



FONDAZIONE FORENSE
DI MILANO

Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2017-2019

Proposto dal Dirigente della Fondazione Forense **Dott. Carmelo Ferraro**

(Responsabile Unico della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nominato dal Consiglio di Amministrazione durante la seduta del 18 gennaio 2017)

Adottato con Delibera del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Forense di Milano in data 26 gennaio 2017

Presentazione

Il presente documento costituisce il Primo Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) predisposto dalla Fondazione Forense dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Infatti, la normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza trova applicazione anche alle fondazioni che rientrano nella categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico, in considerazione anche di quanto precisato dal Piano nazionale anticorruzione 2016 pubblicato con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 il quale estende l'ambito di attuazione della normativa, in quanto compatibile, appunto a *“associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni”*.

La Fondazione, in ottemperanza a quanto sopra, al fine di assicurare lo scopo della norma e in una logica di semplificazione e non aggravamento, ha ritenuto di adottare un proprio autonomo PTPC ai sensi della Legge n. 190/2012 e s.m.i.

Nei trienni precedenti, infatti, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione veniva adottato unitariamente con l'Ordine degli Avvocati che ne curava tutti gli oneri connessi (pubblicazione e conseguente relazione annuale).

Natura della Fondazione Forense

La Fondazione è stata costituita per dare un supporto organizzativo, scientifico e finanziario alle azioni positive che si propongono *“la valorizzazione e la tutela della figura dell'Avvocato e del Praticante Avvocato, il suo costante aggiornamento tecnico-scientifico e culturale, la promozione e l'attuazione di ogni iniziativa diretta alla formazione anche permanente, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale in materia giuridica e comunque nelle materie oggetto della libera professione di Avvocato”*.

Ambiti di attività.

Organismo di Conciliazione Forense

Nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali la Fondazione Forense ha istituito l'Organismo di Conciliazione Forense, fra i primi Organismi ad essere iscritto nel Registro tenuto dal Ministero degli enti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione, allo scopo di favorire una rapida composizione dei contenziosi evitando il ricorso all'autorità giudiziaria, riducendo così i costi e i tempi per la risoluzione delle liti e offrendo ai cittadini, imprese ed enti di qualsiasi natura, una possibilità di accesso alla giustizia rapida ed efficiente.

<http://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=categoria&id=85&idmt=5>

Ente Formatore per i mediatori

La Fondazione Forense è accreditata dal Ministero della Giustizia fra i soggetti abilitati a svolgere corsi di formazione per i mediatori.

La Fondazione, quale ente formatore accreditato, organizza anche corsi di aggiornamento e specializzazione per i mediatori professionisti.

Formazione professionale continua

Tra le principali finalità statutarie della Fondazione vi è sicuramente la formazione e l'aggiornamento professionale a garanzia della valorizzazione e riqualificazione del ruolo dell'Avvocato. L'organizzazione di corsi di perfezionamento, seminari di approfondimento, convegni, congressi e momenti di studio ha reso la Fondazione Forense attiva nei confronti degli iscritti all'Ordine di Milano attraverso l'offerta di considerevoli piani formativi, proposti ogni semestre.

Borse di studio per i tirocinanti

La Fondazione in forza della facoltà contenuta nel proprio Statuto di "istituire, promuovere, sovvenzionare borse di studio e di ricerca scientifica nelle materie giuridiche", dal 2010 sovvenziona le borse di studio offerte ai praticanti ammessi al tirocinio presso gli uffici giudiziari.

.

SEZIONE I

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Sommario

1. Introduzione
 - 1.1. Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione e i suoi obiettivi
 - 1.2. Destinatari del Piano
2. Quadro normativo
3. Elenco dei reati
4. La metodologia seguita
5. Le misure di carattere generale
6. Il c.d. *whistleblowing*
7. La formazione e la comunicazione

SEZIONE II

LA TRASPARENZA

Sommario

1. Introduzione
2. Fonti normative
3. Contenuti
4. Comunicazione
5. Accesso Civico e Accesso Generalizzato

Allegato A - *Aree di rischio*

Allegato B - *Misure di prevenzione*

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

SEZIONE I

La Prevenzione della Corruzione

1. INTRODUZIONE

Il Presente PTPCT è stato redatto in coerenza con le disposizioni contenute nella Legge n. 190/2012 e nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA 2016) contenuto nella Deliberazione ANAC n. 831 del 3 agosto 2016, tenendo peraltro conto delle specificità organizzative e strutturali e della peculiarità della natura dell'ente e delle attività istituzionali svolte.

Sono state tenute in considerazione anche le Linee Guida ANAC n. 1309 e 1310 del 28/12/2016.

Pertanto, tenuto conto della peculiarità dell'attività amministrativa svolta il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione si sottrae ad alcune regole imposte dalla Legge n. 190/2012 per la generalità degli Enti Pubblici sottoposti alla normativa in materia.

In particolare, così come anche chiarito dall'ANC nel PNA 2016, il Piano è stato adottato senza che siano state sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti; né si è prevista la costituzione di un Organismo Interno di Vigilanza (OIV) stante la mancata indicazione degli enti pubblici non economici nell'art. 74 del D.Lgs. n. 150/2009, recante Attuazione della Legge n. 15/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Coerentemente con il sistema di *governance* della Fondazione, i destinatari del PTPCT e, conseguentemente, dell'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), sono i componenti del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Forense, i componenti del Consiglio di Amministrazione della Fondazione dell'Ordine per gli Avvocati Onlus il personale in servizio presso la Fondazione Forense nonché tutti i soggetti esterni indicati successivo nel par. 1.2.

Si fa presente sin da ora che, stante la peculiarità della Fondazione, ente completamente partecipato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, il RPCT dell'Ordine è contestualmente anche il RPCT della Fondazione.

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

1.1. Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione e suoi obiettivi

Il Presente Piano è strutturato nel modo seguente.

1) Una parte generale, che comprende:

- l'indicazione del quadro normativo di riferimento;

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

2) Una parte speciale, nella quale sono descritti:

- i processi e le attività a rischio;
- i reati ipotizzabili in via potenziale;
- il livello di esposizione al rischio;
- le misure di prevenzione, con l'indicazione degli obiettivi e dei tempi definiti per l'attuazione delle misure.

1.2. Destinatari del Piano

Sulla base delle indicazioni contenute nella Legge n. 190/2012 e nel PNA aggiornato a seguito della determinazione n. 12/2015 sono stati identificati, nei limiti della compatibilità, quali destinatari del PTPC:

1. i componenti del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Scientifico della Fondazione Forense (ente di diritto privato costituito ai sensi dell'art. 14 del Codice Civile, sottoposto al controllo dell'Ordine degli Avvocati di Milano e da quest'ultimo gestito) nonché i componenti del Consiglio di Amministrazione della Fondazione dell'Ordine per Avvocati Onlus
2. il personale della Fondazione Forense;
3. i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture.

La Fondazione Forense di Milano, fondazione di diritto privato

Il Consiglio d'Amministrazione della Fondazione Forense è composto da un numero di Consiglieri pari a 7.

Per i dati dei componenti si rinvia al seguente link:

<http://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=articolo&id=2965&idm=125>

Inoltre la Fondazione Forense di Milano dispone di 11 dipendenti.

Per i dati della Fondazione si rinvia al seguente link:

<http://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=articolo&id=2965&idm=125>

Destinatari del presente piano sono altresì tutti i soggetti che a diverso titolo intrattengono rapporti contrattuali con la Fondazione inclusi i soggetti terzi parte di contratti di fornitura e servizi nonché di consulenza per il quadriennio 2015-2019.

Ai soggetti sopra elencati ed indicati, è fatto obbligo di osservare scrupolosamente le norme e le disposizioni contenute nel presente Piano.

2. QUADRO NORMATIVO

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

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

- la legge 6 novembre 2012, n. 190, nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016;
- il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato in data 11 settembre 2013 con la delibera dell'ANAC n. 72/2013 ed i relativi allegati (in appresso anche solo "PNA"), oggi aggiornato a seguito della Determinazione ANAC n. 12/2015 del 28/10/2015 ed ulteriormente aggiornato con la Delibera n. 831/2016 del 3 agosto 2016 - Piano Nazionale Anticorruzione 2016;
- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella sua attuale versione modificata a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016;
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".
- Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;
- il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 approvato con Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016;
- La delibera ANAC n. 1309/2016 del 28/12/2016 «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 c. 2 d.lgs. 33/2013».
- La delibera ANAC n. 1310/2016 del 28/12/2016 «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016».
- la Delibera ANAC n. 75 del 24/10/2013 del recante "Linee Guida in materia di codici

di comportamento delle pubbliche amministrazioni".

- la Legge 27 maggio 2015, n. 69 recante “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”;

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

- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- il d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, intitolato “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- la deliberazione ANAC (ex CIVIT) n. 75/2013 "Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni" - (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001);
- la Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 recante “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”.

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

- la c.d. nuova legge professionale 31 dicembre 2012, n. 247;
- il Codice Deontologico Forense approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 31 gennaio 2014 e pubblicato sulla G.U.R.I. n. 241 del 16 ottobre 2014, in vigore dal 15 dicembre 2014;
- il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*";
- la legge 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";
- 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*";
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";
- il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*", convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 17 Dicembre 2012;

- il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, "*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*" convertito in legge n. 125 del 30 ottobre 2013
- D.lgs 97/2016 entrato in vigore il 23/06/2016

3. ELENCO DEI REATI

Si è fatto riferimento ad un'accezione ampia di corruzione, prendendo in considerazione i reati contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale e, più in generale, tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, potrebbe emergere un malfunzionamento dell'Ordine a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Nel corso dell'analisi del rischio sono stati considerati tutti i delitti contro la pubblica amministrazione e, date le attività svolte dall'Ordine, in fase di elaborazione dello strumento, l'attenzione si è focalizzata in particolare sulle seguenti tipologie di reato.

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

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della Legge n. 190/2012 **comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

4. LA METODOLOGIA SEGUITA

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

Sono stati individuati i soggetti da coinvolgere nell’attività di predisposizione del PTPCT.

L’identificazione dei soggetti è avvenuta tenendo conto delle attività svolte e delle peculiarità della struttura organizzativa.

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

In relazione all’individuazione delle aree di rischio, la Fondazione, si riserva di operare ulteriori approfondimenti in sede di aggiornamento del presente Piano, ha operato preliminarmente una mappatura dei processi, la relativa valutazione del rischio, ed infine, il trattamento dello stesso. Di seguito sono indicate le citate attività, con l’esplicazione della metodologia seguita per ognuna di esse.

La mappatura ha consentito l’individuazione dei processi e delle loro fasi, con l’elaborazione delle singole misure di prevenzione

Per la suddivisione delle aree si è seguita la seguente metodologia:

- *individuazione delle aree a rischio;*
- *individuazione degli interventi per ridurre i rischi;*
- *definizione di misure per il monitoraggio e l’aggiornamento del PTPCT*

Considerate le differenti attribuzioni della Fondazione, e fatta riserva di una più completa disamina delle questioni, si è scomposta nelle seguenti aree:

Le aree di rischio delle attività della Fondazione interessate dalla mappatura:

A) Area acquisizione e progressione del personale

1. Reclutamento.

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

B) Area servizi e forniture

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

1. Provvedimenti amministrativi di rilascio certificazione.
2. Provvedimenti amministrativi di accreditamento eventi formativi.

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

1. Provvedimenti amministrativi di pagamento verso fornitori.
2. Provvedimenti amministrativi di gestione del recupero crediti verso gli iscritti e di assolvimento obblighi non di natura deontologica.
3. provvedimenti di mediazione (Fondazione Forense)

L'analisi della Valutazione dl rischio E adozione delle misure Di prevenzione.

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

Poiché la valutazione deve ancorarsi a criteri obiettivi e non soggetta a valutazioni soggettivi discrezionali si è proceduto ad attribuire valori specifici da 0 a 2 ai profili soggettivi ed oggettivi del procedimento così da pervenire alla individuazione del fattore di rischio relativo in applicazione di un parametro numerico di valore (*basso=0, medio=1, alto=2*).

I seguenti parametri numerici semplificati, applicati ed adattati ad ogni singolo processo deliberativo nell'area analizzata, rappresentano il criterio di determinazione del fattore di rischio relativo giusta quanto elaborato nell'allegato A.

<i>Richiedente</i>	<i>Valore</i>
Requisiti vincolanti	0
Requisiti non vincolanti	1
Nessun requisito	2
<i>Introduzione Procedimento</i>	<i>Valore</i>
Requisiti vincolanti	0
Requisiti non	1

vincolanti	
Nessun requisito	2
<i>Istruttoria</i>	<i>Valore</i>
Regole vincolanti	0
Regole non vincolanti	1
Discrezionalità totale	2
<i>Istruttore</i>	<i>Valore</i>
Collegiale	0
Commissione	1
Singolo componente	2
<i>Organo Decidente</i>	<i>Valore</i>
Collegiale	0
Commissione	1
Singolo componente	2
<i>Decisione</i>	<i>Valore</i>
Regole vincolanti	0
Regole non vincolanti	1
Discrezionalità totale	2

All'individuazione del Grado complessivo di rischio si è pervenuti attraverso l'applicazione ad ogni processo nell'analisi delle tipologie di procedimento analizzati nelle relative aree della seguente formula matematica

$$\frac{(\text{Somma Fattori di rischio relativo ottenuti}) * (\text{valore massimo del fattore rischio relativo al processo analizzato})}{(\text{Somma Fattori di rischio relativo del processo analizzato})}$$

il cui risultato ha consentito di classificare il grado complessivo di rischio parametrato al risultato ottenuto.

In particolare, laddove il valore ottenuto è stato minore di **0,5**, il grado complessivo di rischio è stato classificato *Basso*; laddove il valore ottenuto è stato compreso tra **0,5 e 1**, il grado complessivo di rischio è stato classificato *Medio*; laddove il valore è stato maggiore di **1** il grado complessivo di rischio è stato classificato *Alto*.

In atto separato, ma parte integrante del presente piano, gli allegati A e B.

L'**Allegato A**, ha ad oggetto i criteri di determinazione del fattore di rischio relativo applicato ad ogni singolo processo dell'area di analisi: nelle tabelle, ivi riportate, per ciascun processo è riportato il parametro numerico del Grado complessivo di rischio che nella formula matematica

che precede costituisce il valore *Somma Fattori di rischio relativi*.

L'**Allegato B** ha ad oggetto la tabella riepilogativa con la indicazione dei valori di rischio complessivi per area con i dati relativi ai fattori di rischio ed alle Misure di Prevenzione adottate.

Monitoraggio

Il monitoraggio viene condotto su base trimestrale dal RPCT.

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

1. la verifica dell'attuazione delle misure definite nel Piano;
2. l'esame delle informazioni sulle modalità di svolgimento dei processi a rischio;
3. l'analisi e la successiva verifica di segnalazioni relative alla commissione di reati di corruzione pervenute tramite il meccanismo del c.d. *whistleblowing* o attraverso fonti esterne;
4. la verifica dell'adeguatezza delle misure previste dal Piano sulla base di eventuali segnalazioni pervenute al RPC da parte di soggetti esterni o interni o attraverso gli esiti dell'attività di monitoraggio.

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

La relazione annuale che il RPCT deve redigere entro il 15 dicembre di ogni anno, secondo quanto previsto dalla Legge n. 190/2012, è stata pubblicata sul sito istituzionale dell'Ordine degli Avvocati di Milano entro il termine differito dall'ANAC del 16 gennaio 2017, previa presentazione al Consiglio.

Infatti, come anticipato nella Presentazione, per gli adempimenti relativi ai trienni precedenti, infatti, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione veniva adottato unitariamente con l'Ordine degli Avvocati che ne curava tutti gli oneri connessi (pubblicazione e conseguente relazione annuale).

5. LE MISURE DI CARATTERE GENERALE

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

Le misure di carattere generale si riferiscono a:

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

5.1 Le misure di trasparenza: il collegamento con l'apposita sezione

La trasparenza costituisce un importante principio che caratterizza l'attività specifica della Fondazione nell'area della Formazione per prevenire la corruzione e, più in generale, qualsiasi situazione che possa provocare un malfunzionamento.

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

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

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

Come previsto dalla normativa cogente e al fine di consentire a chiunque interessato di esaminare le iniziative in tema di prevenzione della corruzione, il PTPCT è pubblicato sul sito web al fine di favorire forme di consultazione pubblica sul Piano, in modo da permettere a chiunque interessato di poter indicare al RPCT eventuali aspetti di miglioramento del Piano oppure segnalare irregolarità.

5.2 Il codice di comportamento

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

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il

comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa. Si tratta di una misura molto diffusa ed apprezzata anche negli altri Paesi europei e l'esperienza internazionale ne consiglia la valorizzazione.

Il Codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, il cui rapporto di lavoro è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3 del medesimo decreto.

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

In maniera del tutto innovativa, l'art. 2, comma 3, del Codice prevede l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Secondo quanto previsto dall'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 1, comma 2, del Codice, ciascuna amministrazione deve definire, con procedura aperta alla partecipazione, un proprio Codice di comportamento. In ogni caso, i Codici settoriali dovranno individuare regole comportamentali differenziate a seconda delle specificità professionali, delle aree di competenza e delle aree di rischio.

L'art. 4, comma 5, del Codice precisa la soglia orientativa dei regali di modico valore, che non possono superare i 150 euro. I Codici adottati dalle singole amministrazioni possono comunque fissare soglie più basse in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.

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

Il Codice contiene una specifica disciplina per i dirigenti, compresi quelli "a contratto" e il personale che svolge una funzione equiparata a quella dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione.

Con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la L. n. 190/2012 chiarisce che la violazione delle regole del Codice generale approvato con D.P.R. e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del "codice disciplinare".

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

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

Il presente PTPCT avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi

verranno posti in essere. Pertanto, accanto a misure formali, quale l'adozione del codice di comportamento e il suo aggiornamento alla normativa in divenire, esistono alcuni accorgimenti "pratici" che questa amministrazione ha già attuato ed altri che intende attuare, nella prospettiva di un lavoro in divenire, che non si ferma mai, ma elabora sempre nuove strategie.

6. IL C.D. "WHISTLEBLOWING"

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

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

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

Come previsto dall'art. 1, comma 51, della L. n. 190/2012, il RPCT si impegna ad adottare, sia nel caso in cui vi siano episodi di corruzione sia in mancanza degli stessi, tutti i provvedimenti affinché l'identità del segnalante non sia rivelata. L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione e non può essere rivelata salvo i casi espressamente previsti dalle norme di legge.

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

Come già evidenziato nella relazione del RPCT pubblicata nel termine del 16 gennaio 2017, non sono pervenute segnalazioni ai sensi della normativa indicata.

7. LA FORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE

Il RPCT provvederà

- ad effettuare incontri periodici con il personale dipendente dell'Ordine e della Fondazione diretti ad illustrare il Codice di Comportamento e le modalità operative di svolgimento del lavoro in modo tale da evitare pericoli di fenomeni corruttivi.
- ad erogare le necessarie ore di formazione per ciascun dipendente sui seguenti ambiti tematici:

- Contratti e gestione degli appalti;
- Normativa e pratiche nel campo dell'anticorruzione e dell'analisi e della gestione del rischio;
- Codice di comportamento dei dipendenti.

Ad ogni dipendente è stato consegnata in forma cartacea ed in forma elettronica con link sul desktop del computer in uso del D. P.R. 16 aprile 2013 n. 62 recante "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Ogni dipendente è stato invitato a dare rigida applicazione al Codice di Comportamento.

Inoltre, il personale in servizio e coloro che inizieranno a prestare servizio o a collaborare a qualunque titolo, all'atto della costituzione del rapporto di lavoro o di collaborazione, hanno sottoscritto una dichiarazione di presa visione del Piano e di impegno a rispettare i principi e le disposizioni in esso contenuti.

Per quel che riguarda le iniziative di comunicazione esterna, il PTPCT, una volta adottato, viene pubblicato sul sito dell'Ente nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" dandone notizia con un comunicato pubblicato in evidenza sulla *homepage*.

SEZIONE II

La Trasparenza

1. Introduzione

Il concetto di trasparenza amministrativa si esplica attraverso l'accessibilità delle informazioni relative alla organizzazione ed alla attività della Fondazione, allo scopo di renderle più rispondenti alle esigenze degli iscritti attraverso forme diffuse di controllo sulle attività istituzionali della Fondazione.

La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali, è condizione essenziale per garantire i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

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

In questa sezione dedicata alla Trasparenza s'intende rendere noto a chiunque ne abbia interesse quali sono e come intende realizzare, stanti i vincoli organizzativi e finanziari, i propri obiettivi di trasparenza nel corso del periodo 2017/2019, anche in funzione di prevenzione della corruzione, in coerenza con il principio di accessibilità totale come disciplinato dalla normativa applicabile (la Legge n. 190/2012 e il D.Lgs. n. 33/2013 come modificati dal D.Lgs. n. 97/2016 nonché le delibere dell'Autorità n. 1309 e n. 1310, quest'ultima come riferimento di massima), oltre agli obiettivi individuati dall'Ente.

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

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

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

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

Nel PNA 2016, l'ANAC dispone che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPCT.

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

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del D.Lgs. n. 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è, pertanto, parte integrante del PTPCT nella presente “apposita sezione”, espressamente dedicata alla Trasparenza.

2. Fonti normative

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

Si precisa che è stato consultato il 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” (G.U. 8 giugno 2016, n. 132);

Da ultimo è stato consultato anche il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 pubblicato in Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 197 del 24 agosto 2016 approvato in via definitiva dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 831 del 3 agosto 2016. Il comma 1, lett. a) e b) dell'art. 41 del d.lgs. 97/2016, modificando la l. 190/2012, specifica che il PNA «costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a)».

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

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

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

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

La Formazione professionale continua

Tra le principali finalità statutarie della Fondazione vi è sicuramente la formazione e l'aggiornamento professionale a garanzia della valorizzazione e riqualificazione del ruolo dell'Avvocato. L'organizzazione di corsi di perfezionamento, seminari di approfondimento, convegni, congressi e momenti di studio ha reso la Fondazione Forense attiva nei confronti degli iscritti all'Ordine di Milano attraverso l'offerta di considerevoli piani formativi, proposti ogni semestre.

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

Processi e procedimenti rilevanti:

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

Possibili eventi rischiosi:

- alterazioni documentali volte a favorire l'accredito di determinati soggetti;
- mancata valutazione di richieste di accreditamento, per carenza o inadeguatezza di controlli e mancato rispetto dei regolamenti interni;
- mancata o impropria attribuzione di crediti formativi professionali agli iscritti;
- mancata o inefficiente vigilanza sugli "enti terzi" autorizzati all'erogazione della formazione.
- inefficiente organizzazione e svolgimento delle attività formative da parte del Consiglio Nazionale e/o degli Ordini e Collegi territoriali;

Possibili misure:

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

LINK ALLA MODULISTICA:

<http://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=articolo&id=642&idmt=40>

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

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

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

Il dovere di formazione continua è stato dapprima introdotto nel Codice deontologico forense e disciplinato dal CNF con un proprio regolamento adottato a luglio 2007.

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

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

3. Contenuti

Per dare attuazione alle disposizioni di legge sul tema della trasparenza è stata realizzata la Sezione Amministrazione Trasparente del sito web del Consiglio dell'Ordine.

La Sezione *Amministrazione Trasparente* ha un *link* sulla *Home Page* del sito web del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano che trasferirà l'utente ad una pagina di indice delle singole pagine web di rilevanza specifica.

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

Nella tabella sotto esposta sono riportati i dati che la Fondazione intende pubblicare e aggiornare periodicamente nel proprio sito nella sezione "Amministrazione trasparente".

Nella tabella sono indicati i referenti per l'elaborazione e l'aggiornamento dei dati.

La pubblicazione è effettuata dalla Direzione.

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

Sono pubblicati tutti i Regolamenti emanati dalla Fondazione, i provvedimenti di carattere amministrativo generale relativi alla presentazione delle domande o di accesso ai servizi resi dalla Fondazione.

B) Dati relativi alle informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti elettronici (art. 36)

La pagina web contiene i dati e le informazioni previste dall'art. 5 d. l.vo 82/2005 relativamente ai pagamenti elettronici per l'erogazione dei servizi. In particolare i codici IBAN per i bonifici e l'identificativo del c/c per i versamenti diretti da parte dell'interessato nonché l'attivazione del POS.

Tabella - Categorie di dati da pubblicare e da tenere aggiornati nella sezione "Amministrazione trasparente", referenti e scadenze ai fini della pubblicazione

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Referenti dell'elaborazione ed aggiornamento	Scadenze ai fini della pubblicazione
Disposizioni generali	PTPCT	RPCT - Responsabile della Trasparenza	31 gennaio
	Atti a valenza generali per gli iscritti	Segreteria Generale Direzione	15 giorni dall'approvazione
	Articolazione degli uffici Telefono e posta elettronica	Direzione e ufficio amministrazione Direzione e ufficio amministrazione	Online
Consulenti e collaboratori	Incarichi	Direzione e ufficio amministrazione	entro 10 giorni dalla deliberazione finale dell'Ente

Dipendenti	Personale a tempo indeterminato Personale a tempo determinato Tassi di assenza	Direzione e ufficio amministrazione Direzione e ufficio amministrazione	entro 15 giorni dall'eventuale variazione
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Direzione	entro 15 giorni dall'approvazione dell'autorizzazione

4. Comunicazione

4.1. Iniziative di comunicazione all'interno dell'Ente

La comunicazione della Sezione della Trasparenza quale specifica sezione del PTPCT viene effettuata con le medesime modalità previste per il PTPCT.

Entro 15 giorni dall'adozione, anche sulla base di eventuali richieste ricevute, il Responsabile della trasparenza illustra i contenuti della Sezione ai componenti del Consiglio dell'Ordine in uno specifico incontro, volto anche a evidenziare i compiti affidati e il contributo a ciascuno richiesto ai fini dell'attuazione del PTPCT.

4.2 Comunicazione verso i portatori d'interesse esterni

Come già indicato la sezione viene definitivamente adottata dall'Ordine quale parte del PTCPT e pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente

5. Accesso Civico e Accesso Generalizzato

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016, l'accesso civico si configura come diritto ulteriore sia al diritto di accesso che all'amministrazione trasparente, nel senso che è molto più ampio per diventare generalizzato nei confronti di ogni "*documento, informazione o dato*" detenuto dalla pubblica amministrazione.

Rammentiamo, nella fattispecie come:

- fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seguenti della Legge n. 241/1990 e regolamentato dal DPR n. 184/2006;
- con l'emanazione del D.Lgs.33/2013 è stato introdotto l'accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questo comune.

- Il D.Lgs. n. 97/2016, modificando il D.Lgs.33/2013, introduce l'accesso civico generalizzato.
- l'Anac con Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 ha emanato le LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 CO. 2 DEL D.LGS. 33/2013 Art. 5-bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».

Le suddette linee guida hanno a oggetto la “definizione delle esclusioni e dei limiti” all'accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria disciplinato dagli artt. 5 e 5 bis del decreto trasparenza.

Tale nuova tipologia di accesso (d'ora in avanti “ACCESSO GENERALIZZATO”), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, ai sensi del quale “chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis”, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

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

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico “semplice” (d'ora in poi “accesso civico”) previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016.

L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

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

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti

obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3).

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi "accesso documentale"). La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso». Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello "semplice", è riconosciuto proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

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

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

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

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

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali
- b) libertà e segretezza della corrispondenza

c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

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

Le richieste di accesso civico e di accesso generalizzato possono essere inviate all'indirizzo [pec consiglio@cert.ordineavvocatimilano.it](mailto:pec_consiglio@cert.ordineavvocatimilano.it).

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