

Consorzio di Bonifica Bacchiglione

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

Gennaio 2018

## Presentazione

Nelle pagine che seguono è presentato il Piano Integrato composto da

- (i) Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC),
- (ii) Modello Organizzativo e Gestionale (MOG).

I precetti in materia di trasparenza, come previsti dall'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 e dal decreto correttivo del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2016 (noto altresì come Freedom of Information Act - FOIA), costituiscono una parte integrante del PTPC.

Per rendere agevole la consultazione, i documenti sono mantenuti distinti, ciascuno con un proprio indice, in modo che con immediatezza possano essere identificati gli eventuali temi di interesse, pur rimanendo tra loro integrati.

## **PARTE PRIMA: PTPC**

### **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

**PARTE SECONDA: MOG**

**1. Il D.Lgs. 231/2001 - Principi generali**

- 1.1. Le fattispecie di reato
- 1.2. L'apparato sanzionatorio
  - 1.2.1. La Sanzione Amministrativa Pecuniaria
  - 1.2.2. Le Sanzioni Interdittive
  - 1.2.3. La Confisca
  - 1.2.4. La Pubblicazione della Sentenza di Condanna

**2. Forme di esonero dalla responsabilità amministrativa dell'Ente**

- 2.1. La funzione del Modello

**3. Modello di organizzazione, gestione e controllo e metodologia seguita per la sua predisposizione**

- 3.1. La costruzione del Modello
- 3.2. Fase di identificazione dei Processi Sensibili
- 3.3. Analisi dei rischi
- 3.4. Predisposizione del Modello

**4. Organismo di Vigilanza**

- 4.1. Identificazione dell'Organismo di Vigilanza

**5. Il sistema disciplinare**

- 5.1. Misure nei confronti dei dipendenti e dei dirigenti
- 5.2. Misure nei confronti degli Amministratori

**6. Le aree di rischio dell'attività del Consorzio**

**Allegati e tabelle:**

Circa il PTPC:

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

Circa il MOG:

- Allegato n°1 - Parte Speciale

## **PARTE PRIMA**

### **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 l'attuale aggiornamento tiene conto delle 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. 1208 del 22.11.2017, recante l'approvazione dell'aggiornamento 2017 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 risulta 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.

Pertanto, anche per l'anno 2018 il Consorzio ritiene opportuno procedere con le stesse modalità dell'anno 2017, approvando 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, che potrà essere in futuro integrato secondo le indicazioni dell'Autorità.

Il PTPC, che entra in vigore successivamente all'adozione da parte del Consorzio e alla sua pubblicazione online sul sito istituzionale, ha una validità triennale e sarà aggiornato annualmente entro le date previste dalle normative vigenti.

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 Piano 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 inconferibilità 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 il principale 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 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 il

gruppo di lavoro ha proseguito nell'analisi considerando 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" di seguito riportata si è reso possibile definire la tabella "Classifica dei rischi", tra gli allegati del presente 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, 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 procede 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.

In particolare e salve nuove indicazioni operative, tale disciplina potrebbe prevedere:

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato.

A partire dal 23 dicembre 2016, è stata data immediata applicazione all'istituto dell'accesso generalizzato, con la conseguente necessità di valutare caso per caso delle richieste presentate. Pertanto si ritiene opportuno, fatte salve opzioni operative ritenute più adeguate in corso di applicazione di tali norme in vista delle successive fasi temporali più sotto evidenziate, di avviare un processo volto alla progressiva concentrazione della competenza a decidere sulle relative richieste in un unico ufficio, dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza, individuato nell'attuale ufficio competente a ricevere le richieste di accesso che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

Nel corso dell'anno 2017 sono state avviate, salve diverse o aggiornate indicazioni operative, le procedure, anche di confronto tra i Consorzi di bonifica del Veneto, per la predisposizione di una disciplina sull'accesso, che provveda tra l'altro

- a. per l'accesso documentale, all'attuazione dell'art. 24, comma 2 della legge 241/1990, ossia alla individuazione delle categorie di documenti formati dal Consorzio o comunque sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 dell'art. 24;
- b. per l'accesso generalizzato, al rinvio alle esclusioni all'accesso disposte in attuazione dell'art. 24, commi 1 e 2 e infine
- c. all'adozione di un registro delle richieste di accesso presentate, per tutte le tipologie di accesso, per il tramite del registro di protocollo informatizzato.

Il Regolamento tipo predisposto nell'ambito del suddetto confronto operativo sarà sottoposto all'attenzione dei competenti organi consortili per l'approvazione nel corso dell'anno 2018 e successivamente al controllo

della competente struttura regionale.

#### **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.

Il Consorzio ha predisposto nel 2017 un aggiornamento del Codice di Comportamento precedentemente adottato, al quale è stata data formale attuazione anche mediante l'acquisizione dalle RSA del parere di competenza ai sensi del novellato art. 15 del vigente CCNL.

Al fine di sensibilizzare il personale dipendente sull'importanza del suddetto codice l'Amministrazione con il consenso delle RSA ha 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.

Sulla scorta di questa esperienza nel corso delle prossime annualità si conferma la necessità di attivare adeguati momenti di formazione per tutti dipendenti sull'argomento.

Allo stato attuale non si ritiene necessario 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 evidenzia che la misura presenta senza dubbio profili di criticità attuativa ma, nondimeno, invita le amministrazioni a tenerne conto in via complementare ad altre misure.

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

Nel corso del 2017 sono state attuate misure di riorganizzazione che hanno comportato la rotazione di alcuni incarichi di rilievo nell'organizzazione consortile, ma nel contempo hanno inevitabilmente determinato un cumulo di mansioni e incarichi in capo ad alcuni dipendenti.

Tale accorpamento di incarichi mal si concilia con le esigenze anticorruptive, soprattutto in un'area sensibile come quella degli affidamenti pubblici.

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 conclude 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 lo renda 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 pertanto 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.

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'inconfiribilità 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.)

#### **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, allegato del presente Piano, il Consorzio, ha esteso la portata della citata norma a tutti i soggetti che prestino la propria opera all'interno dell'organizzazione consortile.

Ad integrazione di quanto previsto nel precedente Piano triennale si introduce con il presente aggiornamento il modulo di segnalazione di presunti illeciti e irregolarità che riporta le istruzioni sulle modalità di presentazione delle segnalazioni.

#### **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.

#### **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.

Per quanto sopra il Consorzio nel corso del triennio avvierà 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.

#### **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 Consorzio ha già avviato a fine 2017 le prime procedure telematiche e intende 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.

#### **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.

## **PARTE SECONDA**

### **1. IL D.LGS. 231/2001 - PRINCIPI GENERALI**

Il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, dell'Ente e delle associazioni anche prive di personalità giuridica», entrato in vigore in data 4 luglio 2001, è stato emanato in esecuzione della delega concessa dal Parlamento al Governo di cui all'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, ha introdotto nel sistema giuridico italiano un sistema di responsabilità amministrativa dell'Ente.

L'art. 5, comma 1, statuisce la responsabilità dell'Ente qualora determinati reati siano commessi nell'interesse o a vantaggio dell'Ente stessa dai seguenti soggetti:

soggetti che rivestono ruoli di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'Ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia gestionale e finanziaria, nonché da soggetti che esercitano, anche in via di fatto, la gestione o il controllo dell'Ente stessa (amministratori, direttori generali, vice-direttori generali);

soggetti sottoposti alla direzione e alla vigilanza dei soggetti sopra identificati (dipendenti non dirigenti, collaboratori, consulenti ecc.).

L'interesse differisce dal vantaggio:

l'interesse viene valutato *ex ante* e normalmente viene riscontrato quando la persona fisica non ha agito in contrasto con gli interessi dell'ente;

il vantaggio viene invece valutato oggettivamente *ex post* per cui la responsabilità dell'ente può sussistere anche laddove il soggetto abbia agito senza considerare le conseguenze vantaggiose che la sua condotta avrebbe avuto per l'ente.

L'interesse e il vantaggio sono requisiti alternativi che non devono necessariamente coesistere per la configurazione della responsabilità ex D.lgs. 231/2001.

Qualora uno dei soggetti sopra elencati ponga in essere un'attività criminosa, rientrando in una delle fattispecie previste dalla normativa di riferimento, alla responsabilità penale del soggetto agente andrà a sommarsi la responsabilità dell'Ente nel cui interesse o vantaggio l'attività stessa è stata posta in essere.

#### 1.1. Le fattispecie di reato

Le fattispecie di reato previste dal D.Lgs. 231/2001 sono le seguenti:

- reati contro la Pubblica Amministrazione;
- reati di falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo - l'art. 6 legge 406/2001 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'articolo 25-bis;
- reati societari - il D.Lgs. 61/2002 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'art. 25-ter;
- reati con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico - la legge 7/2003 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'art. 25-quater;
- pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, la legge 7/2006 ha inserito nel D.Lgs. 231/01 l'art. 25 quater;
- reati contro la libertà individuale - la legge 228/2003 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'art. 25-quinquies;
- abuso di informazioni (cosiddetto *market abuse*, legge 62/2005) - il D.Lgs. 58/1998 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'art. 25-sexies;
- reati transnazionali, previsti e integrati con legge 146/2006;
- reati derivanti dalla violazione delle norme in materia di sicurezza e igiene sul lavoro (omicidio colposo e lesioni colpose) - il D.Lgs. 123/2007 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'art. 25-septies;
- reati di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita - il D.Lgs. 231/2007 ha inserito nel D.Lgs. 231/01 l'art. 25 octies;
- reati in materia di violazione del diritto d'autore - la legge 99/2009 ha inserito nel D.Lgs. 231/01 l'art. 25 novies;
- reati informatici e trattamento illecito di dati di cui all'art. 24-bis del D.Lgs. 231/2001 inserito con legge n. 48 del 2008;
- reati di criminalità organizzata - la legge 94/2009 ha inserito nel D.Lgs. 231/2001 l'art. 24 - ter;
- reati contro l'industria e il commercio - la legge 99/2009 ha inserito nel D.Lgs. 231/01 l'art. 25 bis;
- reato di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria - la Legge 116/09 ha inserito nel D.lgs. 231/01 l'art. 25 decies;
- reati ambientali - il D.lgs. 121/11 ha inserito nel D.lgs. 231/01 l'art. 25 undecies;
- reato di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater. c.p.) - la Legge 190/12 ha inserito tale reato all'interno dell'art. 25 del D.lgs. 231/01;
- reato di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) - la Legge 190/12 ha inserito tale reato all'interno dell'art. 25 - ter del D.lgs. 231/01;
- reato di impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare - il D.lgs. 109/12 ha inserito nel D.lgs. 231/01 l'art. 25 duodecies.

## 1.2. L'apparato sanzionatorio

Il sistema sanzionatorio descritto dal D. Lgs. 231/2001 a fronte del compimento dei reati sopra elencati, si articola nelle seguenti sanzioni amministrative:

- a. sanzione pecuniaria;
- b. sanzioni interdittive (applicabili anche quale misura cautelare) di

durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni. Possono consistere in:

- interdizione dall'esercizio dell'attività;
  - sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
  - divieto di contrarre con la pubblica amministrazione salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
  - esclusione di agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli concessi;
  - divieto di pubblicizzare beni o servizi;
- c. confisca (e sequestro preventivo in sede cautelare);
- d. pubblicazione della sentenza in caso di applicazione di una sentenza interdittiva.

#### 1.2.1. La sanzione amministrativa pecuniaria

La sanzione amministrativa pecuniaria, disciplinata dagli artt. 10 e ss. del D. Lgs. n. 231/01, costituisce la sanzione "di base" di necessaria applicazione del cui pagamento risponde l'ente con il suo patrimonio o con il fondo comune.

Il Legislatore ha adottato un criterio innovativo di commisurazione della sanzione, attribuendo al Giudice l'obbligo di procedere a due diverse e successive operazioni di apprezzamento. Ciò comporta un maggiore adeguamento della sanzione alla gravità del fatto ed alle condizioni economiche dell'Ente.

La prima valutazione richiede al Giudice di determinare il numero delle quote (in ogni caso non inferiore a cento, né superiore a mille) tenendo conto:

- della gravità del fatto;
- del grado di responsabilità dell'Ente;
- dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti.

Nel corso della seconda valutazione il Giudice determina, entro i valori minimi e massimi predeterminati in relazione agli illeciti sanzionati, il valore di ciascuna quota (da un minimo di Euro 258 ad un massimo di Euro 1.549) *"sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione"* (art. 11, comma 2, D. Lgs. n. 231/01).

Come affermato al punto 5.1 della Relazione al D. Lgs. n. 231/01, *"Quanto alle modalità di accertamento delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, il giudice potrà avvalersi dei bilanci o delle altre scritture comunque idonee a fotografare tali condizioni. In taluni casi, la prova potrà essere conseguita anche tenendo in considerazione le dimensioni dell'ente e la sua posizione sul mercato. (...) Il giudice non potrà fare a meno di calarsi, con l'ausilio di consulenti, nella realtà dell'impresa, dove potrà attingere anche le informazioni relative allo stato di solidità economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente"*.

L'articolo 12, D. Lgs. n. 231/01, prevede poi i casi in cui la sanzione pecuniaria viene ridotta e segnatamente quando:

- a. l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo;
- b. il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità;
- c. l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;
- d. è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

#### 1.2.2. Le sanzioni interdittive

Le sanzioni interdittive previste dal D. Lgs. n. 231/01 sono:

- l'interdizione dall'esercizio dell'attività;
- il divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione;
- la sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi e sussidi, e/o la revoca di quelli eventualmente già concessi;
- il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Esse si applicano solo in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste al ricorrere di almeno una delle condizioni di cui all'articolo 13, D. Lgs. n. 231/01, di seguito indicate:

- a. l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione che abbiano commesso il reato a causa di gravi carenze organizzative;
- b. in caso di reiterazione degli illeciti (vale a dire la commissione di un illecito dipendente da reato nei cinque anni successivi alla sentenza definitiva di condanna per un altro precedente);
- c. in ogni caso, non si procede all'applicazione delle sanzioni interdittive quando il reato è stato commesso nel prevalente interesse dell'autore o di terzi e l'Ente ne ha ricavato un vantaggio minimo o nullo ovvero il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità. Esclude, altresì, l'applicazione delle sanzioni interdittive il fatto che l'Ente abbia posto in essere le condotte riparatorie previste dall'articolo 17, D.Lgs. n. 231/01 e, più precisamente, quando concorrono le seguenti condizioni:
  - l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;
  - l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
  - l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca.

Le sanzioni interdittive hanno una durata compresa tra 3 mesi e 2 anni e la scelta della misura da applicare e della sua durata viene effettuata dal Giudice sulla base dei criteri in precedenza indicati per la commisurazione

della sanzione pecuniaria, "tenendo conto dell'idoneità delle singole sanzioni a prevenire illeciti del tipo di quello commesso" (art. 14, D. Lgs. n. 231/01).

Il Legislatore si è poi preoccupato di precisare che l'interdizione dell'attività ha natura residuale rispetto alle altre sanzioni interdittive.

#### 1.2.3. La confisca

In merito alla confisca è previsto che il prezzo o il profitto del reato sia sempre confiscato e che, qualora non sia possibile, la confisca direttamente sul prezzo o sul profitto del reato, la confisca possa avere ad oggetto somme di danaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.

#### 1.2.4. La pubblicazione della sentenza di condanna

La pubblicazione in uno o più giornali della sentenza di condanna, per estratto o per intero, può essere disposta dal Giudice, unitamente all'affissione nel comune dove l'Ente ha la sede principale, quando è applicata una sanzione interdittiva. La pubblicazione è eseguita a cura della Cancelleria del Tribunale a spese dell'Ente.

## **2. FORME DI ESONERO DALLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELL'ENTE**

Introdotta la responsabilità amministrativa dell'ente, l'art. 6 del D. Lgs. 231/2001 stabilisce che lo stesso non risponde a titolo di responsabilità amministrativa qualora dimostri che:

- a. l'organo di amministrativo di vertice ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, Modelli di Organizzazione e Controllo idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b. il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei Modelli e di curarne il relativo aggiornamento, è stato affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c. le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i Modelli di organizzazione, gestione e controllo; tuttavia, se il reato è commesso da un soggetto subordinato (non apicale), l'ente non ha alcun onere probatorio, ma è l'accusa (Pubblico Ministero procedente) che dovrà provare che l'ente prima della commissione del reato non aveva attuato un'efficace politica organizzativa idonea a prevenire quel reato (cfr. art. 7 D.Lgs. 231/2001);
- d. non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui al precedente punto (b).

L'adozione del Modello di Organizzazione e Controllo consente, dunque, all'Ente di potersi sottrarre all'imputazione di responsabilità amministrativa. La mera adozione di tale documento, da parte dell'organo amministrativo di vertice dell'ente da individuarsi nel Consiglio di Amministrazione, non pare, tuttavia, sufficiente ad escludere *tout court* detta responsabilità, essendo necessario che il modello sia, al contempo, efficace ed effettivo.



Con riferimento all'efficacia del Modello, il Decreto richiede che esso:

- individui le attività nel cui ambito possono essere commessi i reati;
- preveda specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
- individui modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- preveda obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello.

#### 2.1. La funzione del Modello

L'adozione e l'efficace attuazione del Modello non solo potrebbe consentire al Consorzio di beneficiare dell'esimente prevista dal D.Lgs. 231/2001, ma migliora, nei limiti previsti dallo stesso, il suo sistema di controllo interno, limitando il rischio di commissione dei Reati.

Scopo del Modello è la predisposizione di un sistema strutturato ed organico di procedure ed attività di controllo (preventivo ed *ex post*) che abbia come obiettivo la riduzione del rischio di commissione dei Reati mediante l'individuazione dei Processi Sensibili e la loro conseguente proceduralizzazione. I principi contenuti nel presente Modello devono condurre, da un lato, a determinare una piena consapevolezza del potenziale autore del Reato di commettere un illecito (la cui commissione è fortemente condannata e contraria agli interessi dell'azienda, anche quando apparentemente essa potrebbe trarne un vantaggio), dall'altro, grazie ad un monitoraggio costante dell'attività, a consentire all'azienda di reagire tempestivamente nel prevenire od impedire la commissione del Reato stesso.

Tra le finalità del Modello vi è, quindi, quella di sviluppare la consapevolezza nei Dipendenti, Organi Sociali, Consorziati, Consulenti e *Partners* che operino per conto o nell'interesse di Consorzio nell'ambito dei Processi Sensibili di poter incorrere - in caso di comportamenti non conformi alle prescrizioni del Modello e alle altre procedure aziendali (oltre che alla legge) - in illeciti passibili di conseguenze penalmente rilevanti non solo per se stessi, ma anche per l'Ente.

### **3. MODELLO DI ORGANIZZAZIONE; GESTIONE E CONTROLLO E METODOLOGIA SEGUITA PER LA PREDISPOSIZIONE**

#### 3.1. La costruzione del Modello

La predisposizione del presente Modello è stata preceduta da una serie di attività preparatorie suddivise in differenti fasi e dirette tutte alla costruzione di un sistema di prevenzione e gestione dei rischi, in linea con le disposizioni del D.Lgs. 231/2001 e tenuto conto delle Linee Guida di Confindustria.

Si descrivono brevemente qui di seguito le fasi in cui si è articolato il lavoro di individuazione delle aree a rischio, sulle cui basi si è poi dato luogo alla predisposizione del presente Modello.

#### 3.2. Fase di identificazione dei Processi Sensibili

L'identificazione dei Processi Sensibili è stata attuata attraverso l'esame

della documentazione aziendale (statuto, verbali di conferimento poteri, principali procedure in essere, procure, circolari interne, ecc.) ed una serie di interviste svolte con i soggetti chiave della struttura aziendale. Dallo svolgimento di questo processo di analisi è stato possibile individuare, all'interno della struttura aziendale, una serie di Processi Sensibili, nel compimento dei quali si potrebbe eventualmente ipotizzare, quantomeno in astratto, l'eventuale commissione di reati.

È stata inoltre portata a termine una ricognizione sulla passata attività del Consorzio allo scopo di verificare eventuali situazioni a rischio e le relative cause.

### 3.3. Analisi dei rischi

Si è quindi proceduto, per ognuna delle aree potenzialmente a rischio di commissione di reati rilevanti, a valutare i presidi di controllo già esistenti (cd "*as is analysis*").

In tale fase, quindi, sono state rilevati ed analizzati criticamente gli strumenti di cui si è dotato l'Ente per formalizzare i compiti e monitorare i poteri in capo ai soggetti, per definire e standardizzare le attività per mantenere un adeguato livello di supervisione sullo svolgimento di operazioni.

L'analisi così svolta è ritenuta propedeutica e necessaria per individuare con puntualità eventuali carenze da colmare e le azioni di miglioramento da implementare (cd. "*gap analysis*").

Quest'ultima infatti è stata sviluppata sulla base dei risultati ottenuti nella fase precedente e con un modello di riferimento, in coerenza con le previsioni del Decreto, con le indicazioni giurisprudenziali e dottrinali nonché con le richiamate Linee Guida di Confindustria e la *best practice*.

L'Ente ha così individuato una serie di aree di integrazione e/o miglioramento nel sistema dei controlli, a fronte delle quali sono state definite le opportune azioni da intraprendere.

Tali procedimenti sono stati portati alla conoscenza dell'Ente, la quale si è attivata in maniera diligente per cercare di predisporre un sistema di procedure di prevenzione dei reati efficiente.

### 3.4. Predisposizione del Modello

Il presente Modello è costituito da una "Parte Generale", contenente i principi e le regole di carattere generale aventi rilevanza in merito alle tematiche disciplinate dal D.Lgs. 231/2001, e da singole "Parti Speciali" ciascuna delle quali predisposta per le diverse categorie di reato contemplate nel D.Lgs. 231/2001 astrattamente ipotizzabili nell'Ente in ragione delle conclusioni emerse a seguito dell'analisi precedentemente descritta, ognuna delle quali contenente singoli esempi aventi il solo scopo di rendere di facile comprensione per i soggetti destinatari del Modello il dettato normativo.

Nell'elaborazione del Modello di organizzazione, gestione e controllo del Consorzio si sono utilizzate quali metro comparativo e guida operativa le attuali Linee guida emanate da Confindustria, che hanno trovato l'approvazione del Ministero di Grazia e Giustizia.

L'art. 6, comma 3, del Decreto dispone espressamente che i Modelli di Organizzazione e Controllo possano essere adottati sulla base di Codici di

comportamento predisposti dalle Associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della Giustizia, il quale, di concerto con gli altri Ministeri competenti, potrà formulare, entro 30 giorni, osservazioni sull'idoneità dei Modelli a prevenire i reati richiamati dal D.Lgs. 231/2001.

Nella definizione del Modello di Organizzazione e Controllo, le Linee Guida di Confindustria prevedono le seguenti fasi:

- identificazione dei rischi e protocolli;
- adozioni di alcuni strumenti generali tra cui i principali sono un codice etico con riferimento ai reati ex D.Lgs 231/01 e un sistema disciplinare;
- individuazione dei criteri per la scelta dell'organismo di vigilanza, indicazione dei suoi requisiti, compiti e poteri e degli obblighi di informazione;
- un sistema organizzativo sufficientemente formalizzato e chiaro, in particolare con riguardo all'attribuzione di responsabilità, alle linee di dipendenza gerarchica e descrizione dei compiti;
- procedure manuali e/o informatiche che regolino lo svolgimento delle attività, prevedendo opportuni controlli;
- poteri autorizzativi e di firma attribuiti in coerenza con le responsabilità organizzative e gestionali definite, prevedendo, laddove richiesto, l'indicazione delle soglie di approvazione delle spese;
- sistemi di controllo di gestione capaci di fornire tempestiva segnalazione dell'insorgere di criticità generali e/o particolari;

Nelle relative Linee Guida, Confindustria precisa, inoltre, che le componenti del sistema di controllo debbano informarsi ai seguenti principi:

- verificabilità, documentabilità, coerenza e congruenza di ogni operazione;
- applicazione del principio di separazione delle funzioni e segregazione dei compiti (nessuno può gestire in autonomia un intero processo);
- documentazione dei controlli.

Nella predisposizione del relativo Modello di Organizzazione e Controllo, l'Ente tiene, dunque, conto delle indicazioni fornite dalle Linee Guida predisposte da Confindustria.

#### **4. ORGANISMO DI VIGILANZA**

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettere a) e b) del D.Lgs.231/01, qualsiasi ente può essere esonerato dalla responsabilità conseguente alla commissione di reati rilevanti per gli effetti del decreto se l'organo dirigente ha, fra l'altro:

- adottato ed efficacemente attuato modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire i reati considerati;
- affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello e di curarne l'aggiornamento ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo.

Per godere dell'esimente è necessario che la predisposizione e l'attuazione del Modello Organizzativo siano accompagnati dalla istituzione di un organo "sociale" a cui è demandato il compito di vigilare sull'attuazione del Modello e di curarne l'aggiornamento.

L'Organismo di Vigilanza, nominato dall'organo con poteri decisorii del Consorzio, rappresentato dal Consiglio d'Amministrazione, ha funzioni in ordine al funzionamento, all'efficacia, all'adequazione ed all'osservanza del modello di organizzazione, gestione e controllo allo scopo di prevenire i reati dai quali possa derivare la responsabilità amministrativa dell'ente, in applicazione delle disposizioni di cui al Decreto.

L'Organismo di Vigilanza dialoga e coopera in maniera costante e stringente con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, per un'efficace azione sinergica.

#### 4.1. Identificazione dell'Organismo di Vigilanza

Le Linee Guida individuano quali requisiti principali di tale Organismo di Vigilanza l'autonomia e indipendenza, la professionalità e la continuità di azione.

In particolare, secondo le Linee Guida i requisiti di autonomia ed indipendenza richiedono:

- a. la previsione di un'informativa continua dall'Organismo di Vigilanza al massimo vertice amministrativo;
- b. l'assenza, in capo all'Organismo di Vigilanza complessivamente inteso, di compiti operativi che - rendendolo partecipe di decisioni ed attività operative - ne metterebbero a repentaglio l'obiettività di giudizio;
- c. il connotato della professionalità deve essere riferito al "bagaglio di strumenti e tecniche" necessarie per svolgere efficacemente l'attività di organismo di vigilanza e controllo;
- d. la continuità di azione, che garantisce un'efficace e costante attuazione del Modello è favorita dalla presenza di una struttura dedicata principalmente all'attività di controllo dello stesso e, nel complesso, "privo di mansioni operative che possano portarlo ad assumere decisioni con effetti economici-finanziari".

E' pertanto rimesso a tale Organismo di Vigilanza il compito di svolgere le funzioni di vigilanza e controllo previste dal Modello.

L'Organismo di Vigilanza è inoltre individuato in condizione da assicurare un elevato affidamento quanto alla sussistenza dei requisiti soggettivi di eleggibilità che garantiscano ulteriormente l'autonomia e l'indipendenza richiesta dai compiti affidati.

L'ODV è dotato di un apposito indirizzo di posta elettronica al quale ciascun dipendente e/o consorziato del Consorzio potrà inviare segnalazioni su qualsivoglia violazione dei principi, delle linee di condotta e delle procedure previste con il Modello, nonché richiedere informazioni riguardanti il contenuto e l'applicazione del Modello stesso.

## **5. IL SISTEMA DISCIPLINARE**

La definizione di un sistema di sanzioni applicabili in caso di violazione delle regole di cui al presente Modello rende efficiente l'azione di vigilanza dell'Organismo di Vigilanza ed ha lo scopo di garantire l'effettività del Modello stesso. La definizione di tale sistema disciplinare costituisce, infatti, ai sensi dell'art. 6 secondo comma lettera e) del D.Lgs. 231/2001, un requisito essenziale del Modello medesimo ai fini dell'esimente rispetto alla responsabilità del Consorzio

### 5.1. Misure nei confronti dei dipendenti e dei dirigenti.

La violazione da parte dei Dipendenti - compresi i Dirigenti - delle singole regole comportamentali di cui al presente Modello costituisce illecito disciplinare - così come previsto dal Codice disciplinare interno approvato unitamente al presente Modello - e sarà soggetto alle sanzioni previste nel Codice disciplinare stesso.

Per quanto riguarda l'accertamento delle infrazioni, i procedimenti disciplinari e l'irrogazione delle sanzioni, restano invariati i poteri spettanti, nei limiti della rispettiva competenza, all'organo amministrativo di vertice e al direttore generale secondo la contrattazione collettiva.

Le sanzioni e l'eventuale richiesta di risarcimento dei danni verranno commisurate al livello di responsabilità ed autonomia del Dipendente, all'eventuale esistenza di precedenti disciplinari a carico dello stesso, all'intenzionalità del suo comportamento nonché alla gravità del medesimo, con ciò intendendosi il livello di rischio a cui l'Ente può ragionevolmente ritenersi esposto - ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 231/2001 - a seguito della condotta censurata e comunque nei limiti imposti dal CCNL.

Il sistema disciplinare è soggetto a costante verifica e valutazione da parte dell'Organismo di Vigilanza il quale verifica la concreta irrogazione e applicazione delle misure disciplinari.

In conformità a quanto stabilito dalla normativa rilevante e in ossequio ai principi di tipicità delle violazioni e di tipicità delle sanzioni, il Consorzio ha portato a conoscenza dei propri dipendenti le disposizioni e le regole comportamentali contenute nel Modello, la cui violazione costituisce illecito disciplinare, nonché le misure sanzionatorie applicabili, tenuto conto della gravità delle infrazioni.

### 5.2. Misure nei confronti degli Amministratori

In caso di violazione del Modello da parte di uno o più Consiglieri consortili, l'Organismo di Vigilanza informa l'intero Consiglio di Amministrazione affinché prenda gli opportuni provvedimenti

## **6. LE AREE DI RISCHIO DEL CONSORZIO**

L'analisi dell'operatività aziendale ha evidenziato una serie di aree di rischio, specificatamente elencate nelle apposite parti speciali.

Il novero delle aree di rischio e delle connesse attività può subire modifiche in relazione all'evolversi dell'operatività aziendale.

È compito dell'Organismo di Vigilanza verificare, nell'espletamento della propria attività, la suddetta dinamica e provvedere a proporre le modifiche necessarie al fine di garantire l'aggiornamento continuo della "mappatura delle aree sensibili e dei processi strumentali".