ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

IL PTPC 2017-2019 ALLA LUCE DEL NUOVO PNA DI *ANAC*

Incontro Formativo

Roma, 15 dicembre 2016

Consiglio Nazionale degli Ingegneri, Via XX settembre, 5

Relatore: Rosalisa Lancia

Legislazione Tecnica

Nuovo PNA: analisi della Delibera ANAC n. 831/2016

- Parte generale
- Parte speciale III – Ordini e Collegi professionali

Redazione del PTPC 2017 – 2019: suggerimenti operativi

- Ipotesi di Schema di PTPC degli Ordini

L'accesso civico: l'art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013 e prime indicazioni operative

- Accesso documentale
- Accesso civico
- Accesso generalizzato: la "compatibilità" con gli Ordini e prime indicazioni procedurali

La sezione amministrazione trasparente – Linee Guida ANAC in consultazione

La relazione annuale del RPCT

- Analisi dello Schema predisposto da ANAC

Legge 190/2012

Modificato dal D.Lgs. 97/2016

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione

DPR 62/2013

Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 3001, n. 165

D.lgs. 33/2013

Modificato dal D.Lgs. 97/2016

Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

D.lgs. 39/2013

Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50 della Legge 6 novembre 2012, n. 190

Nuovo PNA di ANAC, agosto 2016

Linee Guida ANAC in materia di trasparenza

(consultazione terminata il 14.12.2016)

Linee Guida ANAC in materia di accesso civico generalizzato

(consultazione terminata il 28.11.2016)

Alla data del 15 dicembre 2016, il ***perimetro normativo*** risulta il seguente:

- **Legge 190/2012, come modificata dal D.lgs. 97/2016**
- **D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016**
- **D.lgs. 39/2013**
- **DPR 62/2013**
- **Nuovo PNA, agosto 2016**
- **Aggiornamento PNA 2015 per le parti richiamate dal Nuovo PNA**
- **PNA 2013 per le parti richiamate dal Nuovo PNA**
- **Linee guida attuative degli obblighi di trasparenza (attualmente in consultazione fino al 14 dicembre)**
- **Linee guida in materia di accesso civico (attualmente in consultazione)**

Linee Guida Trasparenza in consultazione: «atto di indirizzo» specifico per Ordini e Collegi, recante misure di trasparenza semplificate

A seguito delle novità di cui al D.lgs. 97/2016, sia la sottoposizione alla normativa anticorruzione sia gli adempimenti connessi sono pacifici e non sono rimessi più ad interpretazioni , né dell'Autorità né della giurisprudenza

OBBLIGHI PER CNI E PER ORDINI

1. Nominare un unico Responsabile sia della Prevenzione della Corruzione che Trasparenza (RPCT)
2. Conformarsi agli obblighi di pubblicità di cui al D.Lgs. 33/2013 e strutturare sul proprio sito istituzionale la sezione «Amministrazione Trasparente»
3. Predisporre e adottare il PTPC, inclusivo della Sezione Trasparenza
4. Adottare il Codice di Comportamento ex DPR 62/2013 e il Codice di Comportamento specifico dell'ente
5. Attenersi ai divieti di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al D.lgs. 39/2013
6. Predisporre modalità per l'esercizio dell'accesso civico e accesso civico generalizzato, oltre che per l'accesso agli atti ex L. 241/90

- Parte generale
- Parte speciale – III (Ordini e Collegi)

Parte Generale

- Coordinamento con PNA e con l'Aggiornamento 2015
- Nuovo PNA e attività di verifica condotta da ANAC sui PTPC 2016-2018
- Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione
  - ✓ PPAA
  - ✓ Enti pubblici economici, ordini professionali, altri enti di diritti privato (Fondazioni)
- Ulteriori contenuti del PTPC: obiettivi strategici dell'organo di indirizzo
- Soggetti interni coinvolti nella predisposizione ed approvazione
  - ✓ Organo di indirizzo
  - ✓ RPCT
  - ✓ RASA/AUSA
- Gestione rischio corruzione – metodologia
- Trasparenza (rinvio a Linee Guida in consultazione)
- Rotazione
- Insussistenza cause di inconferibilità – verifica
- Esternalizzazione
- Whistleblowing

Con Determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, ANAC ha approvato il c.d. Nuovo PNA, in linea con le disposizioni di cui al D.lgs. 97/2016 (e del D.Lgs. 50/2016). Il Nuovo PNA:

- Individua definitivamente i soggetti obbligati, introduce l'accesso civico c.d. «generalizzato» e la rivede taluni obblighi di pubblicazione
- E' un ***atto di indirizzo generale*** rivolto a tutti i soggetti tenuti alla redazione del PTPC, ovvero alle misure di integrazione di quelle adottate ex D.Lgs. 231/01
- Contiene:
  - ✓ indicazioni per consentire le attività di analisi dei contesti in cui si svolgono le attività/funzioni pubbliche/pubblico interesse, i cui processi possono essere esposti a rischi di corruzione
  - ✓ suggerimenti in merito alle concrete misure di prevenzione della corruzione
- Conferma definitivamente il ruolo di vigilanza di ANAC con poteri ispettivi e sanzionatori
- Rafforza il ruolo del RPCT
- Richiede un maggiore coinvolgimento dell'organo di indirizzo, chiamato ad attività sue proprie
- prevede misure di prevenzione oggettive (fondate essenzialmente su soluzioni organizzative) e soggettive (fondate sulla necessità di garantire una posizione di imparzialità al soggetto che prende parte ai processi decisionali)
- dovrà essere osservato a partire dal PTPC 2017 – 2019
- è concepito in base all'attività ispettiva condotta da ANAC
- è strutturato in un parte generale (problematiche generali impattanti in misura diversa su tutti i soggetti obbligati) e una parte speciale, dedicata ad approfondimenti per settori, tra cui Ordini e Collegi (parte speciale III)

Il Nuovo PNA, il PNA 2013 e l'Aggiornamento al PNA 2015 – Coordinamento

Il Nuovo PNA non si pone in rottura con i precedenti provvedimenti di indirizzo e prevede forme di coordinamento finalizzate alla conservazione dei precedenti atti nella parte ancora compatibile. A tal riguardo, il Nuovo PNA specifica:

- ✓ Il PNA 2013 è superato relativamente ai soggetti destinatari, posto che i soggetti sono quelli adesso individuati dall'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013
- ✓ La misura della rotazione contenuta nel PNA 2013 è adesso superata e sostituita con la misura della rotazione meglio esplicitata nel Nuovo PNA
- ✓ La misura del whistleblowing contenuta nel PNA 2013 è adesso superata dalle Linee Guida sulla tutela del dipendente che segnala illeciti che, pertanto, costituisce la regolamentazione di riferimento
- ✓ La trasparenza sarà oggetto di apposite Linee Guida (attualmente in emanazione)
- ✓ Il PNA 2013, unitamente all'Aggiornamento 2015, continua ad essere operativo in relazione alla ***gestione del rischio e alle misure di prevenzione generali e specifiche***
- ✓ I soggetti obbligati non sono più tenuti a trasmettere ad ANAC i dati richiesti dal DFP (para. 4 del PNA 2013)

IL NUOVO PNA SI FONDA SULLA VALUTAZIONE DEI PTPC 2016 – 2018

Dalle valutazioni fatte dall'Autorità sui PTPC 2016 – 2018, sono risultati elementi da rinforzare nella predisposizione dei prossimi PTPC. In particolare, ANAC suggerisce:

- ***Maggior coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo*** e/o degli uffici di diretta collaborazione, degli stakeholder interni ed esterni
- ***Migliore esplicitazione dei poteri di interlocuzione e controllo del RPCT***, di autonomia e indipendenza organizzativa e l'attribuzione di supporti conoscitivi e operativi al RPCT
- ***Migliore pianificazione dell'attività di monitoraggio*** (tempi/responsabili)
- ***Analisi del c.d. «contesto esterno» e del «contesto interno»*** (analisi dei processi organizzativi, complessità o mancanza della struttura organizzativa, politiche, obiettivi e strategie dell'ente)
- ***Analisi e valutazione del rischio*** (individuazione e ponderazione del rischio con riferimento ai processi)
- ***Maggiore specificità delle misure di prevenzione***: individuazione dei tempi, responsabili e indicatori di monitoraggio

Legislazione Tecnica

Il D.Lgs. 97/2016 ha allargato il novero dei soggetti destinatari degli adempimenti e il Nuovo PNA fornisce chiarimenti su soggetti e su obblighi, dividendo tra trasparenza e misure di prevenzione.

Sono destinatari delle previsioni legislative:

a) enti pubblici economici e ***ordini professionali***

b) società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

c) ***associazioni***, ***fondazioni*** e ***enti di diritto privato comunque denominati***, anche privi di personalità giuridica, con ***bilancio superiore a cinquecentomila euro***, ***la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni*** e in cui ***la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amminis***trazioni

d) società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e ***associazioni***, ***fondazioni*** e ***enti di diritto privato***, anche privi di personalità giuridica, ***con bilancio superiore a cinquecentomila euro,*** che ***esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici limitatamente ai dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.***

I soggetti di cui alle lettere c) e d) hanno la stessa natura ma si distinguono esclusivamente sotto il profilo funzionale, poiché cambia il rapporto che hanno con l'amministrazione e vengono prese in considerazioni prevalentemente le funzioni che svolgono

Per i nuovi soggetti vengono adottati approcci diversi per gli adempimenti trasparenza oppure misure anticorruzione

ADEMPIMENTI TRASPARENZA

- I soggetti di cui alle lettere a), b) e c) applicano la stessa disciplina prevista per le PPAA, con riguardo sia all'organizzazione sia all'attività svolta, «***in quanto compatibile»***
- I soggetti di cui alla lettera d) applicano la stessa disciplina prevista per le PPAA ***in quanto compatibile*** e ***limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea***

MISURE ANTICORRUZIONE

- Per i soggetti di cui alle lettere a), b) e c), dalla lettura dell'art. 41 D.lgs. 97/2016 si evince che questi ***debbano adottare misure di prevenzione corruzione integrative di quelle già adottate ex D.lgs. 231/01 (integrazione del Modello 231/01). Laddove non abbiano già un modello 231/01 procederanno ad adottare il PTPC***
- Per i soggetti di cui alla lettera d), la norma non prevede alcuna specifica disposizione in materia di adozione di misure di prevenzione della corruzione. Il Nuovo PNA, in continuità con la Determinazione ANAC 8/2015, ritiene che le amministrazioni partecipanti o collegate debbano:
  - Nei confronti delle società in partecipazione, ***promuovere l'azione del Modello 231, ferma restando la possibilità del PTPC***
  - Nei confronti degli altri soggetti (associazioni, fondazioni, enti di diritto privato comunque denominati) promuovere ***l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione e, se compatibile con la dimensione organizzative, promuovere l'adozione di modelli 231***

Concludendo:

Ordini e Collegi

- In tema di trasparenza sottostanno alla medesima normativa delle PPAA in quanto compatibile (sez. Amministrazione Trasparente i cui dati sono individuati «in quanto compatibili»)
- In tema di misure di prevenzione decidono di dotarsi di un Modello 231/01 oppure di un PTPCT

Fondazioni, associazioni, altri enti di diritto privato

Devono ***preliminarmente essere analizzati*** per valutare se rientrano nella casistica sub c) o sub d).

In tema di trasparenza:

- Se appartenenti alla categoria sub c) applicano la normativa delle PPAA in quanto compatibile
- Se appartenenti alla categoria sub d) applicano la normativa delle PPAA in quanto compatibile e limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea.

In tema di misure anticorruzione, sono tenuti:

- A dotarsi di Modello 231 o di PTPC se appartenenti alla categoria sub c)
- se appartenenti alla categoria sub d) e aventi la natura di società, su proposta dell'amministrazione, ***sarebbero*** tenuti a dotarsi di Modello 231 oppure di PTPC
- se appartenenti alla categoria sub d) e avanti la natura di altri soggetti (associazioni, fondazioni, enti di diritto privato), sono tenuti a sottoscrivere protocolli di legalità, su proposta dell'amministrazione partecipante, oppure a dotarsi di Modello 231 in ragione delle dimensioni organizzative

- Oltre ai contenuti obbligatori del PTPC (già configurati nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015), il D.Lgs. 97/2016 ha fornito indicazione su nuovi contenuti, trasfusi nel Nuovo PNA.
- In particolare, il PTPC deve contenere (e sviluppare) gli ***obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione, fissati dall'organo di indirizzo***, ovvero dal Consiglio dell'Ordine
- Ciò consente il diretto coinvolgimento del vertice dell'ente nella prevenzione della corruzione
- Nella pratica, il Consiglio dell'Ordine, a mezzo di proprio atto, indirizzo **definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza** che si vanno ad aggiungere agli obiettivi strategici, gestionali e di pianificazione dell'ente;

La mancanza di tale pianificazione strategica in tema di anticorruzione può rilevare ai fini della irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 19, co. 5 let. b) DL 90/2014

- Altro contenuto indefettibile del PTPC riguarda le misure organizzative per ***l'attuazione effettiva*** degli obblighi di trasparenza
- Tale attuazione effettiva viene meglio rappresentata nelle Linee Guida sulla trasparenza in emanazione
- La sezione trasparenza del PTPC deve contenere le soluzioni organizzative idonee ad assicurare gli obblighi di pubblicazione di dati e di informazioni
- La sezione amministrazione trasparente deve chiaramente identificare i
  - ✓ Responsabili della trasmissione dei dati, documenti e informazioni
  - ✓ Responsabili della pubblicazione dei dati, documento e informazioni
- ***L'identificazione dei responsabili sopra citati deve essere fatta nominativamente***

Legislazione Tecnica

L'art. 1, co. 7 L. 190/2012 amplia le previsioni sul RPCT, che vengono recepite dal Nuovo PNA

Specificamente:

- **Unificazione RPC e RPT.** Gli Ordini che hanno proceduto a doppia nomina devono –mediante delibera ad hoc- individuare un unico soggetto con entrambe le responsabilità. La modifica e la eventuale nuova nomina va comunicata ad ANAC
- Piena **autonomia ed effettività del RPCT**, anche se questo comporti eventuali modifiche organizzative; il Nuovo PNA
  - ✓ esclude che il RPCT possa coincidere con il responsabili di attività nei settori più a rischio corruttivo (i.e. ufficio contratti, ufficio gestione patrimonio; con la nuova norma dell'art. 1, co. 7 L. 190/2012 è anche preclusa la coincidenza tra RPCT e Responsabile UPD);
  - ✓ Richiede che il RPCT abbia una condotta integerrima (non deve essere stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna o di provvedimenti disciplinari)
- Nuove funzioni del RPCT: segnalare all'organo di indirizzo **le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza** e indicare agli uffici competenti all'esercizio **dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure di prevenzione (**queste modifiche inducono ad una vera **«funzione di controllo»);**
- eventuali **misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del RPCT** per motivi collegati direttamente o indirettamente allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'ANAC che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo politico amministrativo e intervenire ex art. 15, D. Lgs. 39/2013;
- Necessità di rafforzamento della struttura sottesa al RPCT poste anche le nuove competenze derivanti dall'accesso civico generalizzato

L'art. 1, commi 12 e 14 L. 190/2012, attuano una **maggiore definizione delle responsabilità del RPCT**:

- In caso di commissione, all'interno dell'ente, di ***un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato***, il RPCT risponde, ex art. 21 D.lgs. 165/2001, nonché sul piano disciplinare oltre che per danno erariale salvo che provi tutte le seguenti circostanze:
  - ***di aver predisposto prima della commissione del fatto il PTPC***
  - ***di aver vigilato sul funzionamento del PTPC***
- La sanzione disciplinare a carico del RPCT non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese a un massimo di 6 mesi
- In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPC, il RPCT **risponde ai sensi dell'art. 21 del D.lgs. 165/2001** nonché **per omesso controllo** sul piano disciplinare, salvo che provi di ***aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità*** e di ***aver vigilato sull'osservanza del PTPC***
- la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione di cui al PTPC costituisce illecito disciplinare
- in tema di Relazione del RPCT, questi entro il 15 dicembre di ogni anno **trasmette la propria Relazione *all'organo di indirizzo dell'amministrazione*** e la **pubblica nel sito web dell'amministrazione**. Laddove l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, il RPCT riferisce sull'attività.

- Si allarga l'attività del RPCT: trasmettere il PTPC; comunicare le misure specifiche di prevenzione da adottare e le modalità per la loro adozione; trasmissione della Relazione annuale del RPCT al Consiglio dell'Ordine

RPCT e RASA

Al fine di assicurare l'inserimento dei dati nell'AUSA (Anagrafe Unica Stazioni Appaltanti), IL RPCT è tenuto a:

- sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'AUSA
- indicarne il nominativo nel PTPC

Ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa.
Tale obbligo informativo (che si traduce nell'implementazione della BDNCP presso ANAC: anagrafica della s.a., classificazione della s.a. e articolazione in centri di conto) ***sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti ex art. 38 D.Lgs. 50/2016***

In caso di mancata indicazione del nominativo del RASA, ANAC previa richiesta di chiarimenti si riserva di esercitare poteri di ordine nei confronti dell'organo amministrativo di vertice.

La figura di RASA e di RPCT possono coincidere in un unico soggetto

Il Nuovo PNA conferma le indicazioni già fornite dal PNA 2013 in merito alla metodologia di analisi e la valutazione del rischio, confermando le istruzioni già fornite in tema di:

- Misure di prevenzione
- Soggetti attuatori
- Modalità di prevenzione
- Monitoraggio e relativi termini

ANAC rappresenta che le indicazioni metodologiche in materia di gestione del rischio non sono vincolanti, con ciò consentendo metodologie di gestione del rischio diverse purché coerenti ed efficaci.

Il RPCT

- Il Nuovo PNA si pone in un'ottica di «specializzazione» e attraverso le c.d. parti speciali regolamenta settori specifici tra cui, alla parte III, gli Ordini e i Collegi professionali

- Viene ribadita, preliminarmente l'applicabilità sia della disciplina della trasparenza che delle misure anticorruzione

- Relativamente alla trasparenza, viene ribadito il potere di ANAC di precisare, in sede di PNA, gli obblighi di pubblicazione e le modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo modalità «semplificate» per Ordini e collegi professionali

- Relativamente alle misure anticorruzione, si conferma che il Nuovo PNA costituisce atto di indirizzo per gli Ordini professionali, sia con riguardo al PTPC sia con riguardo alle misure integrative dei Modelli 231

- Il Nuovo PNA, nella parte dedicata ad Ordini e Collegi, tratta specificatamente
  - ✓ RPCT
  - ✓ Aree di rischio specifiche
  - ✓ Trasparenza

Il RPCT

Alle indicazioni generali in tema di RPCT, vanno aggiunte le indicazioni fornite dal Nuovo PNA nella parte speciale dedicata ad Ordini e Collegi (parte III), secondo cui:

- Si ritiene che ***il RPCT debba esser individuato all'interno di ciascun Consiglio Nazionale, Ordine e collegio professionale***. Sembra pertanto escludersi la possibilità di un RPCT esterno
- ***L'organo di indirizzo politico individua il RPCT*** tra i dirigenti in servizio, facendo salvo il caso in cui gli enti non dispongano di personale con profilo dirigenziale
- Nelle sole ipotesi in cui gli ordini o i collegi professionali siano privi di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nella aree a rischio corruttive, ***il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque idonee competenze***
- Solo in via residuale e con atto motivato, ***il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto dall'ente, purché privo di deleghe gestionali***
- La ***figura di RPCT non potrà essere ricoperta dal Presidente, Consigliere Segretario e Consigliere Tesoriere***
- È auspicabile che i CN, gli ordini e i collegi territoriali declinino forme di responsabilità disciplinari per il consigliere che riveste la carica di RPCT, non potendosi estendere ai consiglieri le responsabilità previste dalla L. 190/2012 per la figura del RPCT

Sulla nomina del RPCT, il Nuovo PNA recependo le indicazioni fornite di tempo in tempo (primo fra tutti indicazioni dell'Aggiornamento al PNA 2015), ribadisce i seguenti criteri:

- ✓ **Posizione di indipendenza** – il RPCT deve possedere il requisito dell'indipendenza dall'organo di indirizzo (requisito tipico del ruolo di controllo). Tale requisito non è stato sufficientemente normato e l'ANAC rimette agli enti la valutazione e l'assicurazione dell'indipendenza, comunicando inoltre che è intenzione dell'Autorità verificare che gli atti di nomina siano coerenti con tale finalità
- ✓ **Poteri di intercoluzione e controllo** – la L. 190/2012 preveda che il PTPCT stabilisca obblighi di informazione nei confronti del RPCT. Secondo ANAC, a supporto di tale ruolo di interlocuzione e controllo: «*l'atto di nomina del RPC* ***dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con cui tutti i dirigenti e il personale sono invitati a dare allo stesso la necessaria collaborazione*** *….. Utile si rivela anche* ***l'introduzione del Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPCT*** *… sarebbero utili atti organizzativi interni finalizzate a responsabilizzare il personale alla partecipazione attiva al PTPCTI sotto il coordinamento del RPC»*..
- ✓ **Supporto conoscitivo e operativo al RPC** – Secondo ANAC il RCP deve essere dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e mezzi tecnici; essere dotato di struttura di supporto significa **avere a disposizione** soggetti che assicurino la funzionalità dell'amministrazione; tra i soggetti di supporto ANAC evidenzi i controlli interni, soggetti che curano il piano della performance, etc.

Predisposizione del PTPC e delle misure di prevenzione della corruzione

- Dall'art. 41 del D.lgs. 97/2016 sembra che gli ordini siano ricondotti nell'alveo degli enti tenuti ad adottare le misure di prevenzione anticorruzione quale integrazione dei propri modelli 231
- Ad oggi, è molto raro che gli Ordini abbiano adottato un Modello 231 anche perché lo stesso modello applicabile obbligatoriamente
- Gli ordini e collegi di norma adottano il PTPC

Ordini e collegi di dimensioni limitate e con pianta organica insufficiente ad implementare la normativa anticorruzione in maniera sostenibile

- Viene riconosciuta la ***possibilità per ordini e collegi di piccole dimensioni e non siano dotati di pianta organica*** di stipulare accordi ai sensi dell'art. 15 della L. 241/1990 purché essi risultino appartenenti ad aree territoriali limitrofe e siano appartenenti alla medesima categoria professionale o a categorie professionali omogenee
- L'accordo tra ordini e collegi consente di ***procedere alla redazione in comune di alcune parti del PTPC, fermo restando che ognuno deve procedere alla nomina del proprio RPCT e che ognuno deve adottare il proprio PTPC*** (o comunque misure di prevenzione)
- Potranno essere ***redatte in comune le parte del PTPC relative alla descrizione del contesto esterno di riferimento e, per i processi dello stesso tipo, anche del contesto interno***. In questo caso la mappatura dei processi a rischio di corruzione possono avere lo stesso contenuto nei singoli PTPC, ad eccezione delle misure di prevenzione che devono essere adeguate alla peculiarità di ciascun ente e prevedranno diversi responsabili, tempi e modalità di attuazione

Ruolo del CN

- Relativamente al ruolo dei CN, ANAC nel Nuovo PNA auspica che il CN supporti gli ordini territoriali nella predisposizione del PTPC o delle misure di prevenzione della corruzione per migliorare la mappatura dei processi e la progettazione delle misure

- A titolo esemplificativo, ANAC suggerisce che i CN rendano disponibili:
  - ✓ Linee Guida
  - ✓ Atti di indirizzo
  - ✓ Contenuti tipo dei PTPC

- Con specifico riguardo ai contenuti tipo dei PTPC predisposti dal CN, ANAC rappresenta che gli ordini e i collegi territoriali possono fare riferimento a questi, ***ferma restando la necessità di un indispensabile adeguamento dei contenuti da parte degli Ordini, con particolare riguardo alle misure di prevenzione concretamente adottate***

Organo che adotta il PTPC o le misure di prevenzione

- Il PTPC è adottato dal ***Consiglio***
- Il soggetto che adotta è un dato importante, poiché rileva anche ai fini del potere sanzionatorio che ANAC può esercitare
- È raccomandato ***una consapevole partecipazione del Consiglio all'adozione*** (è auspicabile che il RPCT invii il PTPC in bozza in tempo utile per raccogliere le osservazioni dei consiglieri)
- È raccomandata una consapevole partecipazione all'approvazione del PTPC da parte degli iscritti (ANAC fa riferimento all'Assemblea). Questa attività, dati i numeri degli iscritti, può essere svolta con ***una pubblica consultazione antecedente all'approvazione***. La pubblica consultazione deve essere adeguatamente pubblicizzata sul sito istituzionale
- In merito al processo di approvazione del PTPC, valgono le considerazioni svolte in sede di ***Aggiornamento PNA 2015*** dove ANAC ha sottolineato è utile un doppio passaggio: procedere ***prima all'approvazione di uno schema di PTPC*** e ***poi all'approvazione del PTPC definitivo***. In ogni caso è necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione che in sede di approvazione del PTPC al fine di illustrarne adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative. Deve poi essere assicurato il pieno coinvolgimento dei titolari degli uffici poiché queste figure svolgono compiti di supporto conoscitivo.

PTPC degli Ordini

- La redazione del PTPC non è un'attività nuova per gli Ordini
- I criteri di redazione restano quelli già esposti con PNA del 2013
- Con specifico riguardo alle ***metodologie di valutazione del rischio***, il Nuovo PNA ritiene che debbano essere utilizzate quelle descritte nel PNA 2013, pur non essendo vincolanti
- La metodologia di valutazione, pertanto, può essere diversa da quella del 2013, purché coerente e chiara con gli obiettivi da perseguire

Aree di rischio specifiche degli Ordini e collegi

- Il nuovo PNA interviene nel processo di mappatura delle aree di rischio tipiche degli Ordini e fornisce, a titolo esemplificativo, 3 macro categorie di rischi specifici rinvenibili nella realtà ordinistica
- Le macro categorie vanno declinate da ente ad ente e non sono esaustive
- Le categorie di rischio specifiche si aggiungono a quelle indicate nel PNA 2013
- Dalle aree di rischio specifico si escludono le funzioni giurisdizionali proprie di alcuni CN, poiché in questo caso operano come giudice speciale (e non con natura amministrativa)
- Parimenti dalle aree di rischio si escludono i procedimenti disciplinari condotti a livello territoriali per i quali sono istituiti i Consigli di disciplina, indipendenti e di nomina del Tribunale

Aree di rischio specifiche degli Ordini e collegi

- Formazione professionale continua
- Rilascio di pareri di congruità
- Indicazione di professionisti per l'affidamento di incarico specifici

FORMAZIONE PROFESSIONALE CONTINUA

Processi

- Esame e valutazione dei CN della domanda di autorizzazione come provider esterni
- Esame e valutazione delle offerte formative e attribuzione CFP
- Vigilanza su enti terzi
- Organizzazione e svolgimento di eventi formativi sia da parte del CN che da parte degli Ordini territoriali

Eventi rischiosi

- Alterazioni documentali per favorire l'accreditamento di determinati soggetti
- Mancato controllo nella procedura di valutazione delle richieste di autorizzazione
- Mancata/ inappropriata attribuzione di CFP agli iscritti
- Mancata/inefficiente vigilanza sugli enti terzi
- Inefficiente organizzazione e svolgimento delle attività formative da parte degli Ordini territoriali

Misure

- Controlli a campione sull'attribuzione CFP
- Introduzione di adeguate misure di pubblicità e trasparenza legate agli eventi formativi con indicazione dell'evento e dei costi sostenuti
- Controlli a campione sulla persistenza dei requisiti degli enti terzi autorizzati

Oltre a quanto individuato dal ANAC, possiamo annoverare ***altri eventi rischiosi*** (i.e. gestione delle richieste di esonero, autocertificazione, gestione dei docenti da parte dell'Ordine, utilizzo di sponsor, concessione di patrocini, scelta di partener tecnici) e ***altre misure di prevenzione*** (regolamentazione e procedure interne ulteriori rispetto al Regolamento e alle Linee Guida CNI, pubblicazione dei test di gradimento)

ADOZIONE PARERE DI CONGRUITÀ (LIQUIDAZIONE DI ONORARI E SPESE)

Processi

- Adozione del parere di congruità da parte del Consiglio nei casi di richiesta da parte del professionista/nel caso di richiesta da parte del giudice

Eventi rischiosi

- Incertezze nei criteri di quantificazione degli onorari professionali
- Istruttoria lacunosa/parziale al fine di favorire l'interesse del professionista
- Valutazione erronea dei fatti e dei documenti

Misure

- Regolamentazione interna conforme alla L. 241/90
- Rotazione dei soggetti che istruiscono l'istanza di liquidazione
- Rendicontazione sintetica e statistica dei pareri rilascianti onde creare precedenti/benchmark

INDICAZIONE DI PROFESSIONISTI PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI

Processi

- Tutti i casi in cui gli Ordini sono interpellati da terzi per la nomina di professionisti cui conferire incarichi (i.e. terna collaudatori)

Eventi rischiosi

- Nomina di professionisti con cui si abbiano rapporti professionali o interessi personali

Misure

- Previa individuazione criteri di selezione dei candidati
- Trasparenza e pubblicità nella predisposizione delle liste di professionisti (liste on line/procedure di selezione pubblica)
  Verifica di sussistenza di situazione di conflitto di interessi per il soggetto che nomina
- Nomina collegiale e motivata
- Rotazione dei soggetti da nominare

ALTRI EVENTI RISCHIOSI LEGATI AL REGIME ORDINISTICO

- Concessione di sovvenzioni a qualsiasi titolo
- Scelta di qualsivoglia provider terzo (esecuzione di servizi, approvvigionamento, etc)
- Scelta di consulenti
- Individuazione di Servizi e provider terzi da proporre agli iscritti

- **Riferimenti normativi**
- **Presentazione dell'Ordine territoriale: contesto di riferimento**
  - ✓ Contesto esterno
  - ✓ Contesto interno
  - ✓ Rapporti con il CNI
- **Processo di adozione del PTPC**
  - ✓ Soggetti coinvolti nell'adozione
  - ✓ Consiglio dell'Ordine (riferimento al documento obiettivi strategici)
  - ✓ RPCT
  - ✓ Dipendenti
- **Strategie di prevenzione (analisi del documento obiettivi strategici)**
- **Gestione del rischio**
  - ✓ Mappatura dei processi, identificazione e ponderazione dei rischi
  - ✓ Predisposizione misure
    - Misure obbligatorie (Codice di comportamento, formazione, accesso civico con rinvio alla sezione trasparenza, conflitto di interessi, formazione, whistleblower, rotazione)
    - Misure specifiche ordini e misure ulteriori– eventuale rinvio ad allegato
    - Piano di monitoraggio del RPCT – invio report a Organo amministrativo
- **Sezione trasparenza**
  - ✓ Principi
  - ✓ Schema adempimenti (obblighi di pubblicazione, indicazione nominativa resp. individuazione/elaborazione; resp. trasmissione, resp. pubblicazione)
  - ✓ Accesso agli atti, civico e generalizzato
- **Allegati**
  - ✓ Codice comportamento
  - ✓ Piano di monitoraggio
  - ✓ Piano formazione obbligatoria

PRINCIPALI NOVITÀ DEL NUOVO DECRETO TRASPARENZA

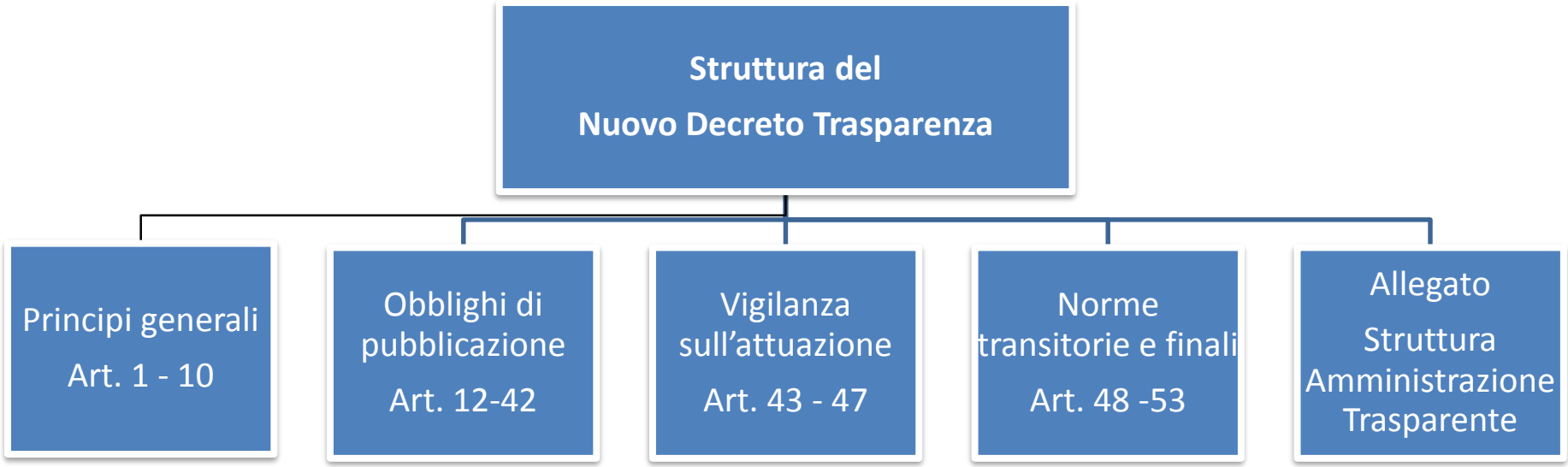
- Modifica dell'ambito soggettivo di applicazione
- Nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato (FOIA)
- Definitiva unificazione tra PTPC e PTTI
- Rimodulazione di obblighi trasparenza
- Nuove sanzioni pecuniarie e competenza ad ANAC per irrogarle

Il nuovo D.lgs. 33/2013 deve essere letto ed interpretato in combinato disposto con la normativa di attuazione, che alla data del 15 dicembre è ancora in emanazione

«**Schema di 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**»
Attualmente in consultazione dal 25 novembre al 14 dicembre 2016

Linee guida concernenti l'accesso civico generalizzato
Attualmente in consultazione dall'11 al 28 novembre 2016

Linee guida concernenti la disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato


Struttura del
Nuovo Decreto Trasparenza
Principi generali
Art. 1 - 10
Obblighi di pubblicazione
Art. 12-42
Vigilanza sull'attuazione
Art. 43 - 47
Norme transitorie e finali
Art. 48 -53
Allegato
Struttura Amministrazione Trasparente

Legislazione Tecnica

PRINCIPIO GENERALE DI TRASPARENZA (ART. 1)

- Maggiore estensione del concetto di trasparenza che passa da trasparenza intesa come "**accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività** delle pubbliche amministrazioni" a "**accessibilità totale dei *dati e documenti detenuti*** dalle pubbliche amministrazioni";
- Si opera inoltre un allargamento dello scopo della trasparenza che passa da «**favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»** a «***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 finanziarie».

Gli iscritti hanno il diritto ad accedere totalmente a **dati, informazioni e documenti detenuti** dall'Ordine, al fine di tutelare i propri diritti, promuovere la loro partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni dell'Ordine e sull'utilizzo che questo fa delle risorse

Questo principio va ovviamente calibrato con le disposizioni in materia di segreto (di stato, d'ufficio, statistico) e di protezione dei dati personali

ACCESSO CIVICO A DATI E DOCUMENTI – ART. 5

- L'art. 5 disciplina l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato (FOIA)
- L'art. 5 consente a «**chiunque**» di accedere e partecipare alla vita dell'ente sul presupposto di controllare le funzioni istituzionali dell'ente e l'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di partecipare al dibattito pubblico, nonché di esercitare il proprio diritto a «conoscere»
- La riscrittura dell'art. 5 produce grossi impatti in tema di accesso e crea un triplice modo di entrare in contatto con l'ente
    1. Accesso agli atti, ex L. 241/1990
    2. Accesso civico su **documenti, informazioni e dati** a pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto trasparenza
    3. Accesso civico generalizzato su **dati e documenti detenuti** dall'ente e ulteriori rispetto a quelli a pubblicazione obbligatoria
- Gli accessi di cui ai punti 2 e 3 non sono sottoposti a limiti di legittimazione e non richiedono motivazione da parte dell'istante
- L'istanza di accesso civico può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità del D.lgs. 82/2005
- Il rilascio dei dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato

GLI ORDINI DEVONO PREDISPORRE «PRESIDI» PER CONSENTIRE L'ACCESSO

Esempi di presidi:

- adeguata formazione e formalizzazione della documentazione dell'ente prestando attenzione ai meccanismi decisionali (i.e.: delibere, motivazione, maggioranze, conflitti di interesse)
- adeguata tenuta della documentazione generalmente intesa al fine di averla sempre disponibile (ordinata, cronologicamente conservata, integra, autentica etc.)
- predisposizione di modulistica idonea per la richiesta di dell'accesso agli atti ex 241/90, dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato
- Predisposizione di procedure per consentire i 3 accessi, individuando per ciascuno di essi modalità di richiesta, procedura di valutazione, ipotesi di diniego (esclusioni/limitazioni), soggetti preposti alla gestione degli accessi, soggetti preposti al riesame, tutela dell'istante
- adeguato training al personale deputato a gestire gli accessi, per non incorrere in ricorsi al TAR o richieste di riesame al RPCT

ANALISI DEGLI ACCESSI – LETTURA DELL'ART. 5

- L'obbligo di pubblicare **documenti, informazioni o dati** comporta il diritto di **chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui la loro pubblicazione sia stata omessa (c.d. accesso civico);**
- Onde favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, **chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'ente ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti di cui all'art. 5 bis (accesso civico generalizzato);**
- L'esercizio del diritto di accesso sub a) e sub b) **non richiede legittimazione soggettiva del richiedente**;
- L'istanza di accesso civico deve **identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti** e **non richiede motivazione**;
- L'istanza di accesso civico può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità di cui al Codice dell'Amministrazione digitale, ed **è presentata alternativamente** a:
  - Ufficio che detiene dati, informazioni o documenti
  - URP
  - Altro ufficio indicato dalla PA nella sezione Amministrazione trasparente
  - Al RPCT, se l'istanza ha ad oggetto dai, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto trasparenza
- Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo **è gratuito**, salvo il rimborso del coso effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

- Nei casi in cui **la pubblicazione dei dati e informazioni richiesti è obbligatoria**, a fronte della richiesta, ***l'ente procederà a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale***;
- Nei casi in cui la **pubblicazione attiene ai c.d. «dati ulteriori»,** l'ente, se individua soggetti ***controinteressati*** ai sensi dell'art. 5-bis, co, 2, è tenuta a darne comunicazione agli stessi inviando copia della richiesta con raccomandata A/R oppure per via telematica. I controinteressati entro 10 gg dalla ricezione della richiesta, possono presentare una motivata opposizione alla richiesta;
- Il procedimento di accesso civico si conclude con un **provvedimento espresso e motivato** nel termine di 30 gg dalla presentazione dell'istanza, con una comunicazione al richiedente e ai controinteressati;
- Se la **richiesta di accesso civico su dati ulteriori viene accolta**, l'amministrazione trasmette tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti;
- Se la **richiesta di accesso civico su dati ulteriori viene accolta nonostante vi sia stata l'opposizione** del controinteressato, salvo i casi di indifferibilità della richiesta, l'ente dà comunicazione al controinteressato dell'accoglimento e trasmette al richiedente i dati o i documenti decorsi 15 giorni da quando il controinteressato ha ricevuto la comunicazione di accoglimento da parte dell'ente;
- Il **rifiuto, di differimento e di limitazione dell'accesso, devono essere motivati** dall'ente con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti all'art. (esclusioni e limiti all'accesso civico, art. 5 bis)

- Nei casi di ***diniego totale o parziale dell'accesso su dati ulteriori*** o di mancata risposta entro il termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, **il richiedente può presentare richiesta di *riesame al RPCT***, che decide con termine motivato entro 20 giorni;
- Se l'accesso è stato negato o differito ***a tutela degli interessi*** di cui all'art. 5-bis, comma 2, let a) (*protezione dei dati personali in conformità con la disciplina in materia*), **il RPCT provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali** che si pronuncia nel temine di 10 giorni dalla richiesta;
- Contro la decisione dell'amministrazione competente o, nel caso di riesame, contro la decisione del RPCT, il richiedente può proporre ***ricorso al TAR ex art. 116*** **del Codice del processo amministrativo ex D.lgs. 104/2010;**
- Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso su dati ulteriori con opposizione del controinteressato, il ***controinteressato può presentare richiesta di riesame al RPCT*** che, se si tratta di interesse di cui all'art- 5-bis, comma 2, let a), provvederà sentito il Garante per la protezione dei dati personali;

ACCESSO CIVICO E RUOLO DEL RPCT

- Il **RPCT può essere destinatario della richiesta di accesso civico** se avente ad oggetto dati a pubblicazione obbligatoria;
- Il RPCT può chiedere agli uffici della relativa amministrazione **informazioni sull'esito delle istanze** di accesso;
- Il RPCT è destinatario della **richiesta di riesame**, nei casi in cui il richiedente si sia visto opporre il diniego totale o parziale all'accesso, o nei casi di mancata risposta entro il termine previsto dalla norma;
- Il RPCT è destinatario della richiesta di riesame, da parte del controinteressato quando la richiesta di accesso sia stata accolta nonostante l'opposizione del controinteressato;
- Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del Decreto trasparenza, **il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'art. 43** (i.e.: *il RPCT, in relazione alla gravità, segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il RPCT segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità*)

ESCLUSIONI E LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO

- L'accesso civico sui dati e documenti ulteriori è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un **pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi pubblici**:
  - ✓ Sicurezza e ordine pubblico, sicurezza nazionale, difesa e questioni militari, relazioni internazionali, politica e stabilità finanziaria, conduzione di indagini su reati e loro perseguimento, regolare svolgimento di attività ispettive
- L'accesso civico sui dati e documenti ulteriori è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un **pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati**:
  - ✓ ***Protezione dei dati personali***, in conformità al Codice privacy
  - ✓ Libertà e segretezza della corrispondenza
  - ✓ Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali
- L'accesso civico generalizzato **è escluso** nei casi di segreto di stato e negli altri casi di divieto d'accesso o divulgazione previsti dalla legge
- Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto trasparenza. Pertanto se i limiti di cui sopra riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, bisogna consentire l'accesso agli altri dati o alle altre parti;
- L'accesso ai dati ulteriori non può essere negato se, per la tutela degli interessi individuati, è sufficiente fare ricorso al potere di differimento
- **Per la definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico sui dati ulteriori, l'ANAC d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, adotta linee guida recanti indicazioni operative.**

LINEE GUIDA ESCLUSIONI E LIMITAZIONI ALL' ACCESSO CIVICO

Precisazioni terminologiche

- Accesso documentale, si intende l'accesso disciplinato dalla L. 241/1990
- Accesso civico, si intende l'accesso ex art. 5, comma 1 D. Lgs. 33/2013
- Accesso civico generalizzato, si intende l'accesso ex art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013

Scopo delle Linee Guida

Le linee guida nascono per fornire indicazioni operativi per la definizione delle esclusioni e dei limiti di cui all'art. 5 bis del D.lgs. 33/2013, ma forniscono spunti interessanti in tema di ***organizzazione interna per evadere le richieste di accesso***

Concetti chiave

- Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico
- Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti
- Prime indicazioni operative per l'attuazione
- Ambiti di applicazione: soggettivo ed oggettivo
- Eccezioni assolute all'accesso generalizzato e «limiti»
- Diniego all'accesso e motivazione
- Disciplina transitoria

Accesso generalizzato ed Accesso civico

- L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico
- L'accesso civico rimane circoscritto ad ***atti, documenti ed informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria*** e costituisce ***un ri***medio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti per legge.
- I due accessi si muovono su binari differenti e ***l'accesso generalizzato ha come unici limiti*** il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati di cui all'art. 5 bis, co. 1 e 2 e dall'altra il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni

Accesso generalizzato ed accesso agli atti ex L. 241/1990

- La finalità ***dell'accesso agli atti è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare le loro facoltà (partecipative, oppositive e difensive***) che l'ordinamento attribuisce loro in qualità di ***soggetti interessati e che rivestono posizioni qualificate*** e che come tali sono portatori di interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per cui si richiede l'accesso
- La L. 241/90 esclude che il diritto di accesso possa essere utilizzato per sottoporre l'amministrazione ad un controllo generalizzato
- L'accesso generalizzato, al contrario, ha proprio lo scopo di «***favorire forme diffuse di controllo*** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico»
- La distinzione tra i due accessi è fondamentale e, per ciascuno di essi, l'attività fondamentale dell'ente è il bilanciamento tra gli interessi del richiedente e gli interessi di controinteressati. Il bilanciamento è ovviamente diverso nel caso dell'accesso documentale –dove la tutela dell'interesse qualificato può consentire un accesso più in profondità dei dati pertinenti- rispetto al caso dell'acceso generalizzato dove al cittadino è consentito un accesso meno in profondità, ma più esteso
- Per esigenze di coerenza sistematica, ***quando viene concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale***

Prime indicazioni operative

- È auspicabile che ogni ente si doti di un ***regolamento sull'accesso***, che disciplini in maniera organica e coordinata le tre tipologie di accesso, al fine di dare un attuazione «consolidata» al nuovo principio di trasparenza

- Il regolamento dovrebbe prevedere
  1. Una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale
  2. Una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico
  3. Una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato, che preveda, a sua volta:
     - Rinvio alle esclusioni di cui all'accesso documentale ex L. 241/1990
     - Individuazione degli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato
     - Disciplina della procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso generalizzato
- È importante garantire il coordinamento dei comportamenti in tema di richieste di accesso. È pertanto utile che gli enti adeguino soluzioni organizzative idonee, quali la concentrazione a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio, che sia dotato di competenza e risorse adeguate e che ai fini istruttori possa dialogare con gli uffici che detengono i dati richiesti.

Ambito soggettivo – Applicazione dell'accesso generalizzato agli Ordini

- L'accesso generalizzato è ***da ritenersi un istituto «compatibile» con la natura e finalità degli Ordini e del CN***, in considerazione del fatto che l'attività svolta da tali soggetti è volta alla cura di interessi pubblici

- ***Il principio della «compatibilità»*** (cfr. «in quanto compatibile») posto dalla nuova normativa sulla trasparenza, concerne la sola necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle caratteristiche organizzative e funzionali degli Ordini e ***non è operante per quel che concerne l'accesso generalizzato posta la finalità ampia descritta dalla norma***

Ambito oggettivo

Accesso civico, si applica a *documenti, informazioni o dati detenuti dell'ente a* pubblicazione obbligatoria ex D.lgs. 33/2013

Accesso civico generalizzato si applica a ***dati e documenti detenuti dall'ente, ulteriori*** rispetto a quelli a pubblicazione obbligatoria

- Per ***«documento»*** si intende il «documento amministrativo»
- Per ***«dato»*** si intende un concetto informativo più ampio che fa leva piuttosto sul dato conoscitivo in quanto tale e non sul supporto materiale in cui è incorporato
- La differenza tra «documento» è «dato» è rilevante, poiché ***l'ente deve considerare come validamente formulate anche le richieste che identificano solo i dati e non anche i documenti*** in cui i dati sono contenuti e quindi deve darvi seguito
- Per ***«informazione»*** si deve intendere la «rielaborazione» dei dati detenuti dagli enti effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. ***L'accesso insiste su dati e documenti «detenuti», perciò resta escluso che per rispondere alla richiesta l'ente debba formare, raccogliere o procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso***
- L'ente **non ha l'obbligo di rielaborare i dati** ai fini dell'accesso ma solo a consentire l'accesso a documenti nei quali già siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'ente stesso
- **Non sono ammissibili richieste «meramente esplorative»** cioè volte a scoprire di quali informazioni l'amministrazione dispone
- **Non sono ammissibili richieste «generiche»,** me devono consentire l'individuazione del dato, documento o informazione
- **Non sono ammissibili richieste per un numero manifestamente irragionevole di documenti**, tali da imporre un carico di lavoro paralizzante per il buon funzionamento dell'ente.

Ambito oggettivo

L'accesso generalizzato è temperato dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici o privati che possono risultare pregiudicati dalla diffusione generalizzata di alcune informazioni

Eccezioni assolute (art. 5-bis, comma 3)

L'accesso generalizzato è escluso per tutelare interessi prioritari e fondamentali, nei casi di:

- Segreto di stato
- negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge

Eccezioni qualificate o limiti (art. 5-bis, comma 1 e 2)

- Al di fuori delle eccezioni assolute di cui al comma 3 dell'art. 5 bis, possono ricorrere casi a tutela di interessi pubblici e privati aventi particolare rilievo giuridico, che richiedono –per la loro disclosure- un'attività valutativa caso per caso. Si tratta di:
  - ✓ Interessi pubblici (sicurezza e ordine pubblico, sicurezza nazionale, difesa e questioni militari, relazioni internazionali, politica e stabilità finanziaria ed economica dello stato, conduzione di indagini su reati e loro perseguimento, regolare svolgimento di attività ispettive)
  - ✓ ***Interessi privati*** (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto di autore e i segreti commerciali).

Ambito oggettivo

Eccezioni qualificate o limiti – Procedura di valutazione e comparazione degli interessi

- Relativamente alle eccezioni qualificate al diritto di accesso, individuate ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis, al fine della loro *disclosure* occorre ***un'attività valutativa condotta con la tecnica del bilanciamento tra l'interesse pubblico a conoscere e l'interesse privato a tenere non conosciuti o non conoscibili***
- L'attività di valutazione e il connesso bilanciamento devono tenere conto del ***«pregiudizio concreto»*** che l'ostensione degli atti possa determinare. Quindi il rischio di pregiudizio non può essere prefigurato in via generica e astratta ma l'ente dovrà:
  - Indicare chiaramente quale interesse, tra quelli indicati dall'art. 5, co. 1 e 2, viene pregiudicato
  - Dimostrare che il pregiudizio concreto è dipendente dall'ostensione dell'informazione, dato o documento richiesto
  - Dimostrare che il pregiudizio prefigurato è altamente probabile se il dato viene pubblicato
- La valutazione deve essere compiuta avuto riguardo al ***contesto temporale*** in cui è formulata la domanda di accesso: l'ostensione infatti potrebbe essere differita laddove il differimento fosse sufficiente per tutelare gli interessi considerati dalla norma. Nei casi in cui l'accesso può differito, un eventuale diniego non è giustificato
- L'ente, in risposta ad un accesso generalizzato, potrà consentire l'***accesso parziale*** ai soli dati utili per rispondere alla richiesta, oscurando se del caso alcuni dati che potrebbero compromettere gli interessi.
- ***L'ente è tenuto privilegiare la scelta che sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente,*** pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto
- In caso di diniego totale o parziale al diritto di accesso generalizzato, l'ente dovrà fornire ***adeguata motivazione***, che tenga almeno conto ed individui le categorie di interessi pubblici o privati che si intendano tutelare e le fonti normative che consentono l'esclusione o la limitazione

Disciplina transitoria

- 23 dicembre 2016 – Immediata applicazione
- Già dal 23 dicembre – Adozione di soluzioni organizzative per coordinare la coerenza tra i 3 tipi di accesso (indicazione nella sezione «altri contenuti» dei soggetti preposti a ricevere le richieste di accesso, della tempistica di evasione, della conformità alla procedura
- Dal 23 giugno 2017 - disciplina completa sull'accesso (procedura dei 3 accessi)

ART. 9 BIS – PUBBLICAZIONE DELLE BANCHE DATI

- Le PPAA che siano titolari di banche dati (individuate nell'allegato B) pubblicano i dati, contenuti nelle stesse banche dati, corrispondenti agli obblighi di pubblicazione del decreto trasparenza
- **Nei limiti dei dati effettivamente contenuti** nelle banche dati, gli ***ordini professionali adempiono*** **agli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto trasparenza** e indicati nell'allegato B, mediante:
  - ✓ **la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'Amministrazione titolare della corrispondente banca dati**
  - ✓ **la pubblicazione** sul proprio sito istituzionale, nella sezione Amministrazione/Consiglio Trasparente, **del collegamento ipertestuale rispettivamente alla banca dati contenente i relativi dati, informazioni o documenti**, ferma restando la possibilità per gli enti di continuare a pubblicare sul proprio sito i dati purché identici a quelli comunicati in banca dati
- In caso di **omessa pubblicazione dei dati nelle banche dati**, se i dati sono stati effettivamente comunicati dall'ente all'amministrazione titolare della banca dati, la **richiesta di accesso civico deve essere presentata al RPCT dell'amministrazione titolare della banca dati**
- In caso di omessa pubblicazione dei dati nelle banche dati, se questa sia imputabile ai soggetti tenuti a trasmettere i dati alla banca dati, **la richiesta di accesso civico deve essere presentata al RPCT dell'ente tenuto alla comunicazione.**
- **I tempi di adeguamento a questa norma è di 12 mesi**

Cambiano le modalità di pubblicazione dei dati (da pubblicazione sul sito a pubblicazione nelle banche dati con indicazione del collegamento ipertestuale)

Individuazione delle banche dati cui comunicare i dati. Gli obblighi di pubblicità derivano da normativa varia (D.lgs. 165/2001, Codice contratti, etc)

BANCHE DATI

- Per la PA (dati relativi agli incarichi di consulenza, collaborazione, personale a tempo, incarichi conferiti a pubblici dipendenti)
- SICO (sistema conoscitivo del personale dipendente delle PPAA)
- Archivio contratti settore pubblico (dati sulla contrattazione collettiva)
- Patrimonio della PA
- BDAP (banca dati amministrazioni pubbliche (bilanci, informazioni per procedure di affidamento)
- REMS -Real Estate Management System (beni immobili e patrimonio)
- BDNCP – banca dati contratti pubblici (informazioni relative a procedure di affidamento)
- Servizio Contratti Pubblici (procedure affidamento)

Rimodulazione degli Obblighi di trasparenza

Art. 12 – atti di carattere normativo ed amministrativo generale
Art. 13 – organizzazione delle PPAA
Art. 14 – titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e titolari di incarichi dirigenziali
Art. 15 – titolari di incarichi di collaborazione o consulenza
Art. 15 bis – incarichi conferiti nelle società controllate
Art. 16 – dotazione organica e costo del personale a tempo indeterminato
Art. 17 – dati relativi al personale non a tempo indeterminato
Art. 18 – incarichi conferiti a dipendenti pubblici
Art. 19 – bandi di concorso
Art. 20 – valutazione performance e distribuzione premi
Art. 21 – dati sulla contrattazione collettiva
Art. 22 – enti pubblici vigilati, enti privati in controllo pubblico, società partecipate
Art. 23 – provvedimenti amministrativi
Art. 26 – atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione vantaggi a persone o enti
Art. 27 – elenco soggetti beneficiari
Art. 29 – bilancio, preventivo e consuntivo
Art. 30 – beni immobili e gestione del patrimonio
Art. 31 – dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione
Art. 32 – servizi erogati
Art. 33 – tempi di pagamento dell'amministrazione
Art. 34 – procedimenti amministrativi
Art. 36 – pagamenti informatici
Art. 37 – pubblicazione concernenti contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Attuazione degli Obblighi di trasparenza

- Gli obblighi di pubblicazione si assolvono mediante la predisposizione della sezione Amministrazione Trasparente nel sito istituzionale dell'ente
- La Sezione Amministrazione Trasparente replica lo schema Allegato al D.Lgs. 33/2013
- I contenuti dello schema vengono disciplinati da ANAC attraverso apposite linee guida (attualmente in consultazione)

Denominazione sotto-sezione 1 livello	Denominazione sotto-sezione 2 livello	Contenuti (riferimento al decreto)
Disposizioni generali	Programma per la Trasparenza e l'Integrita'	Art. 10, c. 8, lett. a
	Atti generali	Art. 12, c. 1,2
	Oneri informativi per cittadini e imprese	Art. 34, c. 1,2
Organizzazione	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Art. 13, c. 1, lett. a
		Art. 14
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47
	Rendiconti gruppi consiliari regionali/provinciali	Art. 28, c. 1
	Articolazione degli uffici	Art. 13, c. 1, lett. b, c
	Telefono e posta elettronica	Art. 13, c. 1, lett. d
Consulenti e collaboratori		Art. 15, c. 1,2

Personale	Incarichi amministrativi di vertice	Art. 15, c. 1,2
		Art. 41, c. 2, 3
	Dirigenti	Art. 10, c. 8, lett. d
		Art. 15, c. 1,2,5
		Art. 41, c. 2, 3
	Posizioni organizzative	Art. 10, c. 8, lett. d
	Dotazione organica	Art. 16, c. 1,2
	Personale non a tempo indeterminato	Art. 17, c. 1,2
	Tassi di assenza	Art. 16, c. 3
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Art. 18, c. 1
	Contrattazione collettiva	Art. 21, c. 1
	Contrattazione integrativa	Art. 21, c. 2
	OIV	Art. 10, c. 8, lett. c

Bandi di concorso		Art. 19
Performance	Piano della Performance	Art. 10, c. 8, lett. b
	Relazione sulla Performance	Art. 10, c. 8, lett. b
	Ammontare complessivo dei premi	Art. 20, c. 1
	Dati relativi ai premi	Art. 20, c. 2
	Benessere organizzativo	Art. 20, c. 3
Enti controllati	Enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. a Art. 22, c. 2, 3
	Societa' partecipate	Art. 22, c. 1, lett. b Art. 22, c. 2, 3
	Enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 1, lett. c Art. 22, c. 2, 3
	Rappresentazione grafica	Art. 22, c. 1, lett. d

	Dati aggregati attivita' amministrativa	Art. 24, c. 1
Attivita' e procedimenti	Tipologie di procedimento	Art. 35, c. 1,2
	Monitoraggio tempi procedimentali	Art. 24, c. 2
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati	Art. 35, c. 3
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo-politico	Art. 23
	Provvedimenti dirigenti	Art. 23
Controlli sulle imprese		Art. 25
Bandi di gara e contratti		Art. 37, c. 1,2
Sovvenzioni,contributi, sussidi,vantaggi economici	Criteri e modalita'	Art. 26, c. 1
	Atti di concessione	Art. 26, c. 2
		Art. 27
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Art. 29, c. 1
	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	Art. 29, c. 2

Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Art. 30
	Canoni di locazione o affitto	Art. 30
Controlli e rilievi sull'amministrazione		Art. 31, c. 1
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualita'	Art. 32, c. 1
	Costi contabilizzati	Art. 32, c. 2, lett. a
		Art. 10, c. 5
	Tempi medi di erogazione dei servizi	Art. 32, c. 2, lett. b
	Liste di attesa	Art. 41, c. 6
Pagamenti dell'amministrazione	Indicatore di tempestivita' dei pagamenti	Art. 33
	IBAN e pagamenti informatici	Art. 36
Opere pubbliche		Art. 38
Pianificazione e governo del territorio		Art. 39
Informazioni ambientali		Art. 40
Strutture sanitarie private accreditate		Art. 41, c. 4
Interventi straordinari e di emergenza		Art. 42
Altri contenuti		

Legislazione Tecnica

Linee guida ANAC 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 sulla trasparenza in consultazione

- Ambito di regolamentazione delle Linee Guida
- Schema con indicazione dei responsabili di ciascuna attività
- Analisi dei punti più delicati della delibera in consultazione (excel ANAC)

Ambito di regolamentazione di ANAC

«Le presenti Linee guida hanno l'obiettivo di dare indicazioni alle amministrazioni e agli enti ad esse assimilati, in merito alle principali e più significative modifiche intervenute, rinviando per quanto concerne l'applicazione ***dell'art. 14 del D.Lgs. 33/2013***, ***l'accesso civico generalizzato*** e la ***disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato***, alle apposite Linee Guida in corso di adozione».

«Con riferimento ai soggetti di cui ai punti 2) e 3) (i.e. dell'art. 2bis, co. 2 D.lgs. 33/2013) si rinvia a specifiche Line guida di modifica della delibera 8/2015 e ad un ***apposito atto d'indirizzo per gli ordini professionali***. Al fine di consentire da subito l'adeguamento alla disciplina sulla trasparenza si precisa, sin d'ora, che il ***criterio della «compatibilità» va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti, e non in relazione alla peculiarità di ogni singolo ente***. Diversamente si avrebbe un'applicazione estremamente diversificata e disomogenea della trasparenza, anche all'interno della stessa tipologia di enti, conseguenza non rispondente allo scopo della norma e all'obiettivo di poter effettuare, tra le altre cose, comparazioni e confronti».

Criteri generali

- Adozione di PTPCT inclusivo della sezione trasparenza chiaramente identificata entro 31.1
- Il PTPCT non deve essere trasmesso ad ANAC
- Il PTPCT deve essere pubblicato sul sito istituzionale entro un mese dell'adozione
- La sezione trasparenza:
  - ✓ Deve includere gli «obiettivi strategici di trasparenza» adottati dall'organo di indirizzo (cfr. art. 1, co. 8 L 190/2012)
  - ✓ Deve evidenziare il coordinamento tra gli obiettivi in materia di trasparenza contenuti nel PTPC con gli altri documenti di natura programmatica e strategico gestionale dell'ente, nonché con il piano di performance
  - ✓ deve essere impostata come ***atto organizzativo fondamentale*** dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati
  - ✓ Deve riportare, quale caratteristica essenziale, ***l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili di ognuna di queste fasi relativamente ad ogni obbligo di pubblicazione***
  - ✓ Ciò significa che la sezione trasparenza deve necessariamente riportare una **schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle attività (individuazione/elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dat**i)
  - ✓ Va da sé che in enti di piccole dimensioni alcune attività possono essere svolte da un unico soggetto. Può ad esempio verificarsi che chi detiene il dato sia anche quello che lo elabora e lo trasmette per la pubblicazione o addirittura procede alla pubblicazione

Schema flusso informativo per adempimenti trasparenza				
Obbligo di pubblicazione ex D.Lgs. 33/2013	Responsabile dell' individuazione o responsabili dell'elaborazione del documento	Responsabile della trasmissione del documento al soggetto responsabile della pubblicazione	Responsabile della pubblicazione del documento nella sezione Amministrazione Trasparente	tempistica

L'individuazione dei responsabili nelle varie fasi del flusso informativo è anche funzionale al sistema delle responsabilità che il D.lg. 33/2013 predispone con riferimento ad ognuno dei soggetti considerati (cfr. art. 43 D. Lgs. 33/2013)

Sia gli ***obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza***, sia la ***sezione della trasparenza con indicazione dei responsabili delle varie fasi***, **costituiscono contenuto necessario del PTPCT**.

In assenza di questi due elementi, è configurabile la fattispecie della **mancata adozione del PTPCT** per cui ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 19.co. 5 del DL 90/2014

Ulteriori indicazioni

- Nei casi in cui nell'ente non ricorra una delle fattispecie dei dati da pubblicare (i.e. non ci sono dirigenti; non ci sono enti controllati), ANAC richiede di indicare detta mancanza con un'apposita nota all'interno della sottosezione di Amministrazione trasparente cui il dato si riferisce

- Le nuove norma di trasparenza e le norme sull'accesso civico generalizzato entrano un vigore il 23 dicembre 2016

- Relativamente ai dati a pubblicazione obbligatoria, l'istanza di accesso civico va presentata al RPCT e non risulta più necessaria la presentazione di un eventuale riesame della richiesta al titolare del potere sostitutivo, mentre è mantenuta la possibilità di fare riscorso al giudice amministrativo

- Alle linee guida sulla trasparenza in consultazione, è allegato lo Scema «elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti» che costituisce l'aggiornamento della Delibera 53/2013

Adempimenti	Termine
Relazione RPCT – Predisposizione e pubblicazione	15.12.2016 Differimento al 16 gennaio 2017 (Comunicazione del Presidente ANAC del 5 dicembre 2016)
Relazione RPCT – Trasmissione a Consiglio	Entro il 15.12.2016 Segue il differimento sopra indicato
Adeguamento trasparenza con schema degli obblighi e nominativi dei soggetti responsabili del flusso informativo	23.12.2016
Adeguamento accesso civico generalizzato – individuazione dei soggetti preposti a ricevere e trattare le richieste di accesso generalizzato	23.12.2016
PTPC (approvazione)	31.1.2017
PTPC (pubblicazione)	Entro 1 mese dall'adozione
RPCT definisce procedure per individuare formazione qualificata dipendenti	31.1.2017
Procedura per la gestione dei c.d. «3 accessi»	23.06.2017
Alimentazione e utilizzo banche dati (art. 9 D.Lgs 33/2013)	23.06.2017

Grazie per l'attenzione!

Rosalisa Lancia
Area Formazione e Consulenza
Legislazione Tecnica

r.lancia@legislazionetecnica.it
www.legislazionetecnica.it

©Copyright Legislazione Tecnica 2015
Il presente materiale è di proprietà di Legislazione Tecnica. La riproduzione, l'adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi