



**CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO**

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA  
TRASPARENZA - 2021-2023**

**Approvato con Delibera N. 09 del 20/05/2021**



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

### PREMESSA

Con la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva elaborato una linea guida recante "Disposizioni 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 da pubbliche amministrazioni e da enti pubblici economici".

Tuttavia, nelle materie oggetto della precitata determina sono nel frattempo intervenute numerose e significative innovazioni normative che, da un lato hanno imposto all'ANAC una rivisitazione della determinazione n. 8/15, dall'altro hanno contribuito a risolvere alcuni dubbi interpretativi nati con la precedente disciplina e a delineare un nuovo quadro normativo.

In tale contesto, pertanto, meritano di essere citati:

- il d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97, recante "La revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n. 190 e del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni";
- insieme al d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp), come modificato dal d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100.

Infatti, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 97/16 di riforma della legge n. 190/12 e del d.lgs. n. 33/13 è stato riformulato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa, come risulta dall'art. 1 c. 2 bis della legge n. 190/12 e dall'art. 2 bis del d.lgs. n. 33/13, oltre al fatto che importanti disposizioni sono state, poi, introdotte con il d.lgs. n. 175/16, recante il c.d. Tusp, cui il d.lgs. n. 33/13 fa rinvio per la definizione di società in controllo pubblico, quotate e in partecipazione pubblica.

Tali innovazioni normative, hanno sì portato l'Autorità ad aggiornare la determinazione n. 8/15, oggi sostituita dalla linea guida n. 134/17, ma hanno, al tempo stesso, imposto alle società menzionate una scelta tra l'adozione di una c.d. sezione anticorruzione nel MOG ex 231/01 e l'adozione di un documento unitario che, in luogo del piano, contenga le misure di prevenzione della corruzione.



CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

## **PARTE I^ - Sezione anticorruzione**

### **La legge n. 190/12, il d.lgs. n. 231/01 e le novità introdotte dalla legge n. 3/2019:**

La legge 6 novembre 2012 n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, pubblicata in G.U. n. 265 del 13 novembre 2012 ed entrata in vigore il 28 novembre 2012, è nata dall'indifferibile esigenza avvertita nel nostro Paese di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato a contrastare fenomeni di c.d. mala administration e dalla necessità di adeguare l'ordinamento interno agli impegni assunti a livello internazionale con la ratifica di due importanti Convenzioni:

- la Convenzione di Merida delle Nazioni Unite, ratificata in Italia con la legge 3 agosto 2009 n. 116 e
- la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata in Italia con legge 28 giugno 2012 n. 110

ma al tempo stesso, di rispondere ai costanti monitoraggi e alle continue raccomandazioni degli organi di verifica internazionale (basti pensare al rapporto redatto dal Greco, istituito in seno al Consiglio d' Europa).

Sulla scorta dell'adesione alla Convenzione di Merida è stata istituita la "CIVIT", poi ANAC, ad opera del d.l. n. 90/2014, cui si deve il merito di aver individuato un'unica Autorità competente a vigilare sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sulle commesse pubbliche, dopo la soppressione dell'AVCP.

Su sollecitazione degli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, è stato quindi introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su due livelli (nazionale e decentrato) della Pubblica Amministrazione.

A livello "nazionale" vi è l' Autorità Nazionale Anticorruzione, presieduta da Francesco Merloni con il compito di adottare un Piano Nazionale Anticorruzione, in grado di rappresentare un atto di indirizzo per tutti gli enti pubblici e assimilati, destinatari della normativa, a livello "locale", imponendo all'interno di ciascuna amministrazione pubblica o società in controllo pubblico, o soggetti assimilati, non solo la nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione, ma soprattutto, l'impegno e il supporto da parte degli organi di indirizzo politico, dirigenti, referenti, OdV, dipendenti nella predisposizione del PTPC e nell' attuazione concreta delle misure di prevenzione all'interno di ciascun ente.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

In tale contesto giova, inoltre, infatti, collocare la legge 7 agosto 2015 n. 124, contenente "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", con cui il legislatore delegante ha invitato il Governo all'adozione di numerosi decreti legislativi, per la verità si tratta di 11 provvedimenti, concernenti svariati settori della P.A., (sul procedimento amministrativo, codice dell'amministrazione digitale, trasparenza, dirigenza pubblica, disciplina dei servizi pubblici locali ... ), in modo da rendere concreta la riforma della P.A.

Tra questi provvedimenti figura il d.lgs. n. 97/16, approvato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7 della legge n. 124/15, recante "la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza, correttivo alla legge n. 190/12 e al d.lgs. n. 33/13".

Nel suo complesso, il precitato decreto legislativo si pone due obiettivi:

- da un lato, rafforzare la trasparenza amministrativa, favorendo forme diffuse di controllo da parte dei cittadini tramite un adeguamento della normativa a previsioni e standards internazionali
- dall'altro, contrastare la corruzione nella pubblica amministrazione mediante misure più efficaci.

Nello spirito della legge 190/2012, la trasparenza è considerata uno strumento rilevante per operare in maniera eticamente corretta e, contestualmente, per perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, anche attraverso specifiche azioni di sensibilizzazione.

Riguardo alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/16 al d.lgs. n. 33/13 balza subito agli occhi l'eliminazione del Programma Triennale sulla Trasparenza e l'Integrità, che diventa "sezione sulla trasparenza" destinata ad essere inclusa nel PTPCT e l'abrogazione dell'art. 11 recante l'ambito soggettivo di applicazione del decreto sulla trasparenza e l'introduzione, ad opera del d.lgs. n. 97/16, del nuovo art. 2 bis, che oggi contiene una elencazione dettagliata gli enti tenuti all'attuazione delle regole sulla trasparenza.

All'art. 41 del d.lgs. n. 97/16 si devono, invece, una serie di modifiche alla legge n. 190/12 rese necessarie dalle novità introdotte dal d.l. n. 90/14, circa le competenze e le funzioni in materia di anticorruzione attribuite all'ANAC.

Al fine di coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale, sempre all'art. 41 del d.lgs. n. 97/16 si deve l'introduzione del c. 2 bis nell'art. 1 della legge n. 190/12, in base al quale, il PNA ha durata triennale e va aggiornato annualmente, rappresenta un atto di indirizzo, per le pubbliche amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche di cui all'art.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

2 bis c. 2 del d.lgs. n. 33/13 ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione.

La disciplina fino ad oggi vigente era molto incentrata sul ruolo del RPC, mentre risultava del tutto assente la responsabilità per gli organi politici e sfumata quella dei dirigenti o responsabili di uffici e servizi.

La scelta di disciplinare nuovamente ruoli, compiti e responsabilità, in particolare, dell'organo di indirizzo, del RPC e dell'Organismo indipendente di valutazione è strettamente collegata ai rilievi fatti dall'ANAC già in sede di adozione della determinazione n. 12/15 in ordine al fatto che, ad avviso dell'Autorità, una delle cause della scarsa qualità dei PTPC fosse imputabile alla non chiara configurazione di compiti e responsabilità dei soggetti interni alla P.A. e, quindi, sostanzialmente ad una mancata condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione e ad un ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della politica.

Di qui la previsione, tra i compiti ricadenti in capo all'organo di indirizzo politico, della fissazione degli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza, legati al mandato politico al fine di agganciare la predisposizione del piano o di misure integrative in materia di anticorruzione ad un impegno assunto dall'alto nella lotta alla corruzione, come dimostra la modifica apportata dall'art. 41 del d.lgs. n. 97/16 all'art. 1 c. 8, legge n. 190/12.

Già nel 2015 l'ANAC, con determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, aveva affrontato il problema dell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza da parte delle società ed enti di diritto privato controllati e partecipati da amministrazioni pubbliche nazionali o locali e degli enti pubblici economici, in modo da orientarli nell'attuazione delle c.d. misure di prevenzione e delle regole sulla trasparenza.

Una prima distinzione, suggerita dalla linea guida n. 8/15 e confermata dalla recente linea guida n. 134/17, è quella relativa alle società in controllo pubblico e società a partecipazione pubblica non di controllo; distinzione non meramente formale, ma che determina in modo differenziato l'applicazione della normativa anticorruzione, in ragione del diverso grado di coinvolgimento delle amministrazioni all'interno delle due diverse tipologie di società.

Se si guarda allo spirito della normativa che è quello di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi nei settori più esposti ai rischi dove sono coinvolte pubbliche amministrazioni, risorse pubbliche o la cura di interessi pubblici, l'influenza che l'amministrazione esercita sulle società in controllo pubblico è più penetrante di quello che deriva dalla mera partecipazione ad essa tramite capitale pubblico, motivo per il quale l'Autorità, in tempi non sospetti, aveva sottolineato come le società controllate sono esposte a rischi analoghi a quelli che il legislatore ha inteso prevenire con la



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

normativa anticorruzione del 2012 in relazione all'amministrazione controllante, ribadendo più volte, la necessità di adottare, alternativamente, misure di prevenzione della corruzione integrative del modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231/01, se dotate già di un Modello o, in caso contrario, adottare un piano che contenga le misure e le definisca in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

Tuttavia, le società pubbliche e le Pubbliche amministrazioni scontano una disciplina normativa non coincidente, poiché la legge n. 190/2012 ed il d.lgs. n. 231/2001, sebbene finalizzate alla prevenzione dei reati all'interno delle proprie strutture organizzative, evidenziano profonde differenze.

Non a caso, in particolare:

- a) per il d.lgs. n. 231/01 assumono rilevanza i reati-presupposto commessi nell'interesse o a vantaggio della Società, mentre per la legge n. 190/2012 assumono rilevanza anche i reati commessi in danno della stessa, allo scopo di tutelare, tout court, la corretta amministrazione e, quindi, anche l'immagine esterna della Società, dalla commissione di reati che si configurano quali sensori di una gestione amministrativa non ispirata ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità;
- b) la legge n. 190/2012 persegue la finalità di prevenire, non solo l'intera gamma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale, ma anche le situazioni di "cattiva amministrazione", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari (Determinazione n. 12/2015 dell'ANAC).

I reati presi in considerazione dalla legge n. 190/12 costituiscono fattispecie di reato al cui rischio sono esposte la gran parte delle società c.d. pubbliche; ovviamente per le società nelle quali il rapporto con il servizio pubblico sia addirittura connaturato, tale rischio è amplificato sia per la necessaria costanza dei rapporti con la P.A., sia per il verosimile coinvolgimento di molteplici livelli aziendali nei suddetti rapporti.

Alla legge n. 190/12 si deve l'introduzione, nell'ambito del c.d. catalogo dei reati presupposto di cui può essere chiamata a rispondere la società in termini di responsabilità amministrativa dipendente da reato, del reato di "corruzione tra privati" disciplinato dall'art. 2635 c.c., in passato, rubricato "infedeltà patrimoniale".



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

La modifica della rubrica dell'art. 2635 c.c. ha, di conseguenza, comportato l'inclusione nell'art. 25 ter lett. s – bis del d.lgs. n. 231/01, per cui si consiglia di inserire questa precisazione.

Poi, si segnala, inoltre, che la c.d. legge "spazza corrotti" n. 3/2019 ha, in realtà, avuto importanti ricadute anche sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle società e degli enti prevista dal d.lgs. n. 231/01.

In particolare, all'art. 7 della legge n. 3/19 si devono le modifiche apportate agli artt. 13 e 25 del d.lgs. n. 231/01:

- una prima modifica consiste nell'aver inserito al c. 1 dell'art. 25, fra i reati che determinano la responsabilità della società, anche l'art. 346 bis c.p. (traffico di influenze illecite);
- altra novità relativa all'art. 25 riguarda il c. 5; è stato, infatti, previsto che "nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'art. 9 c. 2 del d.lgs. n. 231/01 (interdizione dall'esercizio dell'attività, alla sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni, al divieto di contrattare con la P.A., all'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e all'eventuale divieto di pubblicizzare beni o servizi), "non inferiore a quattro anni e non superiore a sette anni" ove il reato presupposto sia stato commesso da un soggetto apicale, ovvero durata "non inferiore a due anni e non superiore a quattro anni" ove il reato presupposto sia stato, invece, commesso da un soggetto sottoposto alla direzione e controllo del soggetto apicale;
- è stata ampliata la durata delle sanzioni interdittive che possono essere comminate alle persone giuridiche ritenute responsabili dei reati elencati dai commi 2 e 3 dell'art. 25;
- inoltre, in virtù del nuovo testo normativo:
  - 1) la sanzione interdittiva potrà avere una durata tra 4 e 7 anni, se l'autore del reato è uno dei soggetti che riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo sulla società;
  - 2) nel caso in cui il reato sia commesso da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti che riveste posizioni apicali, la durata prevista è fra i 2 e i 4 anni.

dunque, si tratta di un rilevante aumento della durata della sanzione che, in passato, era prevista sino ad un massimo di 1 anno e senza che vi fosse diverso



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

trattamento sanzionatorio a seconda del ruolo ricoperto dal soggetto che operava per conto della società;

- la modifica che l'art. 7 della legge n. 3/19 introduce all'art. 13 c. 3 del d.lgs. n. 231/01 rubricato "sanzioni interdittive", ha la funzione di coordinare l'art. 13 con il novellato art. 25 in relazione alla durata delle sanzioni interdittive; infatti, alla previsione dei limiti minimi (3 mesi) e massimi (2 anni), viene ora premessa la clausola di salvezza "fermo restando quanto previsto dall'art. 25 c. 5";
- infine è stata introdotta al comma 5 bis una sanzione interdittiva attenuata ("non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni") nel caso in cui, prima della sentenza di primo grado, la società si sia efficacemente adoperata per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità e abbia 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;

viene pertanto prevista, per la società o l'ente che collabora, uno sconto della pena che però non riguarda il reato presupposto del "traffico di influenze illecite", visto l'inserimento dell'art. 346 bis c.p. nel solo primo comma dell'art. 25 e in considerazione della mancata previsione di sanzioni interdittive al riguardo per l'Ente".

In tale contesto giova segnalare le modifiche apportate dalla c.d. legge "spazza corrotti" che, non ha solo inciso sul regime delle pene accessorie nel settore pubblico, finendo indirettamente per incidere su una delle misure di prevenzione della corruzione più importanti e cioè la rotazione straordinaria del personale, ma, proprio nell'ambito del d.lgs. n. 231/01, ha:

- 1) inasprito le sanzioni interdittive;
- 2) ricompreso nell'ambito del c.d. catalogo dei reati presupposto di cui all'art. 25 del precitato decreto anche il traffico di influenze illecite;
- 3) reso procedibile d'ufficio il reato di corruzione tra privati.

Tutte queste novità impongono un aggiornamento tempestivo del MOG 231/01.

Di qui l'idea di predisporre un documento unitario ed autonomo destinato a recepire novità, indicazioni contenute nella legge n. 3/2019 e nel nuovo PNA in attesa dell'aggiornamento del MOG ex 231/01.

### **Il contesto esterno**

VIA LAMBERTI FAB.A/4- 81100 CASERTA - P.I: 00100070614

E-MAIL: [INFO@CITL.IT](mailto:INFO@CITL.IT) - PEC: [PROTOCOLLO@PEC.CITL.IT](mailto:PROTOCOLLO@PEC.CITL.IT) - [HTTP://WWW.CITL.IT](http://WWW.CITL.IT)





## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

Il Consorzio Idrico Terra di Lavoro si trova ad operare nella città di Caserta.

Caserta è un comune italiano di 75.561 abitanti e comprende, oltre al capoluogo, anche ben 23 frazioni, per una superficie totale di 56 kmq. Tra queste vanno ricordate San Leucio, comune a parte aggregato a Caserta sotto il fascismo, famoso per il Real Belvedere e i setifici, e Casertavecchia, con il suo borgo medievale, il castello e il Duomo, del 1100, in stile arabo-romanico.

La città campana è nota soprattutto per la sua imponente Reggia Borbonica che, insieme al Belvedere Reale di San Leucio e all'Acquedotto Carolino, è inserita dal 1997 nel patrimonio dell'umanità dell'Unesco.

La città è legata, senza soluzione di continuità dal punto di vista urbanistico, con altri importanti centri della provincia, in particolare con Marcianise a sud, dove si concentra la gran parte di industrie del territorio casertano e con Santa Maria Capua Vetere a nord, dove sono presenti il Tribunale e i resti di un anfiteatro romano.

Caserta è altresì situata al centro della via Sannitica, la strada voluta dai Borboni.

Nella classifica dell'ecosistema urbano 2013 stilata da Legambiente, il comune di Caserta risulta al 340 posto su 45 capoluoghi di provincia con popolazione inferiore a 80.000 abitanti e, nel complesso, riporta un indice (38,23%) inferiore a quello di tutti gli altri capoluoghi di provincia campani.

Relativamente al contesto della Provincia di Caserta, si riporta un estratto della "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017" (ultima relazione trasmessa, relativa all'anno 2015), disponibile alla pagina web: <http://www.camera.it/~dati/legl7/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/004v01/1INTERO.pd>.

Dalla stessa risulta quanto segue: "L'indebolimento degli storici clan casertani "Schiavone", "Bidognetti", "Zagara" e "Iovine" un tempo criminale, con l'assunzione di un maggiore controllo degli illeciti da parte di gruppi locali che, pur avendo autonomia operativa sul territorio, rimangono pur sempre emanazioni di quelle famiglie. Negli ultimi anni non si registrano omicidi di matrice camorrista (i due del 2014, pur essendo riconducibili a tale matrice, non apparirebbero espressione di conflittualità tra le organizzazioni presenti nella provincia). Per arginare gli interventi delle Forze di Polizia, le famiglie presenti sul territorio arruolano nuove leve, spesso provenienti dalla provincia settentrionale di Napoli, nel tentativo di mimetizzarsi e rendersi impermeabili alle dichiarazioni dei collaboratori, privilegiando l'inserimento in attività apparentemente lecite (appalti pubblici, edilizia e commercio) e sfruttando l'abilità acquisita, nel tempo, di insinuarsi in circuiti economico finanziari. Tra l'altro, queste



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

attività, esteriormente lecite, consentono di ottenere il favore di un'ampia "zona grigia" della società civile, attraverso offerte di lavoro e proposte di varia natura. Le estorsioni si confermano le fattispecie delittuose più remunerative per i clan ed anche quelle che permettono, con maggior incisività, di affermare la presenza sul territorio, assieme agli episodi di intimidazione. A queste si affianca il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti, spesso gestito in alleanza con clan napoletani. Altra attività lucrosa è quella del controllo del mercato delle macchine da gioco (VLT, videopoker etc.) e delle scommesse on line. Il crescente numero di affiliati che scelgono di collaborare con la Magistratura può essere sicuramente letto come un segnale di difficoltà del sodalizio. In particolare le dichiarazioni di un elemento apicale della fazione "lovine" stanno contribuendo a svelare il complesso intreccio affaristico-politico-imprenditoriale posto in essere nel corso degli anni dalla criminalità in parola e capace di condizionare tutti gli aspetti della società civile. Dalle attività investigative, emerge che uno dei maggiori punti di forza criminale del clan dei "Casalesi" è rappresentato dalle numerose forme di intromissione e contiguità con ampi settori del mondo economico e politico. Tale commistione si è rivelata, ancor più, determinante per il conseguimento di risultati favorevoli in gare d'appalto pubbliche e per la consumazione di reati connessi alla gestione illegale del ciclo dei rifiuti, delitto quest'ultimo appannaggio non solo di gruppi criminali, ma anche di imprenditori senza scrupoli, mossi dall'opportunità di economizzare sui costi dello smaltimento. La volontà di permeare il settore con ogni mezzo è riscontrata dalle azioni intimidatorie e dai danneggiamenti consumati in danno di operatori legali, con ricadute negative sia per la salute degli abitanti del luogo che per le eccellenze agro-alimentari del territorio. La camorra casertana, nel tempo, ha proiettato la propria sfera d'influenza criminale anche in altre regioni italiane quali la Toscana, l'Emilia Romagna, il Lazio, la Sardegna e l'Abruzzo. In particolare, la presenza nel Lazio di esponenti di clan dei Casalesi, o anche di imprenditori vicini ai clan, è confermata dai numerosi sequestri e confisci di beni mobile e immobili effettuati dalle Forze dell'ordine. Si rileva il radicamento di organizzazioni criminali straniere, prevalentemente riconducibili ad etnie dei Paesi Balcanici e dell'Africa Centrale, dedite a diffuse attività criminali e, in particolare, al traffico di stupefacenti, alla tratta internazionale di donne avviate alla prostituzione, allo sfruttamento della prostituzione, ai furti e alle ricettazioni. Tale processo di insediamento ha verosimilmente trovato un'accelerazione nel progressivo indebolimento dei clan dei "Casalesi" e "Belforte". Sul territorio, bande più o meno organizzate di origine albanese sono attive con particolare spregiudicatezza, nei settori dello sfruttamento della prostituzione, rapine in abitazione, estorsioni con il sistema del c.d. "cavallo di ritorno" e traffico di stupefacenti, ambito, quest'ultimo, che registra la ratifica di accordi tra soggetti albanesi ed esponenti del clan dei "Casalesi". Anche il radicamento nel comprensorio domitio di gruppi criminali di origine africana, in particolare nigeriana, merita particolare attenzione, in specie per quanto attiene ai



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

settori del traffico di stupefacenti, del commercio di merce contraffatta, della tratta internazionale di esseri umani e conseguente sfruttamento della prostituzione. Il 19 febbraio 2015 a Castel Volturno (CE), Napoli, Frosinone e Latina sono stati eseguiti dieci decreti di fermo del PM emessi dalla Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, nei confronti di altrettanti soggetti, di cui 4 stranieri (indiani, liberiani, ghanesi), responsabili a vario titolo del reato di spaccio di sostanze stupefacenti a Castel Volturno all'interno di un edificio abbandonato. Nel corso delle indagini condotte dai Carabinieri, sono emersi significativi elementi volti a ricondurre a 2 fermati (un liberiano e un nigeriano già tratto in arresto in precedenza) la commissione di un omicidio in Castel Volturno avvenuto il 3 febbraio 2015 ai danni di un transessuale brasiliano. In tale contesto ambientale è stata accertata l'esistenza di rapporti strutturati tra gruppi criminali nigeriani e quelli di criminalità camorristica prevalentemente nella gestione del narcotraffico. Inoltre, si rileva la presenza di bande dedite prevalentemente ai furti e rapine in abitazione costituite da cittadini provenienti dell'est Europa, responsabili di eventi delittuosi connotati da particolare efferatezza. Relativamente alla criminalità diffusa, i reati predatori e il traffico di droga si concentrano, per quanto riguarda la città di Caserta, nei rioni IACP e nei pressi della stazione ferroviaria; relativamente alla provincia, si concentrano nei comuni di Casagiove, San Nicola La Strada, Aversa, Atella, Gricignano d'Aversa, Villa Literno, Casapesenna, Casal di Principe, San Cipriano di Aversa, San Felice a Cancellò, Sessa Aurunca, Santa Maria Capua Vetere. Nei comuni di Castel Volturno, Mondragone, Marcianise, Maddaloni si aggiungono le problematiche relative alle occupazioni abusive di case da parte di immigrati e la prostituzione”.

### **Il contesto interno**

A seguito della disposizione organizzativa n. 1/2019, con cui è stata approvata la nuova macrostruttura del Consorzio, alle dirette dipendenze del Presidente, Pasquale Di Biasio, è posta la Direzione Generale, la cui responsabilità è in capo a Maurizio Desiderio, oltre alle seguenti strutture:

- risk e compliance, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Vincenzo Torrente;
- relazioni esterne, gestito in outsourcing.

Fanno capo alla Direzione Generale:

- la funzione affari generali, la cui responsabilità è attribuita a Giancarlo Giudicianni;
- la funzione gestione operativa, la cui responsabilità è attribuita a Luigi Ferrara;



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- la struttura controllo di gestione, gestito in outsourcing;
- la struttura patrimonio, legale e societario, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Maurizio Desiderio;
- la struttura risorse umane, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Maurizio Desiderio;
- la struttura regulatory, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Pasquale Iadaresta
- la struttura case e facility management, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Maurizio Desiderio.

### **Soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione e relative responsabilità**

I soggetti interessati dalle fasi di predisposizione, attuazione e monitoraggio del piano, ovvero soggetti chiamati a darvi attuazione, che concorrono alla prevenzione della corruzione, mediante compiti e funzioni indicati nella legge e nel Piano Nazionale Anticorruzione sono:

- A) gli Organi di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione e Assemblea Generale)
- B) il Responsabile della prevenzione;
- C) il Direttore Generale, i Dirigenti, il Referente per la prevenzione;
- D) l'Organismo indipendente di valutazione: (avv. Maresca con funzioni di Presidente, Rag. Paolo Conte, dott.ssa Giustina Zagaria);
- E) il Collegio dei Revisori;
- F) tutti i dipendenti dell'amministrazione;
- G) i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

- A) Gli organi di indirizzo politico, come ribadito dal PNA 2019, sono tenuti a:
  - nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, legge n. 190/2012);
  - definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
  - adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, legge n. 190/2012).



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

B) Il Responsabile della prevenzione della corruzione e oggi anche della trasparenza, per i motivi esposti, è stato individuato nella persona del Direttore Generale giusta delibera del CDA n. 2 del 23/01/2020.

### *B1) Compiti e poteri del RPCT*

Alla luce della Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza svolge i seguenti compiti:

- predispone – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il PTPCT e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione;
- segnala all'Organo di indirizzo e all'OIV le "disfunzioni" inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività ivi individuate;
- verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione;
- redige la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC;
- sollecita la nomina del RASA che, nel caso specifico del Consorzio, è identificato nella figura del Direttore Generale Maurizio Desiderio;
- svolge anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza;
- si occupa dei casi di riesame dell'accesso civico: "Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”;

- effettua la segnalazione all’Ufficio di disciplina di cui all’art. 43, co. 5 del d.lgs. n. 33/2013 nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell’amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione ad ANAC dei risultati del monitoraggio.

### *B2) In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi*

Ai sensi dell’art. 15 d.lgs. n. 39/2013, al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni ad ANAC.

A tale proposito è utile ricordare che l’Autorità con le “Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione”, adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, ha precisato che spetta al RPCT “avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell’accertamento delle responsabilità soggettive e dell’applicazione della misura interdittiva prevista dall’art. 18 (per le sole inconferibilità).

Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell’elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all’organo conferente.

All’esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all’art. 18 del d.lgs. n. 39/2013.

Per effetto di tale sanzione, l’organo che ha conferito l’incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.

### *B3) In tema di responsabilità del RPCT*

A fronte dei compiti attribuiti, la legge n. 190/2012 prevede (artt. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.

In particolare, l’art. 12 stabilisce che “In caso di commissione, all’interno dell’amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell’art. 21 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano".

L'art. 14 stabilisce altresì che "In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile [...] risponde ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, [...] nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare".

- C) Le posizioni organizzative e i responsabili di servizio, in qualità di referenti del RPCT provvedono, sotto il coordinamento del Responsabile della prevenzione della corruzione, nell'attività di mappatura dei processi che consenta la individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Questi, nell'ambito dei settori di rispettiva competenza, partecipano al processo di gestione del rischio, concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti; provvedono, inoltre, al monitoraggio delle attività svolte nell'ufficio nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione.

I Funzionari titolari di Posizione Organizzativa, inoltre, con riguardo alle attività considerate a rischio dal presente Piano:

- svolgono attività informativa nei confronti del R.P.C. ai sensi dell'art. 1, comma 9, lett. c, della legge n. 190 del 2012, ogni sei mesi. La relazione è pubblicata per esteso nella Sezione Amministrazione trasparente/corruzione;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C;
- vigilano sull'applicazione dei codici di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione, ai fini dei conseguenti procedimenti disciplinari;
- rischiano di incorrere in responsabilità dirigenziale e disciplinare.

- D) L' Organismo Indipendente di valutazione/Organismo di Vigilanza:

- verifica che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 43 e 44, d.lgs. n. 33/13);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di Comportamento adottato dall'Ente (art. 54 c. 5, d.lgs. n. 165/2001);



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- comunica all'ANAC lo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- attesta il rispetto degli obblighi di pubblicazione.

F) Tutti i dipendenti sono tenuti a:

- osservare le misure previste nel presente Piano;
- segnalare eventuali situazioni di illecito di cui sono venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- segnalare casi personali di conflitto di interessi.

I dipendenti incorrono in responsabilità disciplinare legata alla violazione delle misure di prevenzione e al mancato rispetto del Codice di comportamento.

G) Tutti i soggetti esterni che operano per il conseguimento degli scopi e degli obiettivi del Consorzio, (collaboratori, consulenti, fornitori, etc.) sono tenuti a:

- osservare le misure contenute nel presente Piano;
- segnalare eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione della normativa, in base a quanto previsto dal Regolamento ANAC n. 330 del 29 marzo 2017, compilando il modello ad esso allegato.

### **Contenuto e finalità del documento recante misure di prevenzione della corruzione alla luce della linea guida n. 1134/17**

L'approccio metodologico che ha accompagnato la redazione del Piano triennale della prevenzione della corruzione 2020- 2022 recepisce le novità nella linea guida ANAC n. 1134/17, ribadite dal PNA 2019 "parte V".

In sintonia con le linee guida ANAC n. 1134/17, il Piano contiene una descrizione delle attività a rischio corruzione svolte dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro e la previsione degli strumenti/misure che l'ente intende adottare per la gestione di tale rischio.

La c.d. "mappatura dei processi" è contenuta nella parte III del presente piano.

Alla luce però, delle novità introdotte dall'allegato 1 al PNA 2019 relative al c.d. "nuovo sistema di gestione del rischio", il Consorzio ha provveduto a predisporre la mappatura dei processi allegata al PTPCT 2018-2020 utilizzando i criteri oggi definiti c.d. "indicatori", che consentono di verificare, attraverso l'attribuzione a ciascuno di essi di un valore, il livello di esposizione a rischio del processo di volta in volta preso in considerazione.

Inoltre, proprio in considerazione del cambio di rotta e della scelta suggerita dall'allegato 1 al PNA 2019 di adottare un approccio di tipo qualitativo nella





## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

valutazione del rischio corruttivo che si annida dietro ciascun processo/procedimento amministrativo accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto alla vecchia impostazione che prevedeva l'attribuzione di punteggi sia alla cd. "probabilità di verifica dell'evento corruttivo" individuato che all'impatto che quell'evento avrebbe avuto sull'ente, il Consorzio si impegna, ad aggiornare entro il 31 ottobre 2021 la c.d. "mappatura dei processi" al fine di garantire un progressivo adeguamento al nuovo sistema di gestione del rischio descritto nell'allegato 1 al PNA 2019, che dovrà essere necessariamente messo in atto l'anno prossimo nel PTPCT 2022-2024.

### **L'adozione degli obiettivi strategici**

Il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. n. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

Il d.lgs. n. 97/2016 ha attribuito al PTPCT "un valore programmatico ancora più incisivo".

Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale".

L'ANAC, con la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare "particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione".

Sono stati, per i motivi esposti, declinati i nuovi obiettivi strategici da parte dell'organo di indirizzo politico, di seguito richiamati:

**Obiettivo Trasparenza:** rafforzare le core competences del personale al fine di assicurare una maggiore qualità nella trasparenza dei dati e nell'attuazione delle linee guida sull'accesso generalizzato, non sottacendo la tutela dei dati personali all'indomani del GDPR e d.lgs. n. 101/2018, attraverso processi di formazione mirati a tutto il personale.

**Obiettivo anticorruzione:** riduzione del ricorso alle proroghe del 20% rispetto all'anno precedente e rispetto dei principi comunitari.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

E' fatto obbligo, pertanto, all'organo di indirizzo politico, vigilare sul rispetto e l'attuazione dei precitati obiettivi strategici attraverso un'attività di impulso delle attività del RPCT da una parte e dei capo area e posizioni organizzative dall'altra.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) è un documento programmatico che, previa individuazione delle attività dell'Ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio che si verifichino fenomeni corruttivi e di illegalità in genere, definisce le azioni e gli interventi organizzativi volti a prevenire detto rischio o, quanto meno, a ridurne il livello. Tale obiettivo viene perseguito mediante l'attuazione delle misure generali e obbligatorie previste dalla normativa di riferimento e di quelle ulteriori ritenute utili in tal senso.

Da un punto di vista strettamente operativo, il Piano può essere definito come lo strumento per porre in essere il processo di gestione del rischio nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dall'Ente pubblico.

Il presente piano fa riferimento al triennio 2021 - 2023.

### **La procedura di redazione del piano di prevenzione della corruzione**

Per l'aggiornamento del Piano è stata seguita, una procedura aperta alla partecipazione di interlocutori interni ed esterni all'amministrazione.

All'uopo, dopo l'approvazione, il P.T.P.C. viene adeguatamente diffuso mediante pubblicazione definitiva nel sito istituzionale dell'Ente ("Amministrazione Trasparente" sia nella Sezione Altri contenuti/Corruzione che in quella Disposizioni generali/Atti generali), ed è in tal modo aperto alla consultazione on line da parte di soggetti portatori di interessi, sia singoli individui che organismi collettivi, per la formulazione di eventuali loro osservazioni.

Quelle che perverranno verranno inserite in apposita sezione del P.T.P.C. e serviranno per gli aggiornamenti al Piano in prosieguo.

Il P.T.P.C., inoltre, viene adeguatamente diffuso all'interno dell'Ente mediante inoltre sulla posta elettronica dei dipendenti o consegna a mano nei casi di indisponibilità della stessa; la ricezione dello stesso ne costituisce implicito motivo di conoscenza.

Con le medesime modalità verrà data diffusione degli aggiornamenti annuali del Piano.

### **La gestione del rischio**

L'adozione del PTPC è il mezzo per attuare la gestione del rischio.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio di corruzione. La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. Secondo le indicazioni della l. n. 190/2012, la redazione del PTPC è frutto di un processo, conosciuto come Risk Management, o Gestione del Rischio, capace di individuare, mappare e valutare il rischio corruttivo cui un Ente è potenzialmente o concretamente esposto e per il quale necessita di specifiche misure di correzione e prevenzione contestualizzate nella realtà in cui lo stesso opera. In tal senso, il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere finalizzato alla:

- individuazione della totalità degli eventi rischiosi, il cui verificarsi incide sulla realizzazione delle attività poste in essere dell'Ente e genera delle conseguenze di diversa natura;
- identificazione del grado di esposizione di un Ente al rischio corruttivo.

Risulta, allora, indispensabile l'utilizzo di una metodologia capace di intercettare e valutare in maniera corretta il grado di esposizione dell'amministrazione al rischio.

Il processo di gestione del rischio definito nel presente piano è il frutto delle indicazioni metodologiche e dei suggerimenti presenti nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Per tali motivi, il Consorzio ha provveduto a rifare la mappatura dei processi, scegliendo come oggetto di analisi, ai fini della valutazione del rischio, il processo analizzato nel suo complesso, provvedendo ad utilizzare solo alcuni degli indicatori considerati nel precitato allegato e di seguito riportati, al fine di ottenere un giudizio sintetico sul livello di esposizione a rischio di ciascun processo e individuare le misure di prevenzione da applicare, impegnandosi, poi entro il 31 ottobre 2021 a completare l'analisi sul livello di esposizione a rischio dei processi mappati, in modo da avere, poi, nel PTPCT 2022-2024 una visione completa dei processi attivi nell'Ente ed una valutazione altrettanto completa dei rischi, ma soprattutto delle misure di prevenzione descritte nel piano che dovranno essere implementate.

Tale processo comprende le seguenti fasi:

- a) mappatura dei processi attuati dall'amministrazione;
- b) valutazione del rischio per ciascun processo;
- c) trattamento del rischio.

Per mappatura dei processi si intende la ricerca e descrizione dei processi attuati all'interno dell'Ente al fine di individuare quelli potenzialmente a rischio di corruzione, secondo l'accezione ampia contemplata dalla normativa e dai P.N.A..



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

Essa è riportata in unica griglia nella parte III del presente documento, insieme alla indicazione delle misure di prevenzione che il Consorzio intende attuare e dei soggetti responsabili della loro attuazione.

In base all'allegato 1 al PNA 2019, tale attività consiste appunto nella individuazione dei processi e soprattutto nello stabilire l'unità di analisi (il processo). Dopo aver identificato i processi, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi. Il Tutto è destinato a confluire in una rappresentazione grafica che rispetto al passato si caratterizza per un approccio qualitativo basato su criteri, oggi definiti "indicatori" che consentono di pervenire ad una valutazione complessiva e ad un giudizio sintetico sul livello di esposizione a rischio di un processo.

L'art. 1 co. 16 della l. 190/2012 individua le attività che devono essere obbligatoriamente sottoposte a valutazione e monitoraggio del rischio. Nella griglia, per quest'anno, il Consorzio ha provveduto a descrivere i processi compresi nelle 4 aree a rischio corruzione indicate dalla legge. Si impegna, però, nel triennio 2021-2024, a mappare tutti i processi attivi nell'Ente.

### **La valutazione del rischio**

Si articola in tre fasi:

1. l'identificazione;
2. l'analisi e
3. la ponderazione

#### *1. L'identificazione del rischio*

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione. L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi. L'identificazione degli eventi rischiosi porta alla creazione del c.d. "registro dei rischi" collegati all'oggetto di analisi scelto dal Consorzio che è il processo nel suo complesso.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

### 2. *L'analisi del rischio*

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

L'analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto definito nella fase precedente: processo o sua attività; nel caso del Consorzio, la scelta è ricaduta sul processo considerato nel suo complesso.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

- a. scegliere l'approccio valutativo,
- b. individuare i criteri di valutazione
- c. formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

#### *a) Scelta dell'approccio valutativo*

Come precisato nell'allegato 1 al PNA 2019, l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto.

Considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), l'ANAC suggerisce di utilizzare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

#### *b) Individuazione dei criteri di valutazione*

Coerentemente all'approccio qualitativo suggerito nel presente allegato metodologico, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti.

Di seguito si riportano alcuni indicatori:

- o discrezionalità: il processo è discrezionale?



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- rilevanza esterna: il processo produce effetti diretti all'esterno dell'Ente?
- valore economico: qual è l'impatto economico del processo?
- impatto organizzativo: il processo richiede la collaborazione di più uffici o amministrazioni?
- impatto economico: nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei Conti a carico di dipendenti o sentenze di risarcimento del danno in favore dell'Ente per la medesima tipologia di evento corruttivo descritto?

**NB:** Sarà, poi, necessario attribuire a ciascun indicatore un valore compreso tra "nullo, basso, medio, alto" e la misurazione del valore attribuito a ciascun criterio consentirà di svelare il livello di esposizione a rischio del processo mappato.

Una volta dato il giudizio sintetico motivazionale sul livello di esposizione a rischio dei processi, per ciascuno di essi vanno indicate le misure che si intendono attuare.

### 3. La ponderazione del rischio

Tale fase ha l'obiettivo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi.

### **Il trattamento del rischio**

La fase di trattamento del rischio è il processo finalizzato a intervenire su quelli emersi, attraverso l'introduzione di apposite misure di prevenzione e contrasto. Il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta e si programmano le modalità della loro attuazione.

Tali misure possono essere classificate sotto diversi punti di vista. Una prima distinzione è quella tra:

- "*misure comuni e obbligatorie*" o legali (in quanto è la stessa normativa di settore a ritenerle comuni a tutte le pubbliche amministrazioni e a prevederne obbligatoriamente l'attuazione a livello di singolo Ente);



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- o "misure ulteriori" ovvero eventuali misure aggiuntive individuate autonomamente da ciascuna amministrazione. Esse diventano obbligatorie una volta inserite nel P.T.P.C.

Di seguito vengono esplicate le misure di prevenzione della corruzione c.d. obbligatorie richiamate nel PNA 2019

MISURA DI CONTRASTO	CODICE IDENTIFICATIVO MISURA
Adempimenti relativi alla trasparenza	M01
Codici di comportamento	M02
Monitoraggio dei comportamenti in caso di conflitto di interessi	M03
Inconferibilità - incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali	M04
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ( <i>pantouflage - revolving doors</i> )	M05
<i>Whistleblowing</i>	M06
Patto di integrità	M07
Formazione	M08
Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione.	M09

### **Analisi delle misure di prevenzione obbligatorie della corruzione**

#### *M1) Misura relativa alla trasparenza*

La "trasparenza amministrativa" disciplinata, in particolare, dal D.Lgs. n. 33/2013, rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Sotto tale profilo, infatti, essa consente:

1. la conoscenza dall'esterno del responsabile di ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, di ciascun settore di attività



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

dell'amministrazione e quindi, conseguentemente, la responsabilizzazione dei funzionari interessati;

2. la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e quindi la possibilità di verificare se ci sono "blocchi" anomali del procedimento stesso;
3. la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e di conseguenza se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie.

La misura in oggetto si sostanzia, in particolare, nella pubblicazione di una pluralità di dati e di informazioni (di cui al d.lgs. n. 33/2013) relativi all'attività posta in essere dall'Ente.

Considerata la ratio della misura, ossia quella di garantire l'accesso alle informazioni dell'amministrazione finalizzata all'esercizio di un controllo sociale da parte della comunità di riferimento, essa può ritenersi trasversale a tutta l'organizzazione ed è ritenuta adottabile nella quasi totalità dei processi mappati.

Ne consegue, pertanto, che la misura, pur nell'uguale definizione delle fasi, per la sua attuazione si declina in maniera differente a seconda del processo considerato, in termini di dati oggetto di pubblicazione e di aggiornamento.

Ruolo fondamentale, al fine dell'attuazione di tale misura, viene ricoperto dal Responsabile della prevenzione della corruzione ed oggi anche della trasparenza, il quale ha il compito di:

- effettuare controlli sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, al nucleo di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'U.P.D. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità.

Nel rispetto delle prescrizioni contenute nella Delibera n. 1310/2016, al fine di evitare di incorrere in sanzioni, vengono indicati nel presente PTPCT, nella sezione dell'"anticorruzione" e replicati, in particolare, nella sezione relativa alla "trasparenza", i nominativi dei soggetti Responsabili ed i loro uffici competenti a garantire il flusso di informazioni costante ai fini della attuazione della disciplina della trasparenza.

Ogni responsabile è altresì nominato responsabile delle pubblicazioni per i servizi di propria competenza, nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'Allegato 1 – par. C3-





## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

del PNA 2013 e nella Delibera n. 1310/2016. Al tempo stesso ognuno è delegato all'accesso civico, per atti del proprio settore.

In particolare, il RPCT verificherà l'attuazione degli adempimenti di trasparenza con cadenza semestrale; provvederà ad adottare il Regolamento sull'accesso civico e la relativa modulistica aggiornata al GDPR n. 679/16 e al d.lgs. n. 101/18; curerà, altresì, l'attivazione di un registro informatico per monitorare le istanze di accesso entro e non oltre il 31 ottobre 2021.

**NB:** Il RPCT curerà, altresì, la riproposizione di una circolare sulla c.d. "tempestività degli obblighi di pubblicazione" entro e non oltre il mese di giugno 2021, in modo da risolvere una delle problematiche evidenziate dall'Autorità nel PNA 2018 in relazione al d.lgs. n. 33/13.

Di seguito, pertanto, sono riportati tutti i nominativi dei responsabili di ciascun settore, in ordine alla pubblicazione di dati e documenti finalizzati alla trasparenza, che, come dianzi detto, verranno altresì menzionati nella sezione del presente documento, dedicata della Trasparenza Amministrativa, e segnatamente:

- Direttore Generale: Maurizio Desiderio
- Responsabile Funzione Affari Generali: Giancarlo Giudicianni
- Responsabile Funzione Gestione Operativa: Luigi Ferrara

### *M02) Il codice di comportamento*

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione molto importante al fine di orientare in senso legale ed eticamente corretto lo svolgimento dell'attività amministrativa. L'articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della l. 190/2012, dispone che la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. E' intenzione del Consorzio integrare il codice etico, adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/01, al fine di includere l'analisi di comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione entro e non oltre il mese di ottobre 2021 e, in ogni caso, subito dopo l'entrata in vigore della nuova linea guida ANAC relativa all'adozione del codice di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni ed enti assimilati ad oggi ancora in consultazione.

### *M03) Misura relativa alla dichiarazione connessa al conflitto di interessi*



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi.

La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente.

Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

Il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Esso è stato affrontato dalla l. n. 190/2012, con riguardo sia al personale interno dell'amministrazione/ente sia a soggetti esterni destinatari di incarichi nelle amministrazioni/enti, mediante norme che attengono a diversi profili quali:

- a) l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;
  - b) le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39;
  - c) l'adozione dei codici di comportamento;
  - d) il divieto di pantouflage (cfr. infra § 1.8. "Divieti post-employment");
  - e) l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.
- a) In merito all'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi, si evidenzia che con l'art. 1, co. 41, della l. n. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse. Tale disposizione, contenuta all'art. 6-bis "conflitto di interessi" della l. n. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni;
  - b) La materia del conflitto di interessi è, inoltre, trattata nel Regolamento recante il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sopra citato. In particolare, l'art. 6 rubricato "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi" prevede per il dipendente l'obbligo di



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

comunicare al dirigente, all'atto di assegnazione all'ufficio, rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti. La comunicazione del dipendente riguarda anche i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il dipendente è tenuto a specificare, altresì, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate. L'art. 6 stabilisce inoltre per il dipendente l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. L'art. 7 del codice di comportamento contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi e una norma di chiusura di carattere generale riguardante le "gravi ragioni di convenienza" che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c.. Più nel dettaglio l'art. 7 dispone che «il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza». Ciò vuol dire che, ogni qual volta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una comunicazione tempestiva al responsabile dell'ufficio di appartenenza che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto. Il d.P.R. n. 62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14 rubricato "Contratti ed altri atti negoziali" che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopra citato. In particolare, il comma 2 dell'art. 14 dispone l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Il dipendente si "astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio". Sebbene la norma sembri configurare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

dirigente/superiore gerarchico che decide sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.P.R. 62/2013.

**NB:** Si rammenta, peraltro, che uno specifico obbligo di informazione a carico del dipendente è previsto nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione.

La segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. n. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente.

Tale valutazione in capo al dirigente o al superiore gerarchico circa la sussistenza di un conflitto di interessi, appare necessaria anche nella fattispecie di cui all'art. 14, sebbene la norma sembri prevedere un'ipotesi di astensione automatica.

L'Autorità ha, inoltre, fornito alcune indicazioni operative di seguito elencate:

- Nei casi in cui il funzionario debba astenersi, tale astensione riguarda tutti gli atti del procedimento di competenza del funzionario interessato (cfr. delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018).
- L'Autorità ha anche prospettato la possibilità di considerare un periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica. Tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, nel PNA 2019, l'Autorità ha ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, sia utilmente applicabile anche per valutare l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi (cfr. Delibera n. 321 del 28 marzo 2018).
- In tema di imparzialità dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale o di selezione per il conferimento di incarichi, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dei principi generali in materia di astensione



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

e ricusazione del giudice (artt. 51 e 52 c.p.c.), applicabili anche nello svolgimento di procedure concorsuali, si è ritenuto che la situazione di conflitto di interessi tra il valutatore e il candidato presuppone una comunione di interessi economici di particolare intensità e che tale situazione si configura solo ove la collaborazione presenti i caratteri di stabilità, sistematicità e continuità tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale (cfr. delibera n. 209 del 1 marzo 2017, delibera n. 384 del 29 marzo 2017 e delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018).

Per tali motivi, alla luce dei suggerimenti contenuti nel nuovo PNA, il Consorzio ritiene opportuno prevedere:

- la predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi per il dipendente;
- l'inserimento in tutte le determinazioni e deliberazioni di una clausola di stile sul conflitto di interessi, ricavata dall'art. 6 bis l. n. 241/90.

Riguardo poi al conferimento di incarichi a consulenti o collaboratori, la verifica della insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del conferimento dell'incarico di consulente risulta coerente con l'art. 2 del d.P.R. n. 62 del 2013, laddove è stabilito che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 estendono gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento (e dunque anche la disciplina in materia di conflitto di interessi), per quanto compatibili, anche a tutti i collaboratori o consulenti, a qualunque titolo e qualunque sia la tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

All'uopo, il Consorzio ritiene opportuno puntare:

- sulla predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- sul rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- sull'aggiornamento, (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- sulla previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- sul controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001 almeno ogni 6 mesi.

### *M04) Misura relativa alle dichiarazioni di inconferibilità ed incompatibilità*

I concetti di inconferibilità ed incompatibilità sono indicati nella disciplina speciale (d.lgs. n. 39/13), intendendosi:

- per "inconferibilità" la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi dirigenziali o di vertice amministrativo a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ovvero a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;
- per "incompatibilità" l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Con delibera n. 833/2016 l'ANAC ha regolamentato il procedimento sanzionatorio che il RPCT è tenuto ad aprire nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico, che rischia, previo accertamento del dolo o della colpa, una sanzione inibitoria pari al divieto di conferire per 3 mesi incarichi dello stesso tipo di quello rispetto al quale è emersa, nonostante la dichiarazione di insussistenza, una causa di inconferibilità. La contestazione va fatta anche a colui che ha reso la dichiarazione per verificarne la buona o mala fede.

In caso di mancate contestazioni, l'ANAC avoca a sé i poteri del RPCT e quest'ultimo è tenuto ad attenersi negli adempimenti a quanto indicato dall'ANAC, con il rischio di incorrere in contestazioni di carattere penale per non aver fatto le dovute contestazioni.

Si fa inoltre presente che l'Autorità, a seguito dell'attività di vigilanza e consultiva svolta in materia di inconferibilità e incompatibilità, ha rilevato alcune incongruenze o anomalie, formalizzate negli atti di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 1 del 18 gennaio 2017 e n. 3 del 7 febbraio 2019, concernente la nozione di "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico" ai sensi dell'art.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013 ed ha sollecitato un intervento al legislatore volto a:

- eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette;
- estendere la disciplina dell'inconferibilità a tutte le posizioni negli organi di governo, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati);
- estendere la disciplina dell'inconferibilità alla figura del direttore generale.

Per quanto concerne la valutazione delle deleghe gestionali dirette in capo al presidente, l'Autorità, con la delibera n. 373 dell'8 maggio 2019, ha avuto modo di chiarire che, nell'ambito degli enti pubblici ed enti privati in controllo pubblico, l'incarico di presidente è suscumbibile nella definizione di «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», di cui all' art. 1, co. 2 lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 allorquando lo stesso sia dotato di deleghe gestionali dirette.

In merito, anche se lo statuto non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al presidente, laddove al consiglio di amministrazione siano conferiti poteri gestori, anche il presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.126 dell'11.01.2018).

Al contrario, per escludere che il presidente sia titolare di deleghe gestionali dirette, non è sufficiente che i poteri gestori siano attribuiti al direttore generale o a figure assimilate mediante delega o procura, essendo tali atti, per loro natura, temporanei, revocabili e attribuiti intuitu personae.

È stato in merito precisato che solo un'apposita previsione statutaria sui poteri del direttore generale o figure assimilate determina un assetto di governo societario stabile e continuativo (delibera n. 373 dell'8 maggio 2019).

Per tali motivi, nel caso particolare delle società pubbliche, per gli amministratori, come definiti dall' art 1 c. 2 lett. l) le condizioni ostative al conferimento sono specificate dalle seguenti disposizioni del d.lgs. n. 39/13: art. 3 c. 1 lett. d) e art. 7; per i dirigenti, invece, si applica l'art. 3 c. 1 lett. c) cui va aggiunta, in caso di società in controllo pubblico "indiretto", anche l'ipotesi contemplata dall'art. 11 c. 11 del d.lgs. n. 175/16.

Le situazioni di incompatibilità per gli amministratori, sono indicate negli artt. 9, 11 e 13 del d.lgs. n. 39/13; per i dirigenti trova applicazione l'art. 12, relativo all'incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

A queste ipotesi di incompatibilità si aggiunge quella prevista dall'art. 11 c. 8 del d.lgs. n. 175/2016, in base al quale, "Gli amministratori della società in controllo pubblico non possono essere dipendenti della amministrazione pubblica controllante o vigilante.

Qualora siano dipendenti della controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al c. 6, hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza".

Tra le misure messe in atto dal Consorzio per dare concreta attuazione al decreto, si segnala l'adozione di modulistica ad hoc che viene richiesta ai destinatari della normativa all'atto del conferimento dell'incarico, come condizione legale di efficacia del contratto e annualmente entro il 30 luglio al fine di verificare l'insorgere di situazioni di incompatibilità, al fine di verificare la concreta attuazione della misura nell'Ente.

### *M05) Attività successiva alla cessazione del rapporto*

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. n. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).





## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

La disciplina sul divieto di pantouflage si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001. Si evidenzia che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la ratio della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo.

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di pantouflage è stato ulteriormente definito.

L'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'Ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Si è inteso così estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo.

Altro profilo che risulta importante precisare riguarda il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali, presupposto per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie.

Per "poteri autoritativi e negoziali" si intendono i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la P.A., i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti sono nulli; ai soggetti privati che li hanno conferiti o conclusi è vietato di contrattare con la P.A. interessata per 3 anni successivi e sono tenuti a restituire compensi eventualmente percepiti.

Per tali motivi, negli atti di gara è inserito:



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- 1) l'obbligo di autocertificazione, da parte dei concorrenti di non avere stipulato rapporti di collaborazione/lavoro dipendente con ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali nei loro confronti. L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. n. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici;
- 2) analogo obbligo dovrà essere previsto dai Dirigenti, con apposita clausola da inserire nei contratti stipulati;
- 3) è intenzione del Consorzio inserire, in via del tutto innovativa, in linea di continuità con le previsioni contenute nel PNA 2018, la seguente ed ulteriore misura di prevenzione:
  - o "l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma".

**NB:** Con la sentenza n. 7411/19 il Consiglio di Stato, dopo aver ribadito la competenza dell'ANAC in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di pantouflage previste dall'art. 53, c. 16-ter, del d.lgs. n. 165/01, ne ha riconosciuto anche i poteri sanzionatori (comunicato ANAC del 30 ottobre 2019).

Pertanto, al fine di garantire la concreta applicazione della misura, il Consorzio si impegna a predisporre una nota ad hoc entro e non oltre il mese di giugno 2021 per dare concreta attuazione alla misura.

### *M06) Misura relativa alla tutela del segnalatore anonimo*

Il 2017 si è concluso con l'entrata in vigore della l. n. 179/17, con la quale sono state introdotte "disposizioni per la tutela delle segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di lavoro pubblico - privato".

Si tratta del primo vero testo legislativo che si è occupato del problema di bilanciare gli interessi in gioco:

- la reputazione dei soggetti segnalati contro il rischio di accuse strumentali;
- la necessità di garantire la riservatezza del segnalante e la tutela contro atti ritorsivi;
- l'interesse pubblico all'emersione del wrongdoing.

La legge si struttura in tre articoli: il primo dedicato all'ambito pubblico e detta modifiche all'art. 54 bis d.lgs. n. 165/01, il secondo introduce la tutela del whistleblower nel settore privato, inserendo disposizioni ad hoc nel d.lgs. n. 231/01 il



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

terzo si occupa di integrare la disciplina sul segreto d'ufficio, aziendale, professionale scientifico e industriale.

Mentre nel settore pubblico la l. n. 179/17 ha modificato e ampliato una disciplina già esistente in materia, nel settore privato ha introdotto ex novo le tutele per i dipendenti o collaboratori finora mai previste.

E' possibile scorgere delle differenze rispetto alla disciplina pubblicistica:

- l'adozione dei MOG non è un obbligo a carico dell'Ente, ma un meccanismo facoltativo che consente di escludere o limitare la responsabilità al verificarsi dei reati contemplati dal d.lgs. n. 231/01;
- la protezione si applica sia ai soggetti apicali che sottoposti;
- l'oggetto della segnalazione è rappresentato dalle condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/01 e, quindi, dei reati elencati negli artt. 24 e 25 – terdecies e dalle violazioni del MOG della società di cui il lavoratore è venuto a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

**NB:** Restano esclusi reati non espressamente contemplati come per esempio quelli previdenziali o tributari.

In particolare, sono stati aggiunti 3 nuovi commi all'art. 6 del d.lgs. n. 231/01 (2 bis, 2 ter e 2 quater), che prevedono la necessità di integrare i MOG idonei a prevenire reati con le misure di salvaguardia a favore dei whistleblower. Il sistema di W. introdotto dal d.lgs. n. 231/01 prevede:

- a) uno o più canali che consentano ai soggetti di cui all'art. 5 c. 1, lett. a) e b) di presentare segnalazioni circostanziate di condotte illecite su elementi di fatto precisi e concordanti o su violazioni del MOG, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte. Tali canali dovranno garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;
- b) l'espresso divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti nei confronti del segnalante per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione;
- c) l'adozione di sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

Non solo, ma il legislatore ha fissato alcune norme inderogabili a tutela del segnalante:

- in primo luogo è stato previsto che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante può essere denunciata all'Ispettorato del lavoro, per i



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

provvedimenti di competenza, sia direttamente dal segnalante che dalla propria organizzazione sindacale (art. 6 c. 2 ter, d.lgs. n. 231/01);

- il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono considerati, altresì, nulli:
  - o il mutamento di mansioni ai sensi dell'art. 2103 c.c.;
  - o ogni altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

Anche nel privato, è onere del datore di lavoro dimostrare che le sanzioni disciplinari, i demansionamenti, i licenziamenti, i trasferimenti e ogni altra misura con effetti negativi siano fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.

La tutela del W. riguarda anche l'onere della prova in un eventuale giudizio; infatti "è onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari o a demansionamenti, licenziamenti, ecc. dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa" (art. 6 c. 2 quater, d.lgs. n. 231/01).

La tutela del segnalante culmina poi nella previsione di cui all'art. 3 della l. n. 179/17 a cui si deve l'introduzione di un'ipotesi di esenzione da responsabilità per il dipendente che abbia rivelato notizie coperte dall'obbligo del segreto di cui agli articoli:

- 326 c.p., riguardante la rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio;
- 622 c.p., riguardante la rivelazione di segreto professionale;
- 623 c.p., riguardante la rivelazione di segreti scientifici o industriali;
- 2105 c.c., riguardante l'obbligo di fedeltà.

Tale previsione conferma la priorità al perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche e private e alla prevenzione e repressione delle condotte illecite, ciò solo, però, nel caso in cui la segnalazione venga effettuata nelle forme e nei limiti di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 231/01.

La l. n. 179/17 è il primo esempio di legge italiana a carattere generale sul whistleblowing.

Il Consorzio, al fine di dare concreta attuazione alla legge, ha deciso di accreditarsi sulla piattaforma ANAC

Si segnala, infine, che il Parlamento Europeo, il 07/10/2019, ha approvato la nuova direttiva sul whistleblowing destinata ad essere recepita in Italia entro dicembre 2021.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

### *M07) Il patto di integrità*

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, co. 17, della l. n. 190/2012, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto.

La Corte di Giustizia Europea nella sentenza C-425/14 ha affermato che la previsione dell'obbligo di accettazione di un protocollo di legalità appare idonea a rafforzare la parità di trattamento e la trasparenza nell'aggiudicazione di appalti. Inoltre, poiché tale obbligo incombe su qualsiasi candidato od offerente indistintamente, lo stesso non viola il principio di non discriminazione.

Di qui, la precisazione dell'ANAC nel PNA 2019, in ordine al fatto che i patti di integrità potrebbero essere utilizzati per rafforzare alcune prescrizioni, in particolare, costringere i privati al rispetto dei codici di comportamento dell'Ente, del divieto di pantouflage e della disciplina sul conflitto di interessi.

Nelle linee guida adottate dall'Autorità con la delibera n. 494/2019 sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, l'ANAC ha, infatti, suggerito l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interesse rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

la comunicazione di qualsiasi conflitto di interesse che insorga successivamente alla dichiarazione originaria.

È stata evidenziata, altresì, l'opportunità di prevedere, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti.

Per tali motivi, il Consorzio si impegna ad adottare il Patto di Integrità entro e non oltre il 31 ottobre 2021.

### *M08) Formazione*

La l. n. 190/2012 prevede che il Responsabile per la prevenzione della corruzione definisca procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo.

La formazione in tema di anticorruzione prevede uno stretto collegamento tra il piano triennale di formazione e il P.T.P.C.

La formazione costituisce elemento basilare e ruolo strategico nella qualificazione e mantenimento delle competenze, considerata come misura essenziale tanto dal PNA 2015 quanto dalla Deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 (PNA 2016).

Trattandosi di formazione obbligatoria non rientra nei limiti di spesa previsti dall'art. 6, comma 13, del d.l. n. 78/2010 come confermato dalla giurisprudenza contabile della Corte Conti Emilia Romagna – Deliberazione n. 276/2013 (ex multis Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia n. 106/2012).

Il Consorzio si impegna ad adottare un piano di formazione annuale entro giugno 2021 e a focalizzare l'attenzione su percorsi formativi tesi all'approfondimento dei problemi di coordinamento tra la disciplina sulla trasparenza e la nuova privacy a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 101/18, decreto di adeguamento del Codice Privacy al Reg. UE 2016/679 oltre che sulle novità introdotte dalla c.d. legge "spazza corrotti" in materia di anticorruzione, dal decreto milleproroghe (d.l. n. 162/2019) e della legge di bilancio per il 2020 in materia di trasparenza.

### *M09) Rotazione ordinaria e straordinaria del personale*

La rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività,



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

L'ambito soggettivo di applicazione della rotazione va identificato con riguardo sia alle organizzazioni alle quali essa si applica, sia ai soggetti interessati dalla misura. Con riferimento alle organizzazioni, ai sensi dell'art. 1, co. 59, della l. n. 190/2012, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Pur in mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla rotazione negli enti di diritto privato a controllo pubblico e negli enti pubblici economici, l'Autorità ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l'adozione da parte dei suddetti enti di misure di rotazione come già, peraltro, indicato nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

La scelta di misure in alternativa alla rotazione, non può che ricadere o sulla c.d. "articolazione degli uffici", basata su meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria o sulla c.d. "segregazione delle funzioni" con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a:

- a) svolgimento di istruttorie e accertamenti;
- b) adozione di decisioni;
- c) attuazione delle decisioni prese;
- d) effettuazione delle verifiche.



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni, nelle aree a più elevato rischio di corruzione, è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, comma 5, lettera b), della l. n. 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC «procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari». Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 10, lettera b) della medesima legge, il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, «l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione».

Questo tipo di rotazione, definita "ordinaria" è da tenere ben distinta dalla rotazione "straordinaria", già prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. "Testo Unico sul pubblico impiego" (art. 16, comma 1, lettera l-quater), che prevede, infatti, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni illeciti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

Dalla disposizione si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva ad altro servizio. Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area/ufficio in cui si sono verificati i fatti oggetto di procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'Ente e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito.

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, l'ANAC ha adottato la recente delibera 215/2019, recante «Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater,





## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

del d.lgs. n. 165 del 2001» e fa, poi, il punto su alcuni aspetti collegati all'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria non del tutto chiari, quali:

- a) ambito soggettivo;
- b) ambito oggettivo e, quindi, l'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- c) momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

a) ambito soggettivo:

Come chiarito dall'Autorità, l'istituto trova applicazione a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'Amministrazione: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato o con contratti a tempo determinato.

Riguardo agli incarichi amministrativi di vertice, di fatto sarà impossibile applicare la misura della rotazione trattandosi di incarichi fiduciari, per cui, se dipendente si apre la strada dell'aspettativa o la messa in disponibilità con conservazione del trattamento economico; invece, per coloro che non sono dipendenti scatta la revoca dell'incarico e la risoluzione del contratto.

b) ambito oggettivo e reati presupposto

L'ANAC sottolinea come l'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001 sia lacunoso, ribadendo che, a differenza del "trasferimento a seguito di rinvio a giudizio" disciplinato dall'art. 3, co. 1, della l. n. 97 del 2001, nel caso della "rotazione straordinaria" il legislatore non individua gli specifici reati, presupposto per l'applicazione dell'istituto, ma genericamente rinvia a "condotte di tipo corruttivo", salvo poi rinviare ad una linea guida di prossima uscita che dovrebbe sciogliere una serie di dubbi sul punto.

c) tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria

L'art. 16, co. 1, lettera l-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, sul punto, richiama la fase di "avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi", senza ulteriori specificazioni (a differenza dell'art. 3 della legge n. 97 del 2001 che prevede il trasferimento del dipendente a seguito di "rinvio a giudizio").

Per tali motivi, l'Autorità ritiene che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.". Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

La ricorrenza di detti presupposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo, impongono in via obbligatoria l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto, con riferimento a "condotte di natura corruttiva".

Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.

Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento.

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale.

In virtù delle previsioni contenute nella delibera in cui prevede che il momento dell'applicazione della misura della rotazione debba coincidere con l'iscrizione del soggetto nel registro delle notizie di reato, in quanto con tale atto prende avvio il procedimento penale ed in considerazione del fatto che al registro possono accedere solo l'autore del reato, la persona offesa ed i relativi difensori, l'Autorità raccomanda alle Amministrazioni di inserire nei propri codici di comportamento il dovere in capo ai dipendenti coinvolti in procedimenti penali di comunicare immediatamente l'avvio.

Per l'ANAC, quindi, l'Ente è tenuto ad adottare un provvedimento che disponga l'applicazione della misura o la conferma dell'incarico in attesa degli esiti del procedimento penale.

Se, però, ci si sofferma sulle modifiche apportate dalla l. n. 3/2019 c.d. legge "spazza corrotti", colpisce che la linea guida nulla dice al riguardo, soprattutto sui suoi effetti a cascata che hanno interessato proprio la misura della rotazione straordinaria.

Se si parte, infatti, dal considerare le modifiche apportate da questa legge sul regime delle pene accessorie, si comprende come la linea guida non risolve di fatto il problema dell'applicazione della misura in esame.

La norma che è stata modificata ed è oggetto di interesse è l'art. 317 bis c.p..

Sino ad oggi, infatti, i piani di prevenzione della corruzione hanno previsto due forme differenti di rotazione del personale:



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- a) quella ordinaria, introdotta dalla l. n. 190/12 ed oggetto di programmazione volta a prevenire fatti di reato nelle aree di rischio corruttivo per evitare il cristallizzarsi delle c.d. "rendite di posizione";
- b) quella straordinaria, già prevista dall'art. 16 c. 1, lett. l-quater, che veniva attivata al verificarsi di fatti di reato.

Era rimessa all' autonomia organizzativa della P.A. la fissazione delle modalità di attuazione ed esecuzione delle rotazioni.

La maggior parte degli Enti, infatti, aveva nei propri piani stabilito le condizioni al verificarsi delle quali opera la c.d. "rotazione straordinaria" ovvero:

- in maniera immediata, nelle ipotesi di rinvio a giudizio ai sensi dell'art. 429 c.p.p. per i reati contro la P.A. di cui al Titolo II, Capo I del c.p., richiamati dal d.lgs. n. 39/13 nonché dal d.lgs. n. 235/12;
- o a seguito di un provvedimento cautelare restrittivo di limitazione della libertà personale indicato nel libro IV del c.p.p.;
- o di una sentenza di condanna all'esito di un procedimento penale, anche speciale, deflattivo indicato nella parte seconda, libro VI, titolo I,II,III,IV,V del c.p.p., per le fattispecie di reato previste nel libro II, Titolo II del c.p. rubricato "delitti contro la P.A." e per i reati richiamati dal d.lgs. n. 235/12.

In tutti questi casi, scattava la revoca dell'incarico dirigenziale e, laddove possibile si assegnava il dirigente e/o il dipendente ad altra area non di rischio in attesa della definizione del processo penale definitivo, dal momento che l'assoluzione in Appello o in Cassazione avrebbe consentito al funzionario condannato in primo grado di ritornare al lavoro.

Le assegnazioni temporanee erano, di fatto, previste nei piani anticorruzione.

L'avvento della legge stravolge nella sostanza l'impalcatura del piano nella parte relativa alla rotazione straordinaria nella ipotesi di condanna superiore a due anni, se si considera che la nuova legge, da un lato dice che se il dipendente viene condannato con una pena superiore a due anni è sospeso ipso-iure dalla legge, dall'altro non specifica di che tipo di sentenza di tratta (I grado o definitiva); si comprende come, di fatto, queste lacune normative hanno finito per restringere il campo di applicazione della misura da parte delle pubbliche amministrazioni in senso lato.

Per i motivi esposti, di conseguenza, la misura della rotazione trova applicazione:

- solo per la fase di mezzo tra il rinvio a giudizio o l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (come sostenuto dall'ANAC) e la sentenza di condanna di primo grado;



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- è rimodulata dal legislatore quella successiva alla condanna sotto i due anni, laddove non trova applicazione la pena accessoria;
- è cancellata l'applicazione della misura per le ipotesi di condanna sopra due anni, in considerazione del fatto che, in base alla c.d. legge "spazza corrotti" il dipendente è, come chiarito in precedenza, sospeso ipso-iure.

Per i motivi esposti, al Consorzio spetterà, nei casi di rinvio a giudizio e fino alla sentenza di primo grado per i reati indicati nella l. n. 3/2019, decidere se adottare un provvedimento di conferma della fiducia fino alla sentenza di primo grado o di revoca della fiducia e, in quest' ultimo caso, si procederà ad applicare la misura della rotazione.

### **Monitoraggio delle misure di prevenzione obbligatorie della corruzione**

Alla luce delle indicazioni contenute nel PNA 2017, che puntava proprio sull'attività di verifica delle misure di prevenzione descritte nei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il RPCT, in virtù delle precisazioni contenute anche nell'allegato 1 al PNA 2019, si impegna a predisporre note ad hoc su ciascuna delle misure di prevenzione descritte, al fine di garantire un'attenta verifica in termini di efficacia delle stesse, in modo da addivenire ad un loro annuale riesame.



CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

## PARTE II^ - Sezione trasparenza

La riforma della normativa sulla trasparenza operata con il d.lgs. n. 97/2016, che ha modificato parte del d.lgs. n. 33/2013 e della l. n. 190/2012, mira ad introdurre in Italia un vero e proprio Freedom of Information Act (FOIA), in analogia a quanto fatto nei Paesi del Nord Europa ed anglosassoni, richiedendo un profondo ripensamento delle modalità operative e mettendo la trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione al centro della propria attività.

L'elemento più rilevante della riforma, tale da indurre le amministrazioni a modificare organizzazione e comportamenti, consiste nel c.d. ampliamento per quanto concerne i casi di ricorso all'accesso civico, che diviene diritto di ogni cittadino di pretendere la pubblicazione nei siti istituzionali degli atti e delle informazioni da rendere obbligatoriamente pubblici e ottenere gratuitamente l'accesso a dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'art. 2 bis, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (art. 2 c. 1, d.lgs. n. 33/13).

Ne deriva che, le società pubbliche, nei limiti indicati dall'art 2 bis, sono tenute ad attuare la disciplina sulla trasparenza, sia attraverso la pubblicazione on-line all'interno del proprio sito sia garantendo l'accesso civico "semplice" e "generalizzato" a dati, documenti detenuti dalla società e relativi all'organizzazione e all'attività svolte. A tal proposito, il Consorzio, in considerazione delle indicazioni contenute nella linea guida ANAC n. 1309/16 in tema di accesso civico, continuerà ad adottare un Regolamento che consente di distinguere le tre tipologie di accesso di cui ad oggi può usufruire l'utente: accesso civico "semplice", "generalizzato" e "documentale" ex l. n. 241/90. Si propone, altresì, di attivare un Registro informatico delle istanze di accesso entro e non oltre il 30 giugno 2021.

### **Ambito oggettivo di applicazione**

Mediante la sostituzione dell'art. 2, comma 1, è stato ridefinito ed ampliato l'ambito oggettivo del d.lgs. n. 33/2013, non più limitato alla sola individuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza delle P.A., ma volto ad assicurare la libertà di accesso (cd. accesso civico), da parte di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle P.A., nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati. In base a quanto previsto dall'art. 1 c. 9, lett. f) della l. n. 190/12 e dall'art. 7



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

bis c. 3 del d.lgs. n. 33/13, la società curerà anche la pubblicazione di dati ulteriori, espressione delle caratteristiche strutturali e funzionali della stessa.

### **Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (art. 10)**

E' stata prevista la soppressione dell'obbligo, per le P.A., di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ("PTTI"), demandando a ciascuna P.A. il compito di indicare, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione ("PTPC"), i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

### **Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale (art. 12)**

Si amplia il novero dei dati di carattere normativo e amministrativo generale oggetto di pubblicazione obbligatoria ai documenti strategico gestionali e ai riferimenti normativi su organizzazione e attività, oltre ai codici di condotta e codice etico dell'Ente pubblico.

### **Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali (art. 14)**

In linea di continuità con quanto previsto dalla determinazione n. 8/15, i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, direzione o governo, sono tenuti a pubblicare i dati di cui al c. 1, lettere da a) ad f). L'obbligo afferisce tutti i componenti degli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività della società cui sono preposti e della quale definiscono obiettivi e programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Il riferimento è al consiglio di amministrazione o ad altro organo con funzioni equivalenti. Quanto alla dirigenza, occorre distinguere la posizione dei direttori generali richiamata dall'art. 12 della l. n. 441/1982 cui l'art. 14 rinvia dotati di poteri decisionali a cui compete l'adozione di atti di gestione, da quella della c.d. "dirigenza ordinaria" che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione, affidati, invece, all'organo di indirizzo o alla direzione generale. Per tali motivi, ai primi si considerano applicabili gli obblighi di trasparenza indicati all'art 14 c. 1, lett. da a) ad f), mentre, ai dirigenti ordinari, troveranno applicazione solo gli obblighi declinati al c. 1, lett. da a) ad e), risultando



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

esclusa per questi ultimi la pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lett. f).

**NB:** L'art. 1. c. 7 d.l. n. 162/2019 c.d. "decreto mille proroghe" prova a fornire una soluzione definitiva alla vicenda innescata dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 14, comma 1-bis, nella parte in cui estendeva anche ai dirigenti non appartenenti ai vertici massimi delle amministrazioni statali scelti per via fiduciaria gli obblighi pubblicitari, disposta con la sentenza della Consulta 20/2019.

In considerazione del fatto che dopo tale sentenza urge l'intervento del Parlamento per riordinare il sistema, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Consulta 20/2019 lo schema di decreto stabilisce che ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e ai titolari di incarichi dirigenziali non si applicano le sanzioni previste dagli articoli 46 e 47 del d.lgs. n. 33/2013 per la mancata pubblicazione dei dati. In aggiunta, lo schema di d.l. milleproroghe demanda ad un regolamento delegato di delegificazione la specificazione dei dati, che le pubbliche amministrazioni e i soggetti a vario titolo partecipati di cui all'art. 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, ivi comprese i funzionari incaricati nelle posizioni organizzative ad essi equiparate, nel rispetto dei due seguenti criteri:

- il primo è la graduazione degli obblighi di pubblicazione, funzionale al rilievo esterno dell'incarico svolto al livello di potere gestionale e decisionale esercitato correlato all'esercizio della funzione dirigenziale;
- il secondo è che i dati patrimoniali siano oggetto esclusivamente di comunicazione all'amministrazione di appartenenza.

### **Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate (art. 15 bis)**

Sussiste l'obbligo, per le società a controllo pubblico ad esclusione di quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e loro controllate, di pubblicare, entro 30 giorni dal conferimento, i dati relativi agli incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali. La pubblicazione di tali informazioni è condizione di efficacia per il pagamento, ed in caso di omessa o parziale pubblicazione sono soggetti al pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta sia il soggetto responsabile della mancata pubblicazione che il soggetto che ha effettuato il pagamento.

In particolare, vanno pubblicati:



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- oggetto della prestazione;
- ragione dell'incarico;
- durata dell'incarico;
- compenso;
- curriculum vitae;
- procedura di selezione utilizzata per la scelta del contraente.

### **Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati (art. 32)**

Si estende ai gestori di pubblici servizi l'obbligo di pubblicazione della carta dei servizi o del documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici.

### **Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 37)**

E' stato sancito l'obbligo per le P.A. e le stazioni appaltanti di pubblicare:

- i dati di cui all'art. 1, comma 32 della l. n. 190/2012. Tale obbligo può intendersi assolto mediante l'invio di tali dati alla banca dati delle P.A. ex art. 2 del d.lgs. n. 229/2011, relativamente alla parte "lavori";
- gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 50/2016.

La norma non contiene un'indicazione puntuale di atti ma rinvia genericamente agli "atti" del nuovo Codice, imponendo alle stazioni appaltanti un'attività complessa di enucleazione delle diverse tipologie di atti da pubblicare, con possibili difformità di comportamento.

### **Responsabile per la trasparenza (art. 43)**

In conseguenza della soppressione dell'obbligo di redazione del PTTI, viene modificato anche l'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013, che individua i compiti del Responsabile per la trasparenza. Si estende inoltre ai dirigenti responsabili della P.A. il compito di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

### **Sanzioni per violazioni degli obblighi di pubblicazione.**

In ordine alle sanzioni, la linea guida ANAC n. 1134/17 ha chiarito che:





## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- a) l'omessa previsione della sezione dedicata alla trasparenza è considerata come un caso di omessa adozione del PTPCT e, pertanto, sanzionata ex art. 19 c. 5 del d.l. n. 90/14;
- b) la mancata pubblicazione di dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo, dà luogo a responsabilità disciplinare o dirigenziale. Tali responsabilità dovranno essere attivate nelle forme stabilite con atto statutario o regolamento interno;
- c) la mancata pubblicazione di dati, documenti e informazioni di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 33/13 è sanzionata dall'Autorità. Per gli aspetti procedurali si rinvia al "Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio" ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 33/13, come modificato dal d.lgs. n. 97/16, adottato dall'Autorità in data 16/11/2016.

A tali previsioni, vanno aggiunte quelle contenute nel d.lgs. n. 175/16 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica". Il decreto parte dal considerare che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza nell'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti ed introduce all'art. 19 specifici obblighi di pubblicazione di seguito riassunti, per i quali, in caso di violazione, estende l'applicazione di specifiche sanzioni contenute, in particolare negli artt. 22 c.4, 46, 47 c. 2 del d.lgs. n. 33/13:

- a) i provvedimenti con cui le società in controllo pubblico stabiliscono criteri e modalità per il reclutamento del personale;
- b) i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche socie in cui sono fissati, per le società in loro controllo, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, incluse quelle del personale;
- c) i provvedimenti in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni.

Le sanzioni, giova precisarlo, consistono:

- nel divieto di erogare somme a qualsiasi titolo a favore della società da parte dell'amministrazione controllante (art. 22 c. 4, d.lgs. n. 33/13).

### **Le novità della legge di stabilità per l'anno 2020 e del decreto mille proroghe**

L'art 1 comma 163 della l. n. 160/2019 c.d. legge di stabilità 2020 ha introdotto le seguenti modifiche al d.lgs. 33/2013:

- l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, previsti dalla normativa vigente, e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori dei casi previsti dalla legge, costituiscono elemento di valutazione negativa della



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

performance individuale dei dirigenti (oltre alla sanzione applicabile ai sensi dell'art. 47, comma 1 bis) e dei responsabili, nonché eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione (art. 46, comma 1);

- la sanzione amministrativa pecuniaria, prevista dal comma 1, si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica. Nei confronti del responsabile incaricato, per la mancata pubblicazione di tali dati, verrà applicata una sanzione amministrativa consistente nella decurtazione dal 30% al 60% dell'indennità di risultato o dell'indennità accessoria spettante, e il relativo provvedimento dovrà essere pubblicato sul sito internet dell'ente. La stessa sanzione si applica anche al responsabile incaricato per la mancata pubblicazione dei dati inerenti i pagamenti dell'ente (art. 47, comma 1 bis);

### **I Responsabili della trasmissione, comunicazione e pubblicazione dati, documenti ed informazioni**

I soggetti che sono responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati sono:

- a) il responsabile per la trasparenza;
- b) il servizio CED;
- c) i dirigenti/responsabili dei settori.

Ciascun dirigente o responsabile di settore è tenuto, per il settore di propria competenza, a trasmettere al soggetto Responsabile della pubblicazione (Ufficio CED) nei tempi e nelle modalità richieste dalle vigenti disposizioni, i dati, i documenti e le informazioni da pubblicare nella sezione "Società Trasparente".

Sulla pubblicazione dei dati il RPCT opererà una verifica a controllo a campione semestrale, al fine di consentire una più agevole disamina della situazione all'interno dell'Ente.

Ciascun dirigente curerà, inoltre, l'aggiornamento di quanto già pubblicato.

Di seguito si riportano i dirigenti responsabili di ciascun Settore:

#### A) strutture che riportano al Presidente:

- risk e compliance, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Vincenzo Torrente – mob.: 3337528466 - mail: [vincenzo.torrente@citl.it](mailto:vincenzo.torrente@citl.it);
- relazioni esterne, gestito in outsourcing.

#### B) strutture e funzioni che riportano al Direttore Generale:



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- la funzione affari generali, la cui responsabilità è attribuita a Giancarlo Giudicianni – mob.: 3395045865 – mail: [giancarlo.giudicianni@citl.it](mailto:giancarlo.giudicianni@citl.it);
- la funzione gestione operativa, la cui responsabilità è attribuita a Luigi Ferrara – mob.: 3484022413 – mail: [luigi.ferrara@citl.it](mailto:luigi.ferrara@citl.it);
- la struttura controllo di gestione, gestito in outsourcing;
- la struttura patrimonio, legale e societario, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Maurizio Desiderio – mob.: 335382396 – mail: [maurizio.desiderio@citl.it](mailto:maurizio.desiderio@citl.it);
- la struttura risorse umane, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Maurizio Desiderio – mob.: 335382396 – mail: [maurizio.desiderio@citl.it](mailto:maurizio.desiderio@citl.it);
- la struttura regulatory, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Pasquale Iadaresta – mob.: 3426478754 – mail: [pasquale.iadaresta@citl.it](mailto:pasquale.iadaresta@citl.it)
- la struttura qase e facility management, la cui responsabilità è attribuita ad interim a Maurizio Desiderio – mob.: 335382396 – mail: [maurizio.desiderio@citl.it](mailto:maurizio.desiderio@citl.it);

### **Gli Obblighi di pubblicazione – rinvio alla griglia sulla società trasparente**

Quanto agli obblighi di pubblicazione, in questa sede si ribadisce che ciascun dirigente è chiamato ad operare le pubblicazioni di propria ed esclusiva competenza e responsabilità nel rispetto delle prescrizioni contenute nella delibera n. 1134/17 e dell'allegato alla citata delibera ANAC relativo agli obblighi di pubblicazione imposti alle società pubbliche.

### **Le Misure Organizzative per garantire la regolarità dei flussi informativi**

Al fine di assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi tutti i dati, le informazioni e i documenti da pubblicare sul sito istituzionale vengono trasmessi al soggetto responsabile della pubblicazione in formato elettronico tramite la rete interna o la posta elettronica.

La pubblicazione avviene solitamente entro 5 giorni lavorativi.

Spetta al Responsabile della trasparenza, il compito di verificare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati. In caso di inottemperanza di un dirigente/responsabile di settore, il RPCT inoltra una segnalazione all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di valutazione, all'Autorità Nazionale



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

Anticorruzione (ANAC), e nei casi più gravi all'ufficio di disciplina (art. 43, cc. 1 e S, d.lgs. n. 33/2013).

### **L' accesso civico**

Con l'accesso civico è stata riconosciuta la partecipazione e la collaborazione diretta del cittadino-utente. L' attivazione di questo strumento di tutela diffusa non richiedeva una motivazione, era gratuita e non presupponeva una situazione legittimante in capo all'istante. L'amministrazione era tenuta a rispondere entro 30 giorni e a procedere alla pubblicazione sul sito di quanto richiesto, con evidente beneficio non solo per il richiedente, ma anche per l'intera collettività.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva e può ricorrere al titolare del potere sostitutivo (ai sensi dell'art. 2 comma 9 bis, l. n. 241/90), il cui nominativo deve essere necessariamente indicato sul sito internet dell'Ente.

Oggi, invece, a seguito della riforma ad opera dell'art. 6 del precitato d.lgs. n. 97/16 e, in considerazione dell'obiettivo del c.d. FOIA, ovvero, quello di consentire l'accesso ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni per i quali non vi fosse l'obbligo della pubblicazione, è consentito "a chiunque senza motivazione di accedere ai dati e documenti detenuti dalle amministrazioni pubbliche, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" (art. 5 c. 2, d.lgs. n. 33/13).

Il primo elemento da cogliere è che l'accesso civico non ha più solo come presupposto l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, ma è utilizzabile da chiunque senza motivazione sui dati e sui documenti detenuti dalla P.A. ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il Consiglio di Stato ha, al riguardo, parlato di trasparenza di tipo "reattivo" alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati, che si aggiunge a una trasparenza di tipo "proattivo" realizzata grazie alla pubblicazione sui siti istituzionali dei documenti, informazioni e dati indicati dalla legge.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico c.d. generalizzato non richiede una situazione legittimante in capo all'istante e non richiede una motivazione oltre ad essere gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali, (c.d. diritti di segreteria).

Ai sensi del c. 3 del medesimo articolo, l'istanza può essere trasmessa per via telematica e le istanze presentate per via telematica sono valide se:

- sottoscritte mediante firma digitale;



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

- l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale, nonché carta di identità elettronica;
- sono state sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento di identità;
- trasmesse dall'istante mediante la propria PEC.

Resta salva la possibilità di presentare l'istanza anche a mezzo posta, fax o direttamente presso i seguenti uffici:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico o ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Società Trasparente" del sito istituzionale;
- al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia ad oggetto dati, documenti, informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria in base al d.lgs. n. 33/13.

**NB:** la P.A. è tenuta a rispondere entro e non oltre 30 giorni.

Le risposte all'istanza di accesso civico di cui all'art. 5 c. 2, saranno date al cittadino direttamente dal settore competente che detiene gli atti; laddove la richiesta coinvolga più settori, il riscontro sarà dato da quello che detiene il provvedimento finale.

Interessante è la circolare n. 1/2019 del Ministro della pubblica amministrazione che approfondisce alcuni aspetti in ordine all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA), tra cui:

- criteri applicativi di carattere generale (§ 3);
- regime dei costi (§ 4);
- notifica ai controinteressati (§ 5);
- partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame (§ 6);
- termine per proporre l'istanza di riesame.

In tale contesto, balza, altresì, l'obbligatorietà della nomina del c.d. Responsabile della transizione digitale, cioè di colui (soggetto interno all'Ente), che dovrà aiutare il Consorzio verso un percorso di digitalizzazione (Circolare RTD n. 3/2018 ne precisa ulteriormente i compiti). All'uopo, infatti si è proceduto alla individuazione, in tale ruolo, del Direttore Generale.

### **Regole procedurali di responsabilizzazione**



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

La sezione sulla trasparenza destinata a confluire nel PTPCT in sostituzione del Programma sulla trasparenza è innanzitutto uno strumento rivolto ai cittadini e alle imprese con cui le amministrazioni rendono noti gli impegni in materia di trasparenza.

Alla sua corretta attuazione concorrono, oltre al RPCT, tutti gli uffici dell'amministrazione e i relativi dirigenti e responsabili, in base alla loro esclusiva ed autonoma competenza gestionale. Per tali motivi, il PTPCT sarà messo a disposizione di tutti gli uffici in formato elettronico e pubblicato sul sito istituzionale nella sezione "Società trasparente".

Ciascun dirigente è tenuto, per il settore di propria competenza e nell'ambito della propria ed esclusiva competenza, a trasmettere al soggetto Responsabile della pubblicazione - albo pretorio e sito web istituzionale - i dati, i documenti e le informazioni da pubblicare nella Sezione "Società Trasparente".

**NB:** Ciascun responsabile di settore curerà, inoltre, l'aggiornamento di quanto già pubblicato.

### **La Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)**

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati richiesti chiarimenti all'Autorità sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente art. 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento».

Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».



## CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

**NB:** Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. n. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone, inoltre, che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione».

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati. Al riguardo, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (vedi infra paragrafo successivo) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

Il Consorzio si impegna ad inserire sul sito istituzionale, in particolare nella sezione "Società Trasparente" un alert riguardo alla disciplina del riutilizzo dei dati pubblici nel pieno rispetto della nuova normativa privacy (GDPR 679/16 e d.lgs. n. 101/18).



CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO

**PARTE III^ - Mappatura dei processi**

- Allegato A
- Allegato B

**VIA LAMBERTI FAB.A/4- 81100 CASERTA - P.I: 00100070614**

E-MAIL: [INFO@CITL.IT](mailto:INFO@CITL.IT) - PEC: [PROTOCOLLO@PEC.CITL.IT](mailto:PROTOCOLLO@PEC.CITL.IT) - [HTTP://WWW.CITL.IT](http://WWW.CITL.IT)





**CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO**

**Entrata in vigore del PTPCT 2021- 2023**

Il piano entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nelle sezioni "Società Trasparente" altri contenuti – corruzione e disposizioni generali - atti generali.

Il piano verrà reso inoltre conoscibile a tutti i dipendenti attraverso le forme ritenute più consone dal Consorzio.

**VIA LAMBERTI FAB.A/4- 81100 CASERTA - P.I: 00100070614**

E-MAIL: [INFO@CITL.IT](mailto:INFO@CITL.IT) -PEC: [PROTOCOLLO@PEC.CITL.IT](mailto:PROTOCOLLO@PEC.CITL.IT) - [HTTP://WWW.CITL.IT](http://WWW.CITL.IT)