzionali del Consiglio;
- ad avviare percorsi finalizzati all’adozione di sistemi certificati di gestione per la prevenzione della corruzione;
- a regolamentare le modalità di effettuazione dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive di cui al d.P.R. 445/2000 e il rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati personali.

Il secondo obiettivo, invece, è quello del codice di condotta, ossia di uno strumento attraverso cui l’Assemblea elettiva regionale può dotarsi di un proprio sistema di regole e *best practices*, in termini di approccio metodologico e soluzioni operative, funzionali a un adeguato trattamento dei dati personali da parte dei consiglieri regionali rispetto alle finalità perseguite con lo stesso e quindi, per altri versi, utile sia ad attenuare il rischio connesso al trattamento che per dimostrare il rispetto degli obblighi in ordine alla protezione dei dati personali.

Si ritiene, inoltre, che tale strumento possa concorrere ad aumentare la fiducia nel/la certezza del diritto in materia, ma pure, attraverso una maggiore trasparenza delle attività di trattamento, ad accrescere la fiducia degli “interessati” (intesi nell’accezione particolare del termine ossia come

---

65 Con la conseguenza che le accortezze redazionali in ordine alla scelta di inserirvi dati personali dovrebbero variare a seconda che vi sia o meno un obbligo di pubblicazione dello stesso.

66 Emblematici, in tal senso, alcuni pronunciamenti della Consulta (tra le altre, la sent. n. 20/2019) secondo cui, da un lato, con l’entrata in vigore della legge 190/2012, la trasparenza amministrativa è stata “*elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione*” e, da un altro, con le novelle introdotte dal d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013, si è registrata una ulteriore estensione degli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di “*tutelare i diritti dei cittadini*” e “*promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa*”.

persone fisiche identificate o identificabili i cui dati vengono trattati) nei confronti dei consiglieri regionali che trattano loro dati personali (in occasione ad esempio della presentazione di atti di sindacato ispettivo e di indirizzo politico o dell'accesso a documenti/informazioni) e dunque, in sostanza, sotto tale ultimo profilo, un modo per rafforzare il rapporto democratico tra il cittadino e i rappresentanti del corpo elettorale.

È evidente che il codice di condotta, anche alla luce delle disposizioni ex articolo 40 del RGPD, potendo costituire un obiettivo comune a tutte le assemblee elettive regionali e concernendo una questione istituzionale e operativa di certo rilievo, troverebbe naturale sede di esame, confronto ed elaborazione in seno all'apposito tavolo tecnico della "Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome". In tale sede, infatti, la sintesi delle diverse esperienze e delle migliori prassi/pratiche potrebbe facilitare la stesura di un documento coerente e condiviso, cosa questa già capitata per documenti analoghi come, sempre in materia di trattamento e protezione dei dati personali, per il "Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari" – di cui all'allegato A alla deliberazione del Consiglio regionale 4 marzo 2015, n. 3 – che peraltro necessiterebbe ora di essere aggiornato per effetto delle sopravvenute disposizioni del RGPD e del d.lgs. 196/2003, così come novellato dal d.lgs. 101/2018.

## **6.1 Referenti per la trasparenza**

La Segretaria generale e i Direttori dei Servizi individuano, con proprio atto di organizzazione, relativamente alle strutture che a essi fanno riferimento, un Referente per la trasparenza.

Fermi restando i doveri e le responsabilità in capo alla dirigenza, i Referenti per la trasparenza collaborano con i responsabili della struttura preposta, per ragioni di materia, alla trasmissione dei documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione, ai fini della verifica della rispondenza degli stessi:

- ai requisiti di completezza, tempestività e qualità di cui agli artt. 6 e 8 d.lgs. 33/2013,
- alle caratteristiche di apertura del formato di cui all'articolo 7 del decreto medesimo,
- alla tutela dei dati personali trattati ai fini della pubblicazione.

I Referenti per la trasparenza collaborano con il RPCT per il riscontro delle attività di monitoraggio periodico sugli obblighi di pubblicazione da questi effettuata. In particolare, sentito il responsabile della struttura preposta alla trasmissione dei dati, i Referenti forniscono informazioni in merito all'attuazione di tutte le prescrizioni concernenti gli obblighi di pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente previsti dal presente PTPCT. Qualora vengano a conoscenza del perdurare del mancato o non corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, hanno il dovere di segnalarlo al RPCT ed al Direttore del proprio Servizio.

In caso di mancata designazione dei Referenti per la trasparenza, i loro compiti restano in capo ai rispettivi Direttori dei Servizi.

I nominativi dei Referenti per la trasparenza sono pubblicati nella sezione intranet del Consiglio regionale del Lazio.

## **6.2 Tipologia dei documenti, dei dati e delle informazioni oggetto di pubblicazione: individuazione delle strutture organizzative competenti alla trasmissione e pubblicazione**

Nell'Allegato 4 sono individuati i contenuti degli obblighi di pubblicazione e la tempistica per l'aggiornamento dei documenti, dati e informazioni nonché riportati i riferimenti normativi ed esplicitata la riferibilità o meno al Consiglio regionale degli obblighi previsti, in considerazione delle sue competenze istituzionali. La tabella di cui all'Allegato 4 è sviluppata secondo una proiezione triennale.

In attuazione di quanto prescritto dalla legge regionale 12/2015, dovranno inoltre essere pubblicate, in un'apposita sezione del sito denominata "Anagrafe pubblica dei consiglieri regionali", per ciascun consigliere, ivi compreso il Presidente della Regione, le informazioni, i dati e i documenti indicati all'articolo 2, comma 3 della legge regionale stessa e che di seguito si richiamano:

- a) copia della dichiarazione relativa a cariche e incarichi per cui vige il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, di cui all'articolo 4, comma 6, della l.r. 4/2013;
- b) copia della dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659, relativa agli eventuali contributi ricevuti;
- c) lista di elezione e gruppo consiliare di appartenenza;
- d) elenco delle proposte di legge e di deliberazione consiliare, degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo, presentati e sottoscritti;
- e) quadro delle presenze alle sedute del Consiglio regionale e delle commissioni consiliari, con indicazione dei soggetti sanzionati ai sensi dell'articolo 1, comma 9, della l.r. 4/2013;
- f) voti espressi in Aula mediante votazione nominale.

In conformità con quanto stabilito dall'articolo 10, comma 1 del d.lgs. 33/2013, l'Allegato 4 consente poi di individuare i soggetti responsabili per la trasmissione del documento, dato o informazione per il quale esiste uno specifico obbligo di pubblicazione. Il responsabile della trasmissione è generalmente individuato nel dirigente responsabile della struttura che ha formato o detiene il documento, dato o informazione<sup>67</sup>. Il dirigente è quindi responsabile della completezza, della veridicità, della tempestività e dell'aggiornamento dei dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria. Inoltre, in base al richiamato organigramma privacy, il dirigente che richiede la pubblicazione di atti o informazioni che contengano dati personali, in quanto delegato al trattamento di quei dati, è tenuto anche alla tutela degli stessi.

Per lo svolgimento delle attività allo stesso attribuite, il responsabile della trasmissione del dato si avvale del Referente per la trasparenza del proprio Servizio, secondo quanto previsto al paragrafo 6.1.

Il Dirigente responsabile della struttura denominata "Ufficio Banche dati, Pubblicazioni, Trattamento dei dati personali e Tutela della privacy" provvede alla trasmissione della documentazione oggetto di pubblicazione al responsabile del data entry, individuato – in base al vigente contratto di servizio – nella società a controllo pubblico e in house ai sensi del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) LazioCrea S.p.A.. Fanno eccezione quegli atti per i quali la struttura competente *ratione materiae* provvede direttamente.

Alcune tipologie di documenti, dati e informazioni, quali ad esempio quelli concernenti i consiglieri regionali ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. 33/2013, dovranno essere inviati

---

<sup>67</sup> Ai sensi dell'art. 43, co. 3 del d.lgs. 33/2013 *"I dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge"*.

dall'interessato al responsabile della trasmissione, il quale dovrà poi provvedere a trasmettere il dato, il documento o l'informazione al soggetto incaricato del data entry.

### 6.3 Limiti alla trasparenza derivanti dalla tutela dei dati personali

Preliminarmente rispetto al tema di cui in epigrafe, va osservato che per espressa disposizione del d.lgs. 101/2018 (art. 22, co. 2) che, come ricordato, ha adeguato al RGPD il d.lgs. 196/2003, a partire dal 25 maggio 2018 le espressioni “dati sensibili” e “dati giudiziari” di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e) dello stesso d.lgs. 196/2003, ovunque ricorrano, si intendono riferite rispettivamente alle categorie particolari di dati di cui all'articolo 9 e ai dati di cui all'articolo 10 del RGPD medesimo.

Inoltre, ai sensi dello stesso d.lgs. 101/2018, dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo “... i rinvii alle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, abrogate dal presente decreto, contenuti in norme di legge e di regolamento, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del .. [RGPD] .. e a quelle introdotte o modificate dal presente decreto, in quanto compatibili” (art. 22, co. 6) e “A decorrere dal 25 maggio 2018, i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali continuano ad applicarsi, in quanto compatibili con il .. [RGPD] .. e con le disposizioni del presente decreto” (art. 22 co. 4).

È in particolare rispetto agli ex dati sensibili e giudiziari che il procedimento di selezione dei dati personali suscettibili di diffusione (pubblicazione) deve essere particolarmente accurato.

Sul punto, risulta opportuno sottolineare come anche il d.lgs. 33/2013, dopo la riforma di cui al d.lgs. 97/2016, all'articolo 7 bis stabilisca 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” (co. 4).

Tale articolo, inoltre, ribadisce che l'obbligo di pubblicazione porta con sé un regime – diffusione attraverso i siti istituzionali, riutilizzo, indicizzazione, rintracciabilità – che non si applica agli ex dati sensibili e giudiziari (co. 1), in ragione di un sistema mitigato di trasparenza per essi previsto. Tali dati, in ogni caso, non sono suscettibili di riutilizzo, indicizzazione e rintracciabilità e la loro pubblicazione è ammessa purché (ed esclusivamente se) in presenza di una valutazione della loro “indispensabilità” rispetto alle finalità dell'obbligo di trasparenza.

È evidente, comunque, che bilanciare, contemperare al meglio il diritto all'informazione dei cittadini (esigenze conoscitive) e il diritto alla riservatezza degli interessati (esigenze di riserbo)<sup>68</sup> non è agevole e, in taluni casi, praticamente impossibile.

La concreta individuazione di un criterio di bilanciamento può partire dal diverso concetto di persona tenuto presente rispettivamente dalle norme poste a tutela della protezione dei dati personali e da quelle tese a garantire la trasparenza amministrativa. Nel primo caso, rileva la dimensione individuale della persona, nel secondo la sua dimensione civica.

Più specificatamente, si può affermare che la necessità di bilanciare trasparenza e *privacy* – che, è bene ricordarlo, sono due diritti che realizzano principi e valori di rango costituzionale e quindi trovano inevitabilmente nella legislazione il punto di equilibrio e di corretto rapporto – vede nella “pertinenza” il criterio applicabile in generale ai dati personali e nella “indispensabilità” quello invece applicabile ai dati personali che si configurano come giudiziari o sensibili, fatta eccezione, con riferimento a quest'ultimi, per i dati genetici, biometrici e relativi alla salute, per i quali vi sono limiti più condizionanti, incluso il divieto espresso di diffusione.

---

68 Cioè il diritto di questi a non far rivelare informazioni sul proprio conto, in una dimensione di limite alla libertà di espressione e allo stesso diritto all'informazione.

Così premessi e delineati i termini della questione, si comprende come in verità trasparenza e *privacy* – pur in un equilibrio composito e mobile, complesso e non sempre pacifico – non necessariamente confliggono e sono sicuramente complementari, nel senso che ognuno dei due diritti – quello del cittadino a controllare l'altrui dimensione civica (pubblica) e quello della persona fisica di vedere tutelata la propria dimensione individuale (privata) – costituisce limite dell'altro e, insieme, contribuiscono reciprocamente alla loro rispettiva definizione.

Di sicuro, un termine di raffronto essenziale è costituito dalle “*Linee Guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in documenti e atti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*”, di cui alla deliberazione 15 maggio 2014, n. 243<sup>69</sup> del Garante per la protezione dei dati personali, di seguito rispettivamente Documento e Garante.

Nel Documento, il Garante, dopo aver tra l'altro precisato che “*anche in presenza di un obbligo di pubblicità è consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti sia realmente necessaria e proporzionata al raggiungimento delle finalità perseguite dall'atto (c.d. “principio di pertinenza e non eccedenza” .....)*...”, con riferimento ai dati sensibili e giudiziari<sup>70</sup> afferma che per essi occorre evitare “*la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo*”.

Tale misura di garanzia, che è di carattere generale e, per certi aspetti, di natura preventiva e cautelativa<sup>71</sup>, è diretta evidentemente ad assicurare – attraverso un “filtro” e la conseguente sottrazione degli ex dati sensibili e giudiziari alla reperibilità sulla rete e quindi al loro riutilizzo da parte dei motori di ricerca – “*accessi maggiormente selettivi e coerenti con le finalità di volta in volta sottese alla pubblicazione, garantendo ..... la conoscibilità sui siti istituzionali delle informazioni che si intende mettere a disposizione*”.

Si tratta di una misura che per definizione minimizza la diffusione/divulgazione dei dati personali raccolti e successivamente trattati e, coerentemente con le finalità di volta in volta sottese alla pubblicazione, per un verso garantisce la conoscibilità sul sito istituzionale delle informazioni pubblicate e, per un altro, impedisce una indiscriminata, incondizionata e massiva ricercabilità e riutilizzabilità delle stesse.

Ma rispetto all'argomento analizzato, dal Documento affiora anche un'altra importante indicazione, di natura metodologica<sup>72</sup> e invero ricavabile in via deduttiva, secondo cui è compito di chi è preposto al trattamento dei dati personali procedere – previo accertamento della determinatezza, legittimità ed esplicitezza delle finalità e quindi dei presupposti per i quali gli stessi vengono raccolti e successivamente trattati – a una attenta lettura degli atti e dei documenti che li includono e quindi alla verifica, caso per caso, della pertinenza e/o della indispensabilità della loro diffusione.

Tale “regola” o “pratica” che si voglia, implica pertanto una valutazione della pertinenza e/o indispensabilità della diffusione/divulgazione dei dati personali in riferimento alla finalità per la quale sono trattati, che, come si ricordava, nella fattispecie in discorso consiste in una finalità

---

69 Le Linee guida sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014 e sono reperibili al seguente indirizzo: <http://194.242.234.211/documents/10160/0/La+trasparenza+sui+siti+web+della+PA+-+Linee+guida+del+Garante.pdf>

70 In ragione del fatto che sono protetti da un quadro di garanzie particolarmente stringente e posto che debbano essere previamente verificati, caso per caso, i presupposti e l'indispensabilità della loro diffusione da parte di soggetti pubblici.

71 A ben vedere, sotto tale profilo il Documento per certi aspetti mette a nudo il contrasto tra i paradigmi dell'amministrazione aperta ex 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) e quelli della *privacy* ex d.lgs. 196/2003, contrasto che forse si palesa anche come di tipo culturale e che, rispetto a detta normativa, vede con riferimento ai dati personali le più rilevanti contrapposizioni tra: riutilizzo per qualsiasi finalità e principi di finalità/necessità; indicizzazione e pericolo di decontestualizzazione/riorganizzazione “distorta” restituita dal motore di ricerca web; completezza e non eccedenza/pertinenza.

72 Valida anch'essa – fatti salvi gli specifici obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in materia di trasparenza amministrativa – negli altri casi in cui si effettuino attività di diffusione dei dati personali nel sito istituzionale per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità individuate dalla relativa normativa di riferimento.

qualificata di interesse pubblico rilevante, vale a dire l'esigenza di assicurare l'esercizio di diritti politici e il rispetto del principio di pubblicità dell'attività istituzionale di organi politici.

Per quanto concerne, invece, la pubblicazione di dati, informazioni e documenti ulteriori (non individuati, quindi, dal d.lgs. 33/2013 o da altre specifiche norme di legge o di regolamento), la stessa è possibile “*nel rispetto dei limiti indicati dall'articolo 5 bis<sup>73</sup>, procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti*” (art. 7 bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013), cioè oscurando il nominativo e le altre informazioni riferite all'interessato che ne possano consentire, anche indirettamente, l'identificazione.

#### **6.4 Decorrenza e durata della pubblicazione**

Per quanto concerne la tempistica di ciascuna pubblicazione, vige l'indicazione riportata in relazione a ciascun specifico obbligo di cui all'Allegato 4 del presente PTPCT, in conformità con la normativa vigente.

A tal proposito, come indicato dalle LINEE GUIDA Trasparenza, di cui alla Delibera Anac n. 1310/2016, “*con l'art. 6, co. 3 del d.lgs. 97/2016 viene inserito, ex novo, nel d.lgs. 33/2013 il Capo I-Ter – «Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti», con l'intento di raccogliere al suo interno anche gli articoli dedicati alla qualità delle informazioni (art. 6); ai criteri di apertura e di riutilizzo dei dati, anche nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali (artt. 7 e 7-bis); alla decorrenza e durata degli obblighi di pubblicazione (art. 8); alle modalità di accesso alle informazioni pubblicate nei siti (art. 9).*”

*In tal senso si ribadisce, anzitutto, l'importanza di osservare i criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 33/2013: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.*

---

73 Si riporta di seguito il testo dell'articolo 5-bis (Esclusioni e limiti all'accesso civico) del d.lgs. 33/2013:

“1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative.”

*Nelle more di una definizione di standard di pubblicazione sulle diverse tipologie di obblighi, da attuare secondo la procedura prevista dall'art. 48 del d.lgs. 33/2013 con lo scopo di innalzare la qualità e la semplicità di consultazione dei dati, documenti ed informazioni pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" si ritiene opportuno fornire, sin da subito, le seguenti indicazioni operative:*

*1. esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione: l'utilizzo, ove possibile, delle tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta, infatti, il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati, assicurando agli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" la possibilità di reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili;*

*2. indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione: si ribadisce la necessità, quale regola generale, di esporre, in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione trasparente", la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.*

Restano in ogni caso valide le informazioni fornite dall'Autorità nell'Allegato 2 alla Delibera Civit n. 50/2013, in ordine ai criteri della qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperti.

Si precisa tuttavia che l'obbligo di tenere il dato aggiornato non comporta necessariamente la sua modifica alla scadenza, essendo a volte sufficiente controllare che l'informazione già pubblicata risulti ancora attuale, come ad esempio capita per i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative.

Ciò premesso, in relazione al presente PTPCT, in tutti i casi in cui nella Tabella di cui all'Allegato 4 allo stesso sia presente la locuzione "Aggiornamento tempestivo", questa sarà da intendersi quale termine, per la pubblicazione, di venti giorni decorrenti dal momento in cui il documento, dato o informazione rientri nella disponibilità della struttura competente.

Ove sia previsto l'aggiornamento "trimestrale", "semestrale" o "annuale", la pubblicazione deve avvenire entro i venti giorni successivi alla scadenza rispettivamente del trimestre, del semestre o dell'annualità.

Laddove la normativa non indichi specificamente la tempistica per l'aggiornamento, deve intendersi che questo debba avvenire tempestivamente (in tal senso il citato Allegato 2 alla Delibera Civit 50/2013 fa riferimento alla prescrizione contenuta nell'art. 8, co. 1 del d.lgs. 33/2013).

Ai sensi dell'articolo 8, co. 3 del d.lgs. 33/2013, i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria in base alla normativa vigente devono restare pubblicati per un periodo di cinque anni, decorrenti dall'1 gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e, comunque, fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2 (relativo al personale politico, agli amministratori e ai dirigenti) e 15, comma 4 (relativo ai collaboratori o consulenti) dello stesso decreto legislativo. Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili mediante l'istituto dell'accesso civico.

Secondo previsto dall'art. 8, co. 3-bis, introdotto dal d.lgs. 97/2016, è ammessa la possibilità che ANAC, anche su proposta del Garante per la protezione dei dati personali, fissi una durata di pubblicazione inferiore al quinquennio basandosi su una valutazione del rischio corruttivo, nonché delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso presentate. L'Autorità si riserva di adottare indicazioni al riguardo, a seguito dell'implementazione dei nuovi obblighi e del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato.

## 6.5 Accesso civico

La più rilevante novità apportata dal d.lgs. 97/2016 al testo originario del d.lgs. 33/2013 è rappresentata dall'introduzione del nuovo accesso civico generalizzato, che consente a qualsiasi soggetto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti, individuati nell'articolo 5 bis<sup>74</sup> dello stesso d.lgs. 33/2013.

Prima di tale modifica, l'accesso civico consentiva, sempre a qualsiasi soggetto, unicamente di richiedere alla PA di provvedere alla pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni che questa avesse omesso di effettuare a fronte di specifici obblighi in tal senso.

Tale possibilità di svolgere un ruolo di controllore sull'attività della PA è stata oggi estesa al buon andamento complessivo della PA attraverso *“forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* (art. 5, co. 2 del d.lgs. 33/2013).

A differenza di quanto previsto dalla legge 241/1990, l'accesso civico generalizzato non presuppone alcun interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al dato o al documento oggetto di accesso.

Il nuovo accesso civico, come si è detto, è potenzialmente esercitabile in ordine a qualsiasi dato o documento di cui l'amministrazione ha la disponibilità, ancorché non prodotto da essa, ma trova delle eccezioni e dei limiti rappresentati dall'esigenza di salvaguardare sia interessi pubblici sia interessi privati, che verrebbero a essere pregiudicati qualora la conoscenza di determinati dati o documenti fosse indiscriminatamente alla portata di chiunque (art. 5 bis del d.lgs. 33/2013) ovvero nei casi in cui la richiesta si palesi manifestamente irragionevole, come quando la documentazione richiesta è particolarmente copiosa e diversificata, al punto che per renderla disponibile richiederebbe un'attività di elaborazione (anche in termini di eventuale oscuramento o anonimizzazione dei dati personali in essa contenuti) laboriosa e onerosa per l'Amministrazione, sotto il profilo delle risorse interne che occorrerebbe impiegare, tale dunque da comprometterne il suo buon funzionamento.

Il nuovo articolo 5 del d.lgs. 33/2013 disciplina anche le modalità con le quali può essere richiesto il riesame al RPCT della decisione di diniego dell'accesso ovvero presentare ricorso al difensore civico avverso la stessa (rispettivamente commi 7 e 8).

Si evidenzia che, ai sensi dell'articolo 46 del d.lgs. 33/2013, *“il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5 bis”*, come anche l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, *“costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

In materia di accesso civico l'ANAC ha adottato, con delibera 28 dicembre 2016, n. 1309, le *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”*.

Successivamente sull'argomento è intervenuta anche la Circolare n. 2/2017 del Ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, che tratta specificamente i seguenti aspetti: le modalità di presentazione della richiesta, gli uffici competenti, i tempi di decisione, i controinteressati, i rifiuti non consentiti, il dialogo con i richiedenti e, infine, il registro degli accessi.

La circolare, che è rivolta a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 nonché alle Autorità indipendenti, ribadisce il principio della *“tutela preferenziale dell'interesse a conoscere”* che comporta, in caso di dubbi sull'applicazione di limiti o esclusioni, la *“prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare”*. Sempre in

---

<sup>74</sup> Si veda la precedente nota n. 52.

base a tale principio, “*qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall’amministrazione come richiesta di accesso generalizzato.*”.

La circolare, ancora, rivolge un fermo invito alle amministrazioni a instaurare un “dialogo cooperativo” con il richiedente. Anche nei casi in cui la richiesta sia massiva o irragionevole l’amministrazione dovrebbe far rilevare il problema e invitare conseguentemente il richiedente a ridefinire l’istanza.

Le raccomandazioni operative contenute in tale circolare sono state di recente integrate con quelle contenute nella circolare n. 1/2019 del Ministro per la pubblica amministrazione ed attengono ai seguenti profili:

- criteri applicativi di carattere generale;
- regime dei costi;
- notifica ai controinteressati;
- partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame;
- termine per proporre l’istanza di riesame;
- strumenti tecnologici di supporto.

## **7. Monitoraggio e vigilanza sull’attuazione degli obblighi di trasparenza**

Il RPCT, avvalendosi della propria struttura di collaborazione e dell’Ufficio relazioni con il pubblico (URP), svolge attività di monitoraggio e di verifica circa l’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, al fine di assicurare, anche mediante l’adozione di direttive, la qualità dei dati pubblicati.

In particolare, ogni trimestre, il RPCT effettua delle verifiche sulle sottosezioni di Amministrazione Trasparente, che possono interessare uno o più sottosezioni della stessa. In ciascuna sessione di controllo sono comunque monitorate almeno una o più sottosezioni che prevedano la pubblicazione di dati concernenti l’erogazione di benefici economici o erogazione di somme o che comportino l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie da parte di ANAC in caso di totale o parziale inadempimento.

Nel caso in cui siano riscontrati inadempimenti o irregolarità nella pubblicazione dei documenti, dati e informazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, il RPCT provvede a darne comunicazione formale al Referente per la trasparenza del Servizio competente secondo le modalità indicate al paragrafo 6.1., assegnando un termine massimo di quindici giorni per l’adempimento; decorso infruttuosamente tale termine, procede, ai sensi dell’articolo 43, comma 5 del d.lgs. 33/2013,

Al termine di ciascun quadrimestre è effettuata comunicazione all’OIV relativamente agli esiti delle attività di monitoraggio effettuate e agli eventuali riscontri da parte delle strutture coinvolte.

## **8. Compiti dell’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) in relazione agli obiettivi di trasparenza**

Ai sensi dell’articolo 44 del d.lgs. 33/2013, l’OIV verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della prestazione e dei risultati (Performance). Le informazioni e i dati relativi all’attuazione degli obblighi di trasparenza sono valutati dall’OIV ai fini della misurazione delle prestazioni, sia a livello organizzativo che individuale, dei dirigenti.

## 9. Misure ulteriori per la trasparenza

Come già anticipato, l'Amministrazione è tenuta, ai sensi dell'articolo 10, comma 3 del d.lgs. 33/2013, a porsi come obiettivo strategico quello di promuovere maggiori livelli di trasparenza, *“che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*.

In conformità con tale disposto, l'Amministrazione individua quale ulteriore misura per la trasparenza, cui corrispondono i relativi obblighi a carico del responsabile della trasmissione dei dati, la pubblicazione:

- del monitoraggio concernente il rispetto dei tempi, previsti da leggi o regolamenti, per la conclusione dei procedimenti<sup>75</sup>; pertanto ciascun dirigente della struttura competente in ordine alla specifica tipologia di procedimento è tenuto a trasmettere all'URP, che ne curerà la pubblicazione su A.T. di un report annuale relativo ai tempi di conclusione per ciascuna tipologia di procedimenti amministrativi. I tempi monitorati devono riguardare soltanto quei procedimenti aventi rilevanza esterna e che prevedano un termine fissato dalla normativa;
- del numero delle sedute dell'Aula cui ha partecipato ciascun consigliere regionale nonché la percentuale dei tassi di presenza.

## 10. Rilevazione quantitativa degli accessi alla sezione Amministrazione Trasparente

A partire dal 2014 si è provveduto a pubblicare tra i “Dati ulteriori” i risultati della rilevazione quantitativa, per ciascuna mensilità, degli accessi alla sezione “Amministrazione Trasparente”.

La pubblicazione di tali risultati proseguirà anche nel triennio 2020-2022, ritenendo che la raccolta dei dati di accesso costituisca un indicatore per misurare periodicamente il livello di conoscenza di “Amministrazione Trasparente”.

## 11. Obiettivi di accessibilità

Gli obiettivi di accessibilità hanno per oggetto ampliamenti dell'accessibilità agli strumenti informatici in favore di soggetti che presentano forme di disabilità.

La fonte normativa di riferimento è costituita in primo luogo dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici), come modificata dal decreto legge 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge 221/2012, nonché dal relativo regolamento di attuazione di cui al d.P.R. 75/2005.

Successivamente sulla suddetta materia è intervenuta la circolare n. 61/2013 dell'Agenzia per l'Italia Digitale, che ha riepilogato gli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche.

La legge 4/2004 definisce l'accessibilità in riferimento alla *“capacità dei sistemi informatici ... di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistite o configurazioni particolari”* (art. 2, co. 1, lett. a)).

---

<sup>75</sup> Sul punto, si evidenzia che il d.lgs. 97/2016 ha abrogato l'art. 24 del d.lgs. 33/2013 che disponeva, al comma 2, l'obbligo di pubblicazione del monitoraggio in questione. Tuttavia, deve rilevarsi che tuttora è vigente la disposizione di cui all'art. 1, co. 28 della legge 190/2012, che prevede l'obbligo di pubblicazione. Preso atto del fatto che anche la relazione d'accompagnamento al d.lgs. 97/2016 nulla dica in proposito, non appare del tutto chiarito se l'obbligo di pubblicazione sia oggi rimasto tale.

Tra gli obblighi a carico delle pubbliche amministrazioni vi è, in particolare, quello di rendere accessibili le informazioni presenti nel proprio sito, assicurando così il rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione nei confronti di tutti i loro destinatari.

In raccordo con il gestore del sito istituzionale sarà verificato il livello di rispondenza dello stesso agli standard previsti.

## **12. Iniziative per la comunicazione e per la partecipazione. Giornata della Trasparenza.**

L'Amministrazione curerà la massima diffusione dei contenuti del presente sezione del PTPCT attraverso i canali della comunicazione istituzionale nonché in occasione dello svolgimento della "Giornata della Trasparenza", da tenersi in ciascuna annualità, con una auspicabile partecipazione attiva e propositiva, in particolare, delle associazioni dei consumatori e degli utenti.

L'URP avrà poi il compito di sviluppare ulteriormente il dialogo con i cittadini, assicurando il loro coinvolgimento, non solo come fruitori di servizi, ma anche come attori in grado di contribuire alla realizzazione degli obiettivi istituzionali.