

**PIANO TRIENNALE
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
2022-2024**

**approvato con delibera consiliare n. 12/2022 del 27.04.2022
redatto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Avv. Giuseppe De Florio**

SOMMARIO

Sezione 1 - Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione

1. Premessa introduttiva	pag. 3
2. Organo che adotta il PTPCT	pag. 4
3. Nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza	pag. 5
4. Contesto interno	pag. 7
5. Contesto esterno	pag.12
6. La definizione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza	pag.13
7. Il nuovo sistema di gestione del rischio alla luce del PNA 2019	pag.14
8. Le Misure di prevenzione della corruzione “obbligatorie”	pag.16
8. Monitoraggio e riesame delle misure di prevenzione	pag.25

Sezione 2 - Sezione Trasparenza

1.La trasparenza amministrativa. Obiettivo strategico e cronoprogramma delle attività	pag.26
2. Accesso agli atti e accesso civico generalizzato	pag.28
3. la tutela dei dati personali e il decreto capienze	pag.30
Entrata in vigore del PTPCT 2022- 2024	pag.32

Sezione 3 – Allegato 1 La Mappatura dei processi e valutazione del rischio in base all'allegato 1 al PNA 2019

pag.33

Sezione 1
Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione

1. PREMESSA INTRODUTTIVA

L'aggiornamento del Piano triennale integrato per la prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ordine degli Avvocati di Matera viene adottato in conformità a quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Il Piano, in coerenza alle previsioni della legge richiamata, risponde all'esigenza di individuare le attività a più elevato rischio corruzione, prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio corruzione, definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini del procedimento, nonché individuare specifici obblighi di trasparenza.

Anche quest'anno si è proceduto alla redazione del Piano tenendo conto della peculiarità del Consiglio dell'Ordine, che svolge attività in favore degli iscritti all'Albo, Elenchi e/o Registri ed i cui componenti, sebbene eletti, prestano la loro attività a completo titolo gratuito, salvo il rimborso delle spese per le eventuali trasferte fuori Distretto di Corte di Appello e preventivamente autorizzate.

In particolare si evidenzia che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non è organo di governo che esercita attività di indirizzo politico, perché i compiti affidatigli dalla legge professionale sono specifici e privi di scelte discrezionali, anche con riferimento a quella parte di funzioni esercitate su delega dello Stato per le attività in favore della collettività, come ad esempio la gestione dell'ammissione del cittadino al gratuito patrocinio, laddove il Consiglio si limita ad effettuare un semplice controllo formale sulla capacità reddituale del richiedente sulla scorta del modello di domanda dallo stesso fornito.

Quanto ai compiti di istituto come, ad esempio, l'iscrizione all'Albo, il richiedente deposita domanda di iscrizione corredata da una serie di documenti (autocertificazione attestante l'abilitazione professionale; fotocopia del documento di identità personale; fotocopia del codice fiscale, ecc.) ed il Consiglio, verificata la regolarità della documentazione esibita, delibera l'iscrizione sussistendone i presupposti.

Pertanto, tenuto conto della peculiarità dell'attività amministrativa svolta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 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.

L'attuazione del PTPC risponde all'obiettivo dell'Ordine di rafforzare l'osservanza dei principi di legalità, correttezza e trasparenza e garantire la prevenzione di qualsiasi condotta abusiva da parte di coloro che operano per conto dell'Ordine, oltre a scongiurare il rischio di consumazione di fatti corruttivi puniti dalla legge penale, tutela la reputazione e la credibilità dell'azione dell'Ordine nei confronti degli Iscritti e di tutti coloro che interloquiscono con l'Ente stesso.

Il fine delle disposizioni contenute nel PTPC intende quindi favorire l'attuazione di comportamenti individuali eticamente corretti, oltre che rispettosi della legge e dei principi di corretta amministrazione.

Il presente aggiornamento tiene conto della stesura e, di riflesso delle indicazioni contenute nei PNA adottati dall'Autorità fino ad oggi, ma soprattutto del nuovo PNA 2019 che ha riscritto il sistema di gestione del rischio (v. Allegato 1, che ha di fatto sostituito l'allegato 1 al PNA 2013, divenendo **l'unico documento da seguire nella predisposizione dei Piani di prevenzione**).

Aspetti, peraltro, confermati negli *“Orientamenti di pianificazione anticorruzione e trasparenza”* adottati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), adottati con delibera del 2 febbraio 2022.

Con Delibera n. 1 del 12 gennaio 2022, l'ANAC ha, invece, stabilito il rinvio al 30 aprile 2022 del termine di approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, la cui scadenza è fissata dalla legge al 31 gennaio di ogni anno.

2.Organo che adotta il PTPC

Secondo quanto previsto dalla l. 190/2012, il PTPC è adottato dall'organo di indirizzo (art. 1, co. 8). Negli ordini professionali, l'organo in questione è individuato nel Consiglio. Questa indicazione rileva anche ai fini dell'eventuale potere sanzionatorio che ANAC può esercitare ai sensi dell'art. 19, co. 5, del dl. n. 90/2014

Per ragioni di natura pratica e per la esiguità delle attività a contenuto discrezionale il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Matera, con delibera n. 19 assunta durante la seduta del 4 settembre 2016, ha nominato nella persona dell'avv. Giuseppe De Florio il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e per l'Integrità nella pubblica amministrazione.

Il Presente Piano integrato si articola in una prima sezione dedicata alla prevenzione della corruzione ed una seconda alla trasparenza; al PTPCT 2022- 2024 è allegata la griglia relativa alla c.d. mappatura dei processi.

3.Nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

La legge n. 190/2012, come modificata dal d.lgs. n. 97 del 2016, prevede che “L’organo di indirizzo individua di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività” (art. 1, comma 7, legge n. 190/2012). L’organo di indirizzo politico individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti amministrativi in servizio.

Con il comunicato del 3 novembre 2020 recante “Precisazioni in ordine all’applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione negli ordini e nei collegi professionali – nomina del RPCT” che sostituisce quello del 28 dicembre 2019, l’ANAC ha ribadito, richiamando l’approfondimento del PNA 2016, Sezione III dedicata agli ordini/collegi professionali e nel PNA 2019, parte IV, § 1, I criteri di scelta del RPCT

In particolare, come chiarito dall’Autorità, “il RPCT deve essere individuato da ciascun consiglio nazionale, ordine e collegio professionale (sia a livello centrale sia a livello locale) in un dirigente interno, a conoscenza delle dinamiche e dell’organizzazione dell’Ente di cui fa parte e che pertanto può svolgere al meglio le funzioni e i compiti previsti dalla normativa vigente. Qualora l’ordine/collegio, a causa del numero limitato, assegni a propri dirigenti compiti gestionali, sarà possibile individuare quale RPCT uno di tali dirigenti dando la preferenza a quelli cui sono assegnati i compiti gestionali più compatibili con il ruolo di RPCT. In caso di assenza di personale dirigenziale, sarà possibile individuare quale RPCT un profilo non dirigenziale, ferma restando la scelta di personale interno all’Ente. È, inoltre, da considerarsi come un’assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno. Nel caso, sussiste un preciso onere di congrua e analitica motivazione anche in ordine all’assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. In via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere dell’Ente, purché privo di deleghe gestionali.

In tal senso, dovranno essere escluse le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere e, laddove possibile, anche la figura di Vicepresidente. Si ritiene che in ragione delle funzioni vicarie proprie del Vicepresidente, in caso di impedimento o assenza del Presidente, ben potrebbe in futuro e all’occorrenza, assumere, ove necessario, funzioni gestionali a lui delegate dal Presidente stesso. È da escludersi che possa essere individuato

quale RPCT un consigliere eletto presso altra circoscrizione territoriale del medesimo consiglio/ordine o un consulente esterno. In ogni caso, la scelta deve essere opportunamente motivato”

In coerenza alle previsioni normative e agli indirizzi già contenuti nel PNA 2016, il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Matera, con delibera n.19/2019 assunta in data 4 settembre 2019, ha nominato quale RPCT l’avv. Giuseppe De Florio, eletto nel COA di Matera, con specifica attribuzione dei compiti anche in materia di trasparenza, confermando così la scelta di un unico Responsabile in materia di anticorruzione e trasparenza.

4. CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità di un ente pubblico o pubblica amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza. Nel sistema delle responsabilità vengono in rilievo la struttura organizzativa. Per tali motivi, le disposizioni del PTPC, oltre ai dipendenti, si applicano, nei limiti della compatibilità, anche ai seguenti soggetti:

- a.1. i componenti del Consiglio;
- a.2. i componenti delle Commissioni (anche esterni);
- a.3. I componenti del Direttivo dell'Organismo di Mediazione (consiglieri in carica);
- a.4. i consulenti;
- a.5. i revisori dei conti;
- a.6.** i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture.

I componenti del consiglio

Attualmente il COA è composto da un numero di Consiglieri pari a 11.

I Consiglieri eletti, per le elezioni forensi, hanno rilasciato la dichiarazione di cui all'articolo 20 del D.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 nonché la dichiarazione di cui all'art. 14 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Matera	
Componente	Titolo
Avv. Ferdinando IZZO	Presidente
Avv. Paola MOLES	Segretario
Avv. Mariangela SPINELLA	Tesoriere
Avv. Ernesto BARBERIO	Consigliere
Avv. Roberto CATALDO	Consigliere
Avv. Giuseppe DE FLORIO	Consigliere
Avv. Enzo DOMENICHELLO	Consigliere
Avv. Antonia Donata IERINO'	Consigliere
Avv. Clelia IMPERIO	Consigliere
Avv. Gianvito MANTARANO	Consigliere
Avv. Liliana MORELLI	Consigliere

Direttivo dell'Organismo di Mediazione	
Componente	Titolo
Avv. Ferdinando IZZO	Presidente
Avv. Antonia Donata IERINO'	Segretario
Avv. Mariangela SPINELLA	Tesoriere
Avv. Giuseppe DE FLORIO	Componente
Avv. Paola MOLES	Componente

Commissioni

il COA di Matera ha istituito le seguenti Commissioni:

FORMAZIONE PROFESSIONALE

Coordinatore: Avv. Paola MOLES

Componenti: Avv. Roberto CATALDO
Avv. Liliana MORELLI

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Coordinatore: Avv. Ernesto BARBERIO

Componenti: Avv. Giuseppe DE FLORIO
Avv. Gianvito MANTARANO
Avv. Paola MOLES

DIFESA D'UFFICIO

Coordinatore: Avv. Liliana MORELLI

Componenti: Avv. Ernesto BARBERIO
Avv. Antonia Donata IERINO'

PRATICA FORENSE

Coordinatore: Avv. Clelia IMPERIO

Componenti: Avv. Giuseppe DE FLORIO
Avv. Gianvito MANTARANO

OPINAMENTI

Coordinatore: Avv. Mariangela SPINELLA

Componenti: Avv. Ernesto BARBERIO
Avv. Roberto CATALDO
Avv. Enzo DOMENICHIELLO

BILANCIO

Coordinatore: Avv. Mariangela SPINELLA

Componenti: Avv. Antonia Donata IERINO'
Avv. Ferdinando IZZO

SPORTELLO DEL CITTADINO

Coordinatore: Avv. Maria Antonietta MORELLI (esterno)

Componenti: Avv. Roberto CATALDO
Avv. Antonia Donata IERINO'

TELEMATICA

Coordinatore: Avv. Ferdinando IZZO

Componenti: Avv. Clelia IMPERIO
Avv. Giuseppe LAMACCHIA (esterno)

PROGETTO LIBRO

Coordinatore: Avv. Maria LOVITO (esterno)

Componenti: Avv. Francesco MONTEMURRO (esterno)
Avv. Rosa Maria URGÀ (esterno)

Personale dipendente

Il Consiglio dell'Ordine di Matera dispone di 2 dipendenti assunti a tempo indeterminato, di cui uno a tempo pieno ed uno part-time. Si avvale, altresì, all'occorrenza della collaborazione di consulenti esterni.

DIPENDENTI		
Dipendente	Qualifica	Mansioni
Giorgio CIRILLO assunto dal 23/01/2002	B2 Collaboratore di Segreteria	Rapporti con il Consiglio: predisposizioni atti preliminari e conseguenti alle delibere Riscossione: gestione minute ruolo Equitalia Aggiornamento e trasmissione dati REGINDE, INIPEC e Cassa Forense Disciplinari: gestione fascicoli ed invio al CDD Difesa d'ufficio: tenuta elenchi, gestione turnazione Patrocinio a spese dello Stato: tenuta elenchi, gestione pratiche Formazione: gestione eventi ed aggiornamento crediti Aggiornamento sito internet Tenuta ed aggiornamento Albi e Registri Bilanci: predisposizione Protocollo - Invio comunicazioni circolari Opinamento parcelle: lavorazione Informazioni generali
Francesca SARRA assunta dal 09/12/2002	B1 – Impiegata part-time 30 ore settimanali	Organismo di Mediazione: ricezione atti, gestione pratiche ed assistenza mediatori Contabilizzazione prima nota e movimenti bancari Individuazione materiali di consumo e rapporti con i fornitori Patrocinio a spese dello Stato: tenuta elenchi, gestione pratiche Formazione: aggiornamento crediti Tenuta ed aggiornamento Albi e Registri Bilanci: predisposizione Protocollo Opinamento parcelle: lavorazione Informazioni generali

Funzionamento uffici di segreteria
distribuzione carichi di lavoro

La segreteria è aperta al pubblico dal lunedì al sabato dalle ore 9.00 alle ore 12.00, il mercoledì dalle ore 16.00 alle ore 17.00

L'accesso agli uffici di segreteria deve essere impedito tenendo chiusa la porta a chiave.

Solo l'Ufficio di Presidenza potrà accedere alla segreteria.

Soggetti terzi

Destinatari del presente Piano sono altresì tutti i soggetti che a diverso titolo intrattengono rapporti anche contrattuali con il COA, inclusi i soggetti terzi parte di contratti di forniture e servizi, nonché di consulenza per il triennio 2022/2024 (i quali hanno depositato in Segreteria il proprio *curriculum vitae* autorizzandone la pubblicazione).

5. CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'ente e, in questo caso l'ordine degli avvocati, si trova ad operare e che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. Si tratta di una fase preliminare indispensabile, se opportunamente realizzata, in quanto consente a ciascuna amministrazione di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.

Per l'analisi del fenomeno, quindi, sulla scorta di quanto consigliato anche dall'ANAC, è di pregevole ausilio la lettura di quanto riportato nella Relazione annuale al Parlamento pubblicata il 12 gennaio 2021: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/relazione-parlamento-sullattivita-forze-polizia-sullo-stato-dellordine-e-sicurezza-pubblica-e-sulla-criminalita-organizzata>

6. LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 1 comma 8 della L.190/2012, spetta alla competenza esclusiva dell'organo di indirizzo politico indicare quegli obiettivi strategici che il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Matera nel triennio 2022 – 2024 intende adottare, prevedendoli ovviamente già per l'anno in corso 2022.

- a) **Anticorruzione:** Implementazione dei corsi di formazione del 10% sul nuovo sistema di gestione del rischio introdotto dall'allegato 1 al PNA 2019. La formazione rappresenta una importante misura di prevenzione della corruzione.

- b) **Trasparenza:** avvio di un'attività di vigilanza in materia di trasparenza sugli atti pubblicati in Amministrazione Trasparente CON verifica a campione sugli atti pubblicati in considerazione del processo di informatizzazione e digitalizzazione del flusso delle informazioni e dei documenti da pubblicare all'interno delle sezioni dell'amministrazione trasparente avviato da questo ente nel rispetto della Mission 1 del PNRR

E' fatto obbligo al Consiglio dell'Ordine di vigilare sul rispetto e l'attuazione dei precitati obiettivi strategici attraverso un'attività di impulso del RPCT.

7. II NUOVO SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO ALLA LUCE DEL PNA 2019

L'ANAC ha, più volte, ribadito che il PTPCT rappresenta un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio generali e specifiche, dei processi, dei rischi corruttivi collegati a ciascun processo, delle misure prevenzione da applicare a ciascun processo sulla base del livello di esposizione, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.

Il PTPC può essere definito come lo strumento per porre in essere **il processo di gestione del rischio** nell'ambito delle attività amministrative svolte all'interno di un ente pubblico; ciò in quanto, una volta individuati, cioè mappati per ciascuna area i processi a elevato rischio corruttivo, si passa alla valutazione del rischio corruttivo, attraverso un'attività di identificazione, analisi e ponderazione.

Il COA di Matera ha provveduto l'anno scorso a rifare la mappatura dei processi, scegliendo come oggetto di analisi, ai fini della valutazione del rischio, il processo analizzato nel suo complesso, provvedendo ad utilizzare solo alcuni degli indicatori considerati nel precitato allegato 1 al PNA 2019e di seguito riportati, al fine di ottenere un giudizio sintetico sul livello di esposizione a rischio di ciascun processi:

- a) Discrezionalità: il processo è discrezionale?
- b) rilevanza esterna: il processo produce effetti diretti all'esterno dell'ente?
- c) valore economico: qual è l'impatto economico del processo?
- d) Impatto organizzativo: il processo richiede la collaborazione di più uffici o amministrazioni?
- e) Impatto economico: nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenza della Corte dei Conti a carico di dipendenti o sentenze di risarcimento del danno in favore dell'Ente per la medesima tipologia di evento corruttivo descritto?
- f) Il numero dei procedimenti penali e disciplinari dei dipendenti
- g) La trasparenza dei procedimenti e dei dati pubblicati

A ciascun indicatore di cui sopra è stato attribuito un valore compreso tra "basso, medio, alto" che ha consentito di svelare il livello di esposizione a rischio del processo mappato.

L'Allegato 1 al PNA 2019 si apre con una precisazione indicativa del passaggio da un approccio di tipo *quantitativo* ad uno *qualitativo* nella predisposizione dei Piani Triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza nella parte relativa alla c.d. gestione del rischio corruttivo. Il Piano nazionale anticorruzione 2013 e l'aggiornamento 2015 al PNA avevano fornito una serie di indicazioni ai sensi della l. n. 190/12, indicazioni che il presente allegato metodologico ha ampiamente integrato e aggiornato.

Tra le novità introdotte con la determinazione n. 12/2015, l'introduzione del concetto di *aree generali* e di *aree di rischio specifiche*, operando un superamento delle c.d. aree obbligatorie.

Per tali motivi, sono considerate aree "generali" quelle di cui all'art 1 c. 16, l. n. 190/12:

- **Acquisizione e gestione del personale**

- **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto e immediato (autorizzazioni, concessioni...)**

- **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto ed immediato (erogazione di contributi)**

- **Contratti pubblici**

Riguardo, invece, alla individuazione delle c.d. "aree specifiche" **alcuni suggerimenti sono arrivati dal PNA 2016, che si è però limitato a descrivere i c.d. processi comuni a tutti gli Ordini Professionali, di seguito riportati.**

1) **Formazione professionale continua**

2) **Rilascio di parere di congruità**

3) **Indicazioni di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici**

NB:

La mappatura dei processi è stata fatta considerando i procedimenti amministrativi rientranti **nelle 4 aree a rischio corruzione di cui all'art 1 c. 16, l. n.190/12, a cui è stata aggiunta la mappatura dei processi rientranti nelle c.d. aree di rischio specifiche.**

Per quest'anno, in linea di continuità con le previsioni contenute negli **Orientamenti ANAC per la Pianificazione Anticorruzione e Trasparenza** adottati con Delibera del 2 febbraio 2022, e in considerazione delle ridotte dimensioni dell'ente e della assenza di vicende legate alla commissione di reati di natura corruttivi, si ritiene opportuno **confermare la mappatura dei processi effettuata nel 2021.**

8. LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE “OBBLIGATORIE”

Le misure indicate costituiscono l’ossatura del nuovo PTPCT 2022-2024

MISURA di CONTRASTO	CODICE IDENTIFICATIVO MISURA
La trasparenza	M01
Monitoraggio delle situazioni di insussistenza del conflitto di interessi	M02
La rotazione del personale	M03
Il divieto di <i>pantouflage</i>	M04
Il Codice di Comportamento	M05
La Formazione	M06
Il Whistleblowing	M07

M01. LA TRASPARENZA

Alla luce delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/16 e recepite nelle delibere nn.. 1310 e 1309/16 dell’ANAC ed in considerazione dell’entrata in vigore del GDPR n. 679/16, l’Ordine degli avvocati di Matera si impegna ad adottare il Regolamento sull’accesso civico e la relativa modulistica al GDPR n. 679/16 aggiornato all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2020 nonché ad attivare un registro informatico per monitorare le istanze di accesso entro e non oltre il mese di giugno 2022.

M02. MONITORAGGIO DELLE SITUAZIONI DI INSUSSISTENZA CONFLITTO DI INTERESSI

La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell’interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente.

Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l’amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria

In merito *all'astensione del dipendente essa è richiamata in particolare nel* d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. In particolare, l'art. 6 rubricato "*Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi*" prevede la comunicazione dei rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti. L'art. 6 stabilisce inoltre l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. L'art. 7 del codice di comportamento contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi e una norma di chiusura di carattere generale riguardante le "gravi ragioni di convenienza" che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c.

A tal proposito, si stabilisce che gli avvocati, all'atto del rilascio del parere di congruità, dichiarano all'interno del verbale la insussistenza di conflitti di interesse. Del pari, identica attestazione è rilasciata dai dipendenti all'inizio dell'anno (misura decorrente dal 2023) con la quale verranno dichiarati i rapporti debito e credito e la insussistenza del conflitto di interessi tra la propria attività e quella all'interno dell'Ordine. Sulle dichiarazioni vigilerà a campione il RPCT.

Azioni da intraprendere:

2022: predisposizione di un modulo ad hoc per monitorare le dichiarazioni di insussistenza di conflitto di interesse acquisite dall'Ente da parte del consulente/collaboratore esterno in base alla delibera ANAC 1054/2020;

2023: attivazione di un monitoraggio sulle dichiarazioni acquisite dall'Ente con verifica su almeno 2 dichiarazioni di acquisite utilizzando il meccanismo sorteggio

2022: Conferma della verifica a campione a cura del RPCT e in corso d'anno sul rispetto della misura relativa alla insussistenza del conflitto di interessi nelle deliberazioni adottate dal Consiglio dell'ordine e implementazione del sistema di verifica delle dichiarazioni pervenute all'Ordine da parte del personale dipendente **su almeno 2 dichiarazioni acquisite** utilizzando il meccanismo del sorteggio.

2023: adeguamento della misura in rapporto agli esiti del 2023

M03. LA ROTAZIONE DEL PERSONALE

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 richiama più volte il concetto di "*rotazione del personale*" quale misura di prevenzione della corruzione "*obbligatoria*" da recepire negli enti. A tal

proposito la stessa ANAC ha affrontato il tema della rotazione ordinaria in molti aggiornamenti del PNA, dedicando un approfondimento nell'allegato 2 della Delibera nr. 1064 del 13 novembre 2019.

L'Autorità, infatti, ha illustrato in diverse occasioni l'importanza che riveste la rotazione c.d. ordinaria, misura in grado di consentire l'alternanza tra più soggetti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, così da ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra Ordine ed iscritti o tra Ordine e utenti o soggetti terzi, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

Tuttavia, ai fini dell'applicazione della misura come ribadito dall'ANAC pure negli Orientamenti 2022- 2024 adottati con Delibera del 2 febbraio 2022, occorre guardare alle dimensioni dell'ente, alle professionalità presenti all'interno dell'ente.

A ben vedere siamo di fronte ad un ente molto piccolo con solo 2 dipendenti assunti a tempo indeterminato, di cui uno a tempo pieno ed uno part-time, per cui la misura risulta non applicabile, *in ragione tanto della esiguità del personale quanto in rapporto alle attività espletate dal Consiglio dell'Ordine che alla luce tanto del contesto esterno quanto di quello interno non espongono l'Ente ad eventi corruttivi.*

Solo in via del tutto sperimentale, in corso di anno il RPCT effettuerà almeno un incontro con i dipendenti al fine di comprendere più che le misure anticorruzione quali misure organizzative adottare nella ipotesi in cui un dipendente non dovesse continuare nel rapporto di lavoro con l'Ordine.

La rotazione straordinaria del personale è disciplinata dalla **Delibera ANAC n. 215/2019** recante «Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001». e per essa non è prevista alcuna programmazione in quanto legata a fatti imprevedibili.

Di sicuro la misura troverà applicazione in maniera immediata, nelle ipotesi di un provvedimento cautelare restrittivo di limitazione della libertà personale indicato nel Libro IV, Tit. I del Codice di procedura penale, ovvero di una sentenza all'esito di un procedimento penale speciale deflattivo di alcune fasi processuali indicati nell'alveo della Parte Seconda, Libro VI, Titolo I,II,III,IV,V del Codice di procedura penale, per le fattispecie di reato previsti nell'alveo del Libro II, Titolo II del codice penale rubricato "Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione".

La misura della rotazione straordinaria:

- a) troverà, altresì, applicazione, per la fase di mezzo tra il rinvio a giudizio o l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (come sostenuto dall'ANAC) e la sentenza di condanna di primo grado.

Dalla sentenza di I grado e fino alla Cassazione, la misura della rotazione straordinaria

- b) non troverà applicazione in caso di condanna sopra 2 anni, in considerazione del fatto che è la stessa legge c.d. spazza corrotti a sospendere *ipso iure* il dipendente in virtù della modifica apportata all'art 317 bis c.p..
- c) andrà, invece, rimodulata se la pena è sotto i 2 anni e non sono state comminate pene accessorie
- d) Se, invece, la pena è sotto i 2 anni e il giudice ha comminato anche la pena accessoria la misura non troverà applicazione, ma andrà verificata l'inconferibilità, che solitamente ha la stessa durata della pena accessoria, per cui può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

Per tali motivi, come suggerito dall'ANAC nella linea guida n. 215/2019, **nei casi di iscrizione nel registro di cui al 335 c.p.p. o di rinvio a giudizio e fino alla sentenza di primo grado per i reati indicati nella l. n. 3/2019 occorrerà decidere se adottare** un provvedimento di conferma della fiducia fino alla sentenza di primo grado o di revoca della fiducia (e, in quest'ultimo caso, si procederà ad applicare la misura della rotazione straordinaria in attesa della sentenza di condanna di primo grado) nei confronti del dipendente coinvolto nel procedimento penale.

M04. IL DIVIETO DI PANTOUFLAGE

La parola di origine francese "pantouflage" ovvero il fenomeno denominato anche "sliding doors" (per dirla invece all'inglese) vengono utilizzati nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato e viceversa.

La legge n. 190/2012, ha inserito all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 il comma 16 ter.

Si tratta di un vincolo per tutti i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle P.A., di non poter svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Il divieto si pone l'obiettivo di evitare situazioni di conflitto d'interessi.

La norma è stata quindi introdotta nel nostro ordinamento con finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

Infatti, con tale disposizione il legislatore ha integrato la disciplina della prevenzione della corruzione nell'ambito della complessa e articolata materia degli incarichi pubblici, mediante l'introduzione di misure nella fase di c.d. *post-employment* (appunto il *pantouflage* o l'*incompatibilità successiva*), preordinate a ridurre i rischi connessi all'uscita del dipendente dalla sfera pubblica e al suo passaggio, per qualsivoglia ragione, al settore privato.

Trattasi di un *divieto finalizzato* ad evitare che il "dipendente pubblico" possa sfruttare la conoscenza delle dinamiche organizzative che connotano gli uffici interni della pubblica amministrazione al fine di trarre vantaggi di natura patrimoniale o non patrimoniale.

Inoltre, in sede di gara poi, deve essere richiesta al soggetto con cui entra in contatto l'ente, una dichiarazione per garantire l'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012. Attraverso tale dichiarazione il destinatario del provvedimento afferma in primo luogo di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il destinatario del provvedimento dichiara, inoltre, di essere consapevole che, ai sensi del predetto art. 53, comma 16-ter, i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tali prescrizioni sono nulli e che è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

La norma mira a scongiurare il prodursi degli effetti *contra ius* che potrebbero derivare da una situazione di "conflitto di interesse sia dal lato dell'ex dipendente che dell'operatore economico che entra in contatto con l'Ordine.

Per i motivi esposti, l'ordine di Matera si impegna a predisporre:

Anno 2022: predisposizione di modulistica per l'ex dipendente e per l'operatore economico che partecipa alle gare entro e non oltre il mese di settembre 2022.

Anno 2023: avvio di un sistema di verifica sulle dichiarazioni acquisite a partire dal 1 semestre dell'anno

Anno 2024: adeguamento della misura in rapporto agli esiti del 2023

M05. IL CODICE DI COMPORTAMENTO

L'art. 54 del D.lgs. n. 165/2001, come modificato **dall'art. 1 comma 44, l. n. 190/2012**, ha assegnato 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 a servizio esclusivo della cura dell'interesse pubblico.

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

In maniera innovativa, **l'art. 2 comma 3 del Codice** prevede **l'estensione degli obblighi di condotta** anche nei confronti di tutti i collaboratori o consulenti dell'amministrazione, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di servizi in favore della P.A.. A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono *apposite disposizioni o clausole di risoluzione del rapporto* in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.

Secondo quanto previsto dall'art. 54 comma 5, d.lgs. n. 165/2001 e dall'art. 1 comma 2 del Codice, **ciascuna amministrazione deve adottare un proprio Codice di Comportamento**.

La disciplina introdotta dal legislatore – **DPR n. 62/2013** – costituisce non un mero adempimento della legge 190 ma di fatto ha segnato una cesura tra il passato (i vecchi codici di condotta); in particolare, **il cambio di rotta lo si scorge negli articoli 6, 7, 8 e 9 del D.P.R. n. 62/13** che disciplinano le ipotesi di conflitto di interesse del dipendente pubblico unitamente al rispetto delle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il collegamento Codice di Comportamento – PTPC consente poi, da un lato, di garantire che il dipendente nel quotidiano rispetti le regole comportamentali evitando di sfruttare la propria

posizione al fine di ottenere regalie, dall'altro, di agganciare il rispetto del Codice di comportamento al PTPC nell'ottica della responsabilità disciplinare, stabilendo sanzioni specifiche nella ipotesi di sua violazione

il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Matera ha adottato il “Codice di comportamento del personale dipendente”, redatto in conformità a quanto previsto dal D.P.R. n. 62/2013.

L'osservanza del Codice è estesa anche ai collaboratori e ai consulenti esterni a qualsiasi titolo, prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione dei relativi obblighi. Tale impostazione risulta rafforzata anche dalle novità introdotte dal *nuovo Regolamento di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione adottata dall'ANAC n. 330/17* che da oggi, offre la possibilità a chiunque entra in contatto con l'ente, di segnalare disfunzioni inerenti l'attuazione della normativa.

Tuttavia, con la delibera 19/02/2020 n. 177, l'Autorità ha di fatto tentato un cambio di rotta andando ad approvare le nuove linee guida. Queste nuove linee guida sostituiscono quelle adottate dall'Autorità con delibera n. 75 del 2013, con cui l'Autorità aveva già richiamato le amministrazioni ad un corretto esercizio del dovere di dotarsi del proprio Codice, facendo presente che l'approvazione di Codici meramente riproductivi di quello generale equivale alla *omessa adozione*, (delibera ANAC n. 689/2020) e, al tempo stesso, è elusiva delle disposizioni di legge”, senza la individuazione di quegli elementi effettivi di integrazione, che avrebbero poi portato ad una differenziazione degli stessi Codici adottati dalle varie amministrazioni e di enti pubblici. Per tali motivi, è intenzione del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Matera procedere:

2022: all'aggiornamento del Codice di Comportamento entro e non oltre settembre,

2023: avvio di un sistema di verifica sul rispetto del Codice da parte del personale interno all'Ordine e dei membri del Consiglio a partire dal primo semestre

2024: adeguamento della misura in rapporto agli esiti del 2023

M06. La FORMAZIONE DEL PERSONALE IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

La legge n. 190/2012 prevede che il Responsabile per la prevenzione della corruzione definisca procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo.

La formazione costituisce elemento basilare e ruolo strategico nella qualificazione e mantenimento delle competenze, considerata come misura essenziale tanto dal PNA 2015 quanto dalla Deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 (PNA 2016).

Nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia, il Responsabile della Prevenzione, in raccordo con il Consiglio dell'Ordine, procederà all'individuazione dei fabbisogni formativi nel triennio sempre entro e non oltre il mese di maggio, preoccupandosi che le iniziative formative si articolino in almeno 2 giornate formative all'anno entro e non oltre il mese di dicembre 2022, 2023, 2024 distinte in:

- **formazione generale, volta all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità**
- **formazione specifica, finalizzata alla conoscenza delle normative, ai programmi e ai vari strumenti utilizzati per la prevenzione, alle tematiche settoriali, alla diffusione di buone pratiche professionali, nonché all'individuazione dei valori etici adottati dall'organizzazione, che possono contrastare il verificarsi di condotte corruttive.**

M07. IL WHISTLEBLOWING

Tra gli aspetti più salienti della L. n. 179/17 si segnalano:

- un ampliamento della tutela al dipendente di un ente pubblico economico o di un ente privato sottoposto a controllo pubblico;
- il RPCT diventa unico destinatario della segnalazione
- E' prevista la nullità per ogni atto discriminatorio posto in essere dall'amministrazione pubblica nei confronti del segnalante;
- Previsione di sanzioni elevate in capo a colui che ha adottato la misura (da 5.000 a 30.000)
- Previsione di sanzioni elevate in caso di mancato svolgimento da parte del RPCT di un'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (da 10.000 a 50.000)
- Inversione dell'onere della prova in capo all'Ente, tenuto a provare che la misura ritorsiva adottata nei confronti del segnalante esula da ragioni legate alla segnalazione.
- Le tutele previste dalla legge per chi fa la segnalazione non sono offerte in caso di accertata responsabilità penale per calunnia o diffamazione.

In attuazione della l. n. 179/17 art 1 c. 5, l'ANAC ha provveduto ad adottare **le linee guida con Delibera n. 469/21, nella quale ha operato** una ricognizione del dettato normativo e degli adempimenti che a cascata ricadono su ciascun ente pubblico tenuto alla osservanza della l. n. 190/12 con uno sguardo anche agli inevitabili intrecci tra la disciplina del *whistleblowing* e la nuova disciplina privacy (GDPR n. 679/16), a proposito della identificazione dei soggetti autorizzati al trattamento dei dati del segnalato e del segnalante e alle inevitabili ripercussioni che un procedimento di *whistleblowing* ha sul primo e le relative tutele (art 160 codice privacy modificato dal d.lgs. n. 101/18).

Unico soggetto autorizzato per legge al trattamento dei dati del segnalante è il RPCT, per tutti gli altri soggetti, eventualmente nominati a supporto al RPCT nell'istruttoria della procedura di *whistleblowing*, sarà necessario predisporre un apposito atto specifico per gli autorizzati al trattamento, (ex art 29 GDPR n. 679/16).

Sempre l'Autorità ha aggiornato il Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio *approvato con Delibera n. 690/20*.

Al momento non è stata ancora recepita in Italia la direttiva comunitaria sul *whistleblowing* e il termine di recepimento è ormai scaduto da mesi.

Per i motivi esposti è intenzione del Consiglio dell'Ordine:

2022: adozione di direttiva di sensibilizzazione agli uffici ed ai consulenti e collaboratori dell'Amministrazione volta a far comprendere l'importanza della misura

2023: Attivazione di percorsi formativi con finalità di approfondire la disciplina nazionale ed europea in materia

2024: adeguamento della misura in rapporto agli esiti del 2023

9. MONITORAGGIO E RIESAME DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Monitoraggio e riesame sono, in realtà, due attività diverse anche se strettamente collegate.

Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso. I risultati dell'attività di monitoraggio sono utilizzati per effettuare il riesame periodico della funzionalità complessiva del "Sistema di gestione del rischio".

In data 29 novembre 2021, il RPCT ha provveduto ad effettuare **una verifica straordinaria in materia di trasparenza amministrativa**: la verifica ha riguardato solo due delle sotto sezioni di cui si compone la sezione Amministrazione Trasparente scelte tramite sorteggio utilizzando un sistema random su internet; l'estratto del verbale redatto al termine della verifica è stato pubblicato in Amministrazione Trasparente, altri contenuti/corruzione

L'attività di monitoraggio, necessaria per valutare un riesame periodico della strategia di lotta alla corruzione sarà estesa a tutte le misure di prevenzione della corruzione descritte nel PTPCT 2022-2024 e si ripeterà nel 2023 e nel 2024.

SEZIONE 2

SEZIONE TRASPARENZA

1. La trasparenza amministrativa. Obiettivo strategico e cronoprogramma delle attività

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”*, ha tra l'altro, modificato numerose disposizioni del d.lgs. 33/2013 in una logica di semplificazione degli oneri e, nel contempo, di maggiore accesso a dati e documenti detenuti da soggetti pubblici.

In particolare, nell'introdurre l'art. 2 bis, co. 2, lett. a) del d.lgs. 33/2013, la nuova disciplina ha chiarito che il regime della trasparenza previsto per tutte le pubbliche amministrazioni si applica anche agli ordini professionali *“in quanto compatibile”*.

Gli ordini e i collegi professionali sono quindi tenuti a osservare la disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione nonché gli orientamenti del presente PNA, secondo quanto previsto dal d.lgs. 97/2016 ed, in particolare, dagli artt. 3, 4 e 41 che hanno modificato, rispettivamente gli artt. 2 e 3 del d.lgs. 33/2013 e, tra l'altro, l'art. 1 c. 2 della l. 190/2012.

Con particolare riguardo alla trasparenza, l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 al comma 2 precisa che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche agli ordini professionali, *“in quanto compatibile”*.

Sul punto, l'ANAC ha precisato che la compatibilità va valutata a seconda della tipologia di ente considerato, motivo per cui, l'applicazione degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 deve essere coordinata con le disposizioni previste per lo stesso ente (in questo caso l'ordine professionale) in altre fonti normative, per evitare duplicazioni di adempimenti

In considerazione **dell'obiettivo strategico** fissato dal Consiglio dell'Ordine e di seguito richiamato: *“avvio di un'attività di vigilanza in materia di trasparenza sugli atti pubblicati in Amministrazione Trasparente con verifica a campione sugli atti pubblicati in considerazione del processo di informatizzazione e digitalizzazione del flusso delle informazioni e dei documenti da pubblicare all'interno delle sezioni dell'amministrazione trasparente avviato da questo ente nel rispetto della Mission 1 del PNRR”* sono declinati **i nominativi dei soggetti responsabili della**

trasmissione ed elaborazione dei dati e di quelli cui spetta la pubblicazione: sig. Giorgio CIRILLO, dipendente dell'Ordine degli Avvocati di Matera (info@ordineavvocatimatera.it).

Tutti i documenti devono essere pubblicati in formato aperto, aggiornato e facilmente consultabile, nel pieno rispetto di quanto contenuto agli art. 6 e 7 del Dlgs 33/2013 e Codice dell'Amministrazione Digitale.

In ragione delle ridotte dimensioni dell'ente e delle indicazioni contenute negli Orientamenti ANAC 2022-2024, l'Ordine ha stabilito che il termine di pubblicazione degli atti in Amministrazione Trasparente, laddove la Delibera ANAC n. 1310/16 parla di adempimento “**tempestivo**”, non è inferiore a **30 giorni**.

Cronoprogramma triennio.

Anno 2022: attivazione di un sistema di verifica della corretta pubblicazione dei dati pubblicati in Amministrazione Trasparente, una volta all'anno, entro il 30 ottobre, sul almeno **3** delle sezioni che compongono la precitata sezione, individuate mediante il meccanismo del sorteggio.

Anno 2023: implementazione del sistema di verifica relativo alla pubblicazione di dati, documenti ed informazioni con previsione di un controllo una volta all'anno, entro il 30 ottobre, su almeno **5** delle **sezioni** che compongono la sezione Amministrazione Trasparente

Anno 2024: attività di verifica della corretta pubblicazione di dati, documenti ed informazioni, con un controllo una volta all'anno, entro il 30 ottobre, su **7 sezione** di cui si compone la sezione Amministrazione Trasparente.

2. ACCESSO AGLI ATTI E ACCESSO CIVICO

Le principali forme di accesso – procedimentale e civico generalizzato – si distinguono in relazione a presupposti oggettivi, soggettivi e a limiti funzionali. L'accesso documentale previsto dalla l. n. 241/1990 presuppone che l'interessato sia titolare di una posizione giuridica soggettiva legittimata, risultando necessario un interesse differenziato - diretto, concreto e attuale - e meritevole di tutela e una motivazione. L'accesso civico generalizzato disciplinato dal d.lgs. n. 33/2013, invece, è esercitabile da chiunque, senza necessità di dimostrare un particolare interesse qualificato o una motivazione, rispondendo ai principi di controllo diffuso e partecipazione dei cittadini all'attività della pubblica amministrazione.

La giurisprudenza ha sottolineato che i due istituti operano su piani distinti e hanno diversi presupposti, finalità e disciplina. In linea di principio, nell'accesso documentale, la tutela della posizione giuridica soggettiva differenziata dell'istante consente un accesso più in profondità dei soli documenti amministrativi. Nell'accesso civico generalizzato, invece, le esigenze di controllo diffuso e partecipazione del cittadino consentono un accesso meno in profondità ma più esteso (da ultimo, Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546, Tar Toscana, 17 aprile 2019, n. 577; Tar Lazio, sez. III, 1 agosto 2019, n. 10202; Tar Lombardia, sez. I, 4 marzo 2020, n. 414).

Più nello specifico, l'accesso documentale è consentito ai soggetti che abbiano un interesse personale e diretto, al fine di tutelare una posizione giuridica soggettiva. L'accesso civico generalizzato, invece, risponde all'esigenza di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo. Inoltre, attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato, il legislatore ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni quale diritto fondamentale, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa.

La coesistenza nell'ordinamento interno di regimi di accesso a portata generale comporta la possibilità che essi si sovrappongano, non sussistendo l'assorbimento dell'una fattispecie in un'altra. La diversa finalità dei due istituti, infatti, non vieta che, nel caso di rigetto di un'istanza di accesso generalizzato opposto da un'amministrazione, si possa presentare un'istanza di accesso documentale facendo valere un interesse diretto, concreto e attuale. Occorre, d'altra parte, tenere distinte le due fattispecie per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi.

In tema di riqualificazione del titolo giuridico di una richiesta di accesso, in base al suggerimento formulato nella Circolare n. 2/2017 del Dipartimento della funzione pubblica (§ 2.2), «dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato». L'accesso civico generalizzato, infatti, rappresenta potenzialmente lo strumento in misura maggiore teso a soddisfare il diritto di conoscenza dei cittadini. Sul tema della riqualificazione dell'istanza, però, nella giurisprudenza sono emerse posizioni almeno in parte divergenti.

Un chiarimento decisivo sul punto è stato apportato dalla richiamata sentenza n. 10 del 2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Ferma restando la coesistenza nell'ordinamento di diversi regimi di accesso che operano sulla base di norme e presupposti differenti, il privato può formulare un'istanza di accesso con riferimento tanto all'accesso documentale quanto all'accesso civico generalizzato. L'art. 5, comma 11, del d.lgs. n. 33/2013 ammette il concorso tra le diverse forme di accesso nella parte in cui chiarisce che, oltre all'accesso civico semplice e a quello generalizzato, restano ferme anche le diverse forme di accesso degli interessati previste dal capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.

E sul punto la giurisprudenza è consolidata e uniforme nell'ammettere il concorso degli accessi e la possibilità di proporre entrambe le istanze in un unico atto nonché il dovere dell'amministrazione di esaminare le istanze formulate in modo indistinto, duplice.

Per il resto, l'ente deve esaminare l'istanza nel complessivo "anelito ostensivo" ed è tenuta a dare una risposta "onnicomprensiva" anche applicando le diverse discipline sull'accesso in presenza dei presupposti normativi, evitando formalismi e appesantimenti burocratici tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame. Pertanto, qualora l'ente riceva un'istanza che faccia esclusivo riferimento ai presupposti dell'accesso documentale, ben può esaminarla anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo dell'accesso civico, ad eccezione che il privato abbia inteso espressamente limitare il proprio interesse ostensivo ad una delle due forme di accesso. Allo stesso modo l'ente è tenuto ad esaminare sotto entrambi i profili un'istanza che non faccia riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato o non abbia limitato la richiesta di accesso all'applicazione dell'una o dell'altra disciplina.

Deve, invece, limitarsi a esaminare la richiesta in base a uno specifico titolo solo quando l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo a quella specifica tipologia di accesso - documentale o civico generalizzato.

Altro problema affrontato dall'Adunanza Plenaria è stato quello della finalità dell'istituto dell'accesso civico generalizzato: si è assistito al passaggio dalla c.d. tesi della funzionalizzazione alla tesi della insidiabilità della finalità della istanza, orientamento abbracciato dal Consiglio di Stato, il quale ha finalmente chiarito che *“la ratio dell'istituto non va confusa con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale, né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, pur non dovendo essere pretestuoso o contrario a buona fede.*

L'Adunanza plenaria ha, dunque, chiarito che è ammissibile una richiesta di accesso civico generalizzata qualunque sia il fine dell'istanza, anche egoistico. L'amministrazione, infatti, non è tenuta ad accertare quale sia l'interesse del richiedente perché l'interprete o l'operatore del diritto non possono “creare” limiti aggiuntivi rispetto a quelli tassativamente indicati dall'art. 5-bis, co. 1-3 del d.lgs. n. 33/2013 (Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10).

Per tali motivi è intenzione dell'Ordine degli avvocati di Matera procedere all'aggiornamento del Regolamento sull'accesso e della relativa modulistica entro e non oltre il mese di luglio 2022.

3. La tutela dei dati personali e il decreto capienze

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati richiesti chiarimenti all'Autorità sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013¹.

1

Chiarimenti dell'ANAC 6/11/2018

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

Inoltre **il comma 3 del medesimo articolo a sua volta precisa che** «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».

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

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti **all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679**: i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d)

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

Regola generale: i soggetti possono diffondere dati personali solo se ciò è ammesso da una specifica disposizione di legge o di regolamento.

Conseguenza: è illecita la pubblicazione online anche solo del nome e del cognome di una persona in assenza di una norma di legge o di regolamento

Tuttavia, In tale contesto, a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid -19, è intervenuto il c.d. Decreto Capienze (DL 8 ottobre 2021 n. 139) convertito nella **l. 3 dicembre 2021 n. 205**, che ha apportato un correttivo alla regola generale tramite l'inserimento nell'ambito dell'art 2 ter del c. 1 bis, ai sensi del quale: “il trattamento dei dati personali è anche consentito se necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri ad esse attribuiti”.

Fino all'approvazione del decreto capienze, ogni volta che veniva previsto **un nuovo trattamento di dati, una norma apposita doveva stabilirne le finalità**. D'ora in avanti non sarà più così, l'art. 9 del decreto capienze, infatti, prevede che **la finalità** del trattamento, “se non espressamente prevista da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento, è **indicata dall'amministrazione, dalla società a controllo pubblico o dall'organismo di diritto pubblico in coerenza al compito svolto o al potere esercitato**”.

Dunque, se la **Pubblica Amministrazione riterrà necessario svolgere un nuovo trattamento**, e non c'è una legge che preveda quel trattamento e quelle finalità, **la PA stessa, con un semplice atto amministrativo**, potrà indicare per quale motivo ritiene necessario effettuare quel trattamento.

4. ENTRATA IN VIGORE DEL PIANO TRIENNALE PTPCT 2022- 2024

Il piano triennale di prevenzione della corruzione 2022/2024 entra in vigore il giorno successivo alla approvazione ad opera del Consiglio dell'Ordine e si ha per conosciuto da parte dei dipendenti e di tutti coloro che hanno rapporti con l'ente a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione in Amministrazione Trasparente nella sotto sezione “*altri contenuti/corruzione*”

SEZIONE III

La mappatura dei processi e valutazione del rischio in base all'allegato 1 al PNA 2019

A) Acquisizione e progressione del personale

STRUTTURA RESPONSABILE	n.	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	DISCREZIONALITA	Rilevanza esterna	Valore economico	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	Numero proc. penali/disciplinari dipendenti	Trasparenza dei procedimenti e dei dati pubblicati	Giudizio Sintetico
Consiglio dell'Ordine Commissione di Concorso	1	Svolgimento di concorsi pubblici	<p>Previsione di requisiti accesso personalizzati ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari. ➤ Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione 	Parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	Destinatari utenti esterni	Vantaggi considerevoli a soggetti esterni	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Medio	Medio
	2	Altri procedimenti inerenti il rapporto di impiego del personale	Progressioni economiche accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti particolari; Riconoscimento di premi e/o altri bonus in modo improprio	Parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	Destinatari personale COA Matera	Vantaggi a soggetti interni	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Medio	Medio
	3	Altri procedimenti autoritativi inerenti l'organizzazione dell'ente	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di collaborazione allo scopo di agevolare soggetti particolari.	Parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	Destinatari Utenti esterni	Vantaggi a soggetti esterni	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Medio	Medio

Procedimenti rientranti nell'area 1: M01, M02, M03, M05

Procedimenti rientranti nell'area 2: M01, M02, M03, M05, M06

Procedimenti rientranti nell'area 3: M01, M02, M05

B) Affidamento di lavori, servizi, forniture ed incarichi di consulenza

STRUTTURA RESPONSABILE	n.	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	DISCREZIONALITA	Rilevanza esterna	Valore economico	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	Numero proc. penali/disciplinari dipendenti	Trasparenza dei procedimenti e dei dati pubblicati	Giudizio Sintetico
COA; Tesoriere	4	Svolgimento di procedure contrattuali con evidenza pubblica nei casi previsti dalla legge	<p>Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolare gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire vantaggi dell'accordo a tutti partecipanti dello stesso.</p> <ul style="list-style-type: none"> Definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnici economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa. Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa. Utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa. Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di consentire extra guadagni. Abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rilevato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario. L'incoerente definizione dell'oggetto dell'affidamento al fine di creare una barriera informativa all'accesso e favorire una impresa. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento non conforme all'oggetto della gara. Valutazione delle offerte, inclusa le eventuali offerte anomale, in modo distorto ed incoerente al fine di avvantaggiare un partecipante. 	Parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	Destinatari utenti esterni	Vantaggi soggetti esterni	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Medio	Medio

Procedimenti rientranti nell'area 4: M01, M02, M03, M04, M05, M07

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

STRUTTURA RESPONSABILE	n.	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	DISCREZIONALITA	Rilevanza esterna	Valore economico	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	Numero proc. penali/disciplinari dipendenti	Trasparenza dei procedimenti e dei dati pubblicati	Giudizio Sintetico
COA; Segreteria	5	Iscrizione, trasferimento e cancellazione dall'Albo e dall'Elenco Speciale. Iscrizione, trasferimento e cancellazione dal Registro Speciale dei Praticanti. Composizione delle contestazioni che sorgono in dipendenza dell'esercizio della professione tra Iscritti nell'Albo e tra questi e i loro clienti. Certificati o attestazioni relative agli Iscritti	Abusi od omissioni nell'adozione di provvedimenti o nel rilascio di certificazioni.	Parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari), gestione informatica	Destinatari iscritti e utenti esterni	nullo	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Basso	Basso
	6	Accredito eventi formativi Riconoscimento crediti FPC	Mancata/impropria attribuzione dei crediti formativi agli iscritti. Inefficiente organizzazione e svolgimento delle attività formative	Parzialmente vincolato dalla legge, da atti amministrativi; gestione	Destinatari iscritti e utenti esterni	nullo	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Basso	Basso
	7	Parere in materia di liquidazione degli onorari	Abusi od omissioni nell'adozione di provvedimenti relativi alla liquidazione di onorari e spese. Istruttorie lacunose o parziali per favorire il professionista. Valutazione erronea delle indicazioni/documenti a corredo dell'istanza.	Vincolato dalla legge	Destinatari iscritti	Nulla	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Medio	Medio
	8	Determinazione del contributo annuale da corrispondersi dagli Iscritti all'Albo e all'Elenco Speciale	Mancata rilevazione delle posizioni debitorie. Ritardo nella adozione di provvedimenti di messa in mora. Ritardo nella adozione di provvedimenti propedeutici e funzionali alla riscossione coatta	Parzialmente vincolato dalla legge, da atti amministrativi; gestione informatica	Destinatari iscritti	Nulla	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Basso	Basso

Procedimenti rientranti nell'area 5: M01, M05

Procedimenti rientranti nell'area 6: M01, M02, M05, M06

Procedimenti rientranti nell'area 7: M01, M02, M05, M07

Procedimenti rientranti nell'area 8: M01, M02, M05, M07

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

STRUTTURA RESPONSABILE	n.	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	DISCREZIONALITA	Rilevanza esterna	Valore economico	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	Numero proc. penali/disciplinari dipendenti	Trasparenza dei procedimenti e dei dati pubblicati	Giudizio Sintetico
COA	9	Indicazione di professionisti per lo svolgimento di incarichi.	Assegnazione arbitraria degli incarichi e mancato rispetto delle norme di settore. Violazione dei principi di terzietà, imparzialità e concorrenza	Parzialmente vincolato dalla legge, da atti amministrativi;	Destinatari iscritti; utenti esterni	Vantaggi considerevoli ad iscritti/soggetti esterni	Segreteria COA	Nessuno	Nessuno	Medio	Alto

Procedimenti rientranti nell'area 9: M01, M02, M03, M05