



ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI MILANO

**Piano Triennale Integrato
per la Prevenzione della Corruzione
e
per la Trasparenza
2018-2020**

Proposto dal Dirigente dell'Ordine degli Avvocati **Dott. Carmelo Ferraro**

(Responsabile Unico della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nominato dal Consiglio durante la seduta del 18 dicembre 2014)

Adottato con Delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano in data 1° febbraio 2018

Presentazione

Il presente documento costituisce il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT), sulla base di quanto risultante dalle novità normative occorse recentemente in materia.

In particolare il PTPCT è stato redatto in coerenza con le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013 (come modificati dal D.Lgs. 97/2016), nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) per l'anno 2016 (delibera n. 831 del 3 agosto 2016).

I contenuti sono stati sviluppati in linea con le indicazioni contenute nel PNA, ove applicabili e “in quanto compatibili”, e tenendo conto delle specificità organizzative e strutturali e della particolare natura delle attività istituzionali svolte dall'Ordine, il cui personale in servizio è tra i destinatari del PTPCT e, conseguentemente, dell'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT).

Anche nel corso dell'anno 2017 il quadro normativo si è arricchito di alcuni importanti provvedimenti in materia di prevenzione della corruzione tra cui l'ultimo ed il più degno di nota è la Legge 30 novembre 2017, n. 179 recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*” (pubblicata in G.U.R.I. n. 291 del 14 dicembre 2017 ed entrata in vigore il 29 dicembre 2017) che disciplina definitivamente a livello di norma primaria la tutela del c.d. “*whistleblower*”.

Non sono, invece, state pubblicate le “linee guida” specifiche per gli Ordini ed i Collegi professionali da parte dell'ANAC. Ciò nonostante, l'Ordine, in coerenza ed in continuità con quanto fatto nel corso degli scorsi anni ed in aderenza al dettato normativo “compatibile” ha voluto elaborare un documento in grado di offrire coerenza tra gli ambiti sviluppati nelle diverse sezioni, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi e gli indicatori, sviluppati secondo criteri omogenei.

Per rendere agevole la consultazione del documento il presente Piano si articola in due sezioni separate specificamente dedicate, ancorché coordinate l'una con l'altra, ciascuna con un proprio indice, in modo che con immediatezza possano essere identificati gli eventuali temi di interesse.

SEZIONE I

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Sommario

1. Introduzione
 - 1.1. Obiettivi
 - 1.2. Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione
 - 1.3. Destinatari del Piano
2. Quadro normativo
3. Elenco dei reati
4. 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 aggiornamento del PTPCT dell'Ordine degli Avvocati di Milano, ferme restando le precisazioni anticipate nella Presentazione, 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 nonché le indicazioni pervenute dal Consiglio Nazionale Forense.

Rammentiamo anche in questa occasione come il Consiglio dell'Ordine svolge attività in favore degli iscritti all'Albo e/o Registro ed i suoi componenti, sebbene eletti, prestano la loro attività a completo titolo gratuito, salvo il rimborso delle spese per le eventuali trasferte al di fuori del Distretto di Corte di Appello.

In particolare e per quanto possa occorrere si evidenzia che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non è organo di governo che esercita attività di indirizzo politico, perché i compiti affidatigli dalla legge professionale sono specifici e privi di scelte discrezionali, anche con riferimento a quella parte di funzioni esercitate su delega dello Stato per le attività in favore della collettività, come ad esempio la gestione dell'ammissione del cittadino al patrocinio a spese dello Stato, laddove il Consiglio si limita ad effettuare un semplice controllo formale sulla capacità reddituale del richiedente sulla scorta della documentazione fiscale e reddituale dallo stesso fornito ed un sommario esame della fondatezza della domanda. Quanto ai compiti di istituto come, ad esempio, l'iscrizione all'Albo, il richiedente deposita domanda di iscrizione corredata da una serie di documenti (Certificato idoneità rilasciato dalla Corte di Appello; certificato carichi pendenti Procura c/o Tribunale; fotocopia del documento di identità personale; fotocopia del codice fiscale) ed il Consiglio, verificata la regolarità formale della documentazione esibita, delibera, come atto dovuto, l'iscrizione; tuttavia il giuramento dell'iscritto è subordinato al parere favorevole e di verifica da parte della Procura Circondariale e Distrettuale che, se esprimesse parere negativo, costringerebbe il Consiglio a revocare l'iscrizione deliberata.

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

In particolare, così come anche chiarito dall'ANAC nel PNA 2016, il presente 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; né si è previsto, tra le misure di prevenzione, la rotazione degli incarichi per il personale dipendente.

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

Coerentemente con il sistema di *governance* dell'Ordine, i destinatari del PTPCT e, conseguentemente, dell'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPC), sono i Consiglieri (ivi compresi il Presidente, il Consigliere Segretario ed il Consigliere Tesoriere), i componenti del Consiglio di Disciplina il personale in servizio presso l'Ordine e presso il Consiglio di Disciplina, nonché tutti i soggetti esterni indicati successivo nel par. 1.4.

Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

Il PTPC, che entra in vigore successivamente all'approvazione del Consiglio dell'Ordine ed all'inserimento online sul sito istituzionale nella specifica area dedicata e denominata "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE", ha una validità triennale e sarà aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

L'aggiornamento annuale del PTPC dovrà tenere conto dei seguenti fattori:

1. l'eventuale mutamento e/o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del PNA e delle previsioni penali;
2. i cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le attività istituzionali, le attribuzioni o l'organizzazione dell'Ordine. (es.: l'attribuzione o la eliminazione di nuove competenze);
3. l'emersione di nuovi fattori di rischio non considerati in fase di predisposizione del Piano;
4. le modifiche intervenute nelle misure predisposte per prevenire il rischio di corruzione.

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

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

La presente versione PTPCT dell'Ordine degli Avvocati di Milano 2018-20209 viene approvato e deliberato nella seduta del Consiglio del 1° febbraio 2018.

1.1. Obiettivi

L'attuazione del PTPC risponde all'obiettivo dell'Ordine (in tutte le sue articolazioni) di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte.

A tal fine lo sviluppo, in aggiunta a quelle esistenti, di un complesso di misure aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione costituisce il mezzo per favorire il raggiungimento dei suddetti principi, promuovendo il corretto funzionamento della struttura e tutelando la reputazione e la credibilità dell'azione dell'Ordine nei confronti degli Iscritti e di tutti coloro che interloquiscono con l'Ente stesso.

Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPC da parte dei soggetti destinatari elencati nel par. 1.3., intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il PTPC è finalizzato anche a:

- determinare una piena consapevolezza che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone l'Ordine a gravi rischi soprattutto sul piano dell'immagine, e può produrre delle conseguenze sul piano penale a carico del soggetto che commette la violazione;
- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel presente documento e nell'osservare le procedure e le regole interne;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra l'Ordine e i soggetti che con esso intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando e vigilando su eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse;
- coordinare le misure di prevenzione della corruzione con i controlli che devono essere attuati per vigilare sul rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi previste dal d.lgs. 39/2013.

1.2. Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione

Il Presente Piano integrato 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 dell'Ordine;

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.

1.3 Destinatari del Piano

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

1. i componenti del Consiglio dell'Ordine e del Consiglio di Disciplina¹;
2. il personale dell'Ordine;
3. i componenti delle Commissioni (anche esterni) e della CPO;
4. i consulenti;
5. i revisori dei conti;
6. i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture.

Attualmente il Consiglio dell'Ordine è composto da un numero di Consiglieri pari a 25

Per i dati dei componenti si rinvia al seguente link

<http://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=articolo&id=3491&idm=31>

L'Ordine dispone di 35 dipendenti. Inoltre si avvale, all'occorrenza della collaborazione di consulenti esterni.

Per i dati degli uffici dell'Ordine si rinvia al seguente link:

<http://www.ordineavvocatimilano.it/?pgn=contatti>

L'Ordine, infine, nella seduta di Consiglio del 21 maggio 2015 ha istituito delle Commissioni

¹ Come precisato dall'ANAC, sono escluse dalla aree di rischio specifiche le attività riconducibili alla funzione giurisdizionale propria di alcuni Consigli nazionali (fra cui quelli degli ingegneri, degli architetti e dei geometri), in quanto si tratta di attività di natura non amministrativa, che i Consigli espletano nella loro qualità di giudice speciale, in conformità con i poteri loro espressamente conferiti dalla VI Disposizione transitoria e finale della Costituzione (cfr. sul tema la relazione illustrativa al d.p.r. 7 agosto 2012, n. 137, recante «Riforma degli Ordinamenti Professionali»).

Lo stesso vale per i procedimenti disciplinari condotti a livello territoriale, per i quali la recente riforma degli ordinamenti professionali ha previsto l'istituzione dei Consigli di disciplina territoriale, quali organi locali, «diversi da quelli aventi funzioni amministrative», ai quali affidare «l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari», prevedendo altresì l'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine e quella di membro dei Consigli di disciplina stessi (cfr. art. 3, co. 5, lett. f), decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito in legge 14 settembre 2011, n. 11). Ai sensi del d.p.r. 137/2012, infatti, la funzione disciplinare viene svolta da consiglieri di disciplina individuati tramite candidature proposte dall'ordine, in numero pari al doppio dei componenti da nominare, e designati dal Presidente del Tribunale in base a tale elenco (art. 8).

per la cui individuazione nonché per i dati relativi alla composizioni si rinvia al seguente link:
<http://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=articolo&id=3550&idm=37>

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

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

https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_articoli/ANAC2016/COA_MILANO_Codice_Comportamento.pdf

2. QUADRO NORMATIVO

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

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

- 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 inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".
- Il 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 pubblici, 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)”.
- la Legge 30 novembre 2017, n. 179 recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*”

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 inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*;
- il 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;
- il D.Lgs 25 maggio 2016, n. 97 entrato in vigore il 23/06/2016 e recante «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»

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.

- a. Articolo 314 c.p. - Peculato.
- b. Articolo 316 c.p. - Peculato mediante profitto dell'errore altrui.
- c. Articolo 317 c.p. - Concussione.
- d. Articolo 318 c.p. - Corruzione per l'esercizio della funzione.
- e. Articolo 319 c.p. - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.
- f. Articolo 319 ter - Corruzione in atti giudiziari.

- g. Articolo 319 quater - Induzione indebita a dare o promettere utilità.
- h. Articolo 320 c.p. - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.
- i. Articolo 318 c.p.- Istigazione alla corruzione.
- j. Articolo 323 c.p. - Abuso d'ufficio.
- k. Articolo 326 - Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio.
- l. Articolo 328 c.p. - Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, ha spiegato che il concetto di corruzione contenuto nella 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 externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

4. LA METODOLOGIA SEGUITA

- Analisi del contesto esterno

Con riferimento al **contesto territoriale di riferimento**, si richiamano alcuni dati emersi dal dossier tematico “Corruzione in Lombardia”, realizzato nel 2014 nell'ambito del progetto Rete degli Sportelli RiEmergo in Lombardia prendendo come riferimento le basi di dati della Corte di Appello e del Tribunale di Milano.

Le statistiche della Corte d'Appello di Milano, riferite agli anni 2012 e 2013, evidenziano che nel distretto di competenza (che raggruppa le province di Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio e Varese) si sono verificate 241 denunce di corruzione e 91 di concussione, “equamente” distribuite nei due anni.

Altri reati rilevanti sono il peculato e l'appropriazione indebita di contributi, con un numero di denunce molto elevato nel 2012 (355 e 403) che è andato calando nel 2013, pur rimanendo significativo (203 e 248). Il dossier evidenzia, inoltre, 104 reati di frode comunitaria nel 2012, che divengono 101 nel 2013. Di interesse per il settore privato sono i numeri relativi al reato di riciclaggio, 369 nel 2012, 328 nel 2013 e al falso in bilancio, solamente 62 denunce nel 2012 e 51 nel 2013.

Il dossier prende, poi, in considerazione i dati sui reati registrati nel territorio della Provincia di

Milano dal Tribunale di Milano.

I dati sono riferiti, in questo caso, a tre anni giudiziari: 2011/12; 2012/13; 2013/14.

Un primo dato di carattere generale riguarda il trend registrato sulle denunce di reati contro la pubblica amministrazione che, sebbene presenti una significativa riduzione nel triennio considerato, evidenzia una rilevanza notevole del fenomeno.

Nel dettaglio, si nota che le denunce di reato più ricorrenti siano quelle inerenti alla “lottizzazione abusiva”, con 316 denunce nella Provincia di Milano nel 2011/12, calate a 279 e 198 gli anni successivi.

Troviamo poi il riciclaggio, anch'esso molto ricorrente (200, 178 e 163 denunce nei tre anni giudiziari).

Per quanto riguarda i reati di corruzione si nota una certa stabilità nel numero di denunce annue: dalle 70 del primo anno si sale a 72 nel 2012/13 per poi scendere alle 55 dell'ultimo anno. Così anche per la concussione, con 12, 19 e infine 14 denunce.

Un altro punto di vista significativo sul fenomeno corruzione è quello della **Corte dei conti**.

La Sezione giurisdizionale, in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2016 (25 febbraio 2016) ha evidenziato la pubblicazione di 119 sentenze in materia di giurisdizione contabile (+ 26,59%), tra giudizi di responsabilità in senso stretto, giudizi di conto e giudizi ad istanza di parte. L'ammontare delle condanne ammonta a circa 7,6 milioni di Euro a fronte del minor importo di oltre 1,9 milioni di euro registrati nel 2014.

Nel 2015 si è quindi evidenziato un incremento dei volumi di attività della Sezione giurisdizionale lombarda. Secondo la Corte, *“da una valutazione complessiva dell'attività giurisdizionale, emerge un quadro [...] nel quale corre l'obbligo di sottolineare l'ambito proprio dell'intervento della Corte dei conti, anche in forza di quella “concentrazione in un'unica magistratura delle funzioni di controllo e giurisdizione che è quello della cattiva amministrazione e gestione della cosa pubblica”, un fenomeno molto diffuso, sotto gli occhi di tutti i cittadini, alimentato da scarsa professionalità, poca attenzione e diligenza, comportamenti solo formalmente rispettosi delle norme contrastanti con le effettive finalità di queste, sostanziale insensibilità a quell'interesse pubblico che invece dovrebbe essere l'ispiratore di tutte le azioni di chi fa parte di una struttura pubblica”*.

Anche nella relazione per l'inaugurazione per l'anno giudiziario 2017 della Corte dei Conti Lombardia², il Procuratore Generale ha dato atto come nel protocollo d'intesa stipulato dalla Corte dei conti con l'Anac in data 28 maggio 2015, sia espressamente indicato come “il ruolo general-preventivo e dissuasivo svolto dalle procure contabili e dalle sezioni giurisdizionali, con le loro azioni e le loro pronunce, contribuisce non poco alla moralizzazione dei comportamenti nel settore pubblico, con un indubbio effetto indiretto di deterrenza e

²http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/documenti_procura/lombardia/Relazione_sullinaugurazione_dellanno_giudiziario_2017_sintesi.pdf

prevenzione della corruzione (*moral suasion*)”.

Va tenuto, inoltre, tenuto presente quanto evidenziato dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione elaborato dalla Giunta regionale della Regione Lombardia che, riprendendo la “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” trasmessa dal Ministro dell’Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, così descrive il contesto dell’illegalità nel territorio regionale (cfr., Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016 - 2018 di Regione Lombardia pagg. 17-18):

- *“La regione Lombardia rappresenta la maggiore piazza finanziaria nazionale e si colloca tra le regioni italiane di maggior benessere;*
- *l’area lombarda, anche in ragione della sua estensione e della sua collocazione geografica, è interessata da molteplici manifestazioni di criminalità ben diversificate tra loro, con caratteristiche e modus operandi che variano in funzione delle province in cui si manifestano e dei settori illeciti d’intervento; la diversificazione per territorio scaturisce dalla presenza, consolidata nel corso degli anni, di elementi riconducibili a sodalizi criminali di tipo mafioso cui si sono affiancati gruppi criminali stranieri;*
- *la Lombardia, pur non estranea all’attuale fase di crisi economica, può costituire per le matrici criminali un solido bacino d’investimenti, funzionali alla penetrazione negli impianti produttivi e al consolidamento della presenza sul territorio;*
- *le organizzazioni mafiose endogene evidenziano interesse ad infiltrare il tessuto imprenditoriale locale, rimangono collegate alle famiglie criminali d’origine e dispongono di cospicui capitali illeciti, in buona parte derivanti dal narcotraffico, da reimpiegare (attraverso complesse attività di riciclaggio) in imprese commerciali (grande distribuzione, bar, ristorazione, turistico- alberghiere e di intrattenimento), immobiliari ed edili, di movimento terra, di giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, bonifiche ambientali, società finanziarie, cooperative, sanità, servizi di logistica e trasporti, nel settore energetico, ecc...;*
- *vi è una certa permeabilità del tessuto economico ed imprenditoriale lombardo ad infiltrazioni criminali, con casi di corruzione, nell’ambito delle proprie attribuzioni, da parte di Amministratori pubblici e dirigenti di strutture pubbliche (a beneficio di imprenditori scorretti che mirano ad accaparrarsi appalti ed erogazioni pubbliche), anche afferenti settori sensibili per la comunità;*
- *l’azione di contrasto alle organizzazioni criminali si sta dunque spingendo nell’esplorazione della “zona grigia” , ovvero di illeciti che spesso emergono con fattispecie di natura fiscale o amministrativa, che potrebbero costituire il terreno su cui realizzare l’intreccio d’interessi tra criminali, politici, amministratori ed imprenditori (con la costituzione di “ sistemi criminali” apparentemente disomogenei ma in realtà efficacemente integrati), nei quali la corruzione e, in generale, i reati contro la P.A., permettano alla criminalità organizzata di infiltrarsi ed espandersi ulteriormente, a danno dell’imprenditoria sana;*

- *l'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta attualmente la "Ndrangheta" e che i clan calabresi mantengono i propri interessi anche nel settore imprenditoriale del movimento terra (per acquisirne una posizione dominante), che consente loro di insinuarsi in appalti pubblici locali;*
- *il territorio lombardo è un' area in cui la gestione di grandi quantità di rifiuti non sfugge all'attenzione di imprenditori spregiudicati e della criminalità organizzata. Inoltre la criminalità ambientale trova alimento nella corruzione per ottenere le autorizzazioni necessarie ad operare anche nel campo delle costruzioni edili;*
- *la criminalità straniera manifesta la sua operatività sul territorio lombardo attraverso attività criminali diversificate, evidenziando modalità d'azione che, pur incidendo maggiormente sul senso di sicurezza percepita dalla cittadinanza, non sono necessariamente riconducibili a contesti organizzati."*

- **Analisi del contesto interno**

L'Ordine degli Avvocati è un ente pubblico non economico a carattere associativo istituito per garantire il rispetto dei principi previsti dall'ordinamento della professione forense e delle regole deontologiche, con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale nell'ambito del circondario. L'Ordine ha l'esclusiva rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura nel circondario e promuove i rapporti con istituzioni e Pubblica Amministrazione.

Nello specifico, l'Ordine degli Avvocati di Milano, per la sua natura e le sue dimensioni, offre numerosi servizi non solo ai propri iscritti, come istituzionalmente previsto, ma anche ai cittadini. Nello specifico:

I SERVIZI AL CITTADINO MESSI A DISPOSIZIONE DALL'ORDINE E DAI SUOI ISCRITTI

I servizi al cittadino offerti dall'Ordine degli Avvocati in collaborazione con le istituzioni del territorio sottolineano l'importanza della funzione sociale degli Ordini: Milano si impegna per vincere la sfida nazionale sul tema della Giustizia, una sfida che parte dai territori e dai professionisti.

La capacità di interazione con i cittadini ha fatto sì che l'Ordine di Milano si sia evoluto nel corso degli anni partendo dalle dinamiche sociali, politiche ed economiche per aderire al bisogno quotidiano di giustizia delle persone.

È la concretezza della risposta a emergenze attuali quali la violenza sulle Donne, il gioco d'azzardo, il cyber bullismo, i reati informatici, i complessi rapporti all'interno della famiglia, a distinguere gli ultimi anni di attività dell'Ordine, che ha individuato sistematicamente e agito su bisogni e target specifici, come dimostrano, tra gli altri, il lavoro di ampia portata svolto dall'Organismo di conciliazione che ha definito nel triennio 2012-2014 oltre 8000

procedimenti, il progetto Educazione alla legalità nelle scuole di Milano e Provincia – che ha coinvolto 130 Avvocati, 70 classi di 19 istituti e circa 1400 studenti- il successo dell'esperienza degli Avvocati in Zona, che ha visto nell'ultimo triennio recarsi per orientamento presso i nove decentramenti del servizio circa 5000 cittadini e, ultimo solo in ordine di attivazione, il più recente sportello orientamento carceri rivolto alla popolazione carceraria dei Bollate, Opera, San Vittore e avviato grazie all'attività volontaria di 79 avvocati.

È merito degli oltre 300 avvocati che si prestano volontariamente a queste attività, degli oltre 1141 difensori d'ufficio, delle istituzioni del territorio e della stretta collaborazione con gli Uffici Giudiziari se ai progetti che vedono la luce si riesce a garantire la continuità a cui si aspira anche perché mossi dal crescente interesse dei cittadini verso iniziative, facilitazioni all'accesso alla giustizia e strumenti di risoluzione alternativa alle controversie che oltre alla diminuzione del ricorso al contenzioso hanno un evidente impatto sociale.

Giustizia di prossimità capillare ed accessibile, ma anche innovativa e sostenibile. La spinta verso una giustizia sempre più veloce e ottimizzata, si evince soprattutto dallo sforzo intorno alla realizzazione del PCT, alla cui implementazione l'Ordine di Milano ha dedicato molta attenzione e consistenti energie: nel biennio 2013-2014 son state inviate via PEC 1.063.535 comunicazioni che hanno contribuito ad un risparmio a livello nazionale stimato in 41 milioni di euro per l'intero sistema. Inoltre, con 155.000 atti depositati telematicamente da 7959 avvocati tra agosto 2013 e luglio 2014 nel distretto di Milano (quasi un terzo del totale nazionale) e oltre 200.000 provvedimenti depositati dai magistrati (circa un quarto dei depositi a livello nazionale) Milano si conferma la capofila nazionale del Processo Civile Telematico.

Notevole impulso, inoltre, è stato dato alla comunicazione e all'informazione del cittadino: dal luglio 2014 è attivo a Palazzo l'U.R.P. in cui anche l'Ordine opera con i propri sportelli per informare su attività svolte, procedure gestite e per richiedere il Patrocinio a spese dello Stato. Anche gli accessi alle informazioni on line sono numerosi: solo nel 2014 sono stati rilevati oltre 4 milioni di accessi al sito dell'Ordine che, nel frattempo, ha iniziato a comunicare anche attraverso la web tv e due profili social per rendere capillare e tempestiva l'informazione sulle opportunità e sui nuovi servizi per tutti.

LO SPORTELLO DEL CITTADINO

Con quest'iniziativa si intende rispondere concretamente alla forte richiesta di informazione e orientamento da parte dei cittadini.

Lo Sportello per il Cittadino nasce a Milano, per la prima volta in Italia, per offrire un servizio, aperto a tutti, che fornisca informazioni qualificate sugli adempimenti necessari per instaurare una causa, sugli strumenti alternativi alla giustizia ordinaria per la soluzione delle controversie, sui costi e tempi della giustizia, sulla difesa d'ufficio e il patrocinio a spese dello stato. Inoltre, attraverso lo Sportello, il cittadino può ricevere le indicazioni sugli avvocati ai quali è possibile rivolgersi per ogni settore specifico. A tal fine sono state create apposite liste di avvocati, divise per settori di competenza e sottoposte al costante controllo da parte

dell'Ordine.

Gli uffici dello Sportello per il Cittadino si trovano al primo piano del Palazzo di Giustizia di Milano (Via Freguglia, 1 - 20122 Milano; ingresso da Largo Biagi/Corso di Porta Vittoria, primo piano - sportelli URP) e sono aperti dal lunedì al venerdì, dalle ore 9,00 alle ore 13,00. Per ulteriori informazioni sulle modalità di funzionamento dello Sportello per il Cittadino e per fissare un appuntamento, è possibile chiamare al numero 02 54101935.

IL SERVIZIO AVVOCATI IN ZONA

L'Ordine degli Avvocati di Milano e il Comune di Milano – Direzione Centrale Decentramento e Servizi al Cittadino hanno siglato anche una convenzione per lo svolgimento del servizio "Avvocati in Zona".

L'iniziativa gratuita di orientamento al percorso legale è nata a luglio 2010 con l'obiettivo di rispondere alle esigenze di informazione manifestate dai cittadini e di facilitare l'interazione con il complesso sistema della giustizia.

Per andare incontro a un'esigenza molto forte sul territorio, il servizio di orientamento al percorso legale, ormai considerato un'eccellenza tra i servizi offerti dall'Ordine in collaborazione con l'amministrazione comunale, è stato sviluppato dedicando particolare attenzione alle tematiche di maggiore allarme sociale: violenze, forme di schiavitù, stalking, aree in cui abbiamo il dovere di intervenire per garantire il massimo livello di informazione e orientamento.

La competenza, professionalità ed esperienza degli avvocati selezionati dall'Ordine degli Avvocati di Milano, viene posta al servizio dei cittadini milanesi che potranno, grazie anche all'impegno dell'Assessorato al Decentramento, continuare a ricevere orientamento e informazioni su:

- i costi e tempi della giustizia;
- gli adempimenti necessari per avviare una causa;
- esame del caso e orientamento sul percorso "legale" da intraprendere;
- le tematiche di maggiore allarme sociale (violenza di genere, stalking, maltrattamenti in famiglia);
- informazioni sugli strumenti alternativi alla giustizia ordinaria per la risoluzione delle controversie;
- la difesa d'ufficio e Patrocinio a spese dello Stato;
- l'accesso ai servizi del Giudice di Pace;
- l'accesso ai servizi dell'ufficio Volontaria Giurisdizione;
- informazioni e consulenza in materia di Impresa e Lavoro, Giovani e Famiglia, Consumatori, Mediazione e Conciliazione;

- indicazioni relative ai servizi disponibili presso lo Sportello del Cittadino dell'Ordine di Milano.

Per usufruire del servizio i cittadini possono fissare un appuntamento contattando il Consiglio di Zona del proprio quartiere dal lunedì al venerdì dalle ore 9 alle ore 12.

ORIENTAMENTO LEGALE CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE

In Casa dei Diritti il giovedì pomeriggio (ogni 15 giorni) dalle ore 14.30 alle ore 16.30 è attivo lo sportello dell'Ordine di Milano, attraverso il quale un avvocato esperto fornisce orientamento legale all'utenza sui temi della violenza di genere.

Il servizio è realizzato e promosso dal Comitato Pari Opportunità dell'Ordine degli Avvocati di Milano e dall'Ordine degli Avvocati di Milano.

SPORTELLO CARCERE

L'Ordine degli Avvocati di Milano ha avviato collaborazioni con gli istituti penitenziari del territorio milanese per lo sviluppo di un progetto di "orientamento al percorso legale" diretto a rispondere alla forte richiesta di informazione legale da parte della popolazione carceraria.

L'Ordine ha pertanto siglato il 15 settembre 2014 con il Provveditorato per l'Amministrazione Penitenziaria - Regione Lombardia, con il Tribunale di Sorveglianza di Milano e la Camera Penale di Milano, l'Accordo per l'attivazione di uno sportello di orientamento legale gratuito presso gli Istituti Penitenziari di Milano: Bollate, Opera, San Vittore.

Lo Sportello fornisce ai detenuti su tutte le materie:

- indicazioni sugli adempimenti necessari per la tutela dei propri diritti;
- informazione sugli strumenti alternativi alla giustizia ordinaria per la risoluzione delle controversie;
- informazioni sul Patrocinio a spese dello Stato e assistenza nella compilazione delle domande;
- informazioni sull'accesso ai servizi del Giudice di Pace, istruzioni sulle modalità di intervento, assistenza nella redazione delle richieste;
- informazioni sull'accesso ai servizi dell'ufficio volontaria giurisdizione, distribuzione dei moduli per le richieste, assistenza nella compilazione delle domande, istruzioni sulla modalità di avvio delle procedure;
- individuazione di un legale in caso di necessità di assistenza giudiziale o stragiudiziale specialistica.

IL PROGETTO EDUCAZIONE ALLA LEGALITÀ

L'Ordine degli Avvocati di Milano, nell'ottica di contribuire ad una maggiore diffusione di una cultura della legalità che abbia ad oggetto la natura e la funzione delle regole nella vita sociale, i valori della democrazia, l'esercizio dei diritti e doveri della cittadinanza, dedicando

particolare attenzione ai giovani, ha ritenuto di farsi promotore, all'interno delle Scuole di Formazione e Istruzione professionale di Milano e Provincia, di incontri che hanno avuto ad oggetto:

- il disagio giovanile (bullismo, rischi legati all'uso di alcool e stupefacenti, educazione stradale, atti di vandalismo, violenza negli stadi)
- la violenza di genere, stalking e maltrattamenti in famiglia
- l'uso sicuro di internet e delle nuove tecnologie / rischi e pericoli della rete

LO SPORTELLO REATI INFORMATICI

L'Ordine degli Avvocati di Milano e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano – Pool Reati Informatici hanno siglato il protocollo per l'attivazione del servizio gratuito di informazione e orientamento indirizzato alle vittime dei reati informatici quali ad esempio il furto di identità, le violazioni di account, le truffe su ebay o su altre piattaforme di e-commerce.

È istituito, inoltre, un elenco di avvocati con specifica competenza nella trattazione dei reati informatici e nella tutela della persona offesa da tali reati, che erogheranno le proprie prestazioni che erogheranno le proprie prestazioni, quando ne sussistono i requisiti, avvalendosi del patrocinio a carico dello Stato e comunque a tariffe agevolate.

Tali avvocati, selezionati per prender parte al progetto, hanno avuto una formazione specifica volta a consolidare le loro competenze sulle tipologie e attività processuali inerenti la sfera dei reati informatici e la tutela delle vittime di tali reati.

Per informazioni dettagliate è possibile visitare il sito della Procura della Repubblica dedicato ai reati informatici:

<http://www.procura.milano.giustizia.it/sono-vittima-di-un-reato-informatico.html>

Per una migliore e più completa analisi delle attività dell'Ordine di Milano si veda il bilancio sociale da ultimo approvato ed aggiornato:

https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_articoli/BILANCIO_SOCIALE_oam_2015-16.pdf

- **Analisi dei rischi**

Parte centrale del Piano è l'analisi dei rischi di corruzione che possano incidere sul regolare svolgimento dell'attività del Consiglio, 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, l'Ordine, 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 dell'Ordine, e fatta riserva di una più completa disamina delle questioni, la mappatura è stata divisa nelle seguenti aree:

Le aree di rischio delle attività del Consiglio interessate dalla mappatura:

A) Area acquisizione e progressione del personale

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

B) Area servizi e forniture

Di seguito il link dove reperire il Regolamento di Contabilità dell'Ordine degli Avvocati

https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/AMMINISTRAZIONE%20TRASPARENTE/REGOLAMENTO_CONTABILITA_20160505_DEF.pdf

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

1. Provvedimenti amministrativi di iscrizione, trasferimento e cancellazione dall'Albo Avvocati, dal Registro Praticanti, dal Registro Abilitati alla Difesa a spese dello Stato.

2. Provvedimenti amministrativi di rilascio certificazione.
3. Provvedimenti amministrativi di accreditamento eventi formativi
4. Provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto pareri consultivi previsti per legge.
5. Provvedimenti amministrativi di opinamento parcelle ed ammissione al Gratuito Patrocinio nel Settore Civile.
6. Provvedimenti amministrativi di conciliazione iscritto/cliente e consegna documenti al cliente.
7. provvedimenti disciplinari nei confronti degli iscritti negli albi professionali (distretto di Corte d'Appello di Milano)
8. Servizi al Cittadino

[https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_news/Regolamento_patr_contr ec C OA_16-06-16.pdf](https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_news/Regolamento_patr_contr_ec_C_OA_16-06-16.pdf)

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

1. Provvedimenti amministrativi di incasso quote dagli iscritti.
2. Provvedimenti amministrativi di pagamento verso fornitori.
3. Provvedimenti amministrativi di gestione del recupero crediti verso gli iscritti e di assolvimento obblighi non di natura deontologica.
4. provvedimenti di nomina di arbitro o collegio arbitrale

L'analisi e la valutazione del rischio. L'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 vincolanti	non	1
Nessun requisito		2
Introduzione Procedimento		<i>Valore</i>
Requisiti vincolanti		0
Requisiti vincolanti	non	1
Nessun requisito		2
Istruttoria		<i>Valore</i>
Regole vincolanti		0
Regole non vincolanti		1
Discrezionalità totale		2
Istruttore		<i>Valore</i>
Collegiale		0
Commissione		1
Singolo componente		2
Organo Decidente		<i>Valore</i>
Collegiale		0
Commissione		1
Singolo componente		2
Decisione		<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*.

Si è proceduto in tal modo alla definizione di alcune schede di analisi del rischio in cui sono riportati per ciascun processo i reati che potrebbero verificarsi e le modalità di possibile manifestazione dei delitti ipotizzati.

Il dettaglio (secondo il modello e la modulistica fornita dal Consiglio Nazionale Forense) è riportato negli allegati A e B al presente Piano.

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 semestrale dal RPCT.

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

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

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

La relazione annuale che il RPCT deve redigere entro il 15 dicembre di ogni anno, secondo quanto previsto dalla Legge n. 190/2012, viene pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente entro il termine differito dall'ANAC del 31 gennaio 2018, previa presentazione al Consiglio.

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 dall'Ordine;
- b) l'informatizzazione dei processi;
- c) l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e loro eventuale riutilizzo;
- d) il monitoraggio sul rispetto dei termini;
- e) il codice di comportamento;
- f) la formazione e la comunicazione del Piano.

5.1 Le misure di trasparenza

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

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

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

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

Come previsto dalla normativa cogente e al fine di consentire a chiunque interessato di esaminare le iniziative intraprese dall'Ordine per prevenire la corruzione, il PTPCT è pubblicato sul sito web dell'Ente.

La pubblicazione è finalizzata a favorire forme di consultazione pubblica sul Piano, in modo da permettere a chiunque interessato di poter indicare al RPCT eventuali aspetti di miglioramento del Piano oppure segnalare irregolarità.

5.2 Il codice di comportamento

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

In data 28/01/2016 il Consiglio dell'Ordine, con propria deliberazione, ha approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti.

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

Il PTPCT avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi verranno posti in essere. Pertanto, accanto a misure formali, quale l'adozione del codice di comportamento 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.

https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_articoli/ANAC2016/COA_MILANO_Codice_Comportamento.pdf

5.3 Le misure specifiche

Fermi restando ulteriori approfondimenti o analisi condotte necessariamente dai singoli enti, l'ANAC nel PNA 2016 ha svolto una prima individuazione esemplificativa delle aree di rischio specifiche per i collegi e gli ordini professionali, ovverosia:

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

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

* * *

a) La Formazione professionale continua

Tale area di attività è devoluta alla Fondazione Forense dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Si rimanda pertanto alla specifica sezione del Piano della Fondazione per la disamina degli aspetti disciplinati.

* * *

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

Il parere di congruità, ricorda l'Autorità, quale espressione dei poteri pubblicistici dell'ente, è riconducibile nell'alveo dei provvedimenti di natura amministrativa, necessitando delle tutele previste dall'ordinamento per tale tipologia di procedimenti.

Pertanto, nell'eventualità dello svolgimento della predetta attività di valutazione da parte degli Ordini o collegi territoriali, possono essere considerati i seguenti eventi rischiosi e misure preventive:

Possibili eventi rischiosi

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

Le possibili misure suggerite sono:

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

Al riguardo, l'Ordine ha in corso di approvazione ed adozione uno specifico regolamento in coerenza con Legge n. 241/1990 che individua i requisiti che deve possedere la domanda e le modalità di istruttoria della richiesta, garantendo in tal modo un trasparente iter, il cui esito finale è comunicato agli interessati.

Sul sito di Codesto Ordine vi è poi un'apposita sezione con le indicazioni da seguire per ottenere la liquidazione dei compensi e la relativa modulistica:

<https://www.ordineavvocatimilano.it/index.php?pgn=articolo&id=2691&idmt=12>

Ci si riserva, in ogni caso, di analizzare e sviluppare ulteriormente tale area di rischio una volta pubblicate le specifiche Linee Guida volte a fornire indicazioni per l'attuazione della normativa in questione, da considerare parte integrante del PNA 2016.

* * *

c) Indicazione di professionisti per lo svolgimento di incarichi

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

I possibili eventi rischiosi individuati dall'Autorità nel PNA 2016 attengono principalmente alla nomina di professionisti – da parte dell'Ordine o collegio incaricato - in violazione dei principi di terzietà, imparzialità e concorrenza. Tale violazione può concretizzarsi, ad esempio, nella nomina di professionisti che abbiano interessi personali o professionali in comune con i componenti dell'Ordine incaricato della nomina, con i soggetti richiedenti e/o con i destinatari delle prestazioni professionali, o di professionisti che siano privi dei requisiti tecnici idonei ed adeguati allo svolgimento dell'incarico.

L'Ordine non ha, fino ad oggi, provveduto a nomine o indicazioni di professionisti per qualsivoglia incarico. Per questo motivo non ha ritenuto necessario ad oggi adottare particolari procedure o definire criteri di selezione di candidati.

Ci si riserva, in ogni caso, di analizzare e sviluppare ulteriormente tale area di rischio una volta pubblicate le specifiche Linee Guida volte a fornire indicazioni per l'attuazione della normativa in questione, da considerare parte integrante del PNA 2016.

5.4 La normativa antiriciclaggio

L'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 231/2007, come recentemente modificato dal D.Lgs. n. 90/2017 prevede che *“(...) gli organismi di autoregolamentazione, le loro articolazioni territoriali e i consigli di disciplina, secondo i principi e le modalità previsti dall'ordinamento vigente, promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi previsti dal presente decreto da parte dei professionisti iscritti nei propri albi ed elenchi”*.

L'Ordine, pertanto, non ha alcuno specifico potere ispettivo e/o di acquisizione di informazioni che vedano come soggetti passivi gli iscritti nei rispettivi albi.

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

<http://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/363826/Comunicazione+12-C-2017+%E2%80%93+%E2%80%9CD.lgs+25+maggio+2017%2C+n.+90+-+LA+NUOVA+NORMATIVA+ANTIRICICLAGGIO+-+gli+obblighi+di+promozione+e+controllo+a+carico+degli+Ordini+professionali%E2%80%9D/0484566b-2262-44eb-852f-baed88d668cc>

<http://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/286756/Gli+adempimenti+antiriciclaggio+per+gli+Avvocati+-+aggiornamento+al+14+luglio+2017/51895bc4-4e66-4333-8255-a388431eb2a2>

L'Ordine di Milano ha in ogni caso costituito uno specifico Gruppo di studi costituiti da

professionisti esperti nel settore

6. IL C.D. “WHISTLEBLOWING”

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

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

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

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

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

Sulla Gazzetta Ufficiale n.291 del 14 dicembre, è stata pubblicata la [legge 179/2017](#) del 30 novembre "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*".

La legge, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, disciplina la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza.

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

- al responsabile della prevenzione della corruzione;
- all'Anac;
- sotto forma di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

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

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

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

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

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

7. LA FORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE

È noto che la formazione del personale costituisce una componente centrale del sistema di prevenzione della corruzione e tramite essa l'Ordine intende assicurare la corretta e piena conoscenza dei principi, delle regole e delle misure contemplate dal Piano da parte di tutto il personale, anche in funzione del livello di coinvolgimento nei processi esposti al rischio di corruzione.

È, pertanto, prevista, anche per il triennio 2018 – 2020, l'effettuazione di incontri periodici con il personale dipendente diretti ad illustrare il Codice di Comportamento e le modalità operative di svolgimento del lavoro in modo tale da evitare pericoli di fenomeni corruttivi.

A tal fine ad ogni dipendente è stata 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.

Più in generale, è obiettivo dell'Ente quello di 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.

Verranno erogate pertanto attività di formazione sul tema dei contratti e della gestione degli appalti, dal punto di vista delle procedure, dei controlli, e delle pratiche da attuare per prevenire e minimizzare il rischio di corruzione al personale dei settori Contratti e Amministrazione e contabilità, tenendo conto dello specifico ambito di attività.

Verrà altresì erogata formazione su ciò che riguarda la normativa e le pratiche nel campo dell'anticorruzione; tali attività saranno aperte alla partecipazione di tutto il personale.

Per quel che riguarda la comunicazione interna, al fine di favorire la diffusione della conoscenza del Piano e delle misure in esso contenute, sarà inviata una nota informativa a tutto il personale dell'Ordine, agli esperti e ai consulenti per invitarli a prendere visione del PTPCT.

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

SEZIONE II

La Trasparenza

1. Introduzione

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 del Consiglio di un apposita Sezione denominata "Amministrazione Trasparente".

In questa sezione dedicata alla Trasparenza l'Ordine 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 2018 - 2020, 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, non essendo ancora state pubblicate le Linee Guida specifiche per gli Ordini ed i Collegi Professionali), 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 altresì 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).

E' 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)».

Infine 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».

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 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 l'Ente 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.

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

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

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

B) Dati relativi ai bilanci consuntivi e preventivi (art. 29)

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

C) Dati relativi agli organi di controllo (Art. 31)

La pagina web contiene le generalità dei componenti del Collegio dei Revisori e della Società di Revisione.

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

La pagina web contiene i dati previsti dall'art. 35 con riferimento alle attività del Consiglio.

In particolare i procedimenti amministrativi riguardanti la iscrizione all'albo ed al registro, la formazione delle commissioni, i procedimenti di ammissione al gratuito patrocinio.

Sono pubblicate le seguenti informazioni:

a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;

- b) l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;
- c) il nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonché l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale;
- d) per i procedimenti ad istanza di parte: gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i facsimile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonché gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, cui presentare le istanze;
- e) le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano;
- f) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione;
- g) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli;
- h) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36 del D. Lgs. 33/2013.

La pagina web contiene il link per il download dei moduli e i formulari necessari per il procedimento.

E) 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.

A tale proposito si segnala che l'Ordine degli Avvocati di Milano ha aderito alla piattaforma PAGOPA della Banca Popolare di Sondrio secondo quanto previsto dalla Linee Guida per l'effettuazione di pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi” pubblicate dall'Agenzia per l'Italia Digitale in data 7 febbraio 2014.

<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/pagamenti-elettronici/elencointermediari>

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
Bandi concorso per la selezione del personale		Direzione e ufficio amministrazione	online
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Tesoreria	online

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 PTPCT 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.

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.

È obiettivo di Codesto Ente procedere nel corso dell'anno 2018 alla pubblicazione di un regolamento unitario sull'esercizio del diritto di accesso.

Di seguito il link al regolamento sull'accesso attualmente vigente

https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_articoli/RegolamentoAccessoAtti.pdf