



AZIENDA TERRITORIALE PER I SERVIZI ALLA PERSONA

Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2022/2023/2024

Allegato 1: Quadro normativo di riferimento

Approvazione	Verbale CdA del 13/04/2022
--------------	----------------------------

Sommario

Sommario.....	2
1. Il quadro normativo di riferimento	3
Modello 231 e P.T.P.C.T.....	3
La normativa in materia di prevenzione della corruzione.....	4

1. Il quadro normativo di riferimento

Modello 231 e P.T.P.C.T.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.T.P.C.T.) rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione del rischio corruttivo all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che contiene tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinandone gli interventi atti a mitigare il rischio corruttivo. In particolare, il P.T.P.C.T. è lo strumento previsto, sia dalla normativa che dalle indicazioni dell'A.N.AC., per identificare, prevenire e contrastare i rischi connessi alla corruzione, nonché definire gli obiettivi che l'ente si impegna a perseguire per migliorare ulteriormente il proprio sistema di prevenzione e gestione del rischio corruttivo. Tale documento deve essere approvato dall'organo di indirizzo, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.) ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della L. 190/2012, come modificato dal D. Lgs. 97/2016.

Sulla scorta della considerazione che è chiara l'intenzione del legislatore, rafforzata dai diversi interventi normativi succedutisi, di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, si avvalgono di risorse pubbliche, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse, entrambe i documenti A.N.AC. chiariscono che le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare misure di prevenzione della corruzione, che integrano quelle già individuate ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

Infatti, l'ambito di applicazione della L. 190/2012 e quello del D.Lgs 231/01, nonostante l'analogia di fondo dei due sistemi, non coincidono:

- il D.Lgs 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche e nell'interesse di questa (art. 5) e fa riferimento alle fattispecie tipiche di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione, nonché alla corruzione tra privati, fattispecie dalle quali la società deve trarre un vantaggio perché possa risponderne.
- la L. 190/2012 che è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società con riferimento ad un concetto più ampio di corruzione, in cui rilevano non solo l'intera gamma dei reati contro la p.a. disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale, ma anche le situazioni di "cattiva amministrazione", nelle quali vanno compresi tutti i casi di deviazione significativa, dei comportamenti e delle decisioni, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico, cioè le situazioni nelle quali interessi privati condizionino impropriamente l'azione delle amministrazioni o degli enti, sia che tale condizionamento abbia avuto successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo. Con la conseguenza che la responsabilità a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione (responsabilità dirigenziale, disciplinare ed erariale, prevista dall'art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012) si concretizza al verificarsi del genere di delitto sopra indicato commesso anche in danno della società, se il responsabile non prova di aver predisposto un piano di prevenzione della corruzione adeguato a prevenire i rischi e di aver efficacemente vigilato sull'attuazione dello stesso.

Il P.N.A. – aggiornamento 2015 specifica che "La tecnica dell'introduzione di misure organizzative per la prevenzione della corruzione è stata prevista, per soggetti di natura privatistica, con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. La L. 190/2012, pur ispirandosi al citato decreto, implica un'attività più vasta e impegnativa, di autoanalisi organizzativa e di individuazione di misure preventive relative potenzialmente a tutti i settori di attività. Ciò in rapporto a fenomeni corruttivi che non riguardano il solo compimento di reati, ma toccano l'adozione di comportamenti e atti contrari, più in generale, al principio di imparzialità cui sono tenuti tutte le p.a. e i soggetti che svolgono attività di pubblico interesse".

La normativa in materia di prevenzione della corruzione

Al di là dei punti di convergenza tra la L. 190/2012 e il D.Lgs. 231/2001, il quadro normativo di riferimento per la predisposizione del P.T.P.C.T. è costituito da una serie di norme e soft law susseguite 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. L’obiettivo della L. 190/2012 è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso una logica multidisciplinare, superando il precedente approccio meramente repressivo e sanzionatorio di tale fenomeno e promuovendo un sempre più intenso potenziamento degli strumenti di prevenzione. In seguito all’adozione della L. 190/2012 la disciplina è stata più volte potenziata, modificata e integrata, così come illustrato in tabella 1.

Tabella 1: 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.
Deliberazione A.N.AC. 1064/2019	Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021
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).

Ad esempio, il **D.Lgs. 97/2016** è intervenuto con abrogazioni o integrazioni sulla disciplina della prevenzione della corruzione. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rileva il mutamento dell’ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l’introduzione dell’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.

In tema di prevenzione alla corruzione è opportuno evidenziare che la legge 190/2012 individua, in ambito nazionale, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) 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. L'A.N.AC. ha a sua volta emanato, a partire dal 2013, i **Piani Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)**, ovvero degli strumenti che regolano, orientano e indirizzano gli enti nella definizione del percorso di contrasto della corruzione.

A seguito della **Deliberazione n. 1064/19**, l'A.N.AC. ha pubblicato in via definitiva il più recente P.N.A. 2019-21, 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 sviluppatasi 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 del 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 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.

Nell'ultimo anno, l'A.N.AC. ha 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.

Sulla base di tali premesse, A.T.S.P. ha adottato e attua il Modello di organizzazione gestione e controllo ex D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, (Modello 231) in considerazione della rilevanza sociale delle attività svolte, e dell'obiettivo di soddisfare i legittimi bisogni ed attese degli utenti, delle persone che lavorano nella A.T.S.P. o che vi collaborano, degli altri portatori di interessi generali. Il Modello 231 è stato adottato allo scopo:

- di garantire il rispetto della disciplina specifica sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e la limitazione dei rischi correlati, con misure idonee ad accrescere la sensibilizzazione di tutti coloro che operano in nome e per conto di A.T.S.P., a seguire

nell'espletamento delle proprie attività, comportamenti corretti e lineari, idonei a prevenire il rischio di commissione dei reati contemplati nel Decreto

- di acquisire i requisiti per l'accreditamento dei servizi di istruzione e formazione professionale e dei servizi per il lavoro stabiliti da Regione Lombardia con DGR n.010882 del 23 dicembre 2009 (tra cui il possesso di un Modello 231 e gestionale e di un Codice etico, ai sensi del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231).

In coerenza con le indicazioni dell'A.N.AC. il presente P.T.P.C.T., adottato ai sensi dell'art. 1, c. 7 della L. 190/12, aggiorna ed integra la parte speciale del Modello 231, costituendo il sistema di gestione e prevenzione dei rischi di commissione dei reati nei rapporti con la pubblica amministrazione, individuati dagli art. 24 e 25 dl D.Lgs 231/01.