

Consorzio di Bonifica Bacchiglione

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
(PTPC)**

AGGIORNAMENTO 2019

Gennaio 2019

Premessa: il contesto geografico ed economico

1. Processo di adozione e di aggiornamento del PTPC

2. I soggetti coinvolti

3. Il rischio corruttivo

- 3.1. I procedimenti amministrativi e le aree a rischio di corruzione
- 3.2. I reati di riferimento
- 3.3. Le aree di rischio obbligatorie
- 3.4. Le ulteriori aree di rischio
- 3.5. La mappatura dei processi
- 3.6. La valutazione del rischio

4. Trattamento del rischio e misure per neutralizzarlo

- 4.1 Misure obbligatorie
 - 4.1.1. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione
 - 4.1.2. Trasparenza: obblighi ed adempimenti alla luce del d. lgs. 97/2016
 - 4.1.3. Codice di Comportamento
 - 4.1.4. Rotazione del personale
 - 4.1.5. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
 - 4.1.6. Svolgimento incarichi d'ufficio, attività e incarichi extra-istituzionali
 - 4.1.7. Formazione di commissioni e conferimento di incarichi
 - 4.1.8. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
 - 4.1.9. Formazione e azioni di sensibilizzazione della società civile
 - 4.1.10 Individuazione del RASA e aggiornamento dei dati
- 4.2. Ulteriori misure
 - 4.2.1. Azioni di contrasto ai favoritismi nell'assunzione di parenti e affini
 - 4.2.2. Obblighi di informazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione in caso di proroghe contrattuali o affidamenti d'urgenza
 - 4.2.3. Obbligo di esplicitazione delle motivazioni del ricorso alla progettazione esterna
 - 4.2.4. Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici e loro rotazione
 - 4.2.5. Negoziazione telematica
 - 4.2.6. Monitoraggio organizzativo

Allegati e tabelle:

- Tabella n.1 - "Catalogo dei processi";
- Tabella n.2 - "Classifica dei rischi";
- Tabella n. 3 - "Trasparenza";
- Allegato n. 1 - Segnalazione whistleblower;

Premessa: il contesto geografico ed economico

Il Consorzio di bonifica Bacchiglione è un ente pubblico economico, istituito dalla Regione Veneto (art 3. legge regionale n.12/2009) e amministrato direttamente dai propri consorziati - cioè da tutti i proprietari di immobili (terreni e fabbricati) ricadenti nel territorio di competenza - con compiti di progettazione e gestione di interventi pubblici per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

Il Consorzio si occupa dell'esercizio e della manutenzione di impianti e corsi d'acqua della rete idrografica minore, compresa tra i fiumi Bacchiglione e Brenta, in un territorio che si estende dai Colli Euganei alla laguna di Venezia e comprende gran parte del territorio del comune di Padova.

Le competenze per la gestione del territorio dal punto di vista idraulico sono suddivise tra la Regione Veneto che si occupa dei fiumi, il Consorzio di bonifica, che ha in gestione i corsi d'acqua minori (canali di scolo), e infine i Comuni e i privati, ai quali competono rispettivamente le condotte per le acque piovane (fognature bianche) e la manutenzione della fossatura privata.

Il Consorzio gestisce dal punto di vista idraulico un territorio di 58.247 ettari, che comprende 39 Comuni - interamente o in parte - distribuiti nelle provincie di Padova e Venezia. E' racchiuso dal seguente perimetro:

- ad ovest dalla dorsale dei Colli Euganei e dalla strada Frassenelle;
- a nord dal fiume Bacchiglione, dal canale Brentella, dal fiume Brenta, dal Naviglio Brenta, strada provinciale Dolo-Corte di Piove di Sacco e scoli Consorziale Fiumazzo;
- ad est dal canale Novissimo e dall'argine di conterminazione lagunare e bordi lagunari di Chioggia;
- a sud dal fiume Brenta, a partire dalla foce, dal fiume Bacchiglione e dai canali di Cagnola, Vigenzone, di Sottobattaglia.

Gran parte del territorio del comune di Padova ricade all'interno del comprensorio consortile.

Rimane esclusa dal perimetro di contribuenza un'area corrispondente al centro storico della città circoscritta dalla cinta muraria veneziana.

1. PROCESSO DI ADOZIONE E DI AGGIORNAMENTO DEL PTPC

L'aggiornamento annuale del PTPC deve considerare i seguenti fattori:

- a. l'eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), del Modello Organizzativo e Gestionale previsto dal dlgs. 231/2001 come più oltre meglio descritto e delle previsioni penali;
- b. gli eventuali cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le finalità istituzionali, le attribuzioni, l'attività o l'organizzazione del Consorzio;

c. l'emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del PTPC;
le modifiche intervenute nell'organizzazione del Consorzio.

In particolare il Piano e il suo aggiornamento tiene in considerazione le indicazioni fornite dall'Autorità con deliberazione n. 1134 del 08.11.2017 *"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"* e con deliberazione n. 1074 del 2.11.2018, recante l'approvazione dell'aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione.

Le suddette indicazioni prevedono espressamente che gli enti pubblici economici, tra i quali si annoverano anche i Consorzi di bonifica, adottino un PTPC o, in alternativa, ove abbiano già adottato un "modello 231", un documento unitario contenente le misure di prevenzione della corruzione proprie del "modello 231" e le misure integrative previste dal co. 2-bis dell'art. 1 della legge n. 190/2012.

Si rammenta che nel 2017 il Consorzio ha ritenuto di integrare il piano triennale con una parte cosiddetta speciale di avvio dell'applicazione del D. Lgs. 231/2001 recante la *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"*.

In attuazione di tale piano il Consiglio di amministrazione nel corso dell'anno 2017 con deliberazione n. 06/03 del 21 marzo 2017 ha costituito l'*"Organismo indipendente di vigilanza"* e con deliberazione n. 06/04 in pari data ha provveduto alla nomina.

Il modello organizzativo adottato, le cui attività sono state avviate nel corso dell'anno 2017, non risultava ancora aver raggiunto il grado di sviluppo ed elaborazione necessario a poter costituire documento primario di riferimento, al quale apportare le opportune integrazioni in materia di anticorruzione secondo le indicazioni dell'Autorità.

In fase di approvazione del Piano triennale 2018-2020 il Consorzio ha ritenuto in prima battuta di approvare un piano triennale integrato da una parte speciale relativa all'applicazione del modello organizzativo 231, rinviando ad un momento successivo l'approvazione di un modello organizzativo autonomo.

Con deliberazione n. 03/09 del 27.02.2018 il Consiglio di amministrazione ha ritenuto opportuno adottare un modello organizzativo e gestionale autonomo ai sensi del D. Lgs. 231/2001.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2bis della L. 190/2012 il Consorzio in quanto ente pubblico economico è comunque tenuto ad adottare misure di prevenzione della corruzione integrative delle misure previste dal modello organizzativo e gestionale adottato ai sensi del D. Lgs. 231/2001.

Ricordato che il PTPC entra in vigore successivamente all'adozione da parte del Consorzio e alla sua pubblicazione online sul sito istituzionale, e ha una validità triennale e dovrà essere aggiornato annualmente entro le date previste delle normative vigenti, si procede con il seguente documento ad aggiornare il piano triennale 2018-2020.

L'approvazione e l'attuazione del PTPC rispondono all'obiettivo del Consorzio di rafforzare i principi di legalità, correttezza e trasparenza per evitare o rimuovere comportamenti che favoriscano logiche clientelari nella gestione delle attività svolte. Lo sviluppo di precise procedure costituisce lo strumento più adatto a perseguire l'obiettivo suddetto promuovendo nel contempo l'efficiente funzionamento della struttura e tutelando la reputazione e la credibilità del Consorzio nei confronti dei suoi molteplici interlocutori.

Il rispetto delle disposizioni contenute nel presente PTPC intende favorire l'attuazione di comportamenti ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il PTPC è finalizzato anche a:

- ✓ determinare una piena consapevolezza che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone il Consorzio a gravi rischi sul piano dell'immagine e generare 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 il Consorzio e i soggetti che con la stessa intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'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.

All'elaborazione del presente aggiornamento hanno contribuito i principali attori interni all'organizzazione consortile.

2. I SOGGETTI COINVOLTI

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno del Consorzio e i relativi compiti e funzioni sono:

- a. il Consiglio di Amministrazione, ovvero l'organo di indirizzo politico, al quale compete:
 - la designazione del responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7, della l. n. 190);
 - l'adozione del P.T.P.C. e dei suoi aggiornamenti;
 - l'adozione di tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

- b. il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC). Tale

figura:

- redige il Piano, gli aggiornamenti annuali dello stesso e svolge i compiti di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del piano (art. 1, co. 12, lett. b), della l. n. 190/2012);
- elabora la relazione annuale di cui all'art.1, c.14, legge 190/2012 e ne assicura la pubblicazione;
- vigila sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art. 15 D.Lgs. n. 39 del 2013).

Per lo svolgimento dei compiti assegnati, il RPC dispone di supporto in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali adeguate alle dimensioni del Consorzio, nei limiti della disponibilità di bilancio, e ha completo accesso a tutti gli atti dell'organizzazione, dati e informazioni, funzionali all'attività di controllo. In tale ambito rientrano, peraltro, anche i controlli inerenti la sfera dei dati personali e/o sensibili, per i quali il RPC individua le migliori modalità per la salvaguardia della riservatezza.

c. I referenti per la prevenzione, ovvero i dirigenti di area, ciascuno per la propria competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del codice etico e verificano le ipotesi di violazione;
- osservano le misure contenute nel PTPC.

d. I dipendenti consortili, i quali:

- osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente;
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990).

e. I collaboratori (anche esterni) del Consorzio, che:

- osservano le misure contenute nel PTPC;
- segnalano le situazioni di illecito.

In applicazione dell'art. 33-ter comma 1 del D.L. 179/2012 convertito con Legge 221/2012 e del comunicato dell'Autorità 28 ottobre 2013, il Consorzio con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 01/02 del 7 gennaio 2014 ha ratificato l'ordinanza presidenziale n. 10/2013 di nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA), nella persona del Direttore generale, Ing. Francesco Veronese.

3. IL RISCHIO CORRUTTIVO

Al fine di individuare quali siano le attività a rischio di corruzione si ritiene opportuno definire innanzitutto il contesto nel quale tali attività si calano ovvero i procedimenti amministrativi, saranno quindi presi in considerazione i reati di riferimento, elencate quindi le aree di rischio obbligatorie, così classificate dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e infine le aree di rischio tipiche della realtà consortile.

3.1. I procedimenti amministrativi

E' possibile raggruppare le attività svolte all'interno dell'organizzazione consortile nelle seguenti famiglie di procedimenti amministrativi:

- Concessione/autorizzazione;
- Esercizio e manutenzione delle opere;
- Progettazione delle opere;
- Gestione delle risorse umane;
- Amministrazione e contabilità;
- Formazione ruoli di contribuenza;
- Riscossione contributi consortili;
- Elezioni degli organi di indirizzo politico;
- Contenzioso;
- Comunicazione.

I procedimenti amministrativi elencati vengono condotti a termine attraverso lo svolgimento di varie attività, spesso attraverso il contributo di più aree operative ciascuna per la propria competenza.

3.2. I reati di riferimento

Il PTPC costituisce strumento adottato dal Consorzio per favorire il contrasto della corruzione e promuovere la legalità dell'azione consortile allo scopo di prevenire le situazioni che possono provocarne un malfunzionamento.

Il PTPC è stato redatto per favorire la prevenzione di una pluralità di reati. Si è proceduto considerando un'accezione ampia di corruzione, prendendo in considerazione i reati 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 delle attività consortili a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Sebbene nel corso dell'analisi del rischio siano stati considerati tutti i reati, date le attività svolte dal Consorzio, in fase di elaborazione del PTPC, l'attenzione si è focalizzata in particolare sulle seguenti tipologie:

- Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
- Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320

- c.p.);
- Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.);
- Concussione (art. 317 c.p.);
- Indebita induzione a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.);
- Peculato (art. 314 c.p.);
- Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.);
- Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.);
- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.).

3.3. Le aree di rischio obbligatorie

Le aree di rischio obbligatorie, così come riportate nell'allegato 2 del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), sono le seguenti:

- a. Area acquisizione e progressione del personale;
- b. Area affidamento di lavori, servizi e forniture;
- c. Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
- d. Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

3.4. Le ulteriori aree di rischio

Le aree di rischio obbligatorie comprendono la quasi totalità dei procedimenti amministrativi consortili, pertanto la definizione di ulteriori aree di rischio si è ridotta all'individuazione delle seguenti:

- e. Elezioni degli organi di indirizzo politico;
- f. Amministrazione del personale;
- g. Polizia Idraulica (vigilanza);
- h. Riscossione dei contributi consortili.

3.5 La mappatura dei processi

In linea con quanto evidenziato dall'Autorità nella deliberazione n. 1208 del 22 novembre 2017 e tenuto conto del carattere integrativo del presente aggiornamento si conferma l'analisi effettuata a suo tempo nelle singole aree di rischio al fine di individuare al loro interno i processi nei quali sussiste il rischio di corruzione.

Nell'esame di tutte le situazioni potenzialmente a rischio, uno dei primi aspetti emersi consiste nel fatto che in ogni organizzazione i rischi di corruzione possono essere sia interni che esterni, ovvero è possibile che il soggetto "corruttore" si presenti anche all'interno dell'organizzazione stessa oltre che all'esterno.

Si può pensare, per mero titolo esemplificativo, alla gestione del personale, laddove vengano erogati rimborsi spese fittizi o autorizzate informalmente assenze dal lavoro, oppure ai rapporti tra le Aree Operative, ad esempio nel caso in cui venisse richiesto di non rispettare l'ordine cronologico delle pratiche quando l'avanzamento dell'attività di un'Area dipendesse da quello delle attività di un'altra.

Il caso di "corruttore" esterno è ben comprensibile e non necessita di esemplificazioni.

I rischi sono stati identificati attraverso la consultazione e il confronto degli stessi soggetti coinvolti tenendo conto dei criteri indicati nel

P.N.A.

3.6. La valutazione del rischio

Per giungere alla determinazione del valore di ogni rischio identificato nell'analisi è stata considerata la probabilità che ognuno dei fenomeni corruttivi individuati si verifichi e il suo eventuale impatto sull'organizzazione consortile. Applicando i risultati ottenuti alla "Matrice del rischio" si è reso possibile definire la tabella "Classifica dei rischi", tra gli allegati al Piano.

4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO E MISURE PER NEUTRALIZZARLO

Confermata l'attività di mappatura dei processi a rischio e della loro valutazione, in considerazione dei valori ottenuti e tenuto conto dell'esito del monitoraggio effettuato, il Consorzio individua le opportune misure di prevenzione, integrative del "modello organizzativo e gestionale 231", al fine di conseguire gli obiettivi strategici posti alla base del Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Consorzio dovrà pertanto confermare l'adozione delle misure che il PNA prevede come obbligatorie e ne svilupperà di ulteriori in virtù delle peculiarità dell'organizzazione consortile.

Relativamente alle misure obbligatorie al Consorzio non è lasciata discrezionalità; l'unica scelta lasciata al Consorzio consiste nella possibilità di indicare i tempi di implementazione delle misure laddove la normativa non disponga già in tal senso.

4.1. Misure obbligatorie

Le misure obbligatorie come precisate dalla normativa (Legge 190/2012, successive integrazioni e PNA) sono:

4.1.1. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Richiamando quanto già esposto al paragrafo 1, si precisa che la legge 190/2012, le successive integrazioni, il PNA e le diverse deliberazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) hanno stabilito che l'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), come definito dalla stessa legge 190/2012, costituisce misura obbligatoria che i Consorzi di Bonifica devono attivare nell'ambito delle attività anticorruzione.

Il PTPC rappresenta il documento di riferimento dell'attività del Consorzio per il contrasto alla corruzione e per i dettagli ad esso relativi si rimanda ai precedenti punti 1, 2 e 3 nei quali si è già trattato l'argomento.

Il Consorzio pertanto ha proceduto all'adozione del PTPC e del suo aggiornamento annuale con le modalità previste dalla normativa vigente.

4.1.2. Trasparenza

Con il termine trasparenza si intende la misura obbligatoria costituita dall'insieme degli obblighi discendenti dal D.Lgs. 33/2013 e successive integrazioni con particolare riguardo al decreto correttivo del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2016 (noto altresì come Freedom of Information Act -

FOIA). Tale decreto correttivo pone nuova normativa in materia di "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni."

La trasparenza è intesa ora come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Le Linee guida 28 dicembre 2016, adottate da ANAC d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d. lgs. 33/2013", considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, suggeriscono l'opportunità di adottare una disciplina, anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle diverse tipologie di accesso anche al fine di evitare comportamenti disomogenei tra i diversi uffici dell'amministrazione.

Sulla scorta di tali indicazioni e delle previsioni del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018-2020 adottato, il Consorzio con deliberazione di Assemblea n. 02/07 del 21.06.2018 ha approvato il "Regolamento in materia di accesso documentale civico e generalizzato.

Tale regolamento è stato pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente consortile.

Tuttavia non si può trascurare che il 25.05.2018 è entrato in vigore il regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati con contestuale abrogazione della direttiva 95/46/CE.

Con deliberazione n. 09/04 del 04.06.2018 di ratifica dell'ordinanza presidenziale n. 07/2018 del 24.05.2018 il Consorzio ha posto in essere i primi adempimenti necessari ad avviare l'applicazione della suddetta normativa e nominando il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD).

In particolare si è ritenuto opportuno implementare la sezione amministrazione trasparente del sito consortile con apposita sottosezione denominata "GDPR e politiche privacy" nella quale sono stati pubblicati i dati del Titolare e del RPD e i seguenti documenti:

- Politiche privacy;
- Modello per l'esercizio dei diritti dell'interessato;
- Informative fornitori e consorziati.

Contemporaneamente è stata avviata un'attività di aggiornamento sistematico dei riferimenti e delle informative presenti nel sito consortile e nel portale pubblico contributivo, nonché della modulistica di atti e documenti contrattuali.

Non si può fare a meno di rilevare come l'entrata in vigore della nuova normativa in materia di trattamento dei dati abbia imposto la necessità di un costante coordinamento con le vigenti disposizioni in materia di trasparenza e di accesso documentale creando non poche difficoltà applicative e interpretative.

La stessa ANAC nell'aggiornamento del piano nazionale anticorruzione tratta la materia evidenziando come "occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza ... o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione" e ancora "l'attività di pubblicazione deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento UE".

Si rileva infine che le linee guida in materia del Garante per la protezione dei dati personali per quanto consta siano ancora in corso di aggiornamento.

4.1.3. Codice di Comportamento

Il Codice di Comportamento viene introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Come è noto la natura giuridica di "enti pubblici economici" colloca i Consorzi di Bonifica al di fuori della Pubblica Amministrazione come essa definita dal D.Lgs. 165/2001, tuttavia la normativa in materia di anticorruzione (legge 190/2012, D.Lgs. 39/2013 e PNA) e di trasparenza (D.Lgs. 33/2013 e s.m.i. e precisamente D.lgs 97/2016) fissa adempimenti anche per gli enti pubblici economici come i Consorzi di Bonifica. Tale situazione ha contribuito a creare un contesto poco chiaro riguardo a come si dovessero considerare gli enti pubblici economici, e i Consorzi di Bonifica in particolare, rispetto all'obbligo di adottare il Codice di Comportamento.

Si ricorda che al fine di sensibilizzare il personale dipendente sull'importanza del suddetto codice l'Amministrazione con il consenso delle RSA aveva previsto tra gli obiettivi della contrattazione di secondo livello una valutazione dello stato di conoscenza e diffusione del codice previa erogazione di idonei momenti di formazione.

Dai momenti di verifica effettuati nel 2018 al fine di dare compiutamente attuazione alla contrattazione di secondo livello si è potuto effettivamente riscontrare un miglioramento, rispetto a precedenti verifiche, del grado di conoscenza del codice di comportamento e quindi della consapevolezza della liceità o meno dei comportamenti tenuti, talvolta anche di prassi, rispetto alle disposizioni del codice.

ANAC nell'aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione "ha deciso di condurre sul tema dei codici di comportamento un notevole sforzo di approfondimento sui punti più rilevanti della nuova disciplina (d. lgs. 97/2016) partendo dalla constatazione della scarsa innovatività dei codici di amministrazione ... di prima generazione ..." anticipando che nei primi mesi del 2019 saranno emanate linee guida sull'adozione dei nuovi codici di comportamento.

Anche alla luce di tale annuncio dell'Autorità allo stato attuale non si ritiene opportuno procedere con alcun aggiornamento del Codice.

4.1.4. Rotazione del personale

La rotazione del personale costituisce misura obbligatoria prevista dalla legge 190/2012 e dal PNA relativamente al "personale dirigenziale e del

personale con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione”.

Le previsioni di legge e del PNA fanno riferimento all’organizzazione tipica della Pubblica Amministrazione che possiede peculiarità che la distinguono molto dalla realtà consortile sia per la natura privatistica del rapporto contrattuale con il personale sia dipendente che dirigente, sia per le dimensioni e il numero di professionalità presenti all’interno delle organizzazioni dove quelle consortili è spessissimo ridotta al minimo.

La stessa Autorità nell’aggiornamento 2017 del PNA aveva evidenziato come la misura presentasse senza dubbio profili di criticità attuativa ma, nondimeno, invitava le amministrazioni a tenerne conto in via complementare ad altre misure.

Con riferimento all’organizzazione del Consorzio si confermano per l’appunto grandi difficoltà nell’applicazione del principio della rotazione tra il personale sia dirigente che non dirigente con funzioni di responsabilità.

Pur riscontrando che nel corso del 2018 la struttura operativa del Consorzio è stata oggetto di una profonda riorganizzazione conseguente anche all’espulsione di figure dirigenziali e di responsabilità, che hanno inevitabilmente determinato una rotazione degli incarichi, per poter dare applicazione alla misura della rotazione, in modo coerente ed efficace rispetto alle esigenze anticorruptive, si dovrebbero innanzitutto inserire in organico ulteriori dirigenti con gli opportuni titoli per poterli ruotare con quelli con i titoli analoghi, in secondo luogo vanificare l’investimento sostenuto negli anni dal Consorzio finalizzato allo sviluppo di quelle competenze dei dirigenti che verrebbero “ruotati”.

Discorso analogo può essere fatto per le figure di responsabilità di ciascuna area operativa.

Ora pare chiaro che l’imposizione della rotazione dei dirigenti e delle figure con funzioni di responsabilità nel Consorzio costituisce una scelta inefficiente che pregiudicherebbe la qualità e l’efficienza e convenienza delle attività e dei servizi svolti.

Per quanto sopra si può concludere come in passato che la misura della rotazione del personale non può essere, di norma, applicata né al personale dirigente né alle figure con funzioni di responsabilità. Resta inteso che laddove la disponibilità di risorse o situazioni particolari lo rendano possibile, la misura sarà puntualmente attuata.

4.1.5. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

La misura in oggetto trova origine da quanto previsto al comma 41 dell’art. 1 della legge 190/2012 che stabilisce che “il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”.

Successivamente il Codice di Comportamento per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, approvato con D.P.R. n.62/2013 ha ulteriormente rafforzato gli obblighi di comportamento a cui si debbono attenere i dipendenti pubblici elencando i doveri, le responsabilità e le sanzioni nei casi di conflitto di interesse.

L'obbligo di astensione discende dalla normativa e pertanto il dipendente è tenuto al rispetto del disposto indipendentemente da quanto inserito nel presente PTPC. Ciò che si rende necessario prevedere nel Piano è l'attivazione di misure che permettano ai dipendenti di essere a conoscenza degli obblighi previsti dalle norme e delle conseguenze per il loro mancato rispetto.

Per quanto sopra si prevede che nell'ambito delle attività di formazione del personale, di cui si forniranno maggiori dettagli al successivo punto 4.1.8, saranno previste opportune sessioni aventi per oggetto l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.

4.1.6. Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali

L'argomento del presente punto è strettamente connesso al precedente "Astensione in caso di conflitto di interesse". Si tratta infatti della previsione di misure che, vietando e limitando l'attribuzione e lo svolgimento di incarichi al personale, limitino la concentrazione dei poteri e la creazione di situazioni di conflitto di interesse. Allo scopo si riporta per esteso l'art. 20 del CCNL vigente per i dirigenti dei consorzi di bonifica:

"Il Direttore (...) ha l'obbligo di prestare la propria opera in modo esclusivo a favore del Consorzio e di esplicitare, nel rispetto della disciplina generale, dei regolamenti consorziali e delle disposizioni ed istruzioni impartitegli, le funzioni commessegli svolgendo, a prescindere da limiti iniziali e finali di orario, ogni attività necessaria per assicurare il regolare funzionamento del servizio.

Al Direttore di area è vietato lo svolgimento di attività di qualsiasi natura a favore di terzi, salve specifiche autorizzazioni da parte del Consorzio.

Dal divieto sancito dal precedente comma rimangono esclusi gli incarichi accademici e la partecipazione a consessi consultivi dello Stato o di Organizzazioni internazionali, sempreché sussista compatibilità tra lo svolgimento di tali funzioni e l'espletamento dei compiti di Direttore di area.

In caso di contestazione sulla sussistenza del predetto limite della compatibilità, il giudizio è demandato ad una Commissione di tre membri di cui uno, con funzioni di Presidente, nominato con la procedura contemplata per la designazione del Presidente della Commissione di cui al 4° comma dell'art. 71 e gli altri due nominati, rispettivamente, dal Consorzio e dal Direttore di area."

Si riportano inoltre due estratti dell'art. 50 del CCNL dei dipendenti:

"I dipendenti hanno l'obbligo di (...) non svolgere attività che risultino comunque incompatibili con l'impiego consortile (...); (...) Ai dipendenti laureati o diplomati è fatto divieto di esercitare la libera professione."

Anche la normativa nazionale, con il D.Lgs. 39/2013 a cui si rimanda per i particolari, ha precisato i limiti di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi affidati nella pubblica amministrazione, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Quanto sopra riportato evidenzia come siano già previste norme di tutela rispetto alle situazioni prese in considerazione dal presente punto e che il presente Piano vuole contrastare.

Nel corso del 2018 non sono state rilevate violazioni alle disposizioni sopra indicate e le richieste di autorizzazione sono state regolarmente sottoposte all'attenzione del consiglio di amministrazione, trovando accoglimento.

Pertanto non si ritiene necessaria alcuna variazione e/o aggiornamento della misura rispetto al Piano approvato.

Il Consorzio, attraverso il RPC, allo scopo di rafforzare la portata della normativa riferita procederà ad un'attenta attività di vigilanza al rispetto dei limiti e dei divieti citati e accerterà che nell'ambito delle attività formative per il personale essi siano opportunamente divulgati.

4.1.7. Formazione di commissioni e conferimento di incarichi

Al fine di limitare i rischi corruttivi si è ritenuto, come per altro indicato nel PNA, di porre attenzione alle situazioni di conflitto di interesse in capo ai soggetti che venissero selezionati per far parte di commissioni, o ai quali venissero conferiti incarichi dirigenziali o comunque di particolare rilievo. Il D.Lgs. 39 del 2013 già definisce un'apposita disciplina riferita all'inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati. Con la misura in oggetto si estende tale disciplina a tutti i componenti di commissioni che dovessero costituirsi per lo svolgimento delle attività consortili (commissioni di concorso, di valutazione del personale, di esame di offerte tecniche in caso di contratti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.)

La misura è stata applicata, in particolare con riferimento alle nomine nelle commissioni giudicatrici per affidamenti pubblici, senza registrare particolari criticità e risulta efficace ai fini previsti dalla vigente normativa.

Si ritiene quindi di non apportare aggiornamenti.

4.1.8. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)

Allo scopo di evitare che i dipendenti che siano venuti a conoscenza di situazioni di illecito non segnalino il fatto per timore di subire conseguenze pregiudizievoli, nell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (D.Lgs. 165/2001) sono state introdotte norme specifiche che nel presente Piano sono formalmente recepite nonostante i Consorzi di bonifica non siano parte della PA in quanto enti pubblici economici. Le norme stabiliscono che:

"1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

1. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla

segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

2. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.
3. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni."

Mediante opportuna previsione all'interno del Codice di Comportamento, il Consorzio, ha esteso la portata della citata norma a tutti i soggetti che prestino la propria opera all'interno dell'organizzazione consortile.

Con il piano triennale 2018-2020 è stato introdotto il modulo di segnalazione di presunti illeciti e irregolarità che riporta le istruzioni sulle modalità di presentazione delle segnalazioni, che è stato pubblicato nella sezione amministrazione trasparente.

La misura risulta in linea che le esigenze di prevenzione previste dalle vigenti disposizioni dal piano; si provvede soltanto ad alcune correzioni meramente formali del modulo.

4.1.9. Formazione e azioni di sensibilizzazione della società civile

Le attività di formazione del personale svolgono un ruolo cruciale nell'attività di contrasto alla corruzione e, a conferma di ciò, il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 stabilisce che il RPC "definisce (annualmente, ndr) procedure appropriate per selezionare e formare, (...), i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. (...) La mancata adozione delle procedure (...) per la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

Dell'attività formativa, dovrà essere data evidenza nella relazione sulle attività svolte che il RPC deve produrre annualmente ai sensi del comma 14 dell'art. 1 della legge 190/2012 per la quale è prevista la pubblicazione sul sito del Consorzio.

Il coinvolgimento della società civile rappresenta un momento di grande importanza nel processo di definizione dei programmi e delle attività consortili e tra queste l'adozione e l'aggiornamento del presente Piano e di quelli futuri. Conseguentemente del loro avvio è data ampia notizia attraverso gli opportuni strumenti di comunicazione affinché possano essere forniti contributi da parte dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi sul territorio.

4.1.10 Individuazione del RASA e aggiornamento dei dati

Si richiama quanto sopra esposto al paragrafo 2 quanto alla nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante.

Secondo le previsioni di legge e in forza di quanto previsto dall'Autorità nel PNA 2016/2018 l'individuazione del RASA costituisce una misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

In linea con quanto previsto anche dal comunicato del 20 dicembre 2017 si

rileva l'obbligatorietà di provvedere all'aggiornamento dei dati RASA entro il 31 dicembre di ogni anno.

4.2. Ulteriori misure

Per attribuire maggiore forza all'azione di contrasto alla corruzione sono attivate le seguenti ulteriori misure:

4.2.1. Azioni di contrasto ai favoritismi nell'assunzione di parenti e affini

I candidati all'assunzione devono essere selezionati e valutati obiettivamente sulla base delle loro competenze professionali e delle loro caratteristiche personali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno rapporti di parentela o affinità con dipendenti/dirigenti in forza al Consorzio, con componenti degli organi consortili e con ex dipendenti in organico nel decennio precedente alla selezione. Tali candidati tuttavia non devono essere discriminati pertanto non è preclusa la possibilità di assumere più di un membro della stessa famiglia, ma si prevede che, di norma, la procedura di selezione per l'assunzione di personale preveda oltre al colloquio individuale, il superamento di prove pratiche e/o teoriche al fine di evitare condizionamenti nella valutazione. Qualora tra i candidati sia presente un soggetto legato da rapporti di parentela o affinità la previsione si intende obbligatoria. I candidati sono invitati a segnalare l'eventuale parentela o affinità.

Al processo di selezione non partecipano, né direttamente né indirettamente, i dipendenti/dirigenti/componenti degli organi che abbiano con i candidati un rapporto di parentela o affinità.

I principi sopra esposti si applicano anche ad assunzioni con contratti a termine. Per rapporti di parentela o affinità si intendono i rapporti fino al secondo grado.

E' opportuno precisare che con particolare riferimento alle assunzioni a tempo indeterminato a seguito di trasformazione di rapporti di lavoro a tempo determinato e nel caso di riassunzione di personale stagionale il CCNL vigente e il piano di organizzazione variabile richiede il rispetto di procedure ben definite con esercizio di diritti di precedenza che il Consorzio rispetta regolarmente anche con approvazione di apposite graduatorie.

Si segnala, inoltre, che nel 2018 il Consorzio ha attuato, volontariamente e in assenza di obblighi specifici, una procedura di reclutamento del personale a termine che garantisce maggiore trasparenza e divulgazione dei fabbisogni del Consorzio in termini di risorse umane e nel contempo rafforza la soddisfazione delle esigenze al cui presidio è posta la misura in esame.

4.2.2. Obblighi di informazione del RPC in caso di proroghe contrattuali o affidamenti d'urgenza

La normativa in materia di contratti pubblici stabilisce che "E' in ogni caso vietato il rinnovo tacito dei contratti aventi ad oggetto forniture, servizi, lavori, e i contratti rinnovati tacitamente sono nulli", questo allo scopo di costringere il soggetto aggiudicatore a prendere in esame la possibilità del rinnovo ed eventualmente ricontrattare le condizioni che non fossero più opportune.

La circostanza del rinnovo contrattuale è tuttavia consentita ma solo a seguito di formale esplicitazione attraverso la quale se ne forniscano anche le opportune giustificazioni.

Anche il ricorso a procedure semplificate di affidamento ed esecuzione nei casi d'urgenza è limitato dalla legge a pochi casi particolari e anche qualora questi si verificassero è necessario fornirne esplicita giustificazione.

La misura in oggetto prevede che sia tempestivamente informato il RPC del verificarsi dei succitati casi particolari di rinnovo esplicito e affidamento/esecuzione in caso d'urgenza esercitando in tal modo un ulteriore controllo sulla regolarità delle procedure.

4.2.3 Obbligo di esplicitazione delle motivazioni del ricorso alla progettazione esterna

La struttura organizzativa del Consorzio prevede la presenza dell'Area tecnica progettazione.

E' tuttavia possibile che si renda necessario il contributo di soggetti esterni o per la fornitura di particolari prestazioni specialistiche ovvero per la redazione del progetto stesso. In tali casi il dirigente di area deve fornirne esplicita e formale motivazione e inoltrarla oltre che al proprio superiore anche al RPC.

4.2.4. Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici e loro rotazione

L'istituzione e l'utilizzo di elenchi (albi) di fornitori per l'individuazione dei concorrenti da invitare alle procedure negoziate per l'affidamento di lavori, servizi o forniture non è una pratica obbligatoria e spetta al soggetto aggiudicatore decidere se utilizzarla. Tuttavia nella prassi amministrativa il ricorso agli elenchi citati è ormai piuttosto diffusa e la giurisprudenza in materia di contratti pubblici gli attribuisce un valore positivo in termini di trasparenza e contrasto alla corruzione.

Il piano triennale 2018-2020 prevedeva che l'avvio nel corso del triennio l'istituzione di opportuni elenchi di fornitori mediante pubblicazione di appositi avvisi di indagine di mercato, tra i quali di norma, individuare i concorrenti invitati a partecipare alle procedure negoziate ad invito per l'affidamento dei relativi contratti.

Nel corso del 2018 il Consorzio si è dotato di apposito modulo software integrativo della piattaforma di negoziazione telematica.

Per il 2019 si prevede l'avvio dell'adozione di elenchi di operatori economici quanto ai lavori pubblici.

4.2.5 Negoziazione telematica

Ai sensi del D. Lgs. 50/2016 Codice dei contratti pubblici, da ottobre 2018 le procedure di scelta del contraente dovranno essere espletate in modo telematico.

Lo svolgimento telematico della negoziazione consente di tracciare, anche sotto il profilo temporale e delle autorizzazioni, tutte le attività svolte.

Il sistema consente, inoltre, di far confluire in un unico "contenitore" le informazioni relative alle singole procedure di scelta del contraente, evitando la dispersione dei dati e consentendo un continuo e puntuale

monitoraggio delle procedure di scelta del contraente.

Il piano triennale 2018-2020 prevedeva di procedere da gennaio 2018 ad effettuare tutte le procedure negoziate di importo superiore a Euro 40.000,00 in modo telematico, salvo motivate ragioni che suggeriscano la disapplicazione di tale modalità.

A causa della complessità del sistema di negoziazione telematica e delle risorse umane necessaria non solo ad avviare il sistema ma soprattutto a garantirne il funzionamento a regime il consorzio ha dovuto rinviare l'applicazione della misura quanto alla negoziazione telematica per gli affidamenti diretti.

Tuttavia è stata adottata una procedura di acquisizione delle offerte tramite il gestionale di protocollo che consente di ricevere le offerte in modo dematerializzato e nel contempo di smistarle agli uffici competenti solo ad avvenuta scadenza del termine di presentazione.

Si conferma per l'anno 2019 l'applicazione di tale modalità per dar corso alla negoziazione per gli affidamenti diretti di lavori servizio e forniture fino ad Euro 40.000,00 mentre si dovrà procedere per il tramite del portale appalti per tutte le altre procedure di scelta del contraente ivi compresi gli affidamenti di lavori pubblici da Euro 40.000 ad Euro 150.000.

4.2.6. Monitoraggio organizzativo

Senza dubbio le attività di monitoraggio sull'organizzazione costituiscono una forma di controllo indiretto che agisce scoraggiando i fenomeni corruttivi. A questo scopo ogni referente per la prevenzione, ovvero i dirigenti posti a capo di ogni area operativa informeranno a cadenze regolari il RPC sulla situazione organizzativa dell'area di competenza, attraverso la produzione di un'approfondita relazione annuale completa della proposta di eventuali interventi migliorativi. Nella stessa relazione sarà inoltre riferito dello svolgimento dell'attività di monitoraggio realizzata in attuazione del presente PTPC posto in essere da ciascun referente, nonché suggerite le opportune misure di prevenzione da inserire in sede di aggiornamento del Piano.