



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 59 del 1 febbraio 2017

concernente revoca RPCT della società Ecoambiente s.r.l. - art. 15, co. 3, d.lgs. 39/2013 - art. 1, co. 7, l. 190/2012 - Fascicolo UVMAC/235/2017

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 1° febbraio 2017;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Fatto

1. È stata acquisita al protocollo dell'Autorità n. 2441 del 10.1.2017, la segnalazione del Presidente del C.d.A. della società Ecoambiente s.r.l. (in seguito Ecoambiente), con cui ha comunicato, ai sensi dell'art. 15, co. 3, d.lgs. 39/2013, la revoca del Direttore Generale e RPCT dell'ente (in seguito RPCT), in data 27.12.2016;
2. è stata acquisita al protocollo dell'Autorità n. 5154 del 16.10.2017 (datata 11.1.2017), la memoria difensiva, corredata di 18 documenti, con cui l'ing. [omissis] ha segnalato e contestato la revoca del proprio incarico di DG e RPCT della società Ecoambiente s.r.l., comunicatagli in data 4.1.2017, rappresentando le proprie valutazioni;
3. è stata acquisita al protocollo dell'Autorità n. 5736 del 16.10.2017, la nota dell'avv. [omissis] con cui ha trasmesso copia della segnalazione del proprio assistito, ing. [omissis].

Ritenuto in diritto



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- Dalla comunicazione di Ecoambiente si legge che la revoca dell'incarico di RPCT all'ing. [omissis] è stata disposta dal C.d.A. in data 27.12.2016 come conseguenza della revoca dell'incarico di Direttore Generale, conferitogli il 19.9.2012, e del conferimento dell'incarico provvisorio di Direttore della Divisione Logistica (alle dirette dipendenze dell'Amministratore delegato). A sua volta, la revoca dell'incarico di DG è stata motivata come atto disposto in esecuzione di un accordo intercorso tra i soci (approvato in data 7.12.2016) «in quanto figura non più necessaria in ragione dell'istituzione dell'Amministratore Delegato».
- Dalla relazione dell'ing. [omissis], DG e RPCT di Ecoambiente, emerge che la società è il gestore del ciclo integrato dei rifiuti nel bacino provinciale di Rovigo in qualità di società in house del comune di Rovigo - che è socio di maggioranza, con il 66,3563% del capitale sociale - e di tutti i 50 comuni della provincia di Rovigo - che per il tramite del "Consorzio smaltimento RSU", socio di minoranza (in seguito Consorzio), detengono indirettamente il 33,6437% del capitale sociale. Il Consorzio, a sua volta, oltre ad essere Azienda speciale, è anche Ente di bacino (commissariato dalla regione Veneto, con l.r. 52/2012, nelle more della costituzione dei Consigli di Bacino). Il C.d.A. di Ecoambiente s.r.l., nella seduta del 27.12.2016, ha proceduto alla revoca in capo all'ing. [omissis] dei poteri institori di cui alla procura institoria come direttore generale, dell'incarico di direttore generale, di RPC e di RT, comunicata all'interessato in data 4.1.2017. Tale scelta, a parere dell'interessato, è da imputarsi ai rapporti tra Ecoambiente e il proprio socio di minoranza, il Consorzio, ed è strettamente connessa alle attività poste in essere dal DG e RPCT a salvaguardia degli interessi della società, nel legittimo svolgimento delle sue funzioni esercitate in conformità agli indirizzi espressi dai precedenti organi amministrativi. In particolare, la revoca sarebbe connessa alle numerose segnalazioni e denunce da questi effettuate agli organi di controllo interni ed esterni in un contesto «caratterizzato da episodi di "maladministration" ovvero riconducibili a veri e propri "fenomeni corruttivi"» relativi ai rapporti tra i soci pubblici. Difatti, tra le facoltà attribuitegli, in qualità di DG, vi era quella di curare i procedimenti di segnalazione e di denuncia alle autorità giudiziarie competenti, ivi inclusa la Corte di Conti, con sottoscrizione della relativa documentazione.
- L'ing. [omissis] ha, dunque, illustrato le problematiche societarie e le conseguenti attività di denuncia da lui poste in essere, in esito alle quali i soci di Ecoambiente, comune di Rovigo e Consorzio, sottoscrivevano nella seduta del 7.12.2016 - prima della nomina del nuovo C.d.A. - l'accordo che riproduceva sostanzialmente tutte le richieste in precedenza avanzate dal Consorzio. Tra queste, era indicata: (a) la revoca immediata della procura institoria al direttore generale e la revoca dell'incarico di direttore



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- generale all'ing. [omissis], senza alcuna motivazione espressa; (b) l'obbligo, da porre in capo ai nominandi amministratori, di accettare incondizionatamente i punti dell'accordo, pena la loro decadenza dall'incarico entro tre mesi dalla nomina, anche in caso di mancato rispetto di una sola di dette previsioni.
- L'ing. [omissis] ritiene che la richiesta di revoca dell'incarico di DG nei propri confronti fosse da collegare alla propria ferma opposizione, nei mesi precedenti, «rispetto ai numerosi tentativi di sopraffazione ed asservimento di Ecoambiente da parte del socio di minoranza». L'ing. [omissis] ha, poi, illustrato le questioni trattate in detta adunanza, risultanti dal verbale dell'assemblea e dalla trascrizione dei singoli interventi audio-registrati, da cui emergerebbe che il Consorzio, socio di minoranza, avesse voluto superare ogni attività indebita, abusiva o illegittima segnalata da Ecoambiente e dallo stesso in qualità di DG e RPCT di questa, sia imponendo il proprio operato al nuovo C.d.A. - mediante la già descritta previsione della decadenza automatica dei neo amministratori in caso di mancata ottemperanza, anche a uno solo dei punti del piano di cui sopra - sia revocando immediatamente il DG, prima di una sua possibile interazione con i nuovi componenti del C.d.A. Inoltre, in considerazione del fatto che la suddetta revoca non è stata ritenuta sufficiente ad estromettere del tutto l'ing. [omissis] dalla gestione di Ecoambiente, i soci hanno ritenuto necessario identificare nuove divisioni da affidare ai dirigenti in forza all'azienda e di affidare la divisione Qualità ed energia alla direzione; in particolare, hanno ritenuto necessario identificare un nuovo settore da attribuire al dirigente a cui veniva revocato l'incarico di Direttore generale. Quindi, al fine di estromettere l'ing. [omissis] dall'amministrazione societaria, i soci hanno proceduto a una fittizia riorganizzazione aziendale, successiva alla decisione di revoca dell'incarico di DG e funzionale ad essa, come dimostrato dal fatto che l'assemblea dei soci ha deliberato che la motivazione della revoca del DG risiedesse nel fatto che tale incarico non fosse più necessario in ragione dell'istituzione dell'Amministratore delegato. Tuttavia, ciò sarebbe in contrasto con la contestuale decisione di non riassegnare gli incarichi, già in capo alla direzione generale, all'Amministratore delegato ma di ripartirli fra i dirigenti, in via provvisoria, attraverso: (a) la redistribuzione delle deleghe tra i dirigenti attualmente in forza; (b) la creazione di nuove divisioni da affidare in via definitiva agli attuali dirigenti.
 - L'ing. [omissis] ha, quindi, descritto i fatti occorsi nelle sedute del 14.12.2016 e del 27.12.2016 del neo nominato C.d.A. Nella prima seduta del 14.12.2016, i nuovi componenti del C.d.A. si sono insediati e hanno deliberato la presa d'atto del descritto accordo tra i soci del 7.12.2016 - ad essi noto per averlo debitamente sottoscritto in sede



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

di accettazione della carica - senza alcun esame dei contenuti e hanno deliberato la revoca di tutti i ricorsi presentati da Ecoambiente al TAR nei confronti del Consorzio, socio di minoranza, senza alcuna disamina documentale mentre la revoca del DG veniva rinviata in attesa di una consulenza legale. Alla seduta del 27.12.2016, acquisito il predetto parere legale, il C.d.A. ha approvato: (a) l'istituzione di una nuova divisione, quella Logistica - in sostituzione della prevista divisione Qualità ed Energia - inesistente e priva di organigramma, fatto salvo il solo direttore; (b) l'istituzione di una nuova qualifica aziendale, quella di Direttore Tecnico Aziendale, del tutto sovrapponibile a quella del Direttore generale, che contestualmente è stata ritenuta non più necessaria, con assegnazione ad altro dirigente, scelto senza alcuna procedura di selezione e di maggior gradimento dei vertici che avevano nominato il C.d.A.; (c) la revoca dell'incarico di direttore generale all'ing. [omissis] senza alcuna motivazione e anche la revoca degli incarichi di RPC e RT, ritenuta indispensabile per il «completo esautoramento» dello stesso, con attribuzione degli stessi incarichi ad altro dipendente «già sottoposto a vari procedimenti disciplinari e recentemente sanzionato» per omessa vigilanza «proprio in ordine alla discarica del Consorzio Smaltimento RSU, oltre che per fattispecie ancor più gravi».

- L'ing. [omissis] ha rappresentato, infine, che nonostante il rilevante numero di amministratori avvicendatisi nel ruolo, il proprio operato in qualità di DG, per tutta la durata dell'incarico, non è mai stato oggetto di contestazione alcuna - né sotto il profilo tecnico-operativo, né disciplinare - né mai è stato valutato negativamente, neppure in termini di risultati industriali, economici e gestionali raggiunti dalla società. Di contro, ha rappresentato che, sia in qualità di DG che di RPCT, ha sempre collaborato utilmente con il personale tecnico e amministrativo della società, instaurando percorsi di trasparenza e legalità su: (a) modalità della gestione industriale, in materia ambientale e di sicurezza sul lavoro, (b) procedure di assunzione e gestione del personale, (c) procedure d'appalto e di contabilità. Inoltre, ha: (a) implementato il modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001, che ha revisionato a settembre 2016; (b) adottato il codice etico e un coerente PTPC; (c) collaborato costantemente con l'organismo di vigilanza (costituito nel 2013 a seguito dell'implementazione del modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001), evidenziando di aver condiviso con quest'organo le preoccupazioni sulla situazione di «disallineamento tra la gestione dell'ente e l'ambiente politico-amministrativo esterno», di cui ne avrebbe dato conto nel PTPC 2016-2018; (d) previsto, nella parte generale del modello organizzativo, la «Whistleblower protection policy» della società, con cui si garantisce la tutela a coloro che segnalano violazioni del modello organizzativo 231 «contro qualsiasi forma di ritorsione». In dettaglio, detta



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

tutela è garantita tramite: (a) la previsione della nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio, del mutamento di mansioni ex art. 2103 c.c., di qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria, adottati nei confronti del segnalante; (b) l'imposizione, in capo al datore di lavoro, dell'onere di provare l'estraneità alla segnalazione delle ragioni che hanno giustificato il provvedimento adottato in caso di controversie relative a licenziamenti, demansionamenti, trasferimenti, sottoposizione a altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti e indiretti, sulle condizioni di lavoro, adottati nei confronti del segnalante successivamente alla presentazione della segnalazione.

- Quindi, l'ing. [omissis] ha rappresentato di avere comunicato all'organismo di vigilanza, anche in ragione del proprio ruolo di RPCT, l'adozione nei propri confronti della misura ritorsiva sopra descritta.

Alla luce di quanto rappresentato dall'interessato e dagli atti prodotti, emerge chiaramente che la revoca dell'incarico di RPCT è priva di motivazione e per ciò stesso illegittima considerando che essa è giustificata come conseguenza della revoca dell'incarico dirigenziale già svolto dal soggetto incaricato, nel caso di specie di direttore generale. La revoca dell'incarico di RPCT, nel caso in esame, proprio alla luce delle motivazioni addotte, appare non solo non necessaria ma anche inopportuna. Difatti, in caso di revoca dell'incarico dirigenziale preesistente, non solo la revoca dell'incarico di RPCT non è imposta dalla norma ma, al fine di garantire l'indipendenza e autonomia del RPCT, si auspica la prosecuzione dell'incarico di RPCT fino alla naturale scadenza dell'incarico dirigenziale preesistente. In proposito, giova rammentare quanto illustrato dall'Autorità nel PNA 2016 (Delibera n. 831 del 3 agosto 2016) sulla «Posizione di indipendenza e di autonomia [del RPCT] dall'organo di indirizzo» (par. 5.2, lett. b). A parere dell'Autorità, difatti, «L'intento principale del legislatore, nelle modifiche apportate alla l. 190/2012 (art. 41, co. 1 lett. f) d.lgs. 97/2016), è chiaramente quello di rafforzare e tutelare il ruolo del RPCT». Pertanto, «A garanzia dello svolgimento delle funzioni del RPCT in condizioni di autonomia e indipendenza», è giudicata indispensabile l'adozione, da parte degli organi di indirizzo delle amministrazioni - nel caso di specie assemblea dei soci e C.d.A. - di misure organizzative «dirette ad assicurare che il RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni», con riguardo anche alle eventuali disfunzioni nei confronti degli organi di indirizzo. Inoltre, in relazione a ciò, sono state fornite indicazioni proprio in merito alla «durata dell'incarico di RPCT che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione. Il RPCT, infatti, come anticipato, può essere un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dell'amministrazione. La durata dell'incarico di RPCT in questi casi, dunque, è correlata alla durata del contratto sottostante all'incarico dirigenziale già svolto. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di RPCT è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza del contratto legato al precedente incarico (o di quella che sarebbe dovuta essere la naturale scadenza) e, comunque, in coerenza di quanto previsto nel PTPC».

In conclusione - senza entrare nel merito delle valutazioni dell'interessato sulla riorganizzazione deliberata dagli organi d'indirizzo - la revoca dell'incarico di RPCT, tanto nel caso in cui la revoca dell'incarico di DG e relativi poteri institori sia dovuta a riorganizzazione aziendale, quanto nel caso in cui si tratti di modifica dell'incarico conferito, appare ingiustificata proprio perché disposta come conseguenza automatica della prima; per ciò stesso appare in contrasto con le indicazioni dell'Autorità che ha chiarito che non esiste alcun automatismo tra la revoca anticipata dell'incarico dirigenziale preesistente e la revoca dell'incarico di RPCT che, anzi, in assenza di specifiche motivazioni, deve proseguire sino alla naturale scadenza del preesistente incarico dirigenziale.

Dai fatti esposti dall'interessato, documentati in atti, emerge, inoltre, che la revoca dell'incarico di DG e relativi poteri institori sia imputabile principalmente al socio di minoranza, il Consorzio e ai suoi comuni consorziati, e sarebbe dovuta all'attività posta in essere dall'interessato, in qualità di DG e nell'esercizio dei relativi poteri institori, a tutela della legalità e regolarità amministrativa; appare, dunque, una misura ritorsiva per l'attività di denuncia e segnalazione agli organi di controllo, interni ed esterni, delle numerose criticità rappresentate, in particolare nei confronti del consorzio socio di minoranza e dei suoi comuni consorziati, tanto che la predetta revoca parrebbe essere stata già denunciata all'organismo di vigilanza quale misura ritorsiva, ai sensi e per gli effetti della «Whistleblower protection policy» della società. Tale procedura di tutela si applica a coloro che segnalano violazioni del modello organizzativo 231 della società «contro qualsiasi forma di ritorsione» che comprende, oltre al licenziamento ritorsivo o discriminatorio e il mutamento di mansioni ex art. 2103 c.c., qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante, ivi inclusa la sottoposizione ad altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti e indiretti, sulle condizioni di lavoro. In tale contesto, anche la revoca dell'incarico di RPCT, priva di specifica motivazione, appare *prima facie* motivata da un preciso intento degli organi di indirizzo - in primis del socio di minoranza - di impedire al RPCT di svolgere i propri compiti e funzioni con l'autonomia e l'indipendenza voluti dal legislatore; ciò, al fine di evitare il ripetersi, in futuro, di fatti simili a quelli verificatisi in passato, posti in essere dal titolare dell'incarico nell'espletamento dell'attività di vigilanza e denuncia. In proposito, l'Autorità nel PNA 2016 ha illustrato che il legislatore ha esteso la tutela del ruolo del RPCT



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

anche alle misure discriminatorie, dirette e indirette, collegate direttamente o anche solo indirettamente al ruolo del RPCT. Difatti, «Per incrementare le garanzie del ruolo esercitato dal RPCT è intervenuta l'estensione generalizzata della previsione di doveri di segnalazione all'ANAC di eventuali misure discriminatorie - quindi non più solo in caso di revoca - dirette o indirette nei confronti del RPCT comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni. In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all'art. 15, co. 3 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

In considerazione di tutto quanto sopra, per un verso si può affermare che la revoca anticipata dell'incarico di RPCT all'ing. [omissis] appaia immotivata, posto che la revoca a questi dell'incarico di DG e l'assegnazione ad altro incarico non costituiscono alcun impedimento alla prosecuzione dell'incarico di RPCT; per altro verso, questa appare in contrasto con le indicazioni fornite dall'Autorità a tutela della garanzia e indipendenza del RPCT, che prevedono che l'incarico di RPCT prosegua sino alla sua scadenza iniziale, nel caso di specie sino alla scadenza dell'incarico di DG, di durata quinquennale. Inoltre, la motivazione reale della revoca dell'incarico appare essere una misura ritorsiva indiretta, collegata indirettamente allo svolgimento delle funzioni di RPCT, basata sulle condotte passate di denuncia del RPCT nel suo ruolo di DG e in funzione preventiva delle future azioni che questi potrebbe intraprendere in qualità di RPCT effettivamente indipendente e autonomo dall'organo d'indirizzo, che invece si è voluto strettamente vincolato al volere dell'assemblea dei soci tramite la sottoscrizione di un impegno, da parte degli amministratori, che, diversamente, al RPCT non sarebbe stato possibile imporre. Ciò, infine appare contrario alle indicazioni dell'Autorità che il RPCT deve svolgere il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni, anche per quel che concerne le disfunzioni nei confronti degli organi di indirizzo, come avvenuto nel caso di specie in cui sono state ripetutamente segnalate dal RPCT.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- a) di chiedere alla società Ecoambiente s.r.l. il riesame del provvedimento di revoca dell'incarico di RPCT all'ing. [omissis], ex art. 15, co. 3, d.lgs. 39/2013, poiché ne sussistono i presupposti;
- b) di chiedere al comune di Rovigo e al Consorzio smaltimento RSU, nella loro qualità di soci della società Ecoambiente s.r.l., il riesame, ex art. 15, co. 3, d.lgs. 39/2013, degli atti presupposti al provvedimento di revoca dell'incarico di RPCT all'ing. [omissis];
- c) di assegnare all'Amministrazione un termine di 30 gg. per gli adempimenti di cui sopra;
- d) di dare comunicazione della delibera all'interessato, all'Organismo di Vigilanza della società Ecoambiente s.r.l., alla provincia di Rovigo e alla regione Veneto.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 8 febbraio 2017
Il Segretario, Maria Esposito