

Azienda speciale consortile

Solidalia



Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023 – 2025

Allegato 1: Quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento per la predisposizione del P.T.P.C.T. è costituito da una serie di norme e soft law susseguitesi a partire dalla L. 190/2012, con la quale il legislatore definisce le “*disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” e disciplina in modo organico un piano di azione, coordinato sia a livello nazionale sia decentrato, volto al controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità. In seguito all’adozione della L. 190/2012 la disciplina è stata più volte potenziata, modificata e integrata, così come illustrato nella seguente tabella.

Sintesi del quadro normativo di riferimento per il P.T.P.C.T.

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.
L. 3/2019	Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.
Deliberazione A.N.AC. 1064/2019	Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021
Deliberazione A.N.A.C. 7/2023	Piano Nazionale Anticorruzione 2022
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).

In particolare, il P.T.P.C.T. 2023-25, adottato dall’Azienda speciale consortile per i servizi alla persona Solidalia (d’ora in poi “Solidalia” o “Azienda”) ai sensi dell’art. 1, c. 7 della L. 190/12, segue gli indirizzi forniti dalla Determinazione 1134/2017 dell’A.N.AC., che sostituiscono integralmente le precedenti linee guida fornite dalla Determinazione A.N.AC. 8/2015.

Le Linee guida, in particolare, chiariscono i seguenti aspetti:

1. le misure introdotte dalla L.190 del 2012 ai fini di prevenzione della corruzione si applicano alle società ed alle aziende controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni. **Questo vale anche qualora le società e le aziende abbiano già adottato il modello di organizzazione e gestione previsto dal D.lgs. 231 del 2001;**
2. il **D.lgs. 231/2001** fa riferimento ai reati commessi nell’interesse o a vantaggio della società, o che comunque siano stati commessi anche e nell’interesse (art. 5), **mentre la L. 190/2012 è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società;**
3. le misure di prevenzione della corruzione devono **fare riferimento a tutte le attività svolte dalla società** ed è necessario **siano ricondotte in un documento unitario** ai fini della valutazione dell’aggiornamento annuale e della vigilanza dell’A.N.AC.;
4. le società, che abbiano o meno adottato il modello di organizzazione e gestione ex D.lgs. 231/2001, **definiscono le misure per la prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.**

Infine, è opportuno evidenziare il ruolo chiave svolto dai **Piani Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) dell’A.N.AC.**, ovvero degli strumenti che regolano, orientano e indirizzano gli enti nella definizione del percorso di contrasto della corruzione.

A seguito della **Deliberazione 7/2023**, l’A.N.AC. ha pubblicato in via definitiva il più recente P.N.A. 2022, 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. Sia nella parte generale che in quella speciale, l’A.N.A.C. si è posta nella logica di fornire un supporto alle amministrazioni, ai RPCT e a tutti coloro che sono protagonisti delle strategie di prevenzione.

È necessario sottolineare che con il P.N.A. 2022 l’A.N.A.C si pone come obiettivi:

- Rafforzare l’integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l’attuazione del PNRR siano vanificati da episodi di corruzione senza per questo incidere sullo sforzo di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative;
- Offrire uno strumento di supporto alle amministrazioni pubbliche per affrontare la realizzazione degli impegni assunti con il PNRR;
- Dare attuazione alla riforma che ha previsto l’adozione del PIAO, per gli enti e le amministrazioni a cui esso si applica, di cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante.

È necessario sottolineare che il presente P.N.A. nella parte generale ha contenuti innovativi, rispetto ai precedenti, relativamente alle semplificazioni ulteriori introdotte con riferimento alle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti e al monitoraggio.

Sono da intendersi superate, rispetto al P.N.A. 2019, le indicazioni sul RPCT e struttura di supporto, sul *pantouflage* (per il quale l'Autorità ha dedicato un approfondimento mediante l'indicazione di chiarimenti e soluzioni operative di misure da inserire nel piano), sui conflitti di interesse nei contratti pubblici.

Analogamente ai precedenti PNA approvati a partire dal 2016 ANAC ha affiancato alla Parte Generale, che generalmente affronta questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, una Parte Speciale dedicata alla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici e ai possibili rischi corruttivi, con lo scopo di fornire alle stazioni appaltanti un supporto nella individuazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza agili. Tutta la materia dei contratti in deroga è innovativa rispetto a quanto previsto nei precedenti P.N.A. così come quella sulla trasparenza in materia di contratti pubblici.

Nella Parte Generale del PNA si offre un supporto al RPCT mediante indicazioni per la predisposizione del PIAO. ANAC, in particolare, indica i processi e le attività prioritarie per l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione; fornisce indicazioni per realizzare un buon monitoraggio e semplificazioni per gli enti con meno di 50 dipendenti; inoltre, in tema di monitoraggio sull'attuazione di quanto programmato per contenere i rischi corruttivi, specifica che «occorrono poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate fra loro, ma soprattutto attuate effettivamente e verificate nei risultati».

Con riferimento al *pantouflage*, ANAC, partendo dal presupposto che nella propria attività di vigilanza sono stati rilevati problemi anche a causa delle lacune normative, supera le indicazioni fornite nel PNA 2019 ed offre chiarimenti e soluzioni operative, fermo restando che, per quanto concerne l'attività di vigilanza e sanzionatoria dell'Autorità, verrà elaborato uno specifico regolamento.

Per quanto non superato dal PNA 2022 ANAC continuano ad applicarsi le indicazioni fornite dall'Autorità con il PNA 2019, atteso che il PNA 2022 si pone in una logica di continuità rispetto a quanto previsto nell'ultimo PNA 2019 e nelle indicazioni sulla metodologia per l'analisi e la gestione del rischio corruttivo già fornite.

Alle indicazioni fornite nella Parte Generale e Speciale, ANAC aggiunge undici specifici allegati che vanno intesi come strumenti di ausilio per le amministrazioni.

Alla Parte Generale il PNA 2022 dedica 4 Allegati: 1. Check-list per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO; 2. Sottosezione trasparenza PIAO/PTPCT; 3. Il RPCT e la struttura di supporto; 4. Ricognizione delle semplificazioni vigenti.

Per la Parte Speciale sono stati previsti 7 Allegati: 5. Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici; 6. Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici; 7. Contenuti del bando tipo n. 1/2021; 8. Check-list per gli appalti; 9. Elenco degli obblighi di pubblicazione della sezione "amministrazione trasparente" sotto sezione 1° livello - bandi di gara e contratti; 10. Commissari

straordinari modifiche al D.L. n. 32/2019; 11. L'analisi dei dati tratti dalla piattaforma dei PTPCT.

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 2013.

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 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 D.P.R. 62/2013 e delle Linee guida CIVIT 75/2013. 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 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 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.