

Ordine degli Avvocati di Vasto

**Piano Triennale per la
Prevenzione della Corruzione
2016-2018**

e

**Programma Triennale per la
Trasparenza e l'Integrità
2016-2018**

Componenti

n. 9 Consiglieri componenti del Consiglio dell'Ordine
n. 1 dipendente dell'Ordine

Presentazione

Nelle pagine che seguono sono presentati il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) ed il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI), che, come previsto dall'art. 10 comma 2 D. Lgs. 33/2013, ne costituisce una sezione.

La peculiarità di Ente Pubblico non Economico a carattere associativo del Consiglio dell'Ordine Forense, che non utilizza fondi pubblici e che non esercita attività sostitutiva erariale per conto dello Stato, ha determinato la scelta della redazione di un Piano Triennale integrato di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Infatti, i Piani integrati tra loro assolvono all'esigenza, da un lato, di prevenire i fenomeni corruttivi e, dall'altro, di rendere pubbliche le modalità operative di comportamento del Consiglio con ostensione dei dati necessari per la trasparenza dell'attività amministrativa in chiave di prevenzione della corruzione.

Per rendere agevole la consultazione del documento, i due Piani sono mantenuti distinti, ciascuno con un proprio indice, in modo che, con immediatezza, possano essere identificati gli eventuali temi di interesse.

Il PTPC ed il PTTI sono integrati tra loro e ciascuno strumento rinvia al documento nel quale i diversi contenuti sono trattati in modo coerente con la finalità ad esso associata.

Ordine degli Avvocati di Vasto

SEZIONE I

**Piano Triennale per la
Prevenzione
della
Corruzione 2016-2018**

Sommario

1. Premessa introduttiva:
 - 1.1 Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti
 - 1.2 Obiettivi
 - 1.3 Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione
 - 1.4 Destinatari del Piano
 - 1.5 Obbligatorietà
2. Riferimenti normativi
3. Elenco dei reati
4. La metodologia seguita per la predisposizione del piano
5. Le misure di carattere generale
6. Segnalazioni in forma riservata al Responsabile da parte dei dipendenti inerenti condotte illecite (il c.d. *whistleblowing*)
7. La formazione e la comunicazione
8. Il responsabile della prevenzione della corruzione

Parte Speciale: Mappatura, analisi e valutazione del rischio dei processi

1. PREMESSA INTRODUTTIVA

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione è realizzato in adempimento dell'obbligo imposto dalla Legge n. 190/2012, esteso ai Consigli dell'Ordine con Delibera dell'ANAC n. 145/2014.

Tale Delibera è stata oggetto di impugnazione dinanzi al TAR Lazio, il quale, con sentenza n. 11391/2015 depositata in data 14/09/2015, nel rigettare il ricorso ha, comunque, dettato il principio generale in virtù del quale *“la generalità e l'astrattezza della norma di legge in questione comporta, dunque, la sua applicabilità a tutti gli enti pubblici; ma perché tale applicazione avvenga concretamente occorre che le relative disposizioni siano adattate alla natura ed alle dimensioni di ogni singolo ente”*.

Conseguentemente si è proceduto alla redazione del Piano tenendo conto della peculiarità del Consiglio dell'Ordine, che svolge attività in favore degli iscritti all'Albo ed i cui componenti, sebbene eletti, prestano la loro attività a completo titolo gratuito, salvo il rimborso delle spese per le eventuali trasferte.

In particolare si evidenzia che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non è un 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 della documentazione dallo stesso fornita. Quanto ai compiti di istituto come, ad esempio, l'iscrizione all'Albo, il richiedente deposita domanda di iscrizione corredata da una serie di documenti (*Certificato idoneità rilasciato dalla Corte di Appello; certificato carichi pendenti Procura c/o Tribunale; fotocopia del documento di identità personale; fotocopia del codice fiscale*) ed il Consiglio, verificata la regolarità formale della documentazione esibita, delibera, come atto dovuto, l'iscrizione; tuttavia il giuramento dell'iscritto è subordinato al parere favorevole e di verifica da parte della Procura Circondariale e Distrettuale.

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.

In particolare il Piano è stato adottato senza che siano state sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti; né si è prevista la costituzione di un OIV per la non previsione degli enti pubblici non economici nell'art. 74 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*; né si è previsto, tra le misure di prevenzione, la rotazione degli incarichi per il personale dipendente.

L'iter di adozione del presente piano può essere sintetizzato nei termini di seguito esposti.

L'Ordine ha provveduto alla nomina del RPC in esecuzione dell'art. 1 comma 7 della L. 190/2012.

Il RPC è stato individuato nella figura del Consigliere Segretario, fermo restando che la predetta individuazione potrà essere modificata all'esito di indicazioni ulteriori da parte del Consiglio Nazionale Forense.

Il Responsabile della Trasparenza dell'Ordine è il Consigliere Segretario, ferma restando la possibilità di individuare in futuro altra figura.

Ove in futuro le due figure non dovessero coincidere, il RPC ed il Responsabile della Trasparenza coopereranno scambiandosi costantemente informazioni per raggiungere il comune obiettivo della prevenzione e del contrasto alla corruzione anche attraverso la promozione della trasparenza.

1.1 Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

Il PTCP, che entra in vigore successivamente all'approvazione del Consiglio dell'Ordine ed all'inserimento online sul sito istituzionale, ha una validità triennale e sarà aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 8 L. 190/2012.

L'esigenza di aggiornamento del PTCP può derivare:

- da modifiche normative che abbiano ad oggetto la disciplina in materia di prevenzione della corruzione ovvero le previsioni penali;
- da modifiche normative e regolamentari che modifichino le attività istituzionali, le attribuzioni e l'organizzazione dell'Ordine;
- dalla individuazione di nuovi fattori di rischio;
- dalla emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del PTCP.

Come previsto dall'art. 1 comma 10 L. 190/2012, il RPC provvederà inoltre a proporre all'Organo collegiale la modifica del Piano ogniqualvolta siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute.

1.2 Obiettivi

L'attuazione del PTCP risponde all'obiettivo dell'Ordine di rafforzare l'osservanza dei principi di legalità, correttezza e trasparenza nella gestione delle attività svolte.

A tal fine lo sviluppo, in aggiunta di quelli esistenti, di un complesso di misure aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione costituisce il mezzo per favorire il raggiungimento dei summenzionati principi.

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

Il PTCP è finalizzato anche:

- a determinare la piena consapevolezza in capo ai destinatari che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone l'Ordine a gravi rischi soprattutto sul piano dell'immagine, e può produrre delle conseguenze sul piano penale a carico del soggetto che commette la violazione;
- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel presente documento e nell'osservare le procedure e le regole interne;

- assicurare la correttezza dei rapporti tra l'Ordine ed i soggetti che con esso intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando e vigilando su possibili conflitti di interesse;

- coordinare le misure di prevenzione della corruzione con i controlli che devono essere attuati per vigilare sul rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi previste dal D. Lgs. 39/2013.

1.3. Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione

Allo scopo di conferire al PTPC una maggiore dinamicità collegata all'esigenza di procedere annualmente alla revisione (e fermo restando che il Consiglio si riserva ogni revisione, modificazione o integrazione che risultasse opportuna o necessaria, anche alla luce di ulteriori indicazioni del Consiglio Nazionale Forense), esso è stato strutturato nel modo seguente.

1) una parte generale, che comprende:

- l'indicazione del quadro normativo di riferimento;
- l'elenco delle ipotesi di reato prese in esame;
- la descrizione della metodologia seguita per l'elaborazione del piano;
- l'individuazione delle misure di carattere generale valide per tutti i processi che caratterizzano l'attività dell'Ordine; compiti del Responsabile di prevenzione della corruzione.

2) una parte speciale, nella quale sono descritti:

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

1.4. Destinatari del Piano

In base alle indicazioni contenute nella legge n. 190/2012 sono stati identificati come destinatari del PTPC:

- 1) i componenti del Consiglio:

- 2) il personale del Consiglio;
- 3) i componenti delle Commissioni (anche esterni) e della CPO;
- 4) i consulenti;
- 5) i revisori dei conti (allorquando saranno nominati);
- 6) i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture.

1.5. Obbligatorietà

È fatto obbligo a tutti i soggetti indicati nel par. 1.4 di osservare scrupolosamente le norme e le disposizioni contenute nel presente Piano.

2. RIFERIMENTI NORMATIVI

La normativa di riferimento presa in considerazione nella predisposizione del PTCP è costituita prevalentemente da:

A) Disposizioni relative agli obblighi di prevenzione e repressione di fenomeni corruttivi.

a. Legge 6 novembre 2012, n. 190, titolato "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";

b. Circolare Ministero per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione 25 gennaio 2013 n. 1 recante "*Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".

c. Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, titolato "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

d. Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, titolato "*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*".

e. Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, titolato "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".

f. D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, titolato "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*";

g. Delibera ANAC n. 75 del 24/10/2013 titolata "*Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni*".

h. Legge 27 maggio 2015, n. 69 titolata "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*";

i. Il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato in data 11/9/2013 con delibera ANAC n. 72/2013 ed i relativi allegati

B) Disposizioni relative alla normativa di settore.

Per l'individuazione delle aree a rischio, è stata presa in attenta considerazione la Legge Professionale n. 247 del 31/12/2012. A tal proposito occorre evidenziare che la suddetta legge, nell'indicare le attività demandate agli Ordini, consente di identificare le attività nell'ambito delle quali i Consiglieri e coloro che ne attuano le delibere potrebbero trovare ad agire funzionalmente quali pubblici agenti.

3) ELENCO DEI REATI

Il PTCP costituisce il principale strumento per favorire il contrasto della corruzione e promuovere la legalità dell'azione dell'Ordine, allo scopo di prevenire le situazioni che possono provocare un malfunzionamento.

Il PTCP è stato redatto per favorire la prevenzione di una pluralità di reati.

Nel corso dell'analisi dei rischi si è fatto riferimento ad un'accezione ampia di corruzione, prendendo in considerazione i reati contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I del Codice Penale e, più in generale, tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, potrebbe emergere un malfunzionamento dell'Ordine a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Nel corso dell'analisi di rischio sono stati considerati tutti i delitti contro la Pubblica Amministrazione e, prioritariamente, i seguenti reati:

- 1) Articolo 314 c.p. - Peculato.
- 2) Articolo 316 c.p. - Peculato mediante profitto dell'errore altrui.
- 3) Articolo 317 c.p. - Concussione.
- 4) Articolo 318 c.p. - Corruzione per l'esercizio della funzione.
- 5) Articolo 319 c.p. - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.
- 6) Articolo 319 ter - Corruzione in atti giudiziari.
- 7) Articolo 319 quater - Induzione indebita a dare o promettere utilità.
- 8) Articolo 320 c.p. - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.
- 9) Articolo 322 c.p.- Istigazione alla corruzione.
- 10) Articolo 323 c.p. - Abuso d'ufficio.
- 11) Articolo 326 - Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio.
- 12) Articolo 328 c.p. - Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione;
- 13) Art. 346 bis c.p. – Traffico illecito di influenze;
- 14) Art. 353 c.p. – Turbata libertà degli incanti;
- 15) Art. 353 bis c.p. – Turbata libertà nel procedimento di scelta del contraente.

4 LA METODOLOGIA SEGUITA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO

La predisposizione del Piano si è articolata in quattro fasi:

- 1) Pianificazione e previsione;
- 2) Analisi dei diversi fattori di rischio;
- 3) Progettazione del sistema di trattamento del rischio;
- 4) Stesura del PTPC.

Con l'approvazione da parte del Consiglio del PTPC avrà inizio l'attività di monitoraggio del Piano da parte del RPC.

Pianificazione e previsione

In detta fase l'attività si è scomposta in due aree:

- area giuridica: compiti istituzionali (area da considerarsi come principale, anche ai fini della stesura del presente documento);
- area gestionale: area contabile – tesoreria e area personale.

Prima di procedere all'analisi dei rischi di corruzione, si è provveduto a definire il quadro dei processi che caratterizzano l'attività dell'Ordine, suddividendo il tutto in due macro categorie:

- 1) i processi istituzionali, che riguardano le attività che l'Ente svolge in base ai compiti ad essa riconosciuti dall'insieme delle norme vigenti;
- 2) i processi di supporto, che comprendono le attività necessarie ad assicurare l'efficace funzionamento dei processi istituzionali e, più in generale, il corretto espletamento delle funzioni riconosciute all'Ente.

La tabella seguente riporta per ciascuna delle 2 aree individuate i relativi processi.

Tabella 1 – Elenco processi

area giuridica

Attività consultiva

Attività deliberante

Attività di vigilanza

Attività consultiva qualificata (liquidazione parcelle)

Attività in materia di formazione

Attività in materia di conciliazione

Attività in materia di arbitrati

Attività disciplinare

Attività di gestione dello Sportello per il Cittadino

Attività svolta dall'Organismo di mediazione forense

area gestionale: personale e contabilità

Reclutamento del personale

Conferimento di incarichi di consulenza

Acquisizione di beni, lavori e servizi – Ricerca immobili

Stipula di convenzioni in favore degli iscritti

Erogazione di contributi e sovvenzioni

Nell'analizzare i processi istituzionali e di supporto dell'Autorità, in questa prima versione del Piano, l'attenzione è stata rivolta *in primis* ai processi che rientrano nella competenza dell'area giuridica, che possono ritenersi più esposti al rischio.

In questa prima fase sono stati altresì, laddove possibile, definiti strumenti e tempi per lo svolgimento delle attività e gli output previsti.

Analisi dei rischi

L'analisi dei rischi si è articolata in due fasi costituite rispettivamente da:

1. l'identificazione dei rischi di corruzione che caratterizzano i processi, e le attività del Consiglio;
2. la valutazione del grado di esposizione ai rischi.

Detta analisi non può prescindere dalla valutazione della peculiare attività del Consiglio, che, sottratta a margini di discrezionalità amministrativa, può ritenersi di difficile penetrazione di fenomeni corruttivi.

Queste due attività preludono al trattamento del rischio, che costituisce la terza fase del processo di *risk management*, che sarà analizzata nel paragrafo seguente. Le attività di identificazione e valutazione dei rischi sono state sviluppate assumendo come riferimento metodologico il PNA ed i relativi allegati.

In una prima fase, l'attività di identificazione dei rischi è stata condotta analizzando i processi istituzionali e di supporto elencati nel paragrafo precedente, attraverso l'analisi della documentazione predisposta internamente, costituita dai regolamenti organizzativi, dalle delibere e da ogni altra documentazione utile, nonché dalla prassi abitualmente seguita.

In una seconda fase, si è proceduto ad identificare per ciascun processo e attività i seguenti elementi:

- i reati di corruzione o contro la pubblica amministrazione ipotizzabili, considerando i delitti previsti dal Titolo II-Capo I del codice penale, e qualsiasi altro elemento che possa portare ad un malfunzionamento dell'Ente.;
- le modalità di commissione dei reati ipotizzando delle fattispecie concrete.

Lo svolgimento di questa attività ha consentito di individuare i rischi inerenti alle attività realizzate dall'Ente. Si è proceduto in tal modo alla definizione di alcune schede di analisi del rischio in cui sono riportati per ciascun processo i reati che potrebbero verificarsi e le modalità di possibile manifestazione dei delitti ipotizzati. Il dettaglio è riportato nella Parte Speciale del Piano.

Completata questa prima attività di identificazione e mappatura dei rischi, si è proceduto successivamente alla valutazione dei rischi.

Tale attività è stata condotta allo scopo di far emergere le aree di attività di pertinenza dell'Ordine maggiormente esposte al rischio di corruzione da monitorare e presidiare mediante l'implementazione di nuove misure di trattamento del rischio oltre a quelle già poste in essere. Al fine di stimare il livello di esposizione al rischio, per ciascuna attività è stata valutata la probabilità che si possano realizzare i comportamenti a rischio ipotizzati nella fase precedente e sono state considerate le conseguenze che tali comportamenti potrebbero produrre.

Nello specifico, per quanto riguarda la probabilità sono stati considerati, ove applicabili, i seguenti fattori:

- la discrezionalità del processo;
- la rilevanza esterna;
- la frazionabilità;
- il valore economico;
- la complessità;
- la tipologia di controllo applicato al processo.

Per quanto riguarda l'impatto sono stati considerati invece:

- l'impatto economico;
- l'impatto reputazionale;
- l'impatto organizzativo.

Progettazione del sistema di trattamento del rischio

La terza fase ha riguardato la progettazione del sistema di trattamento dei rischi individuati nella fase precedente. Tale sistema comprende la definizione delle strategie di risposta al rischio e la progettazione delle azioni specifiche da implementare al fine di allineare il profilo di rischio residuo al livello di rischio considerato accettabile.

Per quanto riguarda la stima del rischio residuale, si è provveduto ad esaminare l'idoneità delle misure di controllo già implementate per garantire l'integrità in modo da pervenire così alla determinazione del livello di rischio residuale.

In seguito, si è confrontato il livello di rischio residuale con la soglia di rischio accettabile, individuando comunque il rafforzamento delle misure di prevenzione esistenti o nuove misure, in modo da cercare di ridurre la probabilità di accadimento dell'evento a rischio di corruzione ostacolando e rendendo più difficoltoso il compimento del reato ipotizzato.

Nel sistema di trattamento del rischio possono essere fatte rientrare tutte quelle azioni che contribuiscono a ridurre la probabilità di manifestazione dei reati di corruzione oppure a limitarne l'impatto. Il sistema di trattamento dei rischi di corruzione, che è stato concepito quale elemento cardine del sistema di prevenzione della corruzione, è costituito da una pluralità di elementi che, per esigenze di schematizzazione, possono essere così distinti:

1. misure di carattere generale o trasversale, che comprendono tutte quelle azioni comuni ai processi a rischio, che riguardano l'organizzazione nel suo complesso e che possono contribuire a ridurre la probabilità di commissione di comportamenti corruttivi;

2. misure specifiche che riguardano i singoli processi a rischio e sono finalizzati a definire il sistema di trattamento del rischio specifico per ciascun processo.

La descrizione delle misure di carattere generale o trasversale è riportata successivamente, mentre la descrizione delle misure di prevenzione specifiche è riportata nella Parte Speciale del Piano.

Stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

La quarta fase del progetto ha riguardato la stesura del PTPC da presentare al Consiglio per l'approvazione.

Monitoraggio

Il monitoraggio sarà condotto su base trimestrale dal RPC. Tra le attività di monitoraggio rientrano, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

1. la verifica dell'attuazione delle misure definite nel Piano;
2. l'esame delle informazioni sulle modalità di svolgimento dei processi a rischio;

3. l'analisi e la successiva verifica di segnalazioni relative alla commissione di reati di corruzione pervenute tramite il meccanismo del *whistleblowing* o attraverso fonti esterne;
4. la verifica dell'adeguatezza delle misure previste dal Piano sulla base di eventuali segnalazioni pervenute al RPC da parte di soggetti esterni o interni o attraverso gli esiti dell'attività di monitoraggio. In questa prima fase, qualora dall'attività di verifica emergessero elementi di criticità particolarmente significativi, è previsto l'eventuale aggiornamento del Piano.

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

La relazione annuale che il RPC deve redigere entro il 15 dicembre di ogni anno, secondo quanto previsto dalla l. n. 190/2012, è presentata all'organo collegiale e pubblicata sul sito istituzionale.