



## DELIBERA N. 581

8 luglio 2020

### Oggetto

Vigilanza di ufficio su società di diritto pubblico in controllo pubblico.

Società unipersonale [omissis] - **Fascicolo UVAMC n. 2420/2020**

### Riferimenti normativi

Legge 6 novembre 2012, n. 190;

### Massima

Non massimabile

### Visto

L'articolo 1, comma 2, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 1 l. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 dell'art. 1 l. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

### 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;

### Visto

il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, emanato dal Consiglio dell'Autorità in data 29 marzo 2017;

## Vista

la relazione dell'Ufficio vigilanza misure anticorruzione (UVMAC).

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell'adunanza dell'8 luglio 2020

## Fatto

In applicazione della direttiva 2020 l'attività di vigilanza d'ufficio in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, per il corrente anno, è indirizzata, tra l'altro, nei confronti delle società *in house*. A tal fine, l'Ufficio istruttore dell'Autorità, nell'esercizio dei poteri di vigilanza di cui all'art. 1 co. 2 lett. f) e 3 della l. 6 novembre 2012 n. 190, richiamate le disposizioni contenute nel PNA 2019, Parte IV, § 1, sui criteri di scelta del RPCT, nonché il contenuto della delibera ANAC n. 1134/2017 chiedeva chiarimenti in merito alle criticità emerse a seguito dell'esame del PTPCT 2020-2022 della società [omissis].

In data 15.6.2020 è pervenuto il riscontro della società [omissis] che ha fornito le delucidazioni richieste.

## Ritenuto in diritto

L'Autorità ha esaminato il PTPCT della Società ricavandone, ad una prima lettura, una generale impressione di lavoro condotto in modo serio, seppur ancora in itinere, in tema di anticorruzione e il complesso delle disposizioni organizzate da [omissis] è apparso in linea con le prescrizioni di cui alla delibera n. 1134/2017 e con i dettami del PNA 2019 sulle società a controllo pubblico.

Tuttavia, ad un più approfondito esame, sono apparse alcune criticità e per tale motivo è stato chiesto alla società [omissis] di fornire chiarimenti. In premessa della nota di riscontro, la società ha dichiarato di come *"stia operando nell'applicazione delle misure di contenimento del rischio corruttivo il cui elemento centrale è rappresentato dall'implementazione di un Modello 231, dall'attività di vigilanza dell'OdV istituito ad inizio 2020 e dal suo operare anche come "impulso" in stretto coordinamento con l'RPCT"*.

L' Organismo di Vigilanza è stato costituito dalla Società in data 4.2.2020 con delibera dell'Organo Amministrativo e nella seduta dell'11.3.2020 si è dotato di un proprio regolamento nel quale ha elencato i propri criteri di funzionamento basati su indipendenza ed autonomia (anche rispetto alla società ed ai propri vertici), dotato di un proprio budget e regole contro il conflitto di interesse.



## Ruolo e scelta del RPCT

La prima criticità sollevata dall’Autorità attiene alla scelta del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che in [omissis] risulta essere il Direttore Generale della società (cfr. art. 5 Piano); tale scelta è motivata dal fatto che nell’organico della società non figurerebbero altri dirigenti. Il PNA 2019 ha previsto che, in situazioni analoghe - in cui la società è priva di dirigenti o i dirigenti siano in numero limitato e risultino tutti assegnati allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo - l’incarico di RPCT possa essere affidato a un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le competenze adeguate e, in tale ipotesi, il consiglio di amministrazione o l’amministratore devono esercitare una vigilanza stringente sulle attività del soggetto incaricato. Tra le altre soluzioni organizzative, la delibera ANAC n. 1134/2017 ipotizza anche che, seppure in circostanze eccezionali, l’incarico di RPCT venga affidato a un amministratore privo di deleghe gestionali, ferma restando l’autonomia organizzativa propria di ciascuna società/ente. La sintetica motivazione fornita in ordine alla scelta del direttore generale (tipicamente adibito alla gestione operativa) è parsa non idonea a chiarire se fossero state valutate prioritariamente altre soluzioni, limitandosi a citare la sola assenza di altri dirigenti.

Interpellata in proposito, la società ha fornito una approfondita disamina della questione ribadendo, *in primis*, come il ventaglio delle opzioni prospettate nel PNA e nella Delibera di riferimento “...non appare percorribile in [omissis] dal momento che non ci sono funzionari di livello apicale se non il Direttore Generale. In società è presente una sola impiegata esperta con qualifiche amministrative che ricopre la qualifica di R.U.P. ai sensi del Codice degli Appalti ed è perciò incompatibile in quanto coinvolta nella gestione di aree particolarmente sensibili al rischio corruttivo”. La società ha fatto presente che non sarebbe praticabile neanche la scelta di affidare l’incarico di RPCT all’Amministratore Unico al quale compete l’amministrazione ordinaria e straordinaria nonché la legale rappresentanza della società. Costui non è, per definizione, sottoposto al controllo di soggetti in pianta organica diversamente dal Direttore Generale che invece è soggetto al controllo dell’Amministratore Unico.

Inoltre, secondo le indicazioni ANAC, viene anche escluso che il RPCT possa far parte dell’Organismo di vigilanza (OdV), così come la eventuale nomina - quale RPCT - di un’ulteriore impiegata amministrativa di concetto (peraltro, non esperta) che è stata, appunto, inserita nell’OdV come membro interno e di un’altra impiegata amministrativa di concetto (anch’ella non esperta) che si occupa della redazione dei bilanci e della gestione tesoreria. In azienda non sarebbero presenti ulteriori figure in grado di ricoprire il ruolo di RPCT in quanto il livello e le mansioni previste degli altri dipendenti sono per lo più di carattere esecutivo e di *front-office* e comunque di livello contrattuale non adeguato visto che li vede sottoposti a quegli stessi soggetti che dovrebbero controllare. Poiché, dunque, la delibera ANAC n. 1134/2017, rimette la scelta della figura dell’RPCT all’autonomia organizzativa della società, in considerazione della “*graduazione sull’individuazione della figura dell’RPCT*”, in mancanza di alternative compatibili con le indicazioni fornite dalla stessa ANAC, la società ha affidato, con determina n.10 dell’Amministratore Unico del 02/09/2019, il ruolo al Dott. [omissis], unico dirigente in pianta organica, scelta ritenuta dalla società non solo conforme ma anche prioritaria rispetto ad altre, come risulta dalla citata Delibera

n. 1134/17 che richiede adeguate motivazioni proprio nel caso di scelte diverse da quella effettuata da [omissis].

L'Autorità rileva che la delicatezza dell'individuazione di un RPCT in un soggetto munito di deleghe gestionali appare in tutta evidenza ancor più se riferita all'applicazione delle misure anticorruptive quali, ad esempio la rotazione, il whistleblowing, laddove emerge il difficile equilibrio tra le funzioni proprie del direttore generale che deve attuare le scelte aziendali e quelle del RPCT che, per legge, deve dimostrare indipendenza dalla *governance*. Nel caso di specie, non esistono in organico di figure alle quali delegare parte delle funzioni; tuttavia, il RPCT ritiene di poter bilanciare le due contrapposte responsabilità anche perché, in ogni caso, su di sé grava, «*il potere-dovere di valutare la legittimità delle decisioni degli amministratori prima di darvi esecuzione e dunque di rifiutarsi di eseguire le decisioni degli amministratori in ipotesi illegittime*» (Cass. civ., Sez. I, sentenza n. 23630 del 18 novembre 2015).

Dunque, pur in presenza dell'elaborato sistema di garanzie a tutela del RPCT ideato dal legislatore al fine di evitare al medesimo eventuali ritorsioni da parte del vertice, secondo il Responsabile dell'Anticorruzione di [omissis], rimane sempre in capo al professionista la valutazione della propria indipendenza.

In proposito, l'Autorità ritiene che le linee guida di cui alla Delibera n. 1134/2017 hanno fornito indicazioni per la nomina del RPCT (par. 3.1.2), secondo cui «*il RPCT è nominato dall'organo di indirizzo della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti*» e devono essergli riconosciuti «*poteri di vigilanza sull'attuazione effettiva delle misure, nonché di proposta delle integrazioni e delle modifiche delle stesse ritenute più opportune*», con l'attribuzione di «*funzioni e poteri idonei e congrui per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività*» con l'atto di conferimento ed eventualmente anche con modifiche statutarie e regolamentari necessarie.

Preso atto dei chiarimenti e delle motivazioni fornite da [omissis], l'Autorità esprime l'avviso che l'autonomia del RPCT debba essere rafforzata e presidiata mediante una integrazione della delega di funzioni avente ad oggetto proprio l'attività anticorruzione. Tale convinzione, infatti, appare viepiù consolidata dalla lettura dell'Atto di determinazione n. 10 del 2.9.2019 dell'Amministratore unico, avv. [omissis], con il quale vengono attribuite le deleghe al Direttore Generale (fra le quali vi è quella relativa alle funzioni di "datore di lavoro" come definito dal d.lgs. 9.4.2008, n. 81 così come modificato dal d.lgs. 206/2009 e di responsabile della prevenzione della corruzione) che appare del tutto generico e senza che siano chiariti gli ambiti di autonomia.

[PTPCT 2020-2022 e coordinamento fra il sistema di controllo interno previsto dal modello 231 e quello per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla Legge n. 190/2012.](#)

Avuto riguardo al coordinamento fra il sistema di controllo interno previsto dal modello 231 con quello per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla l. 190/2012, l'Autorità ha preso visione



della tabella contenente il *planning* delle misure generali mitigative del rischio corruttivo, con la scansione temporale della programmazione delle misure generali ed il periodo di attuazione. Da un lato si è rilevato che il periodo di attuazione è stato individuato nel triennio 2020-2022 e altrove si è data per già realizzata la misura, rinvenendo l'affermazione secondo la quale la società si attiene alle disposizioni impartite da ANAC e che ciò è "... puntualmente avvenuto in [omissis] S.p.A." (cfr. pag. 29) ingenerando il sospetto che il Piano (o parte di esso) fosse stato riprodotto utilizzando analogo provvedimento adottato dalla società di mobilità della [omissis] spa (società controllata dal Comune di [omissis]).

Si è chiesto, pertanto, di relazionare sulla avvenuta attuazione o meno della misura, sulla sua precisa programmazione (con modalità e tempi) nonché, nel rappresentare che riprodurre in parte o per estratto il PTPCT di altre realtà equivale a omessa adozione del PTPCT, di voler fornire idonea spiegazione sulla indicazione del nome di altra società.

Nel riscontro la società ha precisato di essere in fase di implementazione del Modello 231 che ricomprende anche l'integrazione con il Piano della prevenzione della corruzione (anche nella fase di attuazione e in relazione al rapporto con il RPCT) e di aver nominato, ai sensi degli art. 6 e 7 del D.lgs. n. 231/01, un OdV operante in forma collegiale con un membro esterno ed uno interno in coerenza con quanto indicato nel PTPCT 2020 e nella tabella della programmazione delle misure generali (riportata nel Piano stesso) basandosi sulla gradualità, sulla continuità di azione e sul miglioramento/aggiornamento continuo, esteso per convenzione a tutto il periodo di validità del Piano della prevenzione della corruzione. In pratica, prosegue la relazione della Società, non sarebbe stata ingenerata alcuna confusione perché l'affermazione intendeva riferirsi a quanto già fatto in relazione all'adozione del modello 231 (ovvero il caso di [omissis] allo stato dei fatti al 31.12.2019) ed in altra tutto quello da fare (che riguarda [omissis] per il periodo 2020-2022).

Circa il riferimento alla società erroneamente indicata nel Piano, si sarebbe trattato di un "refuso" appartenente ad una versione non definitiva del Piano e, riconosciuto l'errore, ora è stata pubblicata la versione corretta. Ad ulteriore giustificazione, il RPCT ha rappresentato che la parte descrittiva delle modalità sarebbe identica a tutte le società di capitali e che, poiché ANAC raccomanda di seguire le "buone prassi", l'aver fatto "riferimento" ad una società terza che svolge servizi analoghi (la gestione della sosta a pagamento) rientrerebbe in tale fattispecie. Infine, l'approccio con cui il RPCT *"ha provveduto ad elaborare il PTPCT, basato tra l'altro sull'utilizzo, sotto il profilo formale, di un insieme sistemico di buone pratiche ricercate nelle sezioni "società trasparente" di altri organismi in controllo pubblico"* è utile *"precisare che ciò è avvenuto considerando che l'indice e la struttura di tale documento sono essenzialmente gli stessi per tutte le società controllate dalla P.A. dal momento che entrambi sono stabiliti in modo piuttosto rigido dal combinato disposto del PNA e della Delibera n. 1134/17"*.

Nel prendere atto della modifica del Piano e della pubblicazione della nuova versione, l'ANAC ritiene positiva la riflessione sulla necessità di coordinare il sistema di controllo interno previsto dal modello 231 e quello per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla Legge n. 190/2012.

L'Autorità ritiene che la spiegazione fornita nella nota di riscontro abbia sufficientemente chiarito l'apparente incongruenza che, in assenza di chiarimenti, si prestava ad avvalorare l'ipotesi di copiatura del Piano, stante il "refuso" contenente il nome di altra società.

## Integrazione del codice etico con il codice di comportamento

Circa la prescritta integrazione del codice etico/codice di comportamento per ricomprenderne le tematiche relative all'anticorruzione, si osserva che, nel Piano 2020, la società ha dichiarato *"che non ha adottato un codice di comportamento in quanto soggetto di diritto privato ...ma è in programma l'adozione di un Codice Etico"*, come in effetti previsto nel *planning* di pag. 29 per il prossimo triennio, la società ha adottato un Codice aziendale, consegnato a tutti i dipendenti (vedi art. 15 del Piano) pur se ancora privo delle *"sanzioni applicabili in base ai principi di gradualità e proporzionalità, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 62/2013, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o contabili o amministrative"* così come richiesto dal PNA 2019.

Inoltre, l'affermazione secondo cui la società stessa non ha *"adottato un codice di comportamento in quanto soggetto di diritto privato ... ma è in programma l'adozione di un Codice Etico .... intendeva riferirsi a quello dei "dipendenti pubblici" di cui al D.P.R. n. 62/2013..."*. Tuttavia, secondo *"quanto previsto nelle "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche" elaborate dall'ANAC, nel paragrafo 7.2, "Le società in controllo pubblico e gli altri enti privati indicati nell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, quali destinatari, al pari delle pubbliche amministrazioni, delle indicazioni contenute nel PNA, sono tenuti ad adottare "misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231" con il limite della compatibilità"*.

In conformità delle citate linee guida, [omissis] precedentemente alla data di approvazione del Piano della prevenzione della corruzione 2020-2022, ha già adottato: a) un Codice di Comportamento basato su principi di condotta di natura privatistica e privo della parte sanzionatoria; b) un Regolamento interno del Personale contenente, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 7 della legge 300/1970, le norme disciplinari relative alle sanzioni previste dal CCNL Autorimesse.

Nell'ambito del percorso avviato nel medesimo anno per l'adeguamento al D.lgs. n. 231/01, in data 17/02/2020, la società, ha integrato il Codice di Comportamento intitolandolo *"Codice Etico e di Comportamento"*. Con tale atto, approvato con Determina n. 4 dell'A.U., si declina il sistema disciplinare contenuto nel CCNL (Statuto dei lavoratori) e vengono sanzionate le violazioni rilevanti rispetto alle finalità del mod. 231 di cui il PTPCT è parte integrante.

Sul punto, la relazione conclude ritenendo che non *"vi sono contraddizioni, tra l'affermazione secondo cui la società non ha applicato il Codice di Comportamento (da intendersi quello di cui al D.P.R. n. 62/2013) e l'altra che invece ne riconosce l'esistenza (da intendersi invece a quello "privatistico") effettivamente in uso, integrato con quello Etico come previsto dalle indicazioni ANAC contenute nelle Linee Guida dedicate al tema"*. L'Autorità ritiene condivisibile tale posizione e nulla osserva in proposito.



## La misura della formazione

Nella richiesta di chiarimenti, l'Autorità aveva contestato alla società [omissis] che la misura della formazione era stata prevista in forma generica all'art. 15 del Piano 2020, laddove si precisava che essa sarebbe stata pianificata su proposta dei referenti a *"periodicamente individuati dipendenti da inserire nel programma annuale di formazione in materia di prevenzione della corruzione"*. Nessuna programmazione risultava inserita nel Piano (a chi rivolta, da chi somministrata, quando, per quale tipo di materie) se non quanto indicato nella scheda dell'all. 1 in cui (in modo altrettanto generico) la formazione sarebbe stata somministrata al RUP con riferimento alla fase di "Affidamento di forniture, lavori e servizi" relativamente alle procedure di affidamento incarichi o predisposizione di bandi di gara per acquisizione di beni, così come risultante nella citata scheda di valutazione di cui all'allegato n. 1 del Piano. Inoltre, nella relazione relativa all'anno 2019, il RPCT aveva riferito che la misura, *"pur essendo stata programmata nel documento unitario che tiene luogo del PTPC o nella sezione apposita del M.O.G. di riferimento, non è stata ancora attuata. In particolare, non sono state ancora avviate le attività per l'adozione della misura, ma saranno avviate nei tempi previsti dalle misure di prevenzione della corruzione"* senza che tali affermazioni fossero suffragate da alcuna programmazione.

Anche per quanto concerne questo aspetto, [omissis] ha fornito specifica motivazione, ritenendo che la definizione "atto di indirizzo" del PTPCT contenuta nella Delibera n. 1134/17 e nel PNA consentisse alla società di *"declinare e modulare la predetta pianificazione, per sua natura generica e limitata alle aree di intervento .... in piani annuali che di volta in volta recepiscono la dinamicità del contesto normativo, interpretativo e organizzativo in cui opera la società stessa, demandando ad essi la previsione di date precise, soggetti erogatori, destinatari e argomenti specifici da trattare, individuati appunto su una serie complessa di valutazioni"*.

In tale ottica sarebbe stata basata la pianificazione della misura ed a sostegno di tale tesi viene citato il Piano formativo 2020 (cfr Allegato "B"), che includerebbe anche le indicazioni successivamente formulate dall'OdV nel Piano di Vigilanza 2020 (Allegato "C") *"per contemplare le necessità formative che scaturiranno dall'introduzione del Modello 231 prevista nel corso anno e quindi determinabili con precisione, dal punto di vista temporale, solo dopo la sua adozione"*. Sulla base di tale presupposto, la società motiva la "dinamicità" della propria programmazione della misura e per quanto riguarda le affermazioni contenute nella relazione 2019, il RPCT considera che la stessa è stata fatta in *"modo trasparente"* poiché nel corso del 2019 non è stata erogata una formazione specifica per ragioni *"legate alla nomina del Direttore Generale avvenuta nel corso dello stesso anno, al rinnovo dell'Organo Amministrativo, al completamento di un complesso processo di fusione, societaria avviato negli anni precedenti e concluso proprio nel 2019. Tutti fattori questi hanno di fatto inciso pesantemente sulla struttura organizzativa"* ma che, comunque, saranno effettuate nel 2020 *"quando le condizioni di stabilità ne permetteranno lo svolgimento anche nell'ambito degli strumenti di efficace attuazione del Modello 231"*.

In ogni caso, la formazione per il 2020 sarà programmata sul tema degli appalti pubblici; in particolare, sono state previste (con somministrazione di test conclusivi finalizzati a valutare

l'effettivo apprendimento del contenuto dei corsi, da parte dei partecipanti) due sessioni formative aventi ad oggetto l'una le modalità di compilazione, invio e sul relativo trattamento da parte dell'OdV, sui principi generali del Modello 231 e sul Codice etico da destinare ai referenti sui flussi informativi e l'altra sulle misure integrative di prevenzione della corruzione (Piano triennale 2020-2022) da somministrare al RPCT ed ai suoi referenti.

La formazione è sempre stata considerata dall'Autorità uno dei cardini della strategia anticorruzione ed in tutti gli atti emessi dall'ANAC questa misura ha assunto un ruolo centrale con indicazioni riguardo alla sua centralità nonché alla sua pianificazione. Di conseguenza l'Autorità non può concordare con quanto affermato da [omissis] che intende attuarla a seconda della *"dinamicità del contesto normativo, interpretativo e organizzativo in cui opera la società stessa, demandando ad essi la previsione di date precise, soggetti erogatori, destinatari e argomenti specifici da trattare, individuati appunto su una serie complessa di valutazioni"*.

Pur essendo comprensibile la fase di riorganizzazione societaria e di assestamento della struttura non appare condivisibile il concetto di formazione "last minute" poiché la misura deve essere prevista, organizzata nei tempi, a chi somministrarla, a cura di chi in una programmazione pluriennale, certamente, nella modalità di erogazione propria della società. La stessa delibera ANAC n. 1134/2017 considera la formazione della prevenzione della corruzione aggiuntiva rispetto alle eventuali preesistenti attività di formazione dedicate al mod.231.

Tuttavia, pur in assenza del piano di formazione di tipo pluriennale che a questa Autorità appare necessario individuare, si deve prendere atto che in allegato alla nota di riscontro di [omissis] si trova il piano formativo previsto per l'anno 2020 (allegato B) che include anche le indicazioni formulate dall'OdV nel Piano di Vigilanza 2020 (Allegato "C") con una programmazione determinabile dal punto di vista temporale "solo dopo l'adozione" dell'Organismo di Vigilanza.

## Il whistleblowing

Anche l'istituto del whistleblowing, descritto all'art. 12 del Piano presenta delle criticità nelle modalità di applicazione. Infatti, la società ha affermato che essa *"si conforma ai... principi avendo adottato una procedura ad hoc ed un'apposita piattaforma per le segnalazioni che vengono ricevute dall'RPCT e dell'OdV"* precisando altresì che *"in fase di implementazione del presente Piano ed in ogni momento dell'anno"* e che i dipendenti della Società possono effettuare segnalazioni di illeciti e informazioni ritenute utili, utilizzando la casella di posta elettronica all'indirizzo del RPCT/DG il quale *"provvederà ad effettuare adeguata attività di sensibilizzazione e comunicazione sull'importanza dello strumento della segnalazione nei confronti dei dipendenti attraverso contatti diretti e provvederà, altresì, a informare sui diritti e obblighi dei segnalanti in caso di divulgazione di azioni illecite con particolare riferimento alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni"*.

Nella richiesta di informazioni l'Ufficio istruttore ha fatto presente che la citata procedura non sembrerebbe definita né sono state rinvenute nel sito ulteriori informazioni per facilitare la segnalazione di eventuali rischi corruttivi, non rilevandosi se la misura sia stata organizzata o



meno in termini concreti, anche con riferimento all'adozione della piattaforma. È stato posto l'accento sull'adozione non impersonale della procedura, poiché l'invio della segnalazione alla mail personale del RPCT può creare una ulteriore criticità tenuto conto del ruolo gestionale del medesimo che potrebbe trovarsi in situazione di conflitto di interesse.

In risposta a tale contestazione, [omissis] ha osservato che nel Piano delle attività di vigilanza 2020 dell'OdV, nell'ambito della definizione e attivazione dei flussi informativi, è stata inserita proprio l'implementazione di una procedura *ad hoc* per la gestione delle segnalazioni e di una piattaforma informatica ad esse dedicata, quale canale integrativo alla modalità standard di invio delle email (non solo) al RPCT ma (anche) all'OdV. Tale piattaforma, la cui introduzione era già prevista nel Piano di vigilanza dell'OdV per il 2020, è stata attivata su "whistleblowing.it" e prevede l'invio delle segnalazioni all'OdV e al RPCT a tutela dell'indipendenza e della imparzialità delle valutazioni delle stesse. Sarebbe altresì in corso di definizione il regolamento sulle segnalazioni che ne disciplina le modalità, nel pieno rispetto delle tutele per il segnalante dettate dalla normativa whistleblowing, sempre nei termini di quanto previsto nel Piano di vigilanza dell'OdV per il 2020. Saranno infine fornite al personale dipendente con circolare scritta, le istruzioni operative insieme al testo della procedura stessa. L'OdV peraltro risulterebbe, già destinatario, così come il RPCT, delle segnalazioni ad accadimento di violazioni riscontrate dal personale il quale è stato a sua volta debitamente informato per scritto di questa possibilità.

L'Autorità osserva che tutta la normativa anticorruzione valorizza il ruolo del RPCT e la legge n. 179/2017 nell'ampliare l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 54 bis ne fa il soggetto legittimato a trattare i dati nonché il referente centrale di tutta l'impostazione a partire dalla gestione delle segnalazioni, proseguendo con la tutela del segnalante, la protezione del medesimo da eventuali ritorsioni dell'amministrazione fino alla qualificazione del whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di segreti d'ufficio o di violazione del dovere di lealtà e di fiducia. Nel caso di specie, il DG/RPCT si trova in una situazione di conflitto di interesse permanente, anche se potenziale.

Inoltre, egli ha un ruolo formale di "datore di lavoro" e anche se non figura altro dirigente nell'organico dell'Ente, non potendo attribuire al altri le funzioni, diventa indispensabile compartirne le attività con altri soggetti. Certo, il coinvolgimento dell'OIV può contribuire a superare il limite dell'eventuale doppio ruolo del RPCT, stante la prevista gestione dell'istituto attraverso modalità idonee ad assicurare l'anonimato e l'imparzialità previste nel regolamento di funzionamento dell'Organismo stesso, adottato in sede di suo insediamento. (Allegato "D") ma l'attuale previsione non appare sufficiente e questa Autorità ritiene necessaria l'istituzione di un gruppo di lavoro nominato *ad hoc*.

Il coinvolgimento dell'Organismo di Vigilanza in quanto tale non può essere accettabile, ma i componenti del medesimo possono far parte del gruppo di lavoro anche se il coinvolgimento di soggetti, interni od esterni, deve essere disciplinato, *in primis* nel PTPCT, laddove deve essere indicato quali siano i soggetti idonei a sostituire l'eventuale RPCT nella gestione della segnalazione. Infatti, ove l'Amministrazione preveda di costituire un gruppo di lavoro a supporto

del RPCT o siano attribuite le sue funzioni ad altri soggetti, devono essere previste forme di responsabilità anche nei confronti di questi. Così come deve avvenire per il personale di sistema o per chi gestisce la segnalazione da un punto di vista informatico.

Ad avviso dell’Autorità, dunque, stante la delicatezza delle funzioni svolte, è opportuno che, oltre ad essere indicato nel PTPCT, i dipendenti ed i collaboratori tutti abbiano piena e diretta conoscenza dell’istituto del whistleblowing, del suo funzionamento nonché dei soggetti ai quali rivolgersi.

## Rotazione

Con riferimento alla rotazione degli incarichi del personale, nel prendere atto dell’affermazione contenuta nel Piano secondo la quale la misura non può essere contemplata *“data la esiguità del numero dei dipendenti in rapporto alle attività svolte e in ragione della specificità delle competenze assegnate ad ogni singolo dipendente, fattori questi che rendono impraticabile l’intercambiabilità e conseguentemente la rotazione”*, l’Ufficio istruttore ha ricordato alla società che la motivazione basata sull’insufficiente dotazione organica - che escluderebbe l’applicazione della misura - non può essere condivisibile, stante quanto auspicato dall’Autorità nella propria determinazione n. 1134/2017, secondo la quale, pur considerando il ridotto organico delle imprese, non sempre in grado di assicurare il *turnover*, nonché le esigenze organizzative, si possono attuare ulteriori misure efficaci da alternare o affiancare alla rotazione e viene espressamente indicata come esempio la *“segregazione delle funzioni”* ed il rinvio a quanto indicato nella delibera ANAC n. 831/2016.

La misura, così come enunciata nel Piano 2020, è apparsa approssimativa e senza che siano stati esperiti i tentativi per evitare di alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

[omissis] ha chiarito che a loro giudizio, la misura in esame, *“si configura come “auspicabile” ma non “dovuta”* poi ha aggiunto che, nel caso di soggetti giuridici operanti secondo lo schema societario, vi sarebbero anche dei vincoli che impediscono l’applicazione della rotazione ordinaria quali il CCNL e la contrattazione di secondo livello. Tali vincoli sarebbero per di più inderogabili stante il combinato disposto degli articoli 3 e 19 del D.lgs. n.175/16, che riconducono la materia della gestione del personale delle società pubbliche (controllate o in house) al diritto comune e quindi a quello privato. Nel caso di specie dette disposizioni, unitamente all’effettiva esiguità di dipendenti anche in rapporto ai settori variegati e specialistici in cui opera la società e in aggiunta alla presenza di una contrattazione di secondo livello per il comparto Turismo (a seguito di incorporazione per fusione della Società Itinera S.r.l.) *“impediscono di fatto la rotazione la cui applicazione porterebbe la Direzione ad assumersi un rischio rilevante di contenzioso con il personale dipendente, con ricadute sul piano giuslavoristico ma anche sotto il profilo della responsabilità amministrativo contabile nei confronti della Corte dei Conti.”*

Connessi a tali impedimenti sarebbero di ostacolo anche i costi diretti e indiretti della rotazione ordinaria quale per esempio quello per la formazione oltre agli effetti del consolidamento delle



competenze e delle professionalità acquisite in ambiti lavorativi “specialistici” che risulterebbero controproducenti in termini di efficienza gestionale ed economicità. E, in ogni caso, l’ANAC avrebbe sempre specificato (da ultimo nel PNA 2019, allegato 2) che la rotazione dei dipendenti è rimessa all’autonoma determinazione degli enti ma soprattutto, nel caso di specie, l’applicazione della misura non sarebbe favorita dalla pluralità di variegati servizi che [omissis] si trova a gestire; servizi completamente differenti e specializzati che non permettono la rotazione del personale se non a costi formativi improponibili.

A tale proposito, va riferito che la società ha motivato le proprie difficoltà fornendo il dettaglio dei servizi e l’elenco del personale adibito ad ognuno di questi (vedasi l’organigramma - Allegato “E”). A loro dire sarebbe complesso ruotare personale adibito a servizi quali la gestione delle aree di parcheggio a pagamento del Comune; la gestione relativa all’elevazione delle sanzioni per mancato pagamento della sosta negli stalli blu o alla gestione del rilascio dei permessi di accesso alla ZTL cittadina (oggetto di una specifica convenzione stipulata con l’Ente) e degli abbonamenti per l’utilizzo delle aree di sosta a pagamento. Infine, avendo acquisito, a seguito di fusione per incorporazione di un’altra società in house, dal 01/01/2019, [omissis] gestisce l’Infopoint Turismo ed in tal modo il quadro si sarebbe ulteriormente complicato poiché questo servizio è oggetto di specifico contratto di servizio con l’Ente e il suo personale ha competenze specificamente indicate per l’accoglienza turistica. In ogni caso, la società avrebbe seguito per quanto possibile le indicazioni di ANAC e fatto ricorso a forme alternative alla rotazione ordinaria, in particolare alla segregazione di compiti.

Con riferimento alle funzioni del Direttore Generale ed al compartimento delle proprie funzioni, a causa della sua posizione subordinata rispetto agli amministratori e delle funzioni decisionali nell’amministrazione con posizione di preminenza, di direzione e vigilanza sugli uffici e servizi dell’impresa, in aderenza all’Allegato 2 al PNA 2019, la società ha comunicato di aver attribuito a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti (Direttore, Responsabili e OdV a seconda delle materie trattate); b) adozione di decisioni (Assemblea, Amministratore Unico e Direttore con diversi livelli di poteri come mostra la visura camerale (Allegato “F”) e lo Statuto della Società (Allegato “G”); c) attuazione delle decisioni prese (Direttore e responsabili di settore); d) effettuazione delle verifiche (Sindaco Unico e OdV, responsabili di settore e su questi il Direttore).

Anche avuto riguardo a questa misura, l’Autorità prende atto delle comunicazioni e ritiene che possa ritenersi soddisfacente il quadro prospettato.

## Altre misure

La società [omissis] ha riscontrato tutte le richieste di informazioni avanzate dall’Ufficio istruttore. Nel prosieguo si rappresentano gli ulteriori aspetti del PTPCT valutati dall’Ufficio istruttore:

- misura relativa alla presenza di eventuali cause ostative al conferimento di incarichi ex d.lgs. 39/2013. Con riferimento a tale argomento, si fa presente che tra le misure generali del Piano di

[omissis] è prevista la "Vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità" con cui si stabilisce che è compito del RPCT di curare che nella Società, azienda in house, "siano rispettate anche le disposizioni di cui all'art. 15 del d.lgs. 39/2013 sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi". Per tale motivo "verrà richiesta annualmente agli amministratori una dichiarazione di responsabilità sulla insussistenza delle cause di incompatibilità per gli incarichi ricoperti". Nel caso in cui situazioni di incompatibilità dovessero essere sollevate dai "canali di ascolto interni o esterni" indicati nel presente PTPCT o da altre fonti, il RPCT provvederà a contestarle per iscritto agli amministratori interessati ed a darne notizia ai RPCT del Comune di [omissis] e della [omissis] Spa. Le suindicate dichiarazioni verranno pubblicate ogni anno sul sito aziendale alla voce "Società trasparente". Si dà atto che nel sito è presente la dichiarazione della sola situazione patrimoniale dell'amministratore [omissis] nonché la sua autocertificazione di insussistenza di cause di incompatibilità ex d. lgs 39/2013.

- misura del pantouflage che, secondo la normativa di riferimento deve essere riferita agli amministratori nonché ai Direttori Generali, se muniti di poteri gestionali, non essendo prevista per dirigenti ordinari, essa è prevista in termini generali a pag. 28 del PTPCT ed è inserita nel già citato planning di pagina 29 avendo programmato la definizione della misura nel corso dell'anno 2020. La organizzazione di tale misura è a carico del RPCT, già DG, a cui la misura dovrebbe destinarsi (insieme all'amministratore unico).

Per completezza di informazione, si segnala che nel Piano vengono descritte anche le altre misure, quali la Disciplina del Conflitto di interesse precisando che è "stabilito un obbligo di astensione, per il Responsabile del procedimento, ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli Uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale"

Nel Piano si rappresenta che sono stati mappati i processi nell'ambito di ciascun "Settore e/o Ufficio della Società, con riferimento a tutte le aree che comprendono i procedimenti che la normativa vigente considera potenzialmente a rischio", indicando: a) Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 50/2016 e m.s.s.; b) Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale; c) Gestione risorse finanziarie; d) Gestione dei parcheggi; e) Gestione del rilascio dei permessi; f) Gestione rilascio abbonamenti; g) Gestione ufficio turistico." Al Piano è allegata la tabella n.1 dalla quale è possibile evincere la mappatura con la valutazione del rischio nonché l'elencazione delle misure ritenute atte al ridimensionamento dello stesso con l'indicazione delle responsabilità connesse al monitoraggio dello stesso. L'identificazione, la valutazione, ponderazione del rischio sono descritti da pagina 22 del Piano e riferiscono delle modalità utilizzate riferite alle schede del PNA 2013.

Circa la valutazione del rischio e le indicazioni fornite dall'Autorità circa la necessità di ricorrere alle nuove modalità di calcolo, si riferisce che di tale modifica da implementare entro il 2021, allo stato, il Piano della [omissis] di [omissis] non riporta evenienza, così come non si fa menzione del



principio di gradualità relativo, alle *"diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza"*, dove possono essere sviluppate seguendo un *"approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi"*.

## Conclusioni

Analizzando il PTPCT della società [omissis] nonché esaminando la documentazione trasmessa in corso di istruttoria, l'Autorità non può che constatare un generale, positivo approccio alla normativa anticorruzione da parte della società *in house* del Comune di [omissis]. La richiesta di chiarimenti giustificata dalle incongruenze/criticità sopra descritte ha consentito di approfondire l'attività *in itinere* già avviata dalla Società sin dall'inizio dell'anno 2020 imprimendone una accelerazione. L'Autorità ritiene che l'attività finora posta in essere da [omissis] vada considerato positivamente ma che debba essere integrata con la previsione di una garanzia di autonomia da parte della *governance* nei confronti del RPCT; di una maggiore pianificazione della misura della formazione (su base pluriennale) e, soprattutto, da una più rigorosa applicazione dell'istituto del *whistleblowing* con una chiara definizione dei compiti dei componenti del gruppo di lavoro a supporto del RPCT/datore di lavoro che devono poter essere conosciuti dai dipendenti ed il cui ruolo deve risultare noto. La scelta operata dalla società di attribuire un ruolo centrale all'Organismo di Vigilanza, a parere dell'Autorità, non è condivisibile.

Tutto ciò premesso e considerato,

## RACCOMANDA

alla società [omissis] Unipersonale srl di valutare, alla luce delle indicazioni sopra riportate, l'integrazione delle deleghe al RPCT in tema di garanzia di autonomia all'interno dell'Amministrazione affinché egli possa svolgere i compiti di prevenzione della corruzione nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012, con efficacia, autonomia e indipendenza;

di predisporre una corretta pianificazione della formazione su base pluriennale;

di ridefinire la misura del whistleblowing con riguardo alla formale costituzione di un gruppo di lavoro ed ai soggetti chiamati a gestire la misura nonché alla tutela della riservatezza dei segnalanti;

di informare l'Autorità all'esito delle valutazioni svolte.

## DISPONE

una specifica attività di monitoraggio sull'osservanza delle indicazioni fornite che dovranno trovare concreta attuazione entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della presente delibera;

la trasmissione della presente al RPCT, all'Amministratore Unico, all'OdV e p.c. al RPCT del Comune di [omissis].

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data: 17.7.2020

Per il Segretario Maria Esposito, Rosetta Greco