

ATO Monza e Brianza



Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2022 - 2024

Allegato 1: Quadro normativo di riferimento

Approvazione	2018	Delibera CDA n. 2 del 29 gennaio 2018
Aggiornamento 1	2019	Delibera CDA n. 2 del 21 gennaio 2019
Aggiornamento 2	2020	Delibera CDA n. 1 del 13 gennaio 2020
Aggiornamento 3	2021	Delibera CDA n. 9 del 21 marzo 2021
Aggiornamento 4	2022	Delibera CDA n. 1 del 24 gennaio 2022

Quadro normativo di riferimento

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2022 - 2024 (P.T.P.C.T.), è stato redatto da ATO Monza e Brianza ai sensi dell'art. 1, c. 8 della L. 190/2012.

Tale Piano è uno, se non il principale strumento attraverso il quale l'ente pubblico economico organizza il proprio sistema per prevenire ipotesi corruttive e condotte illecite.

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.
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).

Il legislatore ha individuato nel P.T.P.C.T. uno strumento di prevenzione della corruzione che opera a livello “decentrato”, i cui effetti sono limitati all’ente che lo ha adottato, affiancandolo ad un altro strumento normativo, il quale opera a livello nazionale: il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) adottato dall’A.N.AC.

Nel tracciare il quadro normativo di riferimento, occorre prendere quale riferimento proprio tale documento affinché il P.T.P.C.T. possa fungere da barriera contro attacchi esterni e da faro per comportamenti interni illegittimi e non sia un mero adempimento formale.

Ai sensi di legge (art. 1, co.2 bis L.190/2012) il P.N.A. è un atto di indirizzo dell’Autorità che persegue un duplice scopo: fornisce alle PP.AA. le linee guida da inserire nei propri P.T.P.C.T. e coordina l’attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto di fenomeni corruttivi.

Negli anni, dal 2013 al 2018, sono stati adottati dall’Autorità due P.N.A. e tre aggiornamenti ai P.N.A., le cui novità sono state recepite dalle precedenti versioni del P.T.P.C.T. di ATO Monza e Brianza¹ per quanto compatibili con la propria realtà aziendale.

In tale sede ci si limita a riproporre quanto già chiarito dall’Autorità nel 2017² e nel 2018³ a seguito dell’emanazione del decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza in materia delle amministrazioni pubbliche*) che, innovando il panorama normativo, modifica l’ambito soggettivo di applicazione della normativa e del decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) contenente la definizione di società in controllo pubblico, società quotate e società in partecipazione pubblica.

In particolare, la **Delibera A.N.AC. 1134/2017**⁴:

¹ Per una lettura più approfondita dell’evoluzione storica dei P.N.A. si rimanda alla Delibera A.N.AC. n. 1064 del 13 novembre 2019, Parte I.

² Delibera A.N.AC. n. 1134 del 8 novembre 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*”.

³ Delibera A.N.AC. n. 1074 del 21 novembre 2018 “*Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*”.

⁴ È opportuno ricordare che tale Delibera si pone nel solco tracciato dalla Determinazione A.N.AC. 8/2015 emanata al fine di dare un’interpretazione organica ed unitaria alla materia della prevenzione e trasparenza così come previste dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

1. tiene conto delle diverse categorie di soggetti pubblici e privati e ne rimodula gli obblighi tracciati nella mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione per le società e gli enti, secondo il principio della compatibilità ex art. 2-bis del d. lgs. 33/2013;
2. considera soggetti a tale materia anche gli enti interamente di diritto privato con una significativa soglia dimensionale di bilancio;
3. accanto ai già conosciuti obblighi di pubblicazione pone come nuovo strumento della trasparenza l'**accesso generalizzato** che permette a chiunque la libertà di accesso a dati e documenti che non siano già oggetto degli obblighi di pubblicazione in possesso delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ex art. 2-bis del d. lgs. 33/2013. Spetterà poi a ciascun soggetto valutare caso per caso la possibilità di diniego all'accesso;
4. chiarisce in tema di trasparenza quali sono i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione e dell'accesso civico generalizzato così come individuati dal nuovo art. 2-bis del d. lgs. 33/2013: **tutte le pubbliche amministrazioni** (così come intese dall'art. 1 co. 2 d.lgs. 165/2001) e per quanto compatibile anche altri soggetti di natura pubblica (**enti economici e ordini professionali**) e privati (**società ed enti di diritto privato in controllo pubblico**);
5. per le **misure di prevenzione della corruzione** diverse dalla trasparenza, indica come destinatari sia le pubbliche amministrazioni che gli altri soggetti ex art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013 secondo un **regime differenziato**: per le prime vige l'obbligo di un vero e proprio P.T.P.C.T., gli altri soggetti sono tenuti ad adottare almeno delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001. Per i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3 (associazioni, fondazioni, enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici) non sussiste alcun obbligo di adeguarsi alle misure preventive diverse dalla trasparenza.

Con la **Delibera A.N.AC. 1074/2018** (aggiornamento 2018 al P.N.A.) l'Autorità ha chiarito, in una Parte Generale, alcuni dubbi interpretativi per l'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, aiutando a fare luce su alcune tematiche di fondamentale rilievo quali:

- modalità di adozione del P.T.P.C.T. ed obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza in capo alle società e agli enti di diritto privato;
- ricognizione sui poteri e sul ruolo che la normativa conferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.C.P.T.) e sui requisiti soggettivi per la sua nomina e permanenza in carica;
- revoca della nomina del R.C.P.T., misure discriminatorie nei suoi confronti e riesame da parte dell'Autorità;
- approfondimenti sul rapporto fra trasparenza, intesa come obbligo di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Regolamento UE 2016/679); conseguente rapporto tra R.C.P.T. e Responsabile della protezione dei dati (RPD);
- applicazione dell'ipotesi relativa alla c.d. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*);
- revisione/riadozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni seguendo le Linee guida dell'A.N.AC.;
- attuazione della rotazione ordinaria e straordinaria del personale.

In virtù della natura evolutiva delle norme siano esse poste o di c.d. *soft law*, della loro interpretazione e delle problematiche che ne derivano dall'applicazione, l'A.N.AC. ha deciso di focalizzare la propria attenzione sulla parte generale del P.N.A. 2019 concentrando in un unico atto tutte le indicazioni e le posizioni considerate/stimate nel corso degli anni. Il **P.N.A. 2019** approvato con **Delibera n. 1067 del 13 novembre 2019** è pertanto una sorta di compendio che, non cancella ma, supera tutti gli **orientamenti** fino ad oggi adottati. Le motivazioni che hanno guidato l'Autorità verso tale scelta sono duplici: semplificazione della materia per agevolare il lavoro delle amministrazioni ed il coordinamento dell'A.N.AC. e *“contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali”*⁵.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel P.N.A. uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione. Tra le principali novità introdotte dal P.N.A. 2019 vi è la nuova metodologia di valutazione del rischio, esplicitata all'interno dell'Allegato 1 al documento e che sostituisce in modo sostanziale quanto previsto dal P.N.A. 2013.

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. 75/2013.

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 (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 DPR n. 62/2013 e delle Linee guida CIVIT n. 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 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.

A completamento del quadro normativo dell'anticorruzione, sempre nel 2020, è entrato in vigore, con **Delibera A.N.AC. 690/2020**, il nuovo *Regolamento per la gestione delle*

⁵ Delibera A.N.AC. n. 1064 del 13 novembre 2019.

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 di cui all'54-bis del decreto legislativo n. 165/2001. Il nuovo testo modifica l'intera struttura del precedente Regolamento e consente all'A.N.AC. di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere, 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.C.P.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.

Le novità introdotte da questa delibera sono recepite nel presente P.T.P.C.T., mediante l'aggiornamento della procedura di segnalazione di illeciti e violazioni e le modalità di tutela del segnalante (whistleblowing).

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.