CISSCUSIO
Consorzio Intercomunale Servizi Socio-assistenziali

Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.)

2022 – 2024

Allegato 1:
Quadro normativo di riferimento

Adottato con Delibera N. 9 - del 31 gennaio 2022

1.1 Il contesto normativo

La legge 190/2012, entrate in vigore il 28 novembre 2012, anche nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.
Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

La legge 6 novembre 2012, n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" individua, in ambito nazionale, l'Autorità Nazionale Anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
La stessa ha prodotto i regolamenti di attuazione che tracciano percorsi nuovi e di cambiamento nei comportamenti della P.A., come evidenziato dalla seguente tabella sinottica.

Norma o soft law	Oggetto
L.190/2012	Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
D.Lgs. 33/2013	Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.
D.Lgs. 97/2016	Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità E trasparenza, correttivo della L. 190/2012 e del D.Lgs. 33/2013, ai sensi dell'articolo 7 della L. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
Determinazione A.N.AC. 1134/2017	Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.
Deliberazione A.N.AC. 1064/2019	Piano Nazionale Anticorruzione 2019.
Delibera A.N.AC. 177/2020	Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche.
Delibera A.N.AC. 469/2021	Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing).

Da sottolineare in materia di trasparenza il D. Lgs. 97/2016 che declina una disciplina tendenzialmente uniforme in indicazioni a misura delle singole tipologie di enti pubblici in una logica di sostegno alla pubblica amministrazione, andando a modificare sia la L. 190/12, che il D.Lgs. 33/2013.
Il D.Lgs. 97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rileva il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad A.N.AC. della competenza all'irrogazione delle stesse.
In termini di trasparenza, è importante segnalare anche il contributo dato dalla Determinazione A.N.AC. 1134/2017 che fornisce indicazioni sull'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e della

trasparenza nelle società a controllo pubblico, negli enti di diritto privato controllati, nelle società partecipate e negli altri enti di diritto privato considerati dal legislatore all'art. 2 bis, co. 3, del D.Lgs. 33/2013.
A seguito della deliberazione 1064/2019, l'A.N.AC. ha pubblicato in via definitiva il più recente P.N.A. 2019, mediante il quale l'Autorità ha deciso di sviluppare uno strumento di lavoro univoco per quei soggetti chiamati ad attuare misure di prevenzione della corruzione. A seguito dell'esperienza maturata con i precedenti P.N.A. e i relativi aggiornamenti, in ragione delle problematiche emerse in sede consultiva e di vigilanza, l'A.N.AC. ha infatti optato per rivedere e consolidare, in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti sviluppatesi nel tempo e rinviando, ove doveroso, a specifici provvedimenti.
Tale sforzo ha prodotto una maggiore linearità dei contenuti relativi alla parte generale, che integra e supera i precedenti P.N.A., con particolare attenzione ai seguenti temi:

- l'ambito oggettivo e soggettivo del P.N.A. che ne determinano la natura, le finalità e i destinatari delle sue indicazioni;
- la definizione, realizzazione, adozione e pubblicazione del P.T.P.C.T. Circa tale aspetto è utile ricordare come il P.T.P.C.T. non sia oggetto di standardizzazione ma anzi sia il prodotto di uno sforzo di analisi interna dell'organizzazione. Per questo motivo sono esplicitati i seguenti principi (strategici, metodologici e finalistici) che devono guidare le amministrazioni nella redazione del P.T.P.C.T.;
- le misure generali di prevenzione da poter utilizzare nel P.T.P.C.T., con indicazioni specifiche ad ulteriori atti;
- il ruolo del R.P.C.T.;
- la prevenzione della corruzione negli enti di diritto privato.

Alla parte generale si aggiungono una serie di allegati utili a meglio definire gli sforzi che un ente deve sostenere al fine di prevenire il fenomeno corruttivo, con particolare riferimento ai seguenti contenuti:

- indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi (Allegato 1);
- la rotazione "ordinaria" del personale (Allegato 2);
- riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza – R.P.C.T. (Allegato 3).

La parte generale del P.N.A. si sofferma anche sull'importante ruolo che svolge ciascun attore (dirigente, dipendente, R.P.C.T., …) all'interno dell'ente, nello sforzo comune di prevenire e arginare il fenomeno corruttivo. La lettura delle parti del documento riservate agli attori interni, fa emergere l'intento dell'A.N.AC. di creare una cartografia dinamica del sistema di anticorruzione, con un assetto organizzativo composto da un insieme di poli nevralgici (gli attori) uniti indissolubilmente da una serie di doveri e responsabilità reciproche (flussi di informazione), al fine di dare effettività alle misure definite nel P.T.P.C.T. In tale cartografia, il R.P.C.T. assume il ruolo di punto cardinale di riferimento, e in quanto tale ne vengono identificate con attenzione le caratteristiche quali ad esempio nomina, funzioni e responsabilità, durata e strumenti per la sua tutela. Il R.P.C.T. è il garante e il facilitatore del sistema, il cui compito è anche quello di coordinare le attività delle altre figure coinvolte.
Nel 2020, per completare il percorso di sistematizzazione e consolidamento dei principi guida in materia di prevenzione alla corruzione, l'A.N.AC. ha emanato la Delibera 177/2020 che detta nuove linee guida in materia di Codici di comportamento, da intendersi integrative rispetto alla precedente delibera CIVIT n. 75 del 13.
La causa sottostante all'emanazione di dette nuove Linee guida si fonda sull'insoddisfazione, espressa dall'A.N.AC., circa l'attuale impiego dei Codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni (Codici di amministrazione) e la forte volontà dell'Autorità di stimolare le stesse ad aggiornare tali documenti nel corso dei prossimi mesi, in via formale ma anche sostanziale. Ora, le nuove Linee guida, grazie all'esperienza maturata negli anni, si pongono quale strumento di lavoro utile al fine di superare le criticità riscontrate in merito all'applicazione dei Codici successivamente all'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013 e delle Linee guida CIVIT n. 75 del 2013. Gli elementi su cui si dovrà porre specificamente l'accento sono:

- il raccordo tra i contenuti del Codice e il P.T.P.C.T., anche per garantire la coerenza del documento con il contesto specifico dell'organizzazione;

- l'integrazione tra i comportamenti definiti nel Codice e, in caso di violazione degli stessi, le conseguenze sul piano disciplinare;
- il raccordo tra i contenuti del Codice e il Piano performance;
- il rinnovato percorso di approvazione del Codice;
- le tecniche di redazione dell'articolato orientate a criteri di chiarezza, snellezza, efficacia comunicativa e leggibilità;
- la rinnovata importanza di percorsi formativi, anche rivolti a specifiche categorie di dipendenti, omogenei rispetto ai processi aziendali di riferimento.

Sempre nel 2020, è entrato in vigore, con la Delibera 690/2020, il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro (all'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001). Con il nuovo testo si è provveduto a modificare l'intera struttura del precedente Regolamento per consentire all'A.N.AC. di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche.
Infine, l'A.N.AC. ha recentemente trattato il tema del whistleblowing. In particolare, nel 2020 è entrata in vigore, con la **Delibera A.N.AC. 690/2020**, il nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro (all'art. 54-bis del Decreto Legislativo n. 165 del 2001). Con il nuovo testo si è provveduto a modificare l'intera struttura del precedente Regolamento per consentire all'A.N.AC. di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche. In particolare, sono state distinte quattro tipologie di procedimento:

- il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti;
- il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive;
- il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del R.P.C.T. nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti;
- il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

Inoltre, il 9 giugno 2021 è stata emanata la **Delibera A.N.AC. 469/2021** concernente le nuove Linee guida in materia di whistleblowing. Tale documento si pone l'obiettivo di supportare operativamente gli enti nel percorso di aggiornamento della propria procedura di segnalazione di condotte illecite, garantendo, da un lato, una sua maggiore efficacia ed efficienza e, dall'altro, un corretto raccordo con la disciplina della protezione dei dati personali. Le nuove Linee guida superano la precedente versione (Delibera A.N.AC. 6/2015) e definiscono in modo chiaro:

- l'oggetto e i contenuti che deve avere una segnalazione ai fini della sua ammissibilità;
- le indicazioni che le amministrazioni devono seguire per predisporre un'efficace procedura a supporto del segnalante;
- le modalità e le tempistiche per la fase istruttoria della procedura;
- il ruolo e le responsabilità dei soggetti coinvolti nella procedura;
- le condizioni per la tutela del segnalante;
- le indicazioni relative alla comunicazione ad A.N.AC. di eventuali misure ritorsive;
- il raccordo tra procedura di whistleblowing e il sistema di protezione dei dati personali dell'ente, posto in essere ai sensi della normativa internazionale e nazionale in materia.

Tali premesse comportano la necessità per le amministrazioni di considerare tra gli obiettivi del P.T.P.C.T. l'aggiornamento sostanziale della propria procedura di whistleblowing.

Il contesto normativo richiamato definisce una strategia nazionale anticorruzione orientata al perseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

1.2 I destinatari della normativa anticorruzione

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del D.Lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-*bis* del D.L. 90/2014), sia agli atti interpretativi adottati dall'A.N.AC.
Tra i provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono di particolare rilievo le "*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"* approvate con la determinazione n. 8 del 2015.

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001 sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, e all'adozione di un programma per la trasparenza.
Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto "*Responsabile della prevenzione della corruzione*".
Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC. determinazione n. 12/2015), il Responsabile rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nella L.190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del Responsabile nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.
All'articolo 1 comma 9, lett. c) è disposto che il P.T.P.C.T. preveda *"obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano".*
Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.
A.N.AC., con deliberazione n. 840 del 21 ottobre 2018, si è espressa in modo molto dettagliato sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).
Quanto all'ambito soggettivo il PNA 2019 sottolinea che alla luce del vigente quadro normativo, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono sia pubblici che privati. In particolare, si possono individuare nell'ambito soggettivo:

- Tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi le scuole e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, … (Art. 1, c. 2, D.Lgs. 165/01);
- Le autorità del sistema portuale; le autorità amministrative indipendenti; gli enti pubblici economici; gli ordini professionali; le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni e altri enti di diritto privato (Determinazione A.N.AC. 1134/17).