

## REVISIONE 03

# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA ai sensi della L. n. 190/2012

## ANNI 2024-2025-2026

Acqua Ingegneria S.r.l.

Codice Fiscale, Partita IVA e iscrizione nel Registro delle Imprese di Ravenna 02674000399.

Capitale Sociale 100.000,00

Via Giovan Antonio Zani, n. 7 - Ravenna

Tel. 0544-1964500

Sito: <http://www.acquaingegneria.it>

E-mail: [acquaingegneria@legalmail.it](mailto:acquaingegneria@legalmail.it)

**(approvato dall'Amministratore Unico di Acqua Ingegneria S.r.l.  
con determinazione del 29/01/2024).**

## REVISIONI E MODIFICHE

REV.	DATA	PARAGR.	AGG.	DESCRIZIONE VARIAZIONI APPORTATE I= inserimento, V= variazione, D= eliminazione
00	2021-10-14	TUTTI	I	Versione iniziale del documento
01	2022-04-28	TUTTI	II	Prima revisione
02	2023-03-31	TUTTI	III	Seconda revisione
03	2024-01-29	TUTTI	IV	Aggiornamento

## Indice

### Sezione prima: prevenzione della corruzione

<b>1.</b>	<b>Introduzione</b>	PAG. 6
<b>2.</b>	<b>Piano anticorruzione e modello 231</b>	PAG. 7
<b>3.</b>	<b>Processo di approvazione del Piano</b>	PAG. 28
<b>3.1.</b>	<b>Antiriciclaggio</b>	PAG. 33
3.1.1	Fondamento normativo	PAG. 33
3.1.2.	L'ambito applicativo soggettivo ed oggettivo	PAG. 34
3.1.3.	Adempimenti antiriciclaggio e modalita' attuative	PAG. 35
3.1.4	Sanzioni	PAG. 39
3.1.5	Titolare effettivo	PAG. 39
<b>4.</b>	<b>Analisi del rischio: premessa metodologica</b>	PAG. 42
<b>5.</b>	<b>Analisi del contesto esterno</b>	PAG. 44
<b>6.</b>	<b>Analisi del contesto interno</b>	PAG. 67
<b>7.</b>	<b>Mappatura dei processi</b>	PAG. 72
	<i>Area: affidamento di lavori, servizi e forniture in ambito pubblicistico</i>	PAG. 72
	<i>Area: affidamento di beni, lavori e servizi come operatore privato</i>	PAG. 139
	<i>Area: contratti di servizio con i soci</i>	PAG. 140
	<i>Area: acquisizione e gestione del personale</i>	PAG. 142
	<i>Area: autorizzazioni e concessioni</i>	PAG. 177
	<i>Area: concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati</i>	PAG. 178
	<i>Area: gestione delle risorse finanziarie e del patrimonio</i>	PAG. 178
	<i>Area: controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni</i>	PAG. 184
	<i>Area: nomine</i>	PAG. 186
	<i>Area: affari legali e contenzioso</i>	PAG. 188
<b>8.</b>	<b>Monitoraggio e audit interni</b>	PAG. 190

**Sezione seconda: misure di carattere generale**

<b>9. Premessa</b>	PAG. 193
<b>10. Trasparenza</b>	PAG. 193
<b>11. Codice etico e di comportamento</b>	PAG. 193
<b>12. Autorizzazioni allo svolgimento di attività e incarichi extra-istituzionali</b>	PAG. 195
<b>13. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro</b>	PAG. 197
<b>14. Inconferibilità e incompatibilità per le cariche di amministratore e per gli incarichi dirigenziali</b>	PAG. 201
<b>15. Rotazione del personale</b>	PAG. 204
<b>16. Tutela del dipendente che segnala illeciti</b>	PAG. 215
<b>17. Formazione</b>	PAG. 218

**Sezione terza: tutela della trasparenza**

<b>18. Introduzione</b>	PAG. 219
<b>19. La trasparenza e la sua applicazione: obiettivi strategici</b>	PAG. 219
<b>20. Principi generali</b>	PAG. 222
<b>21. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, documenti e informazioni</b>	PAG. 223
<b>22. Le società controllate e collegate</b>	PAG. 225
<b>23. Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione</b>	PAG. 225
<b>24. Strutturazione del sito internet</b>	PAG. 229
<b>25. Le disposizioni generali</b>	PAG. 229
<b>26. L'organizzazione aziendale</b>	PAG. 230
<b>27. Le informazioni relative ai titolari di incarichi di amministrazione</b>	PAG. 231
<b>28. Le informazioni relative alle consulenze e collaborazioni</b>	PAG. 233
<b>29. Le informazioni relative ai titolari di incarichi dirigenziali</b>	PAG. 234

<b>30. Le informazioni relative al personale</b>	PAG. 237
<b>31. Le informazioni relative alla selezione di personale</b>	PAG. 238
<b>32. Dati relativi alla performance</b>	PAG. 239
<b>33. Dati relativi alle partecipazioni in società ed enti di diritto privato</b>	PAG. 239
<b>34. Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi</b>	PAG. 239
<b>35. Bandi di gara e contratti</b>	PAG. 240
<b>36. Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici</b>	PAG. 241
<b>37. Bilanci</b>	PAG. 241
<b>38. Dati concernenti beni immobili e gestione del patrimonio</b>	PAG. 241
<b>39. Controlli e rilievi sulla società</b>	PAG. 242
<b>40. Servizi erogati</b>	PAG. 242
<b>41. Le informazioni concernenti i pagamenti</b>	PAG. 242
<b>42. Obblighi di pubblicazione della realizzazione di opere</b>	PAG. 243
<b>43. Altri contenuti</b>	PAG. 244
<b>44. Forme di accesso</b>	PAG. 245
<b>45. Accesso civico</b>	PAG. 246
<b>46. Accesso civico generalizzato</b>	PAG. 247
<b>47. Dati Ulteriori</b>	PAG. 252
<b>48. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza</b>	PAG. 252
<b>49. Attività di controllo, direzione e coordinamento delle società controllate e partecipate</b>	PAG. 254
<b>50. Comunicazione di dati e informazioni agli Enti soci</b>	PAG. 254
<b>51. Ulteriori comunicazioni ai Soci</b>	PAG. 254
<b>52. Allegato A</b>	PAG. 255

## **Sezione prima: prevenzione della corruzione**

### **1. Introduzione**

Con comunicato del Presidente del 10.01.2024, ANAC ha confermato il termine del 31.01.2024 per l'adozione e la pubblicazione dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per il triennio 2024-2025-2026.

Il presente Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2024-2025-2026 (rev. 02), adottato da Acqua Ingegneria S.r.l. (d'ora in poi anche "Società"), è stato elaborato in soluzione di continuità rispetto alla precedente versione dello stesso ed approvato da ultimo dall'Amministratore Unico con determinazione del 29.01.2024.

Acqua Ingegneria è soggetta a controllo analogo congiunto dei soci (Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.a.; Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale; Ravenna Holding S.p.a.) (art. 1 2° comma lett. b d m del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.), configurando un modello di affidamento in house (art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016; art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016).

La società svolge attività strumentale (art. 4 2° comma lett. d del D.Lgs. n. 175/2016) relativa ai servizi di ingegneria e architettura sulla base di una convenzione quadro (contratto di servizio) per i propri soci, che a loro volta esercitano attività di servizi di interesse generale, strumentale per gli enti locali, pubbliche funzioni.

La Società, in conformità alla vigente normativa in materia e alle Determinazioni A.N.A.C. nn. 8 e 12 del 2015, ha adottato il Modello organizzativo per la responsabilità amministrativa ex D.Lgs. 231/2001 con determina dell'Amministratore Unico del 30.09.2021. L'ultimo aggiornamento di tale modello è stato effettuato il 29.01.2024.

Un importante rilievo assume l'adozione da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione delle *"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"*, con delibera n. 1134/2017. Rinviando ai successivi paragrafi i necessari approfondimenti, tali linee guida risultano totalmente sostitutive della Determina n. 8/2015 e forniscono una nuova interpretazione dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza alla luce delle recenti riforme, seppur lasciando residuare non pochi dubbi interpretativi.

Risulta in particolare confermata la scelta, in linea con le indicazioni dell'A.N.A.C., di adottare misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle già adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Acqua Ingegneria S.r.l. infatti, ha adottato e implementato, alla luce delle direttrici in materia di anticorruzione, il "Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/2001",

con la conseguenza che il presente PTPCT costituisce elemento integrante del Modello, aggiornato tenendo conto delle nuove prescrizioni, ed è inserito nel generale assetto di *governance*, organizzativo e gestionale della Società.

Le misure specifiche, come meglio precisato in seguito, sono state puntualmente individuate in corrispondenza delle singole fasi dei processi analizzati, mentre alle misure generiche è stata dedicata una apposita sezione di approfondimento. Le scadenze sono state determinate tenendo anche conto del criterio della sostenibilità in rapporto alla struttura organizzativa della Società.

In adempimento all'art. 10, commi 1 e 8, lett. a) del D.Lgs. n. 33/2013, come riformati dal D.Lgs. n. 97/2016, inoltre, il presente Piano contiene una sezione dedicata alla tutela della trasparenza, in luogo del precedente Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, che definisce le modalità, i tempi di attuazione, le risorse e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative e degli obblighi in materia di trasparenza.

Il PTPCT viene pubblicato sul sito istituzionale di Acqua Ingegneria S.r.l. nella sezione "Società trasparente". Ai dipendenti e ai collaboratori è data comunicazione della pubblicazione, affinché ne prendano atto e ne osservino le disposizioni.

Al fine di favorire la massima diffusione possibile del Piano tra i dipendenti della Società, è inoltre programmata una specifica attività di formazione sugli aspetti dallo stesso trattati.

Il Piano è monitorato e aggiornato annualmente, tenendo conto del progressivo stato di attuazione delle iniziative previste, dando evidenza delle azioni da intraprendere, degli obiettivi e delle priorità fissati dagli organi di indirizzo e di controllo, delle indicazioni fornite dall'A.N.A.C., delle eventuali modifiche normative e organizzative intervenute nell'assetto organizzativo della Società e delle eventuali indicazioni fornite dal RPCT.

## **2. Piano anticorruzione e modello 231**

Come anticipato, il presente Piano è parte integrante del Modello 231 già adottato e attuato dalla società.

Le società a controllo pubblico, infatti, rientrano nell'ambito di applicazione sia del D.Lgs. 231/2001 sia della L. 190/2012.

I due sistemi si differenziano, in particolare modo, per le forme di gestione e le responsabilità che li caratterizzano: mentre il modello di organizzazione e gestione rappresenta un utile strumento per prevenire reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche nell'interesse di quest'ultima, il piano anticorruzione rappresenta una nuova modalità di prevenzione delle ipotesi di corruzione in senso ampio poste in essere anche in danno alla società stessa. A ciò si aggiungono le diverse fattispecie di reato che ne rappresentano presupposto.

Ciò nonostante, è indubbio che i due sistemi presentino forti analogie di fondo, che appare opportuno, se non doveroso in un'ottica di maggior efficienza e razionalizzazione, valorizzare attraverso un'adeguata integrazione. Tale prospettiva è stata delineata dalla stessa Autorità nella determina 8/2015 e confermata dal D.Lgs. 97/2016, in virtù del quale le società in controllo pubblico sono tenute ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Nello stesso senso anche le nuove Linee Guida dettate con delibera A.N.A.C. n. 1134/2017, ove si precisa che l'integrazione deve operare già in fase di programmazione delle misure, in quanto *“gli obiettivi organizzativi e individuali ad esse collegati assumono rilevanza strategica ai fini della prevenzione della corruzione e vanno pertanto integrati e coordinati con tutti gli altri strumenti di programmazione e valutazione all'interno della società”*.

Ne consegue che i due sistemi devono essere necessariamente integrati e coordinati tra loro, condividendo gli strumenti anticorruzione ove possibile ed estendendo l'area di controllo e prevenzione.

A tale ultimo riguardo, e a ulteriore garanzia del sistema integrato 231/190, si rammenta che la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza si aggiunge ma non sostituisce quella dell'Organismo di Vigilanza. La delibera n. 1134/2017 ha peraltro superato il precedente orientamento dell'Autorità, escludendo che l'eventuale componente interno dell'O.d.V. possa svolgere funzioni di RPCT; operando una segregazione delle funzioni, l'Autorità ha rafforzato i principi di *“autonomia”* e di *“indipendenza”* di entrambe le figure. Tale aspetto risulta particolarmente rilevante nell'ambito dei gruppi societari, come di seguito meglio precisato.

A contemperamento di tale nuova previsione e *“considerata la stretta connessione tra le misure adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2001 e quelle previste dalla legge n. 190 del 2012”*, è necessario che le funzioni del RPCT siano svolte in costante coordinamento con quelle dell'Organismo di Vigilanza. La stessa ipotesi di corruzione non può essere del resto oggetto di differenti valutazioni da parte del RPCT e dell'O.d.V.: dovrà essere sempre valutata in ambito ex L. 190/2012, mentre potrebbe anche non esserlo in ambito ex D.Lgs. n. 231/2001.

L'integrazione tra i due sistemi assume, come anticipato, particolare rilievo ai fini della delimitazione delle rispettive responsabilità ai sensi del D.Lgs. 231/2001 nell'ambito del gruppo societario.

Ogni società del gruppo ha una propria autonomia giuridica e le stesse sono ognuna formalmente terza alle altre, ma è possibile che lo stesso concetto di danno nei confronti di una società del gruppo possa trovare differente modulazione laddove considerato in un'ottica *“compensativa”*.

In un gruppo societario, in cui un eventuale *“interesse di gruppo”* può rendere più evanescente il concetto di danno alla società e di vantaggio della stessa (con le conseguenti incertezze sull'esclusione dell'effetto *“risalita”* nei confronti della capogruppo), è evidente che un sistema di prevenzione non incentrato unicamente sul vantaggio e/o interesse della società, ma obbligatoriamente completato dalle misure anticorruzione per la prevenzione del

danno alla stessa, offra una maggiore tutela per il gruppo di società pubbliche rispetto a quello di società di diritto comune sul versante della responsabilità ex D.Lgs. n. 231/2001.

Anche l'A.N.A.C. ha considerato il fenomeno dei gruppi societari. La delibera 1134/2017 prescrive anzitutto che la controllante assicuri che le società del gruppo *“adottino le misure di prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012 in coerenza con quelle della capogruppo”*. Ove siano presenti nel gruppo società di ridotte dimensioni, la società controllante può, con *“delibera motivata in base a ragioni oggettive”*, introdurre *“le misure di prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012 relative alle predette società nel proprio “modello 231”*. Il riferimento riguarda le sole misure ex L. n. 190/2012, per cui la società controllata deve comunque predisporre un proprio Modello 231.

Qualora svolgano attività strumentali, è possibile predisporre *“un'unica programmazione ex lege n. 190/2012 da parte dell'RPCT della capogruppo”*. L'RPCT della controllante, in tal caso, è responsabile dell'attuazione delle misure anche all'interno della società controllata strumentale di ridotte dimensioni. È tuttavia previsto che la società nomini un referente del RPCT della controllante.

Si tratta di una scelta che attualmente le controllanti (nel caso di Acqua Ingegneria S.r.l. il controllo è esercitato congiuntamente da più soggetti) non ha operato, ma che potrà essere oggetto di maggiori valutazioni anche in considerazione dell'intento di effettuare una programmazione più omogenea e uniforme, seppur con le specifiche e imprescindibili peculiarità di ogni realtà aziendale, delle misure anticorruzione a livello di gruppo.

È invece possibile (come supportato da autorevole parere legale agli atti di impresa socia, Ravenna Holding S.p.a.) che un dipendente di una società controllante fornisca la prestazione di RPCT a singole società controllate, attraverso un distacco parziale alla società controllata in modo da essere considerato pienamente all'interno della sua organizzazione.

Tale scelta è stata adottata nel 2020 proprio da Ravenna Holding S.p.a. per diverse società del suo gruppo ristretto.

L'RPCT resta quindi incardinato nella singola società controllata/partecipata.

A tal fine, non potendo essere impiegati Dirigenti dei soci in considerazione del possibile conflitto di interessi con le attività ordinariamente svolte, l'RPCT è stato prescelto nell'ambito dell'Ufficio Internal Audit (dott.ssa Nicoletta Cavallo) del socio Ravenna Holding Spa e quindi una figura pienamente idonea per specifica formazione alla copertura del ruolo. L'Amministratore Unico ha provveduto alla nomina del RPCT con determina del 30.09.2021, con vigenza dal 6.10.2021.

Le FAQ A.N.A.C.A.N.A.C. *“Anticorruzione”* paragrafo *“8.1.10”* non escludono che il responsabile Audit possa ricoprire la funzione di RPCT qualora il modello organizzativo sia fondato sulla ottimizzazione e non sulla sovrapposizione dei diversi sistemi di controllo.

Salvo la deroga sopraesposta per un possibile RPCT di gruppo, ogni società controllante e controllata (in quanto definibile come *“società controllata”* ai sensi dell'art. 2 1° comma lett. b m del D.Lgs. n. 175/2016) deve quindi nominare un proprio RPCT.

Due istituti coinvolgono tematiche particolarmente rilevanti in ambito di responsabilità nel gruppo societario: il “*distacco*” di personale (vedasi quanto dettagliato all’interno dell’“*Area personale*”) ed il “*service*” infragruppo.

Al momento è stato attivato un service per le attività di Affari Generali, Amministrazione Controllo, Societari, Sistemi Informatici da Ravenna Holding S.p.a.). Attraverso i contratti di service, infatti, è assicurata una razionalizzazione organizzativa e una omogeneità comportamentale nell’attività delle società partecipate da enti locali, supportando una politica societaria volta al miglioramento qualitativo della complessiva attività e al contenimento dei costi connessi all’attivazione di economie di scala. Le attività di coordinamento e controllo, previste dal codice civile, tipiche di un rapporto di gruppo, devono essere necessariamente svolte anche in considerazione della specifica normativa pubblicistica applicabile alle società controllate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del D.Lgs. 175/2016 e come presidio agli adempimenti ex art. 147-quater TUEL.

Si precisa peraltro che i contratti di service tra la capogruppo e le società controllate e partecipate sono da qualificarsi come contratti c.d. “*esclusi*” ai sensi dell’art. 56 1° comma lett. a) del D.Lgs. 36/2023 e, pertanto, lo sono anche per la società.

I servizi di “*service*” forniti dalla controllante prestazioni di mero supporto e assistenza nelle attività societarie oggetto di contratto: la società controllante non agisce in nome e per conto della controllata o partecipata, che opera, con l’assistenza e il supporto fornito dalla capogruppo, sulla base della propria e libera capacità negoziale e rimane l’unica titolare dei rapporti giuridici e dei poteri di azione e determinazione.

Nell’esplicazione delle suddette attività vengono a contatto dipendenti delle diverse società, per cui occorre considerare la tipologia di rapporto tra loro intercorrente. A tal riguardo si tenga presente che il personale dipendente della controllante o distaccato presso la medesima dalle società controllate, essendo inserito nell’organigramma della controllante e laddove non collocato in staff, ha potere gerarchico sul personale dipendente o distaccato presso la società controllante stessa. Il medesimo personale, nello svolgimento delle attività di service, potrà anche rapportarsi - nell’ambito di uno schema funzionale e non gerarchico – con i dipendenti di Acqua Ingegneria S.r.l.: tale rapporto quindi non è connotato da poteri di direzione e gestione del personale stesso, esplicandosi in una logica di rapporto strettamente funzionale dell’operatività del service con le strutture societarie interessate.

Nell’ambito del Modello 231 integrato con la normativa in materia di anticorruzione, la società ha in essere:

- a) un sistema di procedure operative integrate, oggetto di costante adeguamento, adottate tenendo conto del contesto interno ed esterno e degli specifici rischi delle attività;
- b) un sistema differenziato e documentato di monitoraggio delle attività aziendali;
- c) un sistema formativo ed informativo continuo;
- d) organi indipendenti (Organismo di Vigilanza; RPCT);

- e) un sistema sanzionatorio, declinato nel Codice Etico e di Comportamento, nel Regolamento Sicurezza aziendale e nel CCNL di riferimento.

## **2.1. Pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio. Giurisdizione contabile.**

Sulla qualificazione di pubblico ufficiale ed incarico di pubblico servizio, e la valutazione del rischio nella specifica fattispecie aziendale, si richiama integralmente quanto inserito in una logica integrata con l'anticorruzione al "Quadro Normativo di riferimento per il Modello Organizzativo e Reati Presupposto" (Rev. 00).

*"Le tipologie di reato di cui sopra sono caratterizzate dal fatto di prevedere, per la maggior parte dei casi, una particolare qualifica soggettiva del soggetto attivo del reato, il quale può, per l'appunto, essere solo un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio.*

*Gli artt. 357 e 358 c.p. prevedono a tal proposito che "Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi" e che "sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale".*

*La nuova formulazione degli articoli citati (dettata dalla l. n. 86/1990 e modificata dalla l. n. 181/1992) ha in parte risolto i numerosi dubbi interpretativi sollevatesi intorno all'individuazione dei soggetti cui riconoscere le qualifiche anzidette. In base alle nuove formulazioni viene accolta una nozione c.d. oggettiva di pubblica amministrazione, ovvero del tutto sganciata dalla sussistenza di un rapporto di pubblico impiego. In tal modo si riconosce che la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio possa esser attribuita anche ad un soggetto privato cui sia stato affidato, per legge o per atto amministrativo, l'esercizio di determinate funzioni.*

*"Per quanto concerne la qualifica di pubblico ufficiale si fa riferimento allo svolgimento di funzioni relative alla formazione e manifestazione della volontà dell'amministrazione nell'esercizio di poteri autoritativi e certificativi.*

*Secondo la giurisprudenza (ad es. Cass. S.U. Sent. n. 7958/1992) i poteri autoritativi non sono solo quelli coercitivi ma anche quelli costituenti esplicazione di un potere pubblico discrezionale, mentre per poteri certificativi devono intendersi tutte le attività di documentazione cui l'ordinamento riconosce efficacia probatoria.*

*Per quanto concerne la definizione di incaricato di pubblico servizio nella sentenza prima citata vengono ricompresi coloro i quali, pur agendo nell'ambito di una attività disciplinata*

*nelle forme di una pubblica funzione, mancano di poteri tipici di questa, purché non svolgano semplici mansioni d'ordine, né prestino opera meramente materiale.*

*Per quanto riguarda l'individuazione degli ambiti aziendali dove il rischio di reato può dirsi presente in misura maggiore dovrà procedersi attraverso una valutazione che tenga conto caso per caso della specifica funzione svolta dall'azienda.*

Cercando di calare, ai fini di una migliore valutazione del rischio, nel contesto societario la valutazione delle qualifiche appena delineate, è opportuno precisare quanto segue.

Acqua Ingegneria S.r.l., società *"in house providing"*, svolge attività strumentale (art. 4 2° comma lett. d del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.) relativa ai servizi di ingegneria e architettura sulla base di una convenzione quadro (contratto di servizio) per i propri soci, che a loro volta esercitano attività di servizi di interesse generale, strumentale per gli enti locali, pubbliche funzioni.

Trattasi pertanto di società disciplinata dalle norme del Codice civile e dalle norme generali di diritto privato, salvo quanto disposto dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016), in ragione del carattere pubblico delle attività svolte e della connotazione pubblicistica della Società.

L'attività della società afferisce quindi all'attività di carattere *"pubblicistico"* dei soci (servizi pubblici o pubbliche funzioni), operando come *longa manus* dei soci stessi, nell'ambito di uno schema organizzativo inter organico tipico del *in house*.

Ne consegue l'applicazione di tutte le disposizioni riferite ai soggetti incaricati di pubblico servizio, che vengono equiparati alla Pubblica amministrazione. Ci si riferisce in particolare ai delitti contro la Pubblica amministrazione (peculato, concussione, abuso d'ufficio, eccetera) e ai reati dei privati contro la Pubblica amministrazione (violenza o minaccia a pubblico ufficiale, resistenza a pubblico ufficiale, interruzione pubblico servizio, eccetera).

Secondo la Suprema Corte di Cassazione (sent. n. 49759/2012): "I soggetti inseriti nella struttura organizzativa e lavorativa di una società per azioni possono essere considerati pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, quando l'attività della società medesima sia disciplinata da una normativa pubblicistica e persegua finalità pubbliche, pur se con gli strumenti privatistici."

Più in generale, la figura dell'incaricato di pubblico servizio risulterebbe integrata per tutti gli operatori di Acqua Ingegneria S.r.l. con riferimento alle prestazioni non riconducibili alle semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale svolte nell'ambito dei servizi di interesse pubblico affidati alla società, con contratto di servizio.

A tal proposito deve tenersi tuttavia conto dell'evoluzione giurisprudenziale, tesa ad ampliare la nozione di cui sopra. Proprio in ragione di tale tendenza evolutiva giurisprudenziale, si ritiene possibile ricomprendere nella qualifica di incaricato di pubblico servizio anche l'impiegato d'ordine.

Per quanto riguarda l'esercizio delle attività di Acqua Ingegneria S.r.l. affidati dai soci (in quanto servente servizi pubblici e/o pubbliche funzioni) deve ritenersi ricorrere certamente la figura dell'incaricato di pubblico servizio. In conseguenza dell'affidamento in house e delle sue caratteristiche, i servizi di ingegneria e architettura prestati dai dipendenti della società devono intendersi parificati a quelli svolti dal personale dei soci pubblici.

La giurisprudenza riconosce tuttavia al progettista ed al direttore dei lavori la stessa qualifica di pubblico ufficiale.

Corte dei Conti Sez. Giur. Lombardia 2.11.1999, n. 1243/99/EL rammenta che *“anche la Suprema Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. VI, 17 giugno 1994) ha ritenuto il progettista pubblico ufficiale in virtù del dovere che allo stesso incombe di seguire i canoni dell'azione amministrativa.*

*La Suprema Corte, infatti, ha affermato che l'elaborazione progettuale è oggettivamente regolata da disposizioni pubblicistiche, di guisa che la stessa non può essere affidata alla libera determinazione del progettista, ma soggiace ai principi dell'art. 97 Cost e 1 legge n. 241 del 1990.”*

Occorre inoltre rammentare che in materia di attestazioni, certificazioni e asseverazioni il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale.

Riguardo ai collaudatori la giurisprudenza ha più volte affermato la pubblicità della funzione da loro svolta e la qualifica di pubblico ufficiale (Cass. sez. V 27 gennaio 2000 n.340, Ricci; sez. VI 16 aprile 1996 n. 6026, Cass. Sez. II Penale 25.02.2014, n. 9053).

Ugualmente ricorre certamente la figura dell'incaricato di pubblico servizio per tutta l'attività in materia contrattuale, soggetta all'applicazione della normativa sui contratti pubblici.

Possono configurarsi anche posizioni di pubblico ufficiale nell'ambito delle Commissioni di valutazione per gli appalti.

Non sembra invece possa sussistere la qualifica soggettiva né del pubblico ufficiale né dell'incaricato di pubblico servizio con riferimento alle procedure di selezione del personale, poiché tale attività non comporta l'esplicazione di funzioni pubbliche, ai sensi dell'art. 19 D.Lgs. 175/2016.”

Del pari, sembrerebbe doversi escludere l'individuazione delle sopracitate fattispecie per qualsiasi attività connessa direttamente o indirettamente alla società in sé come soggetto normato dal Codice Civile.

Occorre in ogni caso tenere presente un recente orientamento che tende ad enucleare comunque un'attività di carattere privatistico anche nelle società in house.

Al riguardo Cassazione Sez. VI Penale n. 13284/2018 ha di recente escluso per lo stesso Amministratore di una società in house il ricorrere della fattispecie dell'incaricato di pubblico

servizio laddove l'attività riguardi *“lo svolgimento quindi di una attività palesemente priva di carattere pubblicistico e comunque sostanzialmente estranea alla concessione”*.

Secondo un principio giurisprudenziale consolidato, sia a livello comunitario che a livello nazionale, la natura giuridica della società in mano pubblica non va comunque desunta a priori, ma presuppone un'accurata disamina dell'attività svolta in concreto, atteso che il carattere pubblico o privato della società medesima dipende dall'oggetto sociale e dai poteri operativi con cui la società realizza le finalità di pubblico interesse ad essa affidate dagli enti locali proprietari.

Nel caso di specie, si trattava di un'ipotesi di abuso d'ufficio nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica indetta da una società in house (aeroportuale) per l'affidamento dell'appalto di pulizia dei locali della stazione aeroportuale. I giudici di primo e secondo grado avevano affermato la natura pubblica della società aeroportuale (in ragione della concessione ottenuta dall'Enac per la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, la gestione, nonché l'uso degli impianti e delle strutture aeroportuali dell'aeroporto. Inoltre, era stata considerata anche la circostanza che il contratto per la pulizia delle aree era stato oggetto di una procedura a evidenza pubblica, secondo il tipico modus operandi di un organismo di diritto pubblico soggetto, in quanto tale, alle regole del codice degli appalti. Tutti fattori questi che avevano fatto ritenere ai giudici aditi che ci trovasse al cospetto di una società avente natura di diritto pubblico).

La Corte di Cassazione è pervenuta invece a conclusioni opposte. In particolare, la Sezione ha ribadito come *“l'appalto oggetto della imputazione riguardava la pulizia non degli aeromobili, ma dei soli locali della stazione aeroportuale, con lo svolgimento quindi di una attività palesemente priva di carattere pubblicistico e comunque sostanzialmente estranea alla concessione”* ottenuta dall'Enac. In sostanza, la Corte di Cassazione ha stabilito che laddove una società partecipata operi senza l'esercizio di poteri autoritativi e certificativi in un contesto di attività riconducibili all'agire privato deve considerarsi un soggetto di diritto privato con l'effetto conseguente che i suoi amministratori non rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio.

Da ultimo, il contesto complessivo appare significativamente modificato dalla sopravvenuta modifica dell'abuso d'ufficio (art. 323 C.P.) introdotta dal D.L. 76/2020 (decreto semplificazioni) convertito con modificazioni della L. n. 120/2020.

È stata operata di fatto una *abolitio criminis* parziale sostituendo la formulazione *“in violazione di norme di legge o di regolamento”* con quella più restrittiva *“in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”*.

Viene così ristretta la fattispecie operando su diversi fronti:

- rispetto all'oggetto, la violazione commessa dal pubblico soggetto deve riguardare una specifica regola di condotta (e non ad es. una regola di natura organizzativa o un principio di carattere generale);

- rispetto alla fonte, tale regola violata deve essere specifica ed espressamente prevista da una fonte di rango ordinario, cioè dalla legge o da un atto avente forza di legge;
- rispetto al contenuto, la regola non deve lasciare spazi di discrezionalità.

Si esclude pertanto che il reato in questione sia configurabile in caso di trasgressione di norme di rango secondario, regolamentare o sub primario, ovvero neanche in ipotesi di norme di rango primario, tutte le volte che da queste ultime non siano ricavabili regole di condotta specifiche ed espresse per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio. In aggiunta, si richiede in ogni caso, sempre ai fini dell'integrazione del delitto *de quo*, che dalla norma violata non debbano residuare "margini di discrezionalità" in capo al soggetto agente. L'obbiettivo evidente è di espungere definitivamente dall'area del penalmente rilevante l'eccesso di potere. Il riferimento a "*specifiche regole di condotta espressamente previste*" porta ad escludere che possano avere rilievo penale violazioni di principi generali, tra cui quello di buon andamento ed imparzialità ex art. 97 Cost. L'eliminazione del rinvio ai "*regolamenti*" rischia di sottrarre a ogni possibile intervento del giudice penale violazioni, anche gravi, proprio di quelle disposizioni in cui si rivengono normalmente le regole di condotta "*specifiche*" ed "*espresse*" che presiedono all'esercizio dei pubblici poteri, alla luce dell'ampio processo di delegificazione in atto da tempo nel nostro ordinamento (si pensi, tra i casi più recenti e rilevanti, alla previsione dell'art. 216, comma 27-octies del D.Lgs. n. 50/2016, che demanda ad un emanando Regolamento unico la disciplina esecutiva, integrativa e attuativa di parti rilevanti del Codice stesso, tra cui quella relativa alle procedure di affidamento di importo inferiore alle soglie comunitarie). L'esercizio stesso del potere amministrativo non appare mai del tutto vincolato poiché ogni norma implica sempre un margine di discrezionalità applicativa o anche unicamente interpretativa.

Si pensi ad es. alla controversa applicazione del principio di rotazione negli affidamenti sottosoglia, potendone conseguire effetti unicamente sul piano amministrativo con l'eventuale annullamento della procedura; ugualmente per il regime dei compensi degli amministratori delle società controllate, con effetti eventuali unicamente sul piano della responsabilità contabile.

L'effetto annunciato è quello di una sostanziale depenalizzazione del reato con effetto per di più retroattivo ai sensi dell'art 2 comma 2 del C.P.

Quanto invece sulla ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e contabile per i danni cagionati dagli amministratori e dipendenti di società partecipate da enti pubblici, è bene evidenziare quanto segue.

Questione diversa rispetto alla configurazione di reati tipici dell'incaricato di pubblico servizio o di pubblico ufficiale, è la sussistenza o meno della giurisdizione della Corte dei Conti.

Acqua Ingegneria S.r.l. è soggetta a controllo analogo congiunto dei propri soci secondo lo schema in house.

Ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 175/2016, è devoluto alla giurisdizione della Corte dei Conti il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. Viene

dato esplicito riconoscimento normativo al consolidato indirizzo giurisprudenziale che aveva da sempre riconosciuto l'assoggettamento delle società in house alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Sulla delineazione dei confini della sussistenza o meno della giurisdizione speciale, in luogo di quella ordinaria, si è infatti espressa la giurisprudenza che, nel tempo, ha delineato alcune chiare linee interpretative.

Generalmente, la giurisdizione della Corte dei Conti sulle società pubbliche partecipate, in tema di azioni di responsabilità esercitata nei confronti degli organi e dei dipendenti di società a partecipazione pubblica per i danni da essi cagionati al patrimonio sociale, è di natura eccezionale e sussiste in ipotesi tassative (Cass. Sez. Unite 6929/2018).

La Suprema Corte (ordinanza n. 30978/17), in relazione alle società a partecipazione pubblica, afferma che "... di regola, l'autonoma soggettività della società, specificata come autonomia giuridica e patrimoniale rispetto al socio pubblico, impedisce, per mancanza del rapporto di servizio e per mancanza di un danno immediato e diretto per lo Stato o altro ente pubblico, di radicare la giurisdizione del giudice contabile". Tali società, infatti, sono organizzate secondo il tipo societario di stampo civilistico e conservano la loro natura privata, essendo pubblico soltanto il soggetto che partecipa ad esse. La giurisdizione della Corte dei Conti rappresenta, in questi casi, l'eccezione, ravvisabile in alcune fattispecie e sulla base di ragioni specifiche:

1. in caso di società in house o in house providing (per le quali è ribadita la necessità del triplice presupposto della partecipazione totalitaria da parte di enti pubblici e divieto di cessione delle partecipazioni a privati, dello svolgimento di attività almeno prevalente in favore degli enti soci, nonché del controllo analogo a quello degli enti sui propri uffici con prevalenza sulle ordinarie forme civilistiche; e pur sempre ove tali presupposti sussistano al momento della condotta dannosa);
2. in caso di danno provocato direttamente al patrimonio non della società, ma dell'ente pubblico;
3. in caso di danno cagionato dal rappresentante dell'ente pubblico partecipante che abbia esercitato od omesso di esercitare il suo potere in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione.

Per quel che riguarda specificatamente le società in house, esse si inscrivono all'interno di quel fenomeno multiforme di "autoproduzione di beni e servizi", tale per cui la Pubblica Amministrazione è legittimata ad attingere all'interno della propria compagine organizzativa attraverso affidamenti diretti all'ente in house, operante come proprio organo, senza ricorrere al mercato (ex multis Cass. civ., S. U., n. 27733 del 2013). La configurazione delle società in house alla stregua di articolazioni interne alla Pubblica Amministrazione giustifica la giurisdizione della Corte dei conti. Se, infatti, l'attività dell'ente che opera in house e dei suoi organi non è riconducibile ad un soggetto privato dotato di una autonoma soggettività ma resta sostanzialmente imputabile alla Pubblica Amministrazione, il rapporto di servizio con l'ente pubblico è immanente alla formula organizzativa del in house providing. Conseguentemente, il danno arrecato rileva come danno al patrimonio dell'ente pubblico,

seppure formalmente separato dallo schermo societario. Il che radica la giurisdizione della Corte dei conti sulla relativa azione di responsabilità.

Quanto detto vale altresì per gli organi interni. In proposito, si cita la stessa giurisprudenza della Cassazione, per cui “gli organi di tali società, assoggettati come sono a vincoli gerarchici facenti capo alla pubblica amministrazione, neppure possono essere considerati, a differenza di quanto accade per gli amministratori delle altre società a partecipazione pubblica, come investiti di un mero *munus* privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società”. Essendo essi “preposti ad una struttura corrispondente ad un’articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione, è da ritenersi che essi siano personalmente a questa legati da un vero e proprio rapporto di servizio, non altrimenti di quel che accade per i dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente dall’ente pubblico” (Cass. civ., S. U., n. 27733 del 2013).

In linea recentemente la Corte di Cassazione (Sez. Unite, ordinanza 14236 del 08.07.2020) ha stabilito che “sussiste la giurisdizione contabile in materia di azione di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici solo se vi siano i seguenti requisiti perché sia configurabile una società in house providing: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l’esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l’eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita, non avendo rilievo le mere situazioni di fatto. Merita in ogni caso attenzione l’evoluzione giurisprudenziale relativa ai confini tra giurisdizione ordinaria e speciale.

Premesso quanto sopra già sintetizzato, si ritiene da ultimo, data la specifica attività della società, di fare seguire un focus di approfondimento sulla posizione della giurisprudenza con riferimento alla responsabilità erariale connessa in specifico alle attività tecniche.

Riguardo al progettista “*esterno*” all’amministrazione si richiamano al riguardo gli interventi delle Sezioni Unite della Cassazione (Cassazione, Sez. Unite Civili, 9 febbraio 2011, n. 3165, nonché, 23 aprile 2012, n. 6335) che, in linea di continuità con i precedenti orientamenti della magistratura ordinaria, hanno, in tema di incarichi per progettazione di opera pubblica affidato a libero professionista, fissato i seguenti principi:

- nessun rapporto di servizio è configurabile tra la stazione appaltante ed il progettista dell’opera, il cui elaborato deve essere fatto proprio dall’amministrazione mediante specifica approvazione, versandosi in tal caso in un’ipotesi non di inserimento del

soggetto nell'organizzazione dell'amministrazione, ma di contratto d'opera professionale (TAR, Sicilia, Catania, sez. III, 28 dicembre 2012, 3078). Presupposto, infatti, indefettibile per potersi inquadrare una fattispecie nell'ambito giurisdizionale della magistratura contabile è la sussistenza di un rapporto di servizio da intendersi quale relazione funzionale che inserisce l'agente nell'organizzazione dell'ente, perché partecipe della realizzazione del fine pubblico;

- il vincolo che lega, dunque, il progettista all'amministrazione è da ricercare nell'art. 2222 c.c. e i principi disciplinanti l'attività di progettazione sono quelli stabiliti dall'art. 1176 c.c.;
- la progettazione di opera pubblica, come più volte affermato anche dal giudice contabile, quando sia affidata ad un libero professionista, non comporta l'instaurarsi di una relazione funzionale con l'ente pubblico, in quanto non determina l'esercizio di poteri propri della P.A., diversamente da quanto avviene nell'attività del direttore dei lavori, laddove viene in rilievo anche l'imputabilità in via diretta ed immediata alla P.A. dell'attività con rilevanza esterna del soggetto, il quale assume la rappresentanza del committente;
- l'attività del progettista può assumere rilevanza pubblica solo in forza dell'approvazione del progetto da parte dell'ente pubblico committente, cioè in un momento successivo, quando tale attività è stata già compiuta, escludendo anche sotto questo aspetto qualsiasi possibilità di un inserimento del professionista privato nell'apparato organizzativo e/o nell'iter procedimentale della P.A.

Occorre dare conto di un orientamento divergente che riconosce in capo al progettista esterno il ricorrere della responsabilità erariale.

Corte dei Conti Sez. Giur. Lombardia 2.11.1999, n. 1243/99/EL:

*“Nell'affermazione della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti del progettista professionista privato, questo Collegio è affiancato da altre decisioni nello stesso senso ( cfr. Corte dei conti, Sez. Sardegna, 27 giugno 1995, n.1, Sez. Sicilia, n.88 del 1993), le cui argomentazioni qui si danno per riprese. A questo Giudice si pone dunque il compito di valutare la propria giurisdizione con distinto riferimento all'attività di progettazione e di direzione dei lavori di opera pubblica. Ed il Collegio ritiene che, ambedue le attività, vale a dire sia quella di progettazione che quella di direzione lavori, siano sussumibili a pieno titolo all'interno della funzione amministrativa, ancorché poste in essere da privati professionisti. Quanto alla prima, al Collegio non sfugge come la problematica non abbia trovato, in sede giurisprudenziale, una risposta univoca; l'orientamento che aliena dal sindacato giurisdizionale della Corte dei conti (v. Corte dei Conti, sez. III, n. 469 del 1996 ) il progettista di opera pubblica argomenta dalla natura di opera professionale che, ai sensi dell'art. 2230 del c.c., viene allo stesso richiesta, configurandosi il contenuto di questa come atto prodromico al vero momento della scelta amministrativa, che si attua nell'approvazione dell'elaborato progettuale.*

*Questo Collegio è, invece, di contrario avviso.*

Anzitutto, il Collegio ricorda che la costruzione dell'opera pubblica - e, comunque, lo svolgimento di un lavoro pubblico - nel loro complesso, nell'insieme, cioè delle attività nelle quali essi consistono al di là del dato materiale, danno luogo ad una complessa attività amministrativa in senso proprio, perché realizzatrice di un interesse pubblico con spendita, di norma, di pubblico denaro, regolata e cadenzata, perciò, con modi, formalità e tempi legislativamente e comunque normativamente previsti.

In questi sensi l'attività di costruzione dell'opera pubblica, o comunque, la realizzazione di un lavoro pubblico, era sostanzialmente configurata dalla più antica e prevalente legislazione vigente in materia nell'ordinamento italiano (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; r.d. 25 maggio 1895, n. 350; r.d. 8 febbraio 1923, n. 422; r.d. 18 novembre 1923, n. 2240, ecc.) e tale è pur sempre rimasta, nella sua più valida essenza, anche nel corso di una successiva più eterogenea e derogatoria legislazione, spesso emergenziale. In questi sensi, soprattutto, essa è definita (cfr. art. 1, comma 1, legge n. 109 del 1994) dalla più recente legge che alla materia ha voluto dare assetto ed ordine per riportarla ad un qualificato rigore, ritenuto valido rimedio per gravi, conclamate disfunzioni. Nell'ambito di una tale attività amministrativa, l'attività di progettazione assume, com'è noto, un rilievo peculiare. Essa traduce nell'operatività della concreta intrapresa - e procedendo per gradi fino al dettaglio - l'esigenza pubblica che è stata avvertita e deliberata e configura, quindi, secondo i dettami della legge, la sua realizzazione nelle forme, nei tempi e nelle modalità, condizionando in tal modo l'attività da porre in essere e le entità e le forme dell'impiego delle pubbliche risorse che in guisa puntuale destina ai singoli momenti dell'opera, predisponendo altresì la possibilità di un loro preciso riscontro. E' per questo che essa, nell'ambito della normativa dei lavori pubblici, è stata sempre particolarmente disciplinata, con regole generali e prescrizioni dettagliate, imperativamente imposte e conformanti, pertanto, iure imperii, l'attività da porre in essere. Si vedano, in proposito, le disposizioni di cui al d.m. 29 maggio 1895, nonché quelle recenti (art. 16, legge n. 109 del 1994, espressioni di valori, peraltro, come si è detto, già presenti nell'ordinamento) che il giudicante, pur conscio dell'inapplicabilità delle nuove norme alla fattispecie in esame, essendo questa successiva, non può non tener presenti allorché attualmente esprime la volontà dell'ordinamento in merito alla valutazione del caso concreto. L'attività di progettazione poi - si deve sempre ricordare - è da ritenersi, in via generale, demandata agli uffici tecnici dell'amministrazione (cfr. art. 1 r.d. 8 febbraio 1923, n. 422; art. 285 T.U.L.C.P. del 1934 ed ora, in epoca susseguente ai fatti che qui si esaminano, art. 17, comma 1, legge n. 109 del 1994).

Una siffatta scelta dell'ordinamento, com'è noto, è dovuta all'esigenza di trattenere nel dominio dell'amministrazione l'attività che configura in concreto l'opera pubblica e che ha tanto decisivo rilievo sugli oneri e le modalità della sua attuazione, determinandone l'esecuzione e il costo.

La riserva all'amministrazione dell'attività di progettazione, infatti, è stata sempre ritenuta un'esigenza da soddisfare per garanzia dell'amministrazione, tant'è che, allorché si sono volute riaffermare regole di buona amministrazione per fugare scandali e sperperi

*manifestatisi in modo diffuso nel settore dei lavori pubblici ( la citata legge 19 febbraio 1994, n. 109) uno dei primi rimedi che si sono indicati, come risulta dai lavori preparatori, e dalla normazione positiva poi avutasi, è stato quello di riportare il più possibile l'attività di progettazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, prevedendo anche opportune misure organizzatorie (cfr. articoli 16 e 17). E l'esigenza è stata tanto tenuta presente da spingere il legislatore al punto da prevedere una disciplina particolare per le figure professionali, specie collettive, che si dedicano ad un tale tipo di attività per la pubblica amministrazione.*

*L'attività di progettazione, pertanto, nel campo dei lavori pubblici, si presenta come momento dell'attività amministrativa nella quale la realizzazione dei lavori pubblici stessi si sostanzia ed è oggettivamente regolata da norme di diritto pubblico. Essa, inoltre, anche se è retta dal vincolo giuridico intersoggettivo privatistico del contratto di opera professionale, tuttavia si articola sempre in adempimenti, derivanti da vincoli, scadenze, prescrizioni, poste da norme di diritto pubblico che conformano l'attività di progettazione in modo puntuale, uniformandola, in concreto, alla funzione alla quale inerisce e da rapportare alla p.a.*

*Quanto detto trova riscontro in una serie di considerazioni, che vanno dall'analisi della natura dello stesso compito di redazione progettuale: il suo svolgimento, infatti, può essere considerato sotto due profili, uno di carattere ricognitivo, riassumentesi nell'acquisizione degli elementi istruttori relativi alla finalità dell'opera, alle condizioni di localizzazione ed agli aspetti ambientali, nonché alla definizione della normativa urbanistica ed edilizia di riferimento; il secondo, di natura discrezionale, che coinvolge valutazioni di siffatta tipologia – non solo tecnica, ma anche amministrativa – e che si proietta sulle più opportune scelte nell'ambito del binomio "costi – benefici", e dell'impatto dell'opera da effettuare nel contesto socio-ambientale.*

*Ed importante si mostra questa fase procedimentale anche, come già accennato, sotto l'aspetto della sua tipizzazione normativa: premesso che il primo referente della progettazione come attività necessariamente procedimentalizzata, anche al fine di controllare la spendita del denaro pubblico, è l'art. 97 Cost., che regola l'esercizio della funzione amministrativa, con il suo principio di buon andamento, prima della legge n. 109 del 1994 (sussequente, come già detto, ai fatti in esame), l'art. 322 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F dispone, al comma 1, che " i lavori si eseguono in generale sulla base di progetti compilati secondo le norme e le discipline già in vigore e di quelle che potranno essere fissate da appositi regolamenti, per assicurare la regolarità dei progetti medesimi e l'esattezza delle analisi e dei calcoli di perizia"; ancora deve menzionarsi il tuttora vigente d.m. 29.5.1895, per la redazione dei progetti di competenza del Ministero dei lavori pubblici (con valenza generale sussidiaria: inoltre si veda, per le opere militari, il titolo IV del r.d. 17 marzo 1932, n. 365). Pertanto, in sostanza, la già citata legge n. 109 del 1994, all'art. 16, ha contemplato l'attività di progettazione quale inserita nell'alveo del procedimento amministrativo, migliorando ma non innovando un orientamento legislativo già inveterato, in base al quale si può dire che i progetti delle opere pubbliche devono essere redatti in base a precise e peculiari regole volte ad orientarne il contenuto discrezionale ed il procedimento di*

*formazione anche al fine di predisporre e salvaguardare le finali scelte amministrative che vengono poste in essere al momento dell'adozione del progetto da parte dell'Amministrazione, affinché questo non risulti già impropriamente condizionato. Anche l'attuale tripartizione della progettazione in preliminare, definitiva ed esecutiva (si veda il già menzionato art. 16 legge n. 109 del 1994) trova ascendenti nella precedente bipartizione – progetto di massima e progetto esecutivo – enucleabile dall'art. 3 della legge n. 2359 del 1865 così come dal citato d.m. 29 maggio 1895. Quest'ultima fonte normativa dà una chiara definizione della progettazione di massima, prevedendo che questa deve contenere una rappresentazione grafica o una descrizione dell'opera, l'area, lo stato dei luoghi, le modalità costruttive, una previsione di spesa, le difficoltà di esecuzione, le possibili diverse soluzioni. L'attività del progettista, dunque, non è solo diligente ossequio ai canoni propri dell'arte di cui si tratta, ma anche, si ripete, rispetto della disciplina pubblicistica in materia, e anzitutto, dei principi di imparzialità, buona amministrazione ed economicità. E tutto questo perché si tratta di attività che, ancorché posta in essere da privati professionisti, è espressione di esigenze pubblicistiche; si inquadra, come fase peculiare, in una complessa attività amministrativa qual è la costruzione di un'opera pubblica o, comunque, lo svolgimento di un lavoro pubblico; è direttamente imputabile all'amministrazione competente per la quale, l'approvazione del progetto, attesi i vincoli che regolano l'attività di progettazione, ha non soltanto la funzione di far proprie le scelte del progettista, ma altresì quella di ratificare l'attività da questo posta in essere in adempimento di precise prescrizioni di legge.”*

*Ed invero, anche la Suprema Corte di Cassazione (Cass. Pen., sez. VI, 17 giugno 1994) ha ritenuto il progettista pubblico ufficiale in virtù del dovere che allo stesso incombe di seguire i canoni dell'azione amministrativa.*

*La Suprema Corte, infatti, ha affermato che l'elaborazione progettuale è oggettivamente regolata da disposizioni pubblicistiche, di guisa che la stessa non può essere affidata alla libera determinazione del progettista, ma soggiace ai principi dell'art. 97 Cost e 1 legge n. 241 del 1990.*

*Nell'affermazione della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti del progettista professionista privato, questo Collegio è affiancato da altre decisioni nello stesso senso fr. Corte dei conti, Sez. Sardegna, 27 giugno 1995, n.1, Sez. Sicilia, n.88 del 1993), le cui argomentazioni qui si danno per riprese.*

*È inoltre da far rilevare, nell'espone la casistica giurisprudenziale sulla questione, come nel caso dell'unione nello stesso soggetto dei compiti del progettista e del direttore dei lavori sia univoco l'orientamento della giurisprudenza circa l'assoggettabilità dello stesso alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. Sez. Un., n. 3358 del 1994 e n. 4060 del 1993; Corte dei conti, Sez. Riun. n. 593 del 1988), come pure è indubbia la soggezione al processo amministrativo-contabile del direttore dei lavori: il direttore dei lavori, infatti, in ragione delle attività sia autoritative che di scelta amministrativa che pone in essere (ordini, certificazioni, atti di urgenza, proposte di variante) è indubbiamente sottoposto al giudizio innanzi la Corte dei conti, secondo pressoché univoca giurisprudenza (cfr. ex multis, Cass. Sez. Un. n. 3358 del 1994 e, da ultimo Cass. Sez. Un. 26 marzo 1999, n. 188; Corte dei conti, Sez. Riun. n.*

934/a/94, n. 817/93; sez. II, n. 65 del 1993, n. 40 del 1994, n. 101 del 1986) dalla quale non vi è motivo di discostarsi.”

La stessa magistratura contabile, secondo sua costante giurisprudenza (Sez. Giur. Sardegna, n. 144 del 20 maggio 2013; Sez. Giur. Veneto, n. 220 del 28 giugno 2013; Sez. II Centrale Appello, n. 481 del 23 luglio 2013), ha precisato che quando l'incarico di direzione dei lavori sia conferito ad un soggetto estraneo all'amministrazione, quest'ultimo deve ritenersi comunque temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. quale organo tecnico e straordinario della stessa, con la conseguente giurisdizione del giudice contabile per danni eventualmente cagionati nell'esecuzione dell'incarico, proprio in ragione delle attività, sia autoritative che di scelta amministrativa, che il Direttore lavori pone in essere in qualità di organo tecnico e straordinario dell'Amministrazione.

Il medesimo consolidato indirizzo è ribadito da Cassazione Sezioni Unite Civili 26 aprile 1017, n. 10231 *“Nel caso di nomina effettuata dalla stazione appaltante, il direttore dei lavori può ritenersi temporaneamente inserito nell'apparato dell'ente pubblico appaltante, quale organo tecnico e straordinario di esso, quando eserciti nei confronti dell'appaltatore i poteri autoritativi inerenti alle sue funzioni, prendendo la veste di "agente dell'amministrazione". Ove si assuma che il danno derivi dall'esercizio dell'incarico e di tali poteri, la cognizione della correlativa azione di responsabilità intentata per conto dell'amministrazione pubblica spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in ragione del suddetto temporaneo rapporto di servizio con l'ente pubblico, richiesto dagli artt. 13 del r.d. n. 1214 del 1934 e 1, comma 4, della l. n. 20 del 1994; e ciò - data l'impossibilità di scindere le giurisdizioni in presenza di un rapporto unitario - anche quando il direttore abbia cumulato anche l'incarico di progettista (incarico che, da solo, integrerebbe un rapporto esclusivamente privatistico).”*

Al di là delle diverse interpretazioni giurisprudenziali della figura del progettista, in caso di cumulo delle due funzioni (progettazione e direzione lavori) in capo al medesimo soggetto ciò implica lo svolgimento di una complessiva attività professionale nella quale la progettazione è prodromica alla successiva attività di direzione, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, non potendo giungersi alla scissione delle giurisdizioni in presenza di un rapporto unitario.

Come sostenuto dalla Corte di Cassazione (Cass. SS.UU. n. 7446/2008; n. 28537/2008; n. 9845/2011), il riconoscimento della *“giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla domanda di risarcimento del danno nei confronti del progettista di un'opera pubblica”* è *“certamente condivisibile allorché la domanda risarcitoria è proposta dall'amministrazione nei confronti di un soggetto che abbia svolto la sola funzione di progettista. Ove la domanda è proposta nei confronti di un soggetto investito sia dell'incarico di progettista che di quello di direttore dei lavori, non può giungersi alla scissione delle giurisdizioni, affermandosi quella del giudice ordinario per il danno causato nella qualità di progettista e quella del giudice contabile per il danno causato nella qualità di direttore dei lavori”*. Infatti, *“il cumulo dei due incarichi professionali di progettista e di direttore dei lavori nello stesso soggetto dà luogo ad una complessiva attività professionale, nella quale l'attività di progettazione si pone solo*

*come elemento prodromico di quella successiva". Inoltre, "i doveri di verifica del progetto, propri del direttore dei lavori (R.D. n. 350 del 1985, art. 5), sussistono già durante la progettazione, che così continua ad avere una sua autonomia solo ideale ed astratta dalla direzione dei lavori, mentre i doveri di quest'ultima assorbono anche quelli del progettista, allorché si tratti dello stesso soggetto che cumula i due incarichi e la domanda risarcitoria dell'amministrazione investe la complessiva attività posta in essere dall'unico professionista incaricato".*

Occorre tuttavia considerare che la prestazione viene effettuata dal dipendente di una società in house che svolge un'attività servente servizi pubblici o funzioni pubbliche per conto dei soci.

Di conseguenza tutte le attività tecniche (compresa quindi anche la progettazione) riconducono alla figura del pubblico ufficiale o comunque dell'incaricato di pubblico servizio. Si tratta di attività "interne" e non "esterne".

Il progettista dipendente di una società in house è del tutto parificato del resto ad un progettista interno di una pubblica amministrazione.

Il parere di AVCP (ora A.N.A.C.) n. 6 del 12.06.2016 ha affermato che i dipendenti della società in house operano come progettisti, e pertanto, al pari dei progettisti dipendenti degli enti locali, possono sottoscrivere progetti con il solo requisito dell'abilitazione (art. 90, comma 4 del D.Lgs. n. 163/2006; ora art. 24 4° comma del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.), poiché sotto il profilo funzionale esercitano un'attività professionalmente qualificata, ma non di libera professione, che deve essere assimilata alla progettazione interna dell'amministrazione locale.

Ricordando che, per consolidata giurisprudenza, l'espressione in house individua un modello organizzativo interno all'amministrazione pubblica costituendone una sorta di prolungamento organizzativo, essa ha evidenziato che se è chiaro che i dipendenti della società in house – sotto il profilo della disciplina del rapporto di lavoro – non possano in alcun modo essere identificati con i pubblici dipendenti e che ad essi non si può ritenere applicabile lo statuto del pubblico impiego, tuttavia – sotto il profilo funzionale – il dipendente della società in house, limitatamente alle funzioni ad essa delegate dall'amministrazione pubblica controllante, persegue la stessa mission dell'amministrazione pubblica e svolge, quindi, nei limiti suddetti, funzioni ad essa immediatamente riconducibili (per mero inciso il Consiglio Nazionale degli Ingegneri U-usp/822/2017 del 8.2.2017 ha precisato che la sola abilitazione è riferita solo all'attività di progettazione"...*"E' bene precisare che la sufficienza della semplice abilitazione ... è dalla legge riferita ed espressamente limitata alla "progettazione" con il che ne restano di conseguenza escluse la direzione lavori, il collaudo e le altre attività di supporto tecnico-amministrativo"*).

Se può individuarsi una diversificazione delle mansioni per i tecnici "esterni" incaricati dalla pubblica amministrazione riguardo alla responsabilità, come detto più sopra è invece pacifica la subordinazione di tutti i dipendenti di società in house alla giurisdizione della Corte dei

Conti a prescindere dalla mansione espletata, non solo nei confronti del patrimonio della società, ma - in considerazione della riferibilità della società in house all'affidatario - anche nei confronti del patrimonio dei soci pubblici.

## **2.2. Il sistema di prevenzione della corruzione oltre la legislazione: la norma UNI EN ISO 37001.**

A partire dal dicembre del 2016 è disponibile a livello internazionale la norma UNI EN ISO 37001, ovvero uno standard volontario certificabile che disciplina il sistema "anticorruzione" secondo la medesima struttura prevista per i sistemi di gestione delle organizzazioni, come ad esempio la ISO 9001.

La norma, in particolare, stabilisce requisiti per pianificare, attuare e mantenere un sistema di gestione e controllo per la prevenzione della corruzione.

Si tratta per lo più di principi, concetti e talvolta vere e proprie prescrizioni di sistemi e/o modelli di organizzazione, gestione e controllo previsti da norme cogenti in via obbligatoria (come ad esempio la L. n. 190/2012) ovvero in via facoltativa ma con finalità esimenti (come ad esempio il D.Lgs. 231/2001). Nell'ambito peraltro del PNA e delle linee guida n. 1134/2017 la stessa A.N.A.C. ha sottolineato come l'adozione dello standard ISO 37001, seppur non vincolante, consenta di gestire al meglio il rischio corruttivo nelle PP.AA., enti e società pubbliche.

La norma è applicabile a qualsiasi organizzazione pubblica o privata, a prescindere dal settore di attività, dalle dimensioni e dalla localizzazione geografica.

Pur non essendo previsto nel prossimo triennio di acquisire la certificazione ISO 37001, Acqua Ingegneria S.r.l., è società a controllo pubblico che adotta un modello organizzativo 231 integrato ai sensi della L. 190/2012: la Società ha pertanto adottato un sistema di gestione aziendale per la prevenzione della corruzione. Appare quindi in ogni caso coerente tendere progressivamente a soddisfare comunque i requisiti del sistema ISO 37001, anche in via preparatoria al di là di un possibile futuro indirizzo di gruppo in tema di certificazione.

In un'ottica di miglioramento continuo, nonché di ottimizzazione e semplificazione, si è ritenuto prioritario tendere ad una integrazione a livello organizzativo e operativo dei diversi sistemi di gestione, al fine di rispettare le norme di legge in continuità con il processo di integrazione dei diversi sistemi aziendali esistenti (sicurezza, 231, anticorruzione, privacy). Ciò consente di utilizzare strumenti già implementati dalla Società per pianificare e migliorare il sistema secondo gli standard della norma volontaria, evitando duplicazioni e inefficienze.

### **2.2.1. Corruzione: definizione del termine.**

Presupposto fondamentale del sistema per la prevenzione della corruzione è la definizione del concetto di corruzione.

Per le organizzazioni che applicano la normativa statale (L. 190/2012 e successivi decreti attuativi e integrativi), invero, tale definizione non è rimessa alla discrezionalità della singola amministrazione, ente o società ma è stata efficientemente cristallizzata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, sulla base di una interpretazione estensiva, che tiene conto della ratio della norma, delle norme nazionali in materia di anticorruzione. A livello nazionale, così come a livello internazionale, infatti il legislatore ha scelto di *“rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo, secondo un approccio che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi”* [PNA 2019]. Per questo motivo, l'Autorità stessa proprio con riferimento all'applicazione della normativa anticorruzione da parte delle società pubbliche, sin dalla determina n. 8/2015 ha precisato come nell'analisi, valutazione e gestione del rischio debba intendersi un *“concetto più ampio di corruzione, in cui rilevano non solo l'intera gamma dei reati contro la p.a. disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale, ma anche le situazioni di “cattiva amministrazione”, nelle quali vanno compresi tutti i casi di deviazione significativa, dei comportamenti e delle decisioni, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico, cioè le situazioni nelle quali interessi privati condizionino impropriamente l'azione delle amministrazioni o degli enti, sia che tale condizionamento abbia avuto successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.”* Tale ampio concetto di corruzione, volto a intercettare anche comportamenti non sanzionabili penalmente ma disciplinarmente o talvolta solo eticamente, è quello tenuto in considerazione da Acqua Ingegneria S.r.l. nella pianificazione e attuazione progressiva e continua del sistema anticorruzione.

### **2.2.2. La politica anticorruzione.**

Come esposto, Acqua Ingegneria S.r.l. è società a capitale interamente pubblico, a cui i soci hanno affidato in house providing la gestione di servizi di ingegneria e architettura servente all'attività di servizio pubblico e/o pubbliche funzioni dei soci.

La Società intende garantire, nello svolgimento dell'attività e nel perseguimento delle finalità sociali, trasparenza delle decisioni e delle scelte nel rispetto dei principi di concorrenza, selezione comparativa ed economicità e comunque previsti dalla normativa vigente.

Rispettare la legge, operare nella legalità e trasparenza è il presupposto sine qua non della mission aziendale: è il valore primario della Società.

Con questo spirito, Acqua Ingegneria S.r.l. promuove la presente Politica anticorruzione, ispirata ai principi del Codice Etico e di comportamento, volta a sostenere la diffusione di norme aziendali chiare e note agli stakeholder e a tutto il personale, qualsiasi sia il ruolo, mansione e tipo di collaborazione in atto, che dovranno operare in conformità a queste e, in generale, nel rispetto di tutte le norme di legge, dei codici di comportamento e delle buone prassi in materia di prevenzione della corruzione che Acqua Ingegneria S.r.l. ha riportato nel presente Piano e nelle procedure, regolamenti, istruzioni operative e documenti richiamati dallo stesso che costituiscono il sistema aziendale di prevenzione della corruzione.

Tutti i soggetti che operano con Acqua Ingegneria S.r.l. e con la stessa devono essere consapevoli che il mancato rispetto dei principi stabiliti dalla Politica Anticorruzione e dal Piano può comportare l'elevato rischio che siano commessi reati di tipo corruttivo o comportamenti di cattiva amministrazione, con conseguenze rilevanti in termini di sanzioni penali e amministrative, danni di immagine, perdita di credibilità. Il principio cardine della politica e del sistema anticorruzione è riassumibile nel divieto di qualsiasi forma di corruzione, intesa come:

- la promessa o l'offerta, diretta o indiretta, anche tramite terzi, di denaro, di servizi, di prestazioni di favori in genere o di altre utilità a rappresentanti della Pubblica Amministrazione o Incaricati di Pubblico Servizio o a privati in cambio di un vantaggio illecito, sia per la Società che per il personale, anche nei contesti in cui attività di tal genere siano non perseguite giudizialmente o nella pratica tollerate;
- l'accettazione della promessa o dell'offerta nei termini di cui sopra da parte di tutti i ruoli della Società e di chi agisce per conto della stessa;
- qualsiasi comportamento (in termini commissivi che omissivi) che rappresenti il perseguimento non di un interesse pubblico ma personale/privato.

L'attuazione di questa Politica e le responsabilità di tutte le parti interessate e dei "soci in affari" è dettagliatamente descritta nel PTPCT, nel Modello 231 e in tutta la documentazione del sistema di gestione aziendale (ivi compreso quello relativo alla SPP); essa è a disposizione sul sito web e richiamata in tutti i rapporti contrattuali.

Tra gli strumenti di prevenzione vi è la procedura per il "whistleblowing" ovvero per le segnalazioni in buona fede di condotte corruttive, certe o sospette, da parte di chiunque le riscontri. L'autore di segnalazioni non sarà soggetto a sanzioni disciplinari o ritorsioni di alcun tipo. Saranno invece soggetti alle sanzioni riportate nel Sistema Disciplinare aziendale, commisurate alla gravità della violazione, coloro che non agiscono conformemente alla presente Politica e ai requisiti del sistema anticorruzione, così come coloro che abusano del sistema di segnalazioni citato.

In un'ottica di miglioramento continuo, Acqua Ingegneria S.r.l. si impegna a verificare l'applicazione e a riesaminare periodicamente la presente Politica e il sistema anticorruzione, avendo sempre a riferimento i contenuti ed i principi della presente Politica e della legge.

### **2.2.3. Leadership.**

In considerazione del fatto che il sistema di prevenzione della corruzione rappresenta parte di un più ampio sistema gestionale aziendale e che il primo risulta adottato in conformità a norme statali e regolamentari, in merito alle responsabilità connesse all'adozione, attuazione e monitoraggio del sistema anticorruzione occorre distinguere i diversi soggetti coinvolti.

**L'Amministratore Unico**, in virtù delle deleghe ricevute e dell'organizzazione aziendale in essere, rappresenta l'Organo Direttivo ed è deputato a:

- approvare il presente Piano, ivi compresa la politica anticorruzione;
- verificare la coerenza tra strategia e politica anticorruzione;

- valutare e riesaminare, con cadenza almeno annuale, nell'ambito del presente piano, il contenuto e funzionamento del sistema per la prevenzione della corruzione;
- valutare e determinare le risorse adeguate e necessarie per garantire l'efficacia del sistema;
- verificare l'attuazione del sistema da parte del Coordinatore/Funziario Responsabile.

**Il Direttore** (anche in quanto Direttore Tecnico della “società di ingegneria” ex art. 46 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) rappresenta l'Alta Direzione ed è incaricato di:

- assicurare che il sistema nel suo complesso sia definito, attuato, mantenuto e riesaminato;
- assicurare l'integrazione del sistema anticorruzione con gli altri sistemi e processi aziendali;
- destinare le risorse deliberate dall'Amministratore Unico in modo adeguato e appropriato;
- comunicare sia internamente che esternamente la politica anticorruzione;
- sensibilizzare il personale interno circa la conformità dei comportamenti al sistema anticorruzione;
- determinare risorse e attività per il raggiungimento degli obiettivi anticorruzione, anche in coerenza con le strategie generali della società;
- promuove il miglioramento continuo;
- promuove il whistleblowing e il corretto funzionamento in ordine alla tutela del segnalante;
- relaziona, con cadenza almeno annuale all'Amministratore Unico, sul contenuto e funzionamento del sistema e sulle sue rilevanti violazioni.

#### **2.2.4. Ruoli e responsabilità.**

La struttura organizzativa è descritta nell'organigramma aziendale. Responsabilità e compiti specifici di una data posizione organizzativa sono riportati negli ordini di servizio, nelle procedure, nei regolamenti, nella visura camerale e in altri documenti del sistema 231-anticorruzione.

#### **2.3. Obiettivi.**

La definizione di obiettivi chiari, raggiungibili e riscontrabili rappresenta un elemento fondamentale per l'efficienza e il miglioramento del sistema di prevenzione della corruzione, tanto per la vigente legislazione quanto per la Delibera A.N.A.C. n. 1134/2017.

### 3. Processo di approvazione del Piano

Come sopra evidenziato, avendo Acqua Ingegneria S.r.l. già adottato il “Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/2001, il presente PTPCT integra la disciplina già in essere all'interno della Società.

Presupposto essenziale del Piano - e suo elemento costitutivo imprescindibile - è l'analisi del livello di esposizione al rischio di corruzione delle attività aziendali. L'intero impianto della Legge n. 190/2012 e del Piano Nazionale Anticorruzione basa la sua efficacia attuativa sulla corretta adozione di misure preventive dei rischi e dunque si ispira sostanzialmente ai modelli aziendalisti di *risk management*. In considerazione di quanto sopra, il PTPCT è stato sviluppato in adesione alle migliori prassi operative in materia di *risk management* e, in particolar modo, alle indicazioni di cui ai pronunciamenti A.N.A.C. n. 12 del 2015 e n. 831 del 2016.

Il processo di definizione delle aree sensibili è stato condotto incentrando l'analisi degli eventi a rischio sulle quattro aree di rischio comuni e obbligatorie individuate dalla Legge n. 190/2012 e dal PNA (acquisizione e progressione del personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; autorizzazioni e concessioni; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati), nonché sulle ulteriori quattro aree di rischio definite “generali” dalla Determinazione A.N.A.C. n. 12 del 2015, poiché riferite ad attività svolte dalla maggior parte degli enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, e caratterizzate da un alto livello di probabilità di eventi rischiosi (gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso).

Oltre a queste otto aree sensibili individuate dalla legge e dall'Autorità, possono essere individuate eventuali ulteriori aree risultate potenzialmente esposte al rischio di corruzione, ad esito di una specifica ricognizione condotta sulle principali attività aziendali.

Tale ricognizione è stata svolta nell'ottica di rendere l'analisi delle aree sensibili del PTPCT il più possibile aderente alla realtà aziendale e alle peculiarità del business di Acqua Ingegneria S.r.l. e di strutturare un processo di prevenzione progressivamente più focalizzato sugli aspetti maggiormente significativi.

Di seguito i principi che hanno guidato la stesura del presente documento:

a) Coinvolgimento degli attori interni ed esterni:

Acqua Ingegneria S.r.l. si è prefissata di coinvolgere attori interni ed esterni al fine di raggiungere una migliore qualità del processo di gestione del rischio.

In particolare, gli esiti del processo di ricognizione delle aree e delle attività sensibili sono stati condivisi dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in maniera strutturata, coinvolgendo il top management della Società e l'Organismo di Vigilanza e avvalendosi del supporto operativo e organizzativo fornito in particolare dal Servizio Affari

Generali di Ravenna Holding S.p.a. (nell'ambito del "service") con riferimento ai relativi ambiti di competenza.

Il documento è stato successivamente sottoposto all'approvazione dell'Amministratore Unico.

Come descritto nel Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 1, paragrafo B.1.2, anche i dipendenti devono partecipare alla gestione del rischio, condividendo l'obiettivo di fondo della lotta alla corruzione.

Questo principio trova riscontro anche nella letteratura organizzativa, con l'enfasi su un sempre maggiore coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni aziendali, sia per migliorare i risultati aziendali, sia per aumentare la loro soddisfazione intrinseca ed estrinseca.

L'obiettivo è coinvolgere i dipendenti:

- in termini di partecipazione attiva al processo di mappatura dei processi (in ottica *bottom up*);
- in termini di partecipazione attiva nella definizione delle misure di prevenzione adottate (coinvolgimento fin dalle prime fasi, sia per un maggior livello qualitativo dell'output sia per una maggiore condivisione valoriale della base agli obiettivi);
- in sede di attuazione delle misure (con la supervisione attiva dei relativi responsabili degli uffici).

Per tutte queste premesse, i dipendenti, così come tutti gli altri attori individuati, sono stati coinvolti attivamente fin dalle prime fasi del processo di mappatura dei rischi.

#### b) Ruolo strategico della formazione

Acqua Ingegneria S.r.l. ritiene fondamentale il tema della formazione, come elemento primario di lotta ai fenomeni corruttivi.

In particolare, si ritiene importante confermare la volontà di sviluppare programmi formativi *ad hoc*, sempre meno generalisti, che ripensino:

- le categorie dei destinatari, individuati attraverso interviste e analisi accurate;
- i contenuti, che devono essere declinati in base alle caratteristiche proprie di Acqua Ingegneria S.r.l.

Al tema della formazione è dedicato il par. 16.

#### c) Centralità del RPCT

In applicazione della legge n. 190 del 2012 e con il compito di coordinare l'attività di elaborazione del PTPCT, l'Amministratore Unico con determina del 30.09.2021 ha individuato il Responsabile della prevenzione della corruzione della Società, incaricandolo di ottemperare a quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Anche a seguito di quanto definito nel Coordinamento Soci del 14.09.2021, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Società è stato individuato nella Dott.ssa Nicoletta

Cavallo, risk Manager/Internal Audit in forza presso il socio Ravenna Holding S.p.a., incaricandola di ottemperare a quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Come anticipato al par. 2, Ravenna Holding S.p.A. ha legittimamente fornito la prestazione di RPCT anche ad alcune delle società del suo gruppo ristretto, attraverso un distacco parziale alla società controllata in modo da essere considerato pienamente all'interno della sua organizzazione.

L'RPCT resta quindi incardinato nella singola società controllata.

In proposito, è stato acquisito da Ravenna Holding S.p.a. autorevole parere che conferma la correttezza dell'utilizzo del distacco per la specifica fattispecie.

Non è stato possibile individuare altra soluzione dal momento che - sulla base di quanto previsto dalla determina A.N.A.C. n 1134/2017 - il personale dipendente di Acqua Ingegneria S.r.l. è esclusivamente costituito da personale tecnico (ingegneri, architetti, geometria) e quindi non predisposto per conoscenze specifiche per la copertura del ruolo di RPCT. Avendo altresì adottato un organo amministrativo costituito da un Amministratore Unico, non è possibile individuare a tal fine un Amministratore privo di deleghe, come consentito dalla sopracitata determina.

Il nominativo è stato formalmente comunicato ad A.N.A.C. secondo la modulistica e le modalità stabilite da A.N.A.C. medesima. La nomina del RPCT risulta pubblicata su sito "*Società trasparente*" di Acqua Ingegneria S.r.l.

Il RPCT svolge i compiti indicati nella legge n. 190/2012 e nel D.Lgs. n. 33/2013, in particolare:

- coordina le fasi di predisposizione, attuazione e verifica delle attività previste dal Piano triennale;
- può definire le modalità operative che la struttura di riferimento deve seguire per il raggiungimento degli obiettivi programmati;
- sovrintende alle azioni assegnate ai responsabili di area/servizi e vigila sul rispetto delle norme in materia di anticorruzione;
- assicura la formazione del personale, avvalendosi di professionisti specializzati;
- sovrintende alle attività di revisione periodica del Piano.

Sul ruolo e le funzioni del RPCT si rinvia integralmente da ultimo all'allegato n. 2 alla delibera A.N.A.C. 21.11.2018, n. 1074, che riassume i riferimenti normativi sul ruolo e le funzioni del RPCT, richiamando altresì ulteriormente le ulteriori considerazioni contenute nella delibera A.N.A.C. 02.10.2018 n. 840 (allegato n. 1 alla sopracitata delibera A.N.A.C. 21.11.2018, n. 1074).

Il RPCT opera a stretto contatto con l'Organismo di Vigilanza al fine di garantire unità di intenti, coerenza e la massima sinergia nelle azioni di contrasto ai fenomeni corruttivi.

Al RPCT sono stati assegnati dall'Amministratore Unico, così come previsto dalla vigente normativa e dalla Delibera A.N.A.C. n. 1134/2017, specifici obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza. Si segnalano in tale sede, rinviando alla successiva sezione in materia di trasparenza per quelli di competenza, i seguenti obiettivi:

Anno 2024:

- prosecuzione delle attività di formazione per i dipendenti;

Anno 2025:

- generale riconsiderazione del Piano e delle misure Anno 2025;
- revisione dell'attività di formazione per i dipendenti;

Anno 2026:

- prosecuzione delle attività di formazione per i dipendenti.

d) O.d.V.

L'Amministratore Unico ha provveduto in data 25.10.2021 alla nomina dell'OdV in forma monocratica (Avv. Alessandro Vasi), con scadenza 31.12.2024.

In data 30.09.2021 l' Amministratore Unico ha deliberato la documentazione generale attinente al Modello (Modello Codice Etico e di Comportamento, Quadro dei reati di riferimento, valutazione del rischio).

L'Amministratore Unico ha stabilito in tale sede l'attribuzione all'O.d.V. dei compiti di attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti per le società, nonché le funzioni relative alla ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT, fermi i poteri di richiesta di informazioni al RPCT e di audizione di personale quale mera estensione dei poteri ordinari o dell'OdV. L'Amministratore Unico ha invece nella medesima seduta sopracitata assunto la decisione di mantenere in capo all'organo amministrativo i compiti di verifica della coerenza degli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale con gli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In data 04.02.2022 l'Amministratore Unico ha approvato la procedura flussi nei confronti dell'OdV (la documentazione viene trasmessa anche al RPCT ed al Collegio Sindacale). La procedura prevede di norma (salvo necessità contingenti) trasmissioni trimestrali a cura del Dirigente Affari Generali entro il ventesimo giorno del primo mese successivo (il primo trimestre di avvio è stato quello gennaio-febbraio-marzo 2022).

e) Integrazione con modello privacy.

L' Amministratore Unico ha approvato in data 08.03.2021 il "*Modello Organizzativo Privacy*" revisionato (rev. 00). Il documento è stato da ultimo aggiornato il 09.10.2023.

Con D.L. n. 5 del 9 febbraio 2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 aprile 2012, n. 82) è stato abrogato l'obbligo di

redigere il Documento Programmatico per la Sicurezza (DPS). La recente adozione del Regolamento europeo 2016/679 ha completamente ridisegnato la normativa in materia di privacy, introducendo il concetto di “*accountability*”, ovvero di responsabilizzazione di titolari e responsabili, i quali sono tenuti a adottare comportamenti proattivi e tali da dimostrare la concreta adozione di misure finalizzate ad assicurare l'applicazione del regolamento. L'approccio adottato dal Legislatore europeo appare pertanto riconducibile alla medesima logica che caratterizza i modelli di organizzazione e gestione del rischio ex D.Lgs. 231/2001 e che accomuna i principali sistemi di gestione aziendale, tra cui quello in materia di qualità. L'art. 24 del Regolamento 2016/679 prevede, infatti, che “*Tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate a garantire, ed essere in grado di dimostrare, che il trattamento è effettuato conformemente al presente regolamento. Dette misure sono riesaminate e aggiornate qualora necessario*”. L'adozione di un modello organizzativo in materia di tutela dei dati personali, nella fase di adeguamento del coordinamento con la normativa italiana da parte del Legislatore delegato, appare la soluzione più idonea e in linea di continuità con le attività già poste in essere dalla Società per individuare misure organizzative, fisiche e logistiche di gestione dei dati personali nel rispetto della vigente normativa.

L'Amministratore Unico ha proceduto a nominare in data 30.09.2021 l'Avv. Matteo Bonetti come Responsabile della Protezione dei dati (RPD/DPO) ai sensi dell'art. 37 del Reg. UE 2016/679.

In data 27.09.2023 l'Amministratore Unico ha approvato il Manuale di Conservazione Digitale dei dati (rev. 00) ai sensi degli artt. 7, comma 1, lettera m) e 8 del DPCM del 3.12.2013 e il medesimo Avv. Matteo Bonetti è stato nominato Responsabile della Conservazione Digitale. Il Manuale è stato pubblicato sul sito aziendale.

f) Anticorruzione e 231 in ambito di gruppo.

Nell'ambito del *contratto di service con Ravenna Holding S.p.A.*, Acqua Ingegneria S.r.l. e l'RPCT si avvalgono del supporto del Servizio Affari Generali di Ravenna Holding.

Il Dirigente Affari Generali di Ravenna Holding S.p.a. ha il compito del coordinamento anticorruzione/231/privacy. ed estende la sua prestazione ad Acqua Ingegneria S.r.l. nell'ambito del service.

Il sopraccitato Dirigente, unitamente al Responsabile Affari Societari di Ravenna Holding S.p.a., sempre nell'ambito del sopraccitato contratto di service, supporta Acqua Ingegneria S.r.l. in materia di trasparenza.

Acqua Ingegneria S.r.l. è stata supportata nell'elaborazione e approvazione dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, della documentazione principale dei modelli 231 (Modello, Codice Etico e di Comportamento, quadro normativo dei

reati di riferimento, valutazione dei rischi) e dei regolamenti aziendali (in particolare, Contratti e Personale) secondo le linee di indirizzo, pur nella specificità e autonomia della realtà aziendale.

Il Piano prevede, tra gli obiettivi, quello di approfondire specifiche attività caratteristiche della società e che andranno a costituire una specifica area di rischio secondo la metodologia e le indicazioni fornite dai PNA dell'A.N.A.C.

Sulla base di un indirizzo esteso da Ravenna Holding S.p.A., l'Amministratore Unico ha stabilito tre scadenze convenzionali su base annua, al fine di garantire il costante aggiornamento e allineamento della documentazione aziendale nelle tre materie di interesse e precisamente:

- entro il 31 gennaio di ogni anno è prevista l'approvazione dell'adeguamento del PTPCT e dei principali regolamenti aziendali (salvo proroghe del termine disposte da A.N.A.C.)
- entro il 30 giugno di ogni anno è prevista la valutazione e l'eventuale approvazione dell'adeguamento del Modello privacy e dei relativi allegati (in specie il Registro delle attività di trattamento);
- entro il 30 novembre di ogni anno è prevista la valutazione e l'eventuale approvazione dell'adeguamento Modello organizzativo 231, aggiornato ai nuovi reati presupposto e alle modifiche organizzative significative.

Si conviene sulla opportunità di provvedere indicativamente entro il mese di novembre di ogni anno alla revisione della documentazione 231 al fine di disporre di un quadro aziendale, ivi compresa la valutazione dei rischi, aggiornato in funzione dell'elaborazione del Piano anticorruzione per il successivo gennaio (salvo proroghe disposte da Anac).

Le date sopraindicate costituiscono i termini entro cui la documentazione predisposta a cura del Servizio Affari Generali è inviata all'Amministratore Unico, fatto salvo per la scadenza prevista per il PTPCT che è vincolata a quanto stabilito da A.N.A.C.

A seguito dell'approvazione del PTPCT e del modello 231, è stato organizzato ed eseguito in data 21.01.2022 sempre attraverso il "service" con Ravenna Holding, corso di formazione integrato 231/anticorruzione al personale ed all' Amministratore Unico, come meglio dettagliato al paragrafo "Formazione".

### **3.1. ANTIRICICLAGGIO**

#### **3.1.1. FONDAMENTO NORMATIVO**

Il D.Lgs n. 231/2007 ha introdotto specifici adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni volti a prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio.

Il decreto, in particolare, ha prescritto l'adozione di una serie di cautele volte ad individuare ab origine il rischio di riciclaggio nell'ambito della Pubblica Amministrazione e ad eliminarlo.

Il D.Lgs n. 231/2007 è stato modificato, da ultimo, dal D.Lgs n. 90/2017 il quale ha esteso anche alle società a partecipazione pubblica alcuni obblighi in materia di

antiriciclaggio previsti a carico delle pubbliche amministrazioni, ma solo limitatamente alle attività di rilievo pubblicistico svolte dalle società a partecipazione pubblica.

In particolare, l'art. 1, comma 2°, lett. h) del D.Lgs n. 231/2007, così come modificato dal D.Lgs n. 90/2017, definisce Pubbliche Amministrazioni (ai fini dell'applicazione della normativa antiriciclaggio) non solo le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici nazionali, ma anche *“le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica”*.

Non tutte le attività di pubblico interesse esercitate dalle società partecipate determinano l'adozione, da parte di quella società, degli adempimenti antiriciclaggio, ma solo le attività specificamente indicate nell'art. 10, comma 1, del D.Lgs n. 231/2007 (così come modificato dal D.Lgs n. 90/2017) e cioè le seguenti:

- procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
- procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
- procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

### **3.1.2. L'AMBITO APPLICATIVO SOGGETTIVO ED OGGETTIVO**

Acqua Ingegneria S.r.l. è una società a partecipazione pubblica e, pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è tenuta al rispetto degli obblighi antiriciclaggio, ma solo qualora la stessa eserciti le attività di interesse pubblico indicate all'art. 10 comma 1 del D.Lgs n. 231/2007 (limite oggettivo di applicabilità della normativa antiriciclaggio).

Sotto il profilo oggettivo dunque (e, quindi, dell'attività esercitata), è bene precisare che Acqua Ingegneria S.r.l. non svolge attività finalizzata all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione né svolge attività di concessione di erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Essa svolge invece attività di affidamento di lavori, forniture e servizi.

Nello svolgimento di tale ultima attività Acqua Ingegneria S.r.l. è tenuta ad applicare le disposizioni del codice dei contratti pubblici (e, dunque, ad indire gare pubbliche).

Peraltro, gli affidamenti esterni appaiono poco numerosi e di importo limitato (di norma nell'ambito dello schema dell'affidamento diretto). Ne deriva che i valori contrattuali non sono rilevanti e le imprese assegnatarie sono di norma qualificate nell'albo fornitori.

Procedure di gara oltre le soglie comunitarie sono del tutto eccezionali.

### 3.1.3. ADEMPIMENTI ANTIRICICLAGGIO E MODALITA' ATTUATIVE

Gli obblighi antiriciclaggio che le società a partecipazione pubblica che svolgono le suddette attività devono rispettare sono tre e sono indicati all'art. 10, commi 3, 4 e 5 del D.Lgs. n. 231/2007, così come modificato dal D.Lgs. n. 90/2017:

- A) valutazione e mitigazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a cui sono esposti i propri uffici;
- B) comunicazione all'Unità di Informazione Finanziaria («UIF») dei dati e delle informazioni relativi a operazioni sospette;
- C) formazione del personale.

#### A) Valutazione e mitigazione dei rischi

L'art. 10 D.Lgs. 231/2007 declina gli adempimenti antiriciclaggio cui è tenuta la società e ne prescrive le modalità attuative.

Precisamente, il comma 3 dell'art. 10 prevede che le società partecipate adottino procedure interne che siano:

- proporzionate alle loro dimensioni organizzative ed operative;
- idonee a valutare il livello di esposizione al rischio riciclaggio;
- volte ad individuare e predisporre le misure necessarie a mitigare il suddetto rischio.

Le procedure interne devono essere adottate sulla base delle linee guida elaborate dal Comitato di sicurezza finanziaria e devono essere proporzionate alle dimensioni organizzative e operative delle società partecipate.

L'approccio è incentrato sul *risk based*, che pone come fondamento la cultura del rischio e la formazione del personale.

Acqua Ingegneria S.r.l., come più volte anticipato, è società pubblica che adotta un modello organizzativo 231 integrato ai sensi della L. 190/2012: la Società ha pertanto adottato un sistema di gestione aziendale per la prevenzione della corruzione.

La società inoltre opera secondo gli indirizzi e lo standard ISO 37001, pur non essendo certificata in tal senso.

Il sistema di gestione adottato da Acqua Ingegneria S.r.l. in materia anticorruzione, nonché nel sistema 231 viene posto in sinergia con gli adempimenti del sistema di prevenzione antiriciclaggio, sensibilizzando gli operatori, anche attraverso una formazione specifica sugli indicatori elaborati dalla UIF, ad una visione integrata dei presidi.

L'integrazione dei presidi e delle azioni conseguenti hanno il pregio di snellire gli adempimenti evitando inutili ed inefficienti ridondanze, da un lato, e di perseguire in modo efficiente gli obiettivi di contrasto ai fenomeni illegali mantenendo livelli di efficacia adeguati, dall'altro.

Sotto questo profilo, Acqua Ingegneria S.r.l. intende predisporre criteri per l'assegnazione dei livelli di rischio in funzione: i) dei soggetti che pongono in essere operazioni; ii) della tipologia delle operazioni; iii) del valore delle operazioni; iv) della provenienza dei beni o del denaro. L'obiettivo è concentrare l'attenzione degli operatori sulle tipologie di rapporti e operazioni che comportino un maggior livello di rischio, evitando controlli a tappeto o di *routine*. Tutto ciò, tuttavia, va contestualizzato con riferimento al settore dell'affidamento dei contratti pubblici e pertanto scarsamente rilevante ai fini dell'antiriciclaggio come precisato al precedente paragrafo 2. Tale scarsa rilevanza appare di immediata evidenza rapportando anche le tipologie di affidamento della società agli stessi indicatori di anomalia riferiti ai contratti indicati nelle Istruzioni del UIF del 23.04.2018.

Il sistema di gestione dei rischi antiriciclaggio dovrà coniugarsi con una rigorosa applicazione della normativa sulla tracciabilità, così come previsto dalla normativa vigente.

**B) Comunicazione all'Unità di Informazione Finanziaria («UIF») dei dati e delle informazioni relativi a operazioni sospette:**

A prescindere dall'organizzazione interna prescelta, la società è tenuta ad individuare, con provvedimento formalizzato, un "Gestore", quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF.

Con Provvedimento 23 aprile 2018 la UIF ha specificato che *"al fine di garantire efficacia e riservatezza nella gestione delle informazioni, la UIF considera quale proprio interlocutore per tutte le comunicazioni e i relativi approfondimenti la persona individuata quale "gestore" e la connessa struttura organizzativa indicate in sede di adesione al sistema di comunicazione on-line"*.

In considerazione dell'integrazione tra presidi antiriciclaggio e presidi anticorruzione, nonché della logica di continuità esistente tra gli stessi, la nomina in qualità di "gestore" può essere affidata al medesimo soggetto che svolge la funzione di RPCT.

La scelta, di per sé legittima, non deve indurre a percepire i presidi antiriciclaggio come sovrapponibili a quelli anticorruzione o a confondere l'adempimento degli obblighi anticorruzione con quelli antiriciclaggio.

Si tratta di due settori distinti, idonei a ingenerare rischi autonomi.

Invero, mentre le misure anticorruzione chiedono agli uffici di focalizzare l'attenzione al proprio interno, al fine di prevenire possibili abusi a scopi corruttivi, le misure antiriciclaggio richiedono uno sguardo più ampio e che sia orientato alla valutazione del rischio dell'operatività dell'utente che entra in relazione con l'ufficio, anche a prescindere dall'eventuale ricorrenza di fenomeni anticorruzione.

In tale senso anche l'aggiornamento 2016 al PNA, approvato con delibera ANAC nr. 831 del 03.08.2016, metteva in evidenza che *"...la persona individuata come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette può coincidere con il RPCT, in una logica di continuità esistente tra presidi anticorruzione e antiriciclaggio e l'utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione. Le amministrazioni*

*possono quindi valutare e decidere, motivando congruamente, se affidare l'incarico di "Gestore" al RPCT oppure ad altri soggetti".*

Acqua Ingegneria S.r.l., in considerazione dell'integrazione e continuità dei presidi anticorruzione e riciclaggio, nonché della specifica competenza e preparazione del RPCT, ritiene di nominare quale proprio "Gestore" l'RPCT.

Ai sensi dell'art. 10 comma 4 d.lgs. 231/2007 è prescritto l'obbligo per l'Ente di comunicare alla UIF (Unità di Informazione Finanziaria costituita presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza, a mezzo di portale dedicato della Banca d'Italia "Infostat-UIF") dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale al fine di consentire analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo.

Le condotte che possono destare sospetto e costituire indizi di fenomeni riciclatori sono unitamente a quelle idonee a configurare fattispecie di reato, anche quelle suscettibili di rappresentarne antefatto.

Per "soggetto cui è riferita l'operazione" si intende il soggetto (persona fisica o giuridica) che entra in relazione con la società riguardo al quale emergono elementi di sospetto di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o di provenienza tra attività criminosa delle risorse economiche e finanziarie.

Tale obbligo di comunicazione presuppone un "approccio critico" focalizzando l'attenzione su eventuali anomalie emerse e che inducono a considerare l'operazione come "sospetta".

Le anomalie e le informazioni, una volta acquisite dal Servizio Affari Generali, saranno poi condivise con il "Gestore" cui spetta il compito di valutare ed eventualmente trasmettere alla UIF le informazioni ricevute.

Il Gestore, per la delicatezza dei compiti che è deputato a svolgere, non può coincidere con la struttura competente per lo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva o controllo.

Si precisa che l'obbligo di comunicazione non va confuso, né fa venire meno, l'obbligo di denuncia di reato all'Autorità Giudiziaria, ove ne ricorrano i presupposti.

La comunicazione dell'operazione sospetta è il risultato, dunque, di un autonomo processo valutativo che l'operatore, che di volta in volta si trova al cospetto di operazioni ritenute sospette, è chiamato a svolgere sulla base del patrimonio informativo a sua disposizione, tenendo conto degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie concreta di volta in volta analizzata.

La natura sospetta o meno dell'evento giunto all'attenzione dell'operatore/segnalante viene da questi valutata grazie all'ausilio dei cosiddetti "indicatori di anomalia" i quali individuano comportamenti di soggetti con i quali la Società entra in relazione e che, in base all'esperienza maturata dall'UIF, sono da ritenere anomali o potenzialmente caratterizzanti intenti di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

Il ruolo degli indicatori e quello di ridurre la discrezionalità e l'incertezza connessa a valutazioni di tipo soggettivo.

Gli indicatori di anomalia sono stati elaborati dalla UIF (*"Istruzioni sulle comunicazioni di dati ed informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni"* del 23.04.2018 ed eventuali successive modifiche. La loro elencazione (alla quale si rimanda), ha carattere meramente esemplificativo e non esclude che il sospetto possa essere ingenerato da elementi ulteriori che emergono dalla fattispecie concreta e che non sono menzionati nella suddetta elencazione.

Gli indicatori di anomalia individuati dalla UIF sono suddivisi in tre macrocategorie:

- a) indicatori a carattere soggettivo, relativi all'identità o al comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;
- b) indicatori a carattere oggettivo, relativi alle modalità (di richiesta o di esecuzione) delle operazioni;
- c) indicatori specifici per settori di attività (appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio).

A corredo dell'obbligo di segnalazione, l'art. 38 D. Lgs. 231/2007 prevede la tutela del segnalante, del quale va garantita la riservatezza e l'anonimato.

Le istruzioni della UIF alla P.A., infatti, chiariscono che: *"Le Pubbliche Amministrazioni assicurano la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della medesima"*.

La riservatezza delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta un valore da tutelare in maniera rigorosa per il corretto funzionamento del sistema antiriciclaggio nel suo complesso, poiché su di esso si fonda il rapporto di fiducia tra segnalanti e UIF che consente lo sviluppo della collaborazione in modo oggettivo e libero da condizionamenti. Inoltre, la legge n. 15/2022 ha conferito maggior tutela alla riservatezza ricomprendendo, oltre all'identità del segnalante, anche il contenuto informativo delle segnalazioni e dei dati acquisiti nel corso delle analisi finanziarie condotte dalla UIF.

#### C) Formazione del personale.

Ai sensi dell'art. 10 comma 5 del D. Lgs. 231/2007 le medesime società devono adottare, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale, misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate alla UIF.

Pertanto, i soggetti destinatari della formazione sono i dipendenti/collaboratori coinvolti nel processo interessato ed Gestore. La formazione è, dunque, finalizzata a conseguire un aggiornamento, su base continuativa, dei dipendenti e dei collaboratori al fine di garantire la preparazione in merito agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.

### 3.1.4. SANZIONI

L'apparato sanzionatorio volto a scongiurare l'inadempimento degli obblighi suesposti è strutturato in relazione alla trasgressione dei singoli inadempimenti agli obblighi prescritti. Invero, non ogni inadempimento conduce alla medesima sanzione.

L'apparato sanzionatorio si compone di sanzioni amministrative di tipo pecuniario, spesso connotate da limiti edittali rilevanti e dunque afflittive per le società inadempienti cui vengono inflitte.

Il procedimento sanzionatorio che conduce all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della Società è condotto dal Ministero dell'economia e delle Finanze e segue la disciplina di cui alla Legge n. 689/1981.

### 3.1.5. TITOLARE EFFETTIVO

L'art. 17 del D.Lgs n. 231/2007 prevede un ulteriore adempimento per i soggetti destinatari, strettamente connesso a quello indicato all'art. 10 comma 4, consistente nell'obbligo di adeguata verifica della propria clientela, mediante l'identificazione del "titolare effettivo" della propria controparte. Tale norma prevede infatti che, i soggetti obbligati, procedano all'adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo con riferimento ai rapporti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale o professionale.

I successivi artt. 18 e 19, indicano contenuto e modalità di adempimento dell'obbligo di adeguata verifica mentre, l'art. 20 del suddetto decreto, individua i criteri per la determinazione della titolarità effettiva di clienti diversi dalle persone fisiche, precisando innanzitutto che: *"Il titolare effettivo di clienti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo"*.

Nelle società di capitali il primo criterio da utilizzare per l'identificazione del titolare effettivo delle stesse è, dunque, il criterio della proprietà, diretta o indiretta, della società stessa.

Per proprietà diretta si intende la titolarità di una percentuale di partecipazione superiore al 25% del capitale, detenuta da una persona fisica, mentre, per proprietà indiretta, si intende la titolarità di una percentuale di partecipazione superiore al 25% del capitale, posseduta per il tramite di società controllate, fiduciarie o per interposta persona.

Qualora l'esame dell'assetto proprietario non consenta di identificare univocamente la persona o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta della società, subentra un secondo criterio per l'identificazione del titolare effettivo ossia il criterio del controllo in virtù del quale titolare effettivo è la persona fisica (o le persone fisiche) cui è attribuibile il controllo della società in forza o della maggioranza dei voti in assemblea ordinaria; o di un numero di voti che consente di esercitare un'influenza

dominante in assemblea ordinaria; o di particolari vincoli contrattuali che consentono di esercitare un'influenza dominante.

Nei casi in cui l'applicazione dei due precedenti criteri (della proprietà e del controllo) non consenta l'individuazione univoca di uno o più persone fisiche come titolari effettivi della società, sovviene un ulteriore criterio, di carattere residuale, in virtù del quale titolare effettivo è la persona fisica, o le persone fisiche, titolari di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società.

Per Acqua Ingegneria S.r.l. non si ritiene che trovino applicazione né il criterio della proprietà né quello del controllo, in quanto non sono individuabili soci-persone fisiche.

Acqua Ingegneria S.r.l. ha nominato in data 15.11.2023 il proprio "titolare effettivo" individuandolo, in base al criterio residuale, nella figura dell'Amministratore Unico Tiziano Mazzoni, quale persona fisica titolare di poteri di rappresentanza legale e amministrazione della società.

La società, nell'identificazione del proprio titolare effettivo, ha ritenuto applicabile il criterio residuale previsto dalla normativa antiriciclaggio in quanto gli altri due criteri (e cioè quello della proprietà e quello del controllo) non consentono di ricondurre il titolare effettivo ad una o più persone fisiche, ma solo a persone giuridiche.

Nella valutazione si è tenuto conto, per la sua autorevolezza, del documento della Commissione Antiriciclaggio S studio 1 2023 B "La ricerca del titolare effettivo" approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato il 3.2.2023. In particolare, si esclude che si debba risalire a monte della catena societaria in quanto "la formulazione dell'art. 20 comma 5 ... lascerebbe propendere per la corretta individuazione del titolare effettivo in chi quel ruolo riveste nella società cliente (e non nella società a monte della catena di controllo) ...". Peraltro, appaiono concordi con tale impostazione sia Assonime ("Disciplina antiriciclaggio: questioni applicative nell'individuazione del titolare effettivo delle società di capitali" n. 1/2023) "In linea di massima, quindi, l'utilizzazione di questo criterio induce a ritenere che le persone fisiche da indicare come titolare effettivo siano da ricercare nei titolari dei poteri di gestione della società cliente. Sono infatti queste le persone che usualmente hanno il potere di adottare atti vincolanti. Pertanto, se il cliente coincide con un'impresa figlia del gruppo le figure organizzative da indicare come titolare effettivo sono da ricercare non nella società madre, ma nei titolari dei poteri di gestione della società cliente." che dello stesso CNDEC ("Linee guida per la valutazione del rischio, adeguata verifica della clientela, conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni ai sensi del D.Lgs. 231/2007" Febbraio 2021), secondo cui "Nel caso di società in cui non è individuabile un controllo diretto dei soci, il/i titolare/i effettivo/i è/sono individuabile/i nei componenti del CdA che conformemente al proprio assetto organizzativo o statutario, sono dotati di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione. Qualora tale situazione si configuri sia nella controllata che nella controllante, si ritiene che il titolare effettivo coincida con il legale (legali) rappresentante (rappresentanti) della controllata".

Successivamente alla decisione di Acqua Ingegneria S.r.l. relativa alla nomina del titolare effettivo, il recente documento Assonime n. 8/2023 "Q & A sull'individuazione del titolare effettivo delle società di capitali ed obblighi connessi" affronta in modo esplicito la problematica del titolare effettivo nelle società a totale partecipazione pubblica ed in quelle miste, confermando che in tali casi il titolare effettivo è il legale rappresentante della società controllata/partecipata e quindi di Acqua Ingegneria S.r.l.

#### **"4. Le società partecipate pubbliche**

##### **4.1 Le società partecipate pubbliche come individuano il proprio titolare effettivo?**

*Il D.Lgs. n. 231/2007 non contiene alcuna previsione speciale, né al momento sono state rilasciate indicazioni di carattere puntuale da parte delle autorità competenti, sull'identificazione del titolare effettivo per le società controllate o comunque partecipate con una soglia significativa dalle pubbliche amministrazioni. Ne deriva che dovrebbero trovare applicazione i criteri di carattere ordinario indicati dall'art. 20 del D.Lgs. n. 231/2007.*

*Vi è però da chiedersi come sia possibile individuare una persona fisica (o più persone fisiche) con una partecipazione qualificata o che possa essere considerata controllante nel caso in cui la partecipazione nella società spetti a figure soggettive pubbliche (l'amministrazione statale, gli enti pubblici territoriali e gli enti pubblici non economici).*

*Secondo un primo orientamento, quando nell'assetto societario la società partecipata pubblica registri una partecipazione rilevante (superiore al 25% del capitale) detenuta da una pubblica amministrazione, il titolare effettivo, in applicazione del criterio della proprietà e del criterio del controllo, potrebbe coincidere con la persona fisica che, all'interno della pubblica amministrazione, dispone del potere di decidere l'orientamento del diritto di voto nella società partecipata.*

*Questa impostazione sembra però trascurare un dato sostanziale che appare fondamentale. L'individuazione del titolare effettivo è funzionale a realizzare un regime di trasparenza su chi sia la persona fisica, dietro lo schermo societario, che è la beneficiaria sostanziale dell'operazione ed è portatore del reale interesse economico sotteso alla stessa. Questo al fine di consentire un eventuale approfondimento sulle operazioni problematiche in termini di riciclaggio. Nel caso però di amministrazioni pubbliche, la persona fisica che ricopre la funzione pubblica da cui deriva il potere di decidere il voto nell'assemblea della società partecipata, non esercita questi poteri per la soddisfazione di un interesse proprio ma esercita una potestà pubblica regolata sulla base di un'apposita disciplina giuridica a favore e nell'interesse della comunità rappresentata dall'ente pubblico. Sotto questo angolo visuale, non sembra avere alcuna utilità l'individuazione del titolare effettivo nella persona fisica con il potere di decisione all'interno della pubblica amministrazione in quanto l'operazione non è svolta nel suo interesse ed esso non è il beneficiario sostanziale.*

*In questo caso, pertanto, non è possibile risalire ad una o più persone fisiche proprietari o controllanti che possono essere considerate beneficiari sostanziali delle operazioni economiche poste in essere della società e l'unico criterio che sembra applicabile è quello residuale dell'organo amministrativo o direttivo della società partecipata.*

La normativa prevedeva l'obbligo, per tutte le società, di comunicare entro l'11/12/2023 al Registro delle Imprese, presso la Camera di Commercio, i dati e le informazioni relativi alla titolarità effettiva delle stesse.

Acqua Ingegneria S.r.l. ha effettuato regolarmente la comunicazione.

Il termine sopraindicato non è tuttavia più in vigore in quanto il TAR del Lazio ha sospeso l'efficacia del Decreto 29 settembre 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, "Attestazione dell'operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva", e ha fissato per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 27 marzo 2024.

#### **4. Analisi del rischio: premessa metodologica**

Come noto, in base alle teorie di *risk management*, il processo di gestione del rischio di corruzione si suddivide in tre "macro-fasi":

1. analisi del contesto (interno ed esterno);
2. valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
3. trattamento del rischio (identificazione e programmazione di misure di prevenzione).

Per quanto concerne, in particolare, l'analisi del contesto interno, che consiste nella mappatura dei processi societari, è stata confermata la metodologia applicata con il precedente Piano, specificamente studiata e calibrata in relazione al peculiare contesto interno ed esterno in cui opera la Società.

Si tratta di una metodologia che presuppone una più approfondita e necessaria conoscenza del contesto ambientale e operativo delle attività gestite, piuttosto che la meccanica applicazione di parametri prefissati. In specie, si è inteso dare continuità al lavoro già svolto nelle precedenti versioni del documento, aggiornandolo e integrandolo con approfondimenti *ad hoc* per le aree obbligatorie a maggior rischio.

A tal fine, ogni area di rischio è costituita dalla mappatura di tutti i processi aziendali, per ognuno dei quali è data contestuale indicazione della misurazione del relativo rischio e delle misure preventive da adottare.

La mappatura dei rischi riguardanti l'area relativa all'affidamento di lavori, servizi e forniture e quella relativa all'acquisizione e progressione del personale sono state aggiornate sulla base di una più dettagliata autoanalisi organizzativa, che, sulla base dei criteri di analiticità e completezza, è strutturata come segue:

- descrizione del singolo processo;
- scomposizione di ogni processo in un numero variabile di fasi;
- descrizione di comportamenti a rischio corruzione, delle possibili anomalie significative e dei relativi indicatori per ogni fase;

- ponderazione del rischio;
- individuazione di misure specifiche di prevenzione del rischio.

Lo schema dettagliato della metodologia da applicare all'area "contratti" è stato individuato dalla Determina A.N.A.C. n. 12/2015 (metodologia confermata nei successivi aggiornamenti), in considerazione del fatto che trattasi dell'area in cui il rischio corruzione è di gran lunga più rilevante. Il considerevole livello di approfondimento delineato e richiesto dall'Autorità ha comportato numerose difficoltà alle stazioni appaltanti, di cui l'Autorità ha espressamente preso atto già con delibera n. 831/2016 e da ultimo anche con l'Aggiornamento 2017 al PNA (delibera n. 1208/2017): *"E' evidente la difficoltà incontrata dalle amministrazioni nel ricercare soluzioni meglio rispondenti alle loro peculiarità e necessità e, quindi, di creare strumenti di valutazione coerenti con le caratteristiche distintive dell'organizzazione che si appresta a realizzare l'analisi."*

Per le restanti aree di rischio (obbligatorie e non), in continuità con il lavoro di analisi del rischio già compiuto gli scorsi anni, è stata applicata una metodologia che, seguendo una logica di agilità ed efficacia, espone in formato tabellare i seguenti dati:

- processi e procedimenti più rilevanti;
- principali soggetti coinvolti;
- possibili eventi rischiosi;
- anomalie significative;
- indicatori;
- probabilità e impatto;
- misure preventive da adottare.

La diversa metodologia seguita per le suddette aree è giustificata dal fatto che si tratta di attività che non presentano una strutturazione in procedimenti e fasi, come accade invece per le aree riguardanti il personale e i contratti. La Società si riserva, tuttavia, di effettuare ulteriori approfondimenti, al fine di uniformare la metodologia di riferimento per ogni area di rischio, come sopra descritta, in una logica di continuo miglioramento ed evoluzione.

Un ulteriore e specifico approfondimento è stato condotto con riferimento agli incarichi professionali, attesa la sua rilevanza.

Tale proposito si innesta in un quadro normativo di dubbia interpretazione e oggetto di pareri non univoci: risulta, infatti, tutt'ora in corso la definizione della precipua regolamentazione, in particolare, degli incarichi legali.

Rinviando alla sede opportuna le necessarie considerazioni, si anticipa sin d'ora che l'approfondimento relativo all'affidamento di incarichi è stato condotto attraverso un'analisi, da un lato, della normativa e degli orientamenti interpretativi più recenti e, d'altro lato, della regolamentazione interna, con la previsione di ulteriori misure di presidio anticorruzione. L'approfondimento è stato inserito all'interno dell'"Area: affidamento di lavori, servizi e

*forniture*”, in quanto gli affidamenti di incarichi sono attualmente configurati come appalti di servizi.

Per il triennio 2024-2025-2026 si adotta la valutazione del rischio condotta in continuità con la metodologia applicata ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, che si basa su criteri sia qualitativi che quantitativi.

Per ogni processo aziendale si considera la probabilità che un determinato evento si verifichi secondo una scala di valori che prevede quattro distinti livelli (improbabile, poco probabile, probabile e molto probabile) e a ogni livello viene attribuito un differente “peso” in termini numerici (da 1 a 4); si considera altresì l’impatto che il danno determinabile dal verificarsi dell’evento illecito potrebbe causare, classificandolo secondo una scala di quattro valori (bassissimo, basso, alto e altissimo) a cui corrispondono altrettanti “pesi” in termini numerici (da 1 a 4).

Il valore del rischio di un evento di corruzione viene calcolato, secondo il principio di prudenza, come prodotto della probabilità dell’evento per l’intensità del relativo impatto, secondo la seguente formula:

### **Rischio (R) = Probabilità (P) x Impatto (I)**

Il valore così ottenuto viene quindi considerato “non significativo” ovvero “significativo” secondo i seguenti parametri:

- valore da 0 a 1: non significativo – azioni migliorative da programmare nel breve-medio termine;
- valore da 2 a 3: non significativo – azioni migliorative o correttive da programmare nel breve-medio termine;
- valore da 4 a 8: significativo – azioni correttive da programmare con urgenza;
- valore da 9 a 16: significativo – azioni correttive indilazionabili.

## **5. Analisi del contesto esterno**

La determina n. 12/2015, così come i successivi aggiornamenti del Piano Nazionale Anticorruzione, ha evidenziato la rilevanza dell’analisi del contesto esterno tanto quanto l’analisi del contesto interno all’azienda.

Non vi è dubbio infatti che, in generale, le caratteristiche dell’ambiente (a livello culturale, sociale, economico e criminologico) in cui una società opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all’interno della medesima società.

## 5.1. Il fenomeno della corruzione in Italia.

Al fine di inquadrare in un ambito generale ed attualizzato il fenomeno della corruzione in Italia, si riportano di seguito estratti dalla Relazione Istat *“La Corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie”* del 12 ottobre 2017, ritenuto che il suo contenuto sia ancora adeguato all’attuale contesto.

*“Nell’indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016, l’Istat ha introdotto un modulo volto a studiare il fenomeno della corruzione. Si tratta di un approfondimento che per la prima volta vuole offrire una stima del numero di famiglie coinvolte nel corso della propria vita in dinamiche corruttive: sono state intervistate 43mila persone tra i 18 e gli 80 anni di età a cui è stato chiesto se a loro stessi o ad un familiare convivente sia stato suggerito o richiesto di pagare, fare regali o favori in cambio di facilitazioni nell’accesso a un servizio o di un’agevolazione...”*

*Coinvolte 1 milione 742mila famiglie. Si stima che il 7,9% delle famiglie abbia ricevuto richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni nel corso della vita; il 2,7% le ha ricevute negli ultimi 3 anni, l’1,2% negli ultimi 12 mesi. Le percentuali cambiano in relazione ai diversi temi: la quota di famiglie che ha ricevuto tali richieste nel corso della vita è del 3,2% nel settore lavorativo (0,8% nei 3 anni precedenti l’intervista), del 2,4% in ambito sanitario (1,2% negli ultimi 3 anni) per quanto concerne visite mediche specialistiche o accertamenti diagnostici, ricoveri o interventi. Sempre sul fronte sanità, il 9,7% delle famiglie (5,5% negli ultimi 3 anni) ha ricevuto la richiesta di fare, per un suo componente, una visita a pagamento nello studio privato del medico prima di accedere al servizio pubblico per essere curati (ad esempio prima di un intervento chirurgico, un parto, o per esami specialistici). Sebbene questi casi non rappresentino nella definizione giuridica italiana circostanze di vera e propria corruzione, sono però rappresentativi di situazioni in cui per avere un servizio pubblicamente disponibile in realtà si è indotti a “pagare”, senza contare che, a livello internazionale, sono parte della “corruption” in senso esteso.*

*Quanto al settore giustizia, sono il 2,9% le famiglie che hanno avuto una richiesta di denaro, regali o favori da parte di un giudice, un pubblico ministero, un cancelliere, un avvocato, un testimone o altri. In particolare, per il 2,1% delle famiglie la richiesta si è esplicitata nell’ambito delle cause civili. La richiesta di denaro o scambi ha coinvolto il 2,7% delle famiglie che nel corso della vita hanno fatto domanda di benefici assistenziali come contributi, sussidi, alloggi sociali o popolari, pensioni di invalidità e il 2,1% delle famiglie che si sono rivolte agli uffici pubblici. In particolare, si stima all’1,5% la percentuale delle famiglie a cui è accaduto quando si sono recate presso uffici pubblici comunali, della Regione o della Provincia. Percentuali ancora inferiori si hanno per le richieste di denaro o favori in cambio di facilitazioni da parte delle forze dell’ordine o delle forze armate (1%), nel settore dell’istruzione (0,6%), al momento dell’iscrizione a scuole universitarie o di specializzazione o per essere promosso, rispettivamente lo 0,2% e lo 0,5%. La percentuale più bassa riguarda le public utilities: sono lo 0,5% le famiglie che al momento della domanda di allacci, vulture o riparazioni per l’energia elettrica, il gas, l’acqua o il telefono, hanno avuto richieste di pagamenti in qualsiasi forma per ottenere o velocizzare i servizi richiesti. Le richieste di denaro si verificano più frequentemente nei settori lavoro, sanità e uffici pubblici nel*

complesso; tuttavia la graduatoria cambia per i casi registrati più di recente. Nei 12 mesi precedenti l'indagine, la sanità si colloca al primo posto, seguita da uffici pubblici, settore del lavoro e public utilities. Naturalmente la graduatoria risente anche della diversa frequenza con cui si ricorre ad alcuni servizi nelle diverse fasi del ciclo della vita. Il 9,8% delle famiglie che ha ricevuto almeno una richiesta di denaro, favori o regali ha almeno un componente con titolo di studio elevato (contro il 7,3% delle famiglie senza componenti con titolo di studio elevato). La richiesta di denaro per l'attività lavorativa emerge con più frequenza nelle famiglie in cui vi sono liberi professionisti e imprenditori e aumenta all'aumentare della presenza di queste categorie di lavoratori nella famiglia. Questi dati sono stati associati ad ulteriori informazioni. Alle persone che lavorano come liberi professionisti, imprenditori e lavoratori autonomi è stato chiesto se hanno vissuto esperienze dirette di corruzione nella propria attività (ad esempio per ottenere o velocizzare licenze, permessi o concessioni, essere agevolati nei controlli fiscali, ottenere contratti con istituzioni pubbliche). Si stima che tali episodi si siano verificati nel 2,5% dei casi, più frequenti al Centro (5,7%) meno al Nord-ovest (0,8%).

La situazione sul territorio appare notevolmente diversificata. L'indicatore complessivo di corruzione stimato varia tra il 17,9% del Lazio e il 2% della Provincia autonoma di Trento. Valori particolarmente elevati presentano anche l'Abruzzo e la Puglia, rispettivamente 11,5% e 11%, la Basilicata e il Molise, mentre all'opposto si collocano alcune regioni del Nord come la provincia autonoma di Bolzano, il Piemonte e la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Marche. La corruzione in sanità è più frequente in Abruzzo (4,7%) e in Campania (4,1%). A tale proposito la richiesta di effettuare una visita privata prima del trattamento nella struttura pubblica è elevata in Puglia (20,7%), Basilicata (18,5%), Sicilia (16,1%) e Lazio (14,4%). La richiesta di tangenti o favori in cambio di benefici assistenziali è invece sensibilmente superiore al dato medio nazionale (2,7%) in Molise (11,8%), Puglia (9,3%), Campania (8,8%) e Abruzzo (7,5%). In ambito lavorativo i casi di corruzione sono più segnalati nel Lazio (7,4%) e in Puglia (6,3%), seguono Liguria (4,2%), Sardegna (4,2%) e Basilicata (4,1%). Nel Lazio (5,7%) e in Puglia (4,8%) è presente la percentuale più alta di famiglie che hanno avuto richieste di denaro quando si sono rivolte a uffici pubblici (Comune, Provincia, Regione, aziende sanitarie locali, vigili del fuoco, ecc.). Le famiglie che vivono nei centri dell'area metropolitana hanno ricevuto una richiesta di denaro o favori in cambio di servizi in proporzione quasi doppia rispetto a chi vive nei comuni più piccoli fino a 10 mila abitanti (rispettivamente 11,3% e 6%); le percentuali sono elevate anche nei comuni delle periferie delle aree metropolitane (9,4%) (Tuttavia i settori riflettono la diversa esposizione ad eventi di possibile corruzione: in sanità sono maggiori nei comuni periferici alle aree metropolitane mentre nelle grandi città è più elevata la percentuale di famiglie che hanno avuto richieste di denaro o regali al momento della ricerca del lavoro. Rispetto al quadro generale il panorama degli ultimi 3 anni è leggermente diverso. Il Sud detiene il primato di casi di corruzione, seguono il Centro e le Isole; tra le regioni emergono Abruzzo, Lazio e Puglia. Negli ultimi 3 anni le famiglie che hanno avuto richieste di denaro o regali/favori in cambio di servizi è maggiore nei comuni delle periferie delle aree metropolitane con un sorpasso netto dei comuni centro delle aree stesse (4,1% le prime, 3,6% le secondo contro la media del 2,7%)...

*L'oggetto di scambio più frequente nella dinamica corruttiva è il denaro (60,3%), soprattutto per ciò che attiene i settori dell'assistenza (65,7%), dei contratti con le compagnie di elettricità, gas, acqua e telefoni (63,6%) e della sanità (61,2%); seguono il commercio di favori, nomine, trattamenti privilegiati (16,1%), che caratterizzano di più il comparto uffici pubblici (22,9%), e i regali (9,2%). In misura minore il contenuto dello scambio è una prestazione sessuale (4,6%) o altri favori (7,6%).*

*Tra le famiglie che hanno accettato lo scambio, l'85,2% ritiene che aver pagato sia stato utile per ottenere quanto desiderato: in particolare nell'ambito dei singoli settori, il rendimento è totale per le public utilities (99,1%) e particolarmente elevato per ottenere un lavoro (92,3%) o una prestazione sanitaria (82,8%). Pur di ottenere un servizio il 51,4% delle famiglie ricorrerebbe di nuovo all'uso del denaro, dei favori o dei regali (73,8% nel caso di una prestazione sanitaria). Per contro, il 30,9% delle famiglie non lo rifarebbe: il 37,8% perché lo ritiene un comportamento scorretto che danneggia la collettività, mentre una quota analoga, ragionando in termini di utilità, non si reputa soddisfatta di quanto ottenuto. Il 25,2% riconosce di aver pagato per un servizio che gli sarebbe spettato di diritto...*

*La corruzione è un fenomeno difficile da misurare anche perché di difficile definizione. I reati di corruzione, nelle loro diverse fattispecie, sono definiti dagli articoli 318- 322 bis del Codice Penale. Oltre a questi, vanno considerati altri delitti di stretta attinenza come peculato, indebita percezione di erogazioni a danno dello stato, malversazione, truffa aggravata ai danni dello stato, concussione. A partire dalla definizione normativa di tali reati è possibile misurare ciò che emerge e viene giudicato del fenomeno corruzione, sulla base dei dati di fonte amministrativa. Le statistiche di fonte amministrative consentono di analizzare non solo quale tipologia di corruzione, e quante volte, è venuta a conoscenza delle forze dell'ordine, del sistema giudiziario ed è stata sanzionata, ma anche di osservare la presenza e l'incidenza di reati concomitanti e di conoscere alcune caratteristiche relative al contesto e alla dinamica del fenomeno (dove, quando, da chi), e all'esito processuale (nel caso di condanna: le misure di sicurezza, le pene accessorie, le sanzioni o la detenzione).*

*Di seguito vengono sintetizzati i dati sul numero di procedimenti penali definiti in Procura e sui condannati. Il peculato e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato sono i reati per i quali è iniziata l'azione penale che presentano in assoluto l'incidenza maggiore in ogni anno; seguono la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e quello di responsabilità del corruttore. Dal 2006 risultano in aumento sia i reati di peculato sia quelli di indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato. Per quest'ultimo reato, nel 2014 si è registrato un incremento superiore al 50% rispetto all'anno precedente; la concussione risulta invece in diminuzione dopo il picco nel 2012, così come la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio che aveva toccato il massimo nel 2008; gli altri reati di corruzione sono sostanzialmente stabili.*

*Considerando i procedimenti contenenti almeno uno dei reati considerati, per i quali il Pubblico Ministero ha richiesto l'archiviazione, mostrano un notevole incremento l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e il peculato, sebbene con incidenza e trend inferiori; per gli altri reati gli aumenti sono stati di lieve entità e le incidenze decisamente più basse. Tra il 2006 e il 2014 i reati di corruzione più frequenti (peculato, indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato, corruzione in atti giudiziari, corruzione per un atto*

*d'ufficio, malversazione a danno dello Stato, concussione) mostrano le quote più alte nel Centro-Sud, in particolare nel Lazio e in Campania, ma anche in Lombardia. Il peculato è particolarmente diffuso anche in Sicilia, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato in Campania, Lazio e Lombardia, la corruzione in atti giudiziari nel Lazio e in Campania, la malversazione e soprattutto la concussione in Sicilia. Considerando le sentenze definitive di condanna, il reato maggiormente diffuso è il peculato, sostanzialmente costante nel tempo, con un numero di sentenze superiore a 300 e pari a 400 nel 2015; seguono la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, in notevole diminuzione nel tempo, che passa da 734 sentenze definitive iscritte nel 2000 a 154 nel 2016; la concussione, anch'essa ridottasi a un terzo nel 2016 rispetto al 2000 (61 sentenze nel 2016, 174 nel 2000) e l'istigazione alla corruzione, pari a 178 sentenze definitive iscritte nel 2000 contro 117 iscritte nel 2016; la responsabilità del corruttore che, nonostante un andamento molto irregolare intorno ai primi anni Duemila, rimane sempre intorno a un centinaio di sentenze iscritte ogni anno (107 nel 2016, 97 nel 2000). In aumento dal 2002 è l'indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato; questo reato, residuale e sussidiario rispetto alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (vedi Consulta n. 95/2004), è stato introdotto dalla legge 300/2000 in ottemperanza ad alcuni strumenti internazionali come la Convenzione PIF sulla tutela degli interessi finanziari della CE, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995. Tale reato è passato da 30 sentenze definitive del 2002 a 132 del 2016, con un picco nel 2007 e in misura minore nei due anni successivi. Residuali le altre voci attinenti al fenomeno di corruzione. Sempre riguardo alle sentenze definitive iscritte al Casellario centrale nel 2016, il peculato è stato sentenziato più frequentemente in Friuli-Venezia Giulia, Molise, Valle d'Aosta e Liguria (relativamente alla popolazione media residente nella regione nell'anno considerato) ma commesso più frequentemente in Liguria (dove il corrispondente tasso di peculato per 100mila abitanti è 5 volte il tasso di sentenze per 100mila), Friuli Venezia-Giulia e Molise. L'indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato è maggiore in Friuli-Venezia Giulia e nella provincia di Trento, la concussione in Emilia-Romagna e Abruzzo, la corruzione relativa ad atti contrari al dovere d'ufficio in Lombardia, Umbria, Sicilia, Lazio.”*

In tale contesto si calano le valutazioni di A.N.A.C. del fenomeno corruttivo a livello nazionale riassunte nella recente *“La corruzione in Italia (2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”* del 17 ottobre 2019 di cui si riportano gli estratti più significativi.

*“Fra agosto 2016 e agosto 2019 ... sono anche i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti)...*

*Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico (tab. 2). Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).*

*Il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito, per comprendere il concreto modus agendi della corruzione è interessante rilevare come e in quali ambiti essa si è esplicitata in particolare. Il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia), equivalente al 13%.*

*Quanto alle modalità "operative", è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti all'assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.*

*Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.*

*A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:*

- *illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse*
  - *inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)*
  - *assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche)*
  - *assunzioni clientelari*
  - *illegittime concessioni di erogazioni e contributi*
  - *concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura*
  - *illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale*
  - *illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo"*

Si evidenzia che in Emilia-Romagna si sono verificati nel triennio considerato n. 2 episodi su n. 152, pari al 1,3%.

*"I Comuni rappresentano dunque gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione: dei 152 casi*

censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle le società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

Nel complesso, dall'esame delle vicende venute alla luce si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).

Sotto questo profilo, l'analisi dell'A.N.A.C. ha consentito di dare riscontro fattuale al cd. fenomeno della "smaterializzazione" della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica. Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

A fronte di questa "ritirata" del contante, stante anche la difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione. In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del pactum sceleris: soprattutto al Sud l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi.

A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali. Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta."...

Sotto questo aspetto, occorre rilevare che l'Italia non è affatto all'"anno zero"; al contrario, come testimoniano plurimi segnali, negli ultimi anni i progressi sono stati molteplici. I riconoscimenti ricevuti dall'Italia in tema di prevenzione della corruzione, numerosi e per nulla scontati, sono stati rilasciati dai più autorevoli organismi internazionali: Onu, Commissione europea, Ocse Consiglio d'Europa, Osce, solo per citare i principali. Di ciò pare consapevole la stessa opinione pubblica, che difatti percepisce l'Italia un Paese meno corrotto del passato, come mostra il miglioramento nelle classifiche di settore (19 posizioni guadagnate dal 2012).

Il cambiamento in atto, peraltro, è anche di tipo culturale. Si pensi all'incremento esponenziale delle segnalazioni riguardanti gli illeciti avvenuti sul luogo di lavoro (whistleblowing), verso le quali nel 2017 sono state introdotte nell'ordinamento particolari tutele per evitare ritorsioni e discriminazioni: nei primi nove mesi dell'anno l'A.N.A.C. ne ha ricevute oltre 700, un dato indicativo - al netto delle segnalazioni improprie - della crescente propensione a denunciare reati e irregolarità.

*La trasparenza, intesa quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, allo stato rappresenta un patrimonio consolidato e soprattutto diffuso, come dimostrano tutte le rilevazioni svolte nel tempo dall'Autorità. Parimenti, la diffusione fra le amministrazioni dell'istituto della vigilanza collaborativa, che consente di sottoporre la documentazione di gara al vaglio preventivo dell'A.N.A.C., ha consentito lo svolgimento di grandi eventi e di bandire appalti di particolare entità senza le infiltrazioni mafiose e criminali che hanno costellato il passato recente.*

*A eccezione di una nota inchiesta incardinata presso la Procura di Roma - nella quale, peraltro, l'Autorità ha fornito la sua fattiva collaborazione in fase di indagini preliminari - proprio l'assenza di grandi scandali (e delle relative somme) sembra essere la cifra della corruzione odierna. Questa circostanza induce in primo luogo a ritenere fuorviante ogni parallelismo con la stagione di Tangentopoli, durante la quale la corruzione di fatto rappresentava uno stabile meccanismo di regolazione della vita pubblica sotto forma di finanziamento "aggiuntivo" alla politica (che ora riveste invece un ruolo marginale, come detto).*

*Ciò non significa affatto che la corruzione pulviscolare di oggi non sia pericolosa: spesso la funzione è svenduta per poche centinaia di euro e ciò, unitamente alla facilità con cui ci si mette a disposizione, consente una forte capacità di penetrazione al malaffare.*

*È in ogni caso innegabile che per molti versi essa sia più agevole da aggredire rispetto ai primi anni Novanta, non regolando più la vita pubblica ma essendo espressione di singoli gruppi di potere (le cd. cricche) o di realtà economiche alternative e talvolta persino antagoniste alla vita delle istituzioni."*

## **5.2. Descrizione dello scenario economico-sociale regionale dell'Emilia-Romagna (documento pervenuto dall'ufficio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Trasparenza della Giunta regionale coordinamento della Rete per l'integrità e trasparenza. Fonte dei dati Unioncamere Ufficio Studi).**

Al fine di inquadrare in un ambito generale ed aggiornato il fenomeno della corruzione in Emilia-Romagna, si riporta il documento utile per l'elaborazione del contesto esterno pervenuto il 20.11.2023 dall'ufficio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Trasparenza della Giunta regionale coordinamento della Rete per l'integrità e trasparenza.

### **Contesto economico**

A ottobre il Fondo monetario internazionale ha definito un quadro nel quale l'inflazione rientrerà sotto controllo senza un'interruzione della crescita dell'attività economica, nonostante persino gli effetti negativi della pandemia, dell'aggressione all'Ucraina, delle disfunzioni dei mercati dei beni alimentari e energetici, di una forte ripresa dell'inflazione e del più rapido irrigidimento della politica monetaria sperimentato da oltre 40 anni.

Nelle previsioni del FMI la dinamica del commercio mondiale si ridurrà decisamente dal +5,1 % del 2022 a un +0,9 % quest'anno, per riaccelerare nel 2024 (+3,5 %), mentre la crescita

globale dovrebbe ridursi dal 3,5 % del 2022 al 3,0 % nel 2023 e poi al 2,9 % nel 2024, dati ben al di sotto della media storica.

Il rallentamento economico è più concentrato nelle economie avanzate, che nel complesso vedranno la crescita ridursi all'1,5 % quest'anno e all'1,4 % nel 2024, mentre nelle economie emergenti e in sviluppo la crescita economica procederà pressoché stabile con un ritmo attorno al 4,0 %.

L'inflazione sta rallentando sensibilmente, anche se la dinamica dei prezzi, escludendo alimentari ed energetici, si sta riducendo in misura più contenuta. In Europa l'aumento dei prezzi si è dimostrato più elevato e connesso alla trasmissione sui prezzi dell'aumento degli energetici, mentre negli Usa la pressione inflazionistica appare meno forte, ma più resistente, in quanto riflette un mercato del lavoro teso. Ovunque la crescita dei salari è stata decisamente inferiore a quella dei prezzi, mentre sono decisamente aumentati i margini di profitto, lasciando aperta la possibilità di una modesta rincorsa.

Dopo un aumento del 2,1 % del 2022, la crescita del Pil negli Stati Uniti proseguirà a un ritmo più elevato di quanto precedentemente indicato, sia nel 2023 mantenendosi al 2,1 %, sia nel 2024 quando non scenderà al disotto dell'1,5 %, grazie a un mercato del lavoro teso che sostiene la crescita dei consumi e a forti investimenti delle imprese, nonostante l'irrigidimento della politica monetaria della Federal Reserve Bank.

In Cina al rallentamento della crescita del prodotto interno lordo nello scorso anno (+3,0 %) ha fatto inizialmente seguito un pronto rimbalzo nel primo trimestre dell'anno in corso, poi l'economia ha decisamente rallentato per la severa crisi del settore immobiliare e la debolezza delle esportazioni. Nel 2023 la crescita del Pil sarà del +5,0 %, ma poi dovrebbe rallentare ancora nel 2024 (+4,2 %).

In Giappone la ripresa dovrebbe registrare nel 2023 una accelerazione più rapida di quanto precedentemente atteso (+2,0 %), dopo il +1,0 % dello scorso anno, grazie a una domanda interna sostenuta e a una ripresa delle esportazioni, ma le attese sono orientate a un suo rientro nel corso del prossimo anno (+1,0 %).

## **L'area dell'euro**

Le prospettive di crescita economica a breve termine nell'Area dell'euro sono peggiorate e indicano una stagnazione dell'attività a fronte di un irrigidimento delle condizioni finanziarie, un indebolimento della fiducia dei consumatori e delle imprese e una ridotta domanda estera. Ma la crescita dovrebbe riprendere nel 2024. A sostenerla saranno il ritorno della domanda estera ai livelli precedenti la pandemia e un miglioramento dei redditi reali grazie a una riduzione dell'inflazione, a una sostenuta crescita salariale e a un basso livello di disoccupazione, anche se lievemente in crescita. A contenere la ripresa saranno gli effetti della restrizione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea e la graduale eliminazione delle precedenti misure di sostegno fiscale.

La Banca centrale europea ha quindi rivisto al ribasso le sue proiezioni per la crescita del Pil nell'area dell'euro sia per l'anno in corso (+0,7 %), sia per il 2024 (+1,0 %). La diminuzione della dinamica dei prezzi in corso proseguirà contenendo l'inflazione al 5,6 % nella media del 2023 e al 3,2 % nel 2024, un livello ancora superiore all'obiettivo del 2 % della Bce. Dopo la notevole espansione dei margini di profitto nello scorso anno, il principale sostegno all'inflazione dovrebbe divenire il recupero salariale, mentre i costi di energia e alimentari dovrebbero avere un effetto deflazionistico.

L'inflazione ha determinato un'eccezionale redistribuzione del reddito tra i settori economici e tra le categorie di percettori. La crescita dei consumi delle famiglie dovrebbero ridursi allo 0,3 % nel 2023 e riprendersi gradualmente poi (+1,6 nel 2024) grazie all'aumento della fiducia, al recupero dei redditi reali, sostenuta dalle buone condizioni del mercato del lavoro e dall'aumento dei salari nominali.

L'irrigidimento delle condizioni e l'aumento dei costi di finanziamento dovuto alla politica monetaria dovrebbero contenere la crescita nel 2023 e poi invertirne la tendenza nel 2024 sia per gli investimenti abitativi, che risulteranno deboli anche successivamente, sia per gli investimenti industriali nel 2023, che andranno poi recuperando spinti dalla ripresa della domanda esterna e interna e dalla spinta tecnologica della transizione verde e digitale. Nel complesso gli investimenti dovrebbero crescere dell'1,7 % quest'anno e ridursi dello 0,4 % nel 2024.

La crescita delle esportazioni dovrebbe risultare contenuta all'1,3 % nel 2023, per effetto del debole andamento del commercio mondiale e della perdita di competitività, e sosterrà solo lievemente l'espansione, anche se accelererà leggermente al 2,5 % nel 2024, con la ripresa del commercio mondiale.

In merito alla politica fiscale, a seguito della riduzione delle misure di sostegno connesse agli effetti della pandemia e della crisi energetica, proseguirà il contenimento dell'indebitamento pubblico anche nel 2023 (-3,2 %) e nel 2024 (-2,4 %). L'inflazione e la ripresa della crescita del Pil agevoleranno anche una riduzione del rapporto tra disavanzo pubblico e Pil che scenderà all'89,0 % nel 2023 e ulteriormente all'88,6 % nel 2024.

Secondo il Fondo monetario internazionale la Germania, duramente colpita dalla crisi energetica e dal rallentamento del commercio mondiale, nel 2023 sperimenterà una lieve recessione (-0,5 %) e si riprenderà nel 2024 (+0,9 %), pur con un ritmo di crescita inferiore a quello della media dell'area dell'euro. Anche in Francia nel 2023 la dinamica del Pil si ridurrà sensibilmente (+1,0 %), ma meno di quanto precedentemente temuto ed evitando una recessione, ed avrà una contenuta ripresa nel 2024 (+1,3 %). Infine, dopo il notevole risultato lo scorso anno (+5,8 %), la crescita del prodotto interno lordo in Spagna resterà superiore alla media dell'area nel biennio, anche se non potrà sottrarsi alla generale tendenza alla riduzione nel 2023 (+2,5 %), ma rallenterà anche nel 2024 (+1,7 %).

## **L'Italia**

Ad ottobre, Prometeia ha ulteriormente rivisto al rialzo la stima di crescita del Pil per il 2023 allo 0,7 %, ma ne ha prospettato però per il 2024 un ulteriore rallentamento (+0,4 %) a causa della debolezza dei consumi delle famiglie, contenuti dall'inflazione e dal conseguente declino dei salari reali, e della diminuzione degli incentivi al settore delle costruzioni. Le stime del Fondo monetario internazionale e di Banca d'Italia confermano l'indicazione di Prometeia per il 2023, ma prospettano una crescita lievemente più sostenuta per il 2024, tra lo 0,7 e lo 0,8 %.

La ripresa dei consumi delle famiglie ha dato un forte sostegno alla crescita lo scorso anno, grazie alla ripresa del mercato del lavoro e ai sostegni al reddito. Ma la riduzione del reddito disponibile reale, nonostante un aumento della propensione al consumo, ridurrà decisamente la crescita dei consumi nel 2023 (+1,2 %), mentre nel 2024 l'effetto di una possibile ripresa del reddito disponibile reale sarà controbilanciato da quello di una riduzione della ricchezza reale delle famiglie e da una tendenza a ricostituire i risparmi che limiteranno ulteriormente la crescita dei consumi (+0,5 %).

La notevole riduzione degli incentivi, la politica monetaria restrittiva, il rallentamento economico globale e il peggioramento della fiducia delle imprese peseranno decisamente sull'accumulazione nel 2023 che non andrà oltre un incremento dello 0,9 %, sostenuta dagli industriali e appesantita da quelli in costruzioni. Anche nel 2024 la riduzione degli investimenti residenziali per l'eliminazione dei superbonus non sarà compensata dall'aumento delle opere pubbliche legate al PNRR e nel complesso gli investimenti si ridurranno dell'1,2 %, con un andamento modestamente positivo per gli industriali e sensibilmente negativo per gli investimenti in costruzioni.

La dinamica delle esportazioni nel 2022 è risultata notevole (+10,7 %). Ma con il rallentamento del commercio mondiale in corso, la crescita delle esportazioni si arresterà nel

2023 (+0,3 %) e anche con la ripresa della domanda internazionale non andrà oltre l'1,6 % nel 2024. Lo scorso anno il saldo conto corrente della bilancia dei pagamenti in percentuale del prodotto interno lordo è divenuto negativo (-0,9 %), ma con il rallentamento dell'attività tornerà positivo già nel corso di quest'anno (+1,5 %) e tale si manterrà nel 2024 (+1,3 %).

L'inflazione al consumo è in rallentamento, ma quella "core" – esclusi energetici e alimentari – rallenta più lentamente, mostrando come l'incremento dei prezzi inizialmente dovuto alla riduzione dell'offerta e all'aumento dei costi degli input sia divenuto frutto di un ritocco dei listini al dettaglio derivato da un aumento generalizzato dei margini di profitto. Quindi, dopo l'eccezionale esplosione dell'inflazione nel 2022 (+8,2 %) il processo dovrebbe rientrare solo molto gradualmente nel 2023 (+5,9 %), nonostante gli effetti del cambiamento di base, e scendere al di sotto del 3 % più lentamente di quanto in precedenza previsto nel 2024 (+2,6 %).

Si può ormai dire che nel 2023 il mercato del lavoro ha vissuto una fase positiva. L'impiego di lavoro dovrebbe aumentare più della crescita del Pil e la crescita dell'occupazione dovrebbe ridurre il tasso di disoccupazione al 7,7 %. Nel 2024, l'ulteriore rallentamento della crescita dell'attività rallenterà quella dell'impiego di lavoro (+0,4 %), ma la disoccupazione non dovrebbe risalire ulteriormente restando al 7,7 %. La modifica della modalità di contabilizzazione dei bonus edilizi che anticipa il costo sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche ha portato ad un aumento del disavanzo per il 2022, salito all'8,0 % dal 7,1% nel 2021. Intanto inflazione e aumento dei tassi hanno determinato un aumento della spesa per interessi passivi.

Nel 2023 il disavanzo dovrebbe ridursi solo al 5,3 % del prodotto interno lordo, gravato dal peso dei bonus, e la discesa dovrebbe proseguire anche nel 2024 (4,4 %), ma la spesa per interessi dovrebbe mantenersi elevata e crescente dal prossimo anno. Dopo una notevole riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil sceso al 141,7 nel 2022, le previsioni ne prospettano una ulteriore riduzione al 140,4 % nel 2023, ma successivamente se ne avrà un leggero rimbalzo al 140,7. % dovuto all'aumento del costo del finanziamento.

## **L'economia regionale**

Nelle stime più recenti appare più deciso il rallentamento della crescita nel 2023 (+0,7 %), sotto l'effetto congiunto della spinta dell'inflazione, della riduzione del reddito reale, in particolare, dei salari reali, e dell'effetto della stretta monetaria in corso, tanto che la stima della crescita è stata rivista al ribasso di quattro decimi di punto percentuale. Il rallentamento del ritmo dell'attività economica dovrebbe proseguire anche nel 2024 quando la crescita del Pil dovrebbe risultare dello 0,6 %, a seguito della riduzione del reddito disponibile reale, in particolare, per le famiglie a basso reddito. Questa stima della crescita è stata ridotta di due decimi di punto percentuale. Uno sguardo al lungo periodo conferma che la crescita è rimasta sostanzialmente ferma da più di 20 anni. Il Pil regionale in termini reali nel 2023 dovrebbe risultare superiore del 3,6 % rispetto al livello del massimo toccato nel 2007 prima della crisi finanziaria e superiore di solo il 14,3 % rispetto a quello del 2000.

Nel 2023 il rallentamento della ripresa riallineerà la crescita delle regioni italiane che sarà guidata da Lombardia e Veneto (+0,9 %), seguite da Friuli-Venezia Giulia e Lazio (+0,8 %). Nel 2024 con l'ulteriore rallentamento dell'attività la crescita delle regioni italiane si allineerà ulteriormente con al vertice Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Toscana che cresceranno tutte dello 0,6 %.

Venendo al dettaglio, anche nel 2023 la crescita dei consumi delle famiglie (+1,7 %) supererà nuovamente lo sviluppo del Pil a causa della dinamica dei prezzi dei beni essenziali che costituiscono una componente della spesa poco comprimibile, imponendo una riduzione dei risparmi anche se la differenza nella dinamica delle due variabili risulterà sensibilmente più contenuta rispetto allo scorso anno. Nelle stime si prospetta un riallineamento della dinamica delle due variabili nel 2024, ma con una dinamica dei consumi decisamente

inferiore (+0,6 %), dovuto alla necessità di effettuare tagli a voci di spesa a fronte della riduzione dei redditi reali, che risulta sempre più rilevante per le fasce della popolazione a basso reddito. Gli effetti sul tenore di vita saranno evidenti. Nel 2024 i consumi privati aggregati risulteranno solo lievemente superiori (+0,6 %) rispetto a quelli del 2019 ovvero a quelli antecedenti la pandemia. È importante ricordare però che rispetto ad allora, il dato complessivo cela anche un notevole aumento della diseguaglianza tra specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Nel 2024 con il rallentamento della crescita dell'attività economica, un sensibile irrigidimento della politica monetaria e un quadro di notevole incertezza futura sia da un punto di vista economico che geopolitico, la dinamica dell'accumulazione risulterà solo marginalmente positiva (+0,6 %), lievemente inferiore a quella del Pil e non ne trainerà più la crescita, nonostante prosegua l'effetto dei massicci interventi di sostegno pubblici, in particolare, a favore del settore delle costruzioni. L'ulteriore riduzione del ritmo di crescita dell'attività e la progressiva riduzione dei sostegni pubblici, in particolare, dei "bonus" condurrà a un arretramento del processo di accumulazione nel 2024 (-0,9 %). Per valutare l'entità del processo di accumulazione è sufficiente rilevare che nonostante la crescita recente degli investimenti in termini reali, questi nel 2024 risulteranno inferiori del 2,3 % a quelli del 2008, precedenti al declino del settore delle costruzioni.

Il rallentamento del commercio mondiale, connesso alle disfunzioni delle catene internazionali di produzione, al reshoring, e alle crescenti tensioni geopolitiche, stanno conducendo a un'inversione di tendenza in negativo per l'export regionale nel 2023 (-2,4 %). Grazie a una ripresa del commercio mondiale sarà possibile riavviare la crescita delle vendite all'estero nel 2024 (+2,8 %), tanto da permettere alle esportazioni regionali di fornire un contributo positivo alla crescita. Al termine del 2024 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore addirittura dell'89,3 % rispetto al livello del 2000, ma di solo il 37,0 % rispetto a quelle del 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri, ma anche della maggiore dipendenza da questi nel sostenere l'attività e i redditi regionali a fronte di una minore capacità di produzione di valore aggiunto dall'attività volta ai mercati esteri.

Sotto la pressione del contenimento della crescita della domanda interna e dell'arretramento delle esportazioni conseguente al rallentamento del commercio mondiale nel 2023 il valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale subirà una flessione del 2,0 %. La ripresa del commercio mondiale dovrebbe sostenere una pronta ma contenuta ripresa dell'attività industriale nel 2024 (+0,6 %). Anche in questa ipotesi, al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà superiore di solo il 20,6 % rispetto a quello del 2000.

Nonostante i piani di investimento pubblico, la decisa revisione delle misure di incentivazione adottate a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale e la restrizione della politica monetaria ridurranno quasi a zero la crescita del valore aggiunto reale delle costruzioni nel 2023 (+0,4 %), con una dinamica decisamente inferiore rispetto a quella notevole dello scorso anno e a quella eccezionale del 2021 (+26,2 %). La tendenza diverrà poi negativa nel 2024 conducendo il settore in recessione (-3,7 %). A testimonianza delle contrastanti vicissitudini vissute dal settore, al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni risulterà superiore di solo il 5,5 % rispetto a quello del 2000, ma rimarrà ancora inferiore del 23,1 % rispetto ai livelli eccessivi del precedente massimo toccato nel 2007.

Purtroppo, il modello non ci permette di osservare in dettaglio i settori dei servizi che mostrano andamenti fortemente differenziati. Nel 2023 una fase di recessione dell'attività nell'industria e un deciso rallentamento della dinamica dei consumi, insieme con una variazione della loro composizione a favore di quelli essenziali da parte delle fasce della popolazione a basso reddito per effetto dell'inflazione e dell'aumento della diseguaglianza ridurranno sensibilmente il ritmo di crescita del valore aggiunto nei servizi (+2,0 %), che

risulteranno, comunque, la componente più dinamica dell'economia regionale. Nel 2024 la lieve ripresa dell'attività nell'industria e la contenuta crescita dei consumi permetteranno al valore aggiunto dei servizi di continuare a crescere leggermente anche se con un ritmo dimezzato (+0,9 %) e di confermare i servizi quale settore trainante dell'economia regionale. Ma anche l'andamento nel lungo periodo del settore dei servizi non mostra una crescita particolarmente soddisfacente. Il valore aggiunto del settore al termine di quest'anno supererà il livello del 2008, antecedente la crisi finanziaria dei sub-prime, di solo il 7,7 % e risulterà superiore solo del 17,5 % rispetto al livello del 2000.

Una maggiore spinta alla ricerca di un impiego continuerà a sostenere un'accelerazione della crescita delle forze di lavoro nel 2023 (+0,9 %). Questo però non riuscirà ancora a compensare il calo subito nel 2020, fuori dal mercato del lavoro sono rimasti diversi lavoratori non occupabili e scoraggiati dei settori maggiormente colpiti dalla recessione e al termine di quest'anno le forze di lavoro risulteranno ancora marginalmente inferiori a quelle del 2019 (-0,9 %). Nel 2024 la crescita delle forze di lavoro continuerà comunque sostenuta dalla necessità di impiego, ma sarà contenuta dalla crescita economica limitata (+0,7 %).

L'occupazione avrà nuovamente un andamento positivo nel 2023 (+1,0 %) e la sua crescita proseguirà solo lievemente più contenuta nel 2024 (+0,7 %). Ciò nonostante, alla fine di quest'anno l'occupazione risulterà ancora marginalmente inferiore a quella riferita al 2019 (-0,2 %) e superiore di solo l'11,1 % rispetto a quella del 2000.

Il tasso di occupazione (calcolato come quota degli occupati sulla popolazione presente in età di lavoro) continua a salire e nel 2024 dovrebbe giungere al 70,2 % per poi portarsi al 70,5 % nel 2024 superando finalmente il precedente livello massimo del 2019.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 % nel 2002, è salito fino all'8,5 % nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 % nel 2019. Le misure introdotte a sostegno all'occupazione e l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro ne hanno contenuto l'aumento nel 2020 al 5,9 %. Dal 2021 in poi la crescita dell'occupazione è stata più rapida dell'aumento dell'offerta di lavoro e il tasso di disoccupazione anche nel 2023 potrà ulteriormente ridursi al 4,8 %, ma la tendenza subirà un temporaneo arresto nel 2024 a causa della stagnazione della crescita dell'attività economica e il tasso di disoccupazione rimarrà al 4,8 %.

### **5.3. Descrizione del quadro criminologico del territorio dell'Emilia – Romagna.**

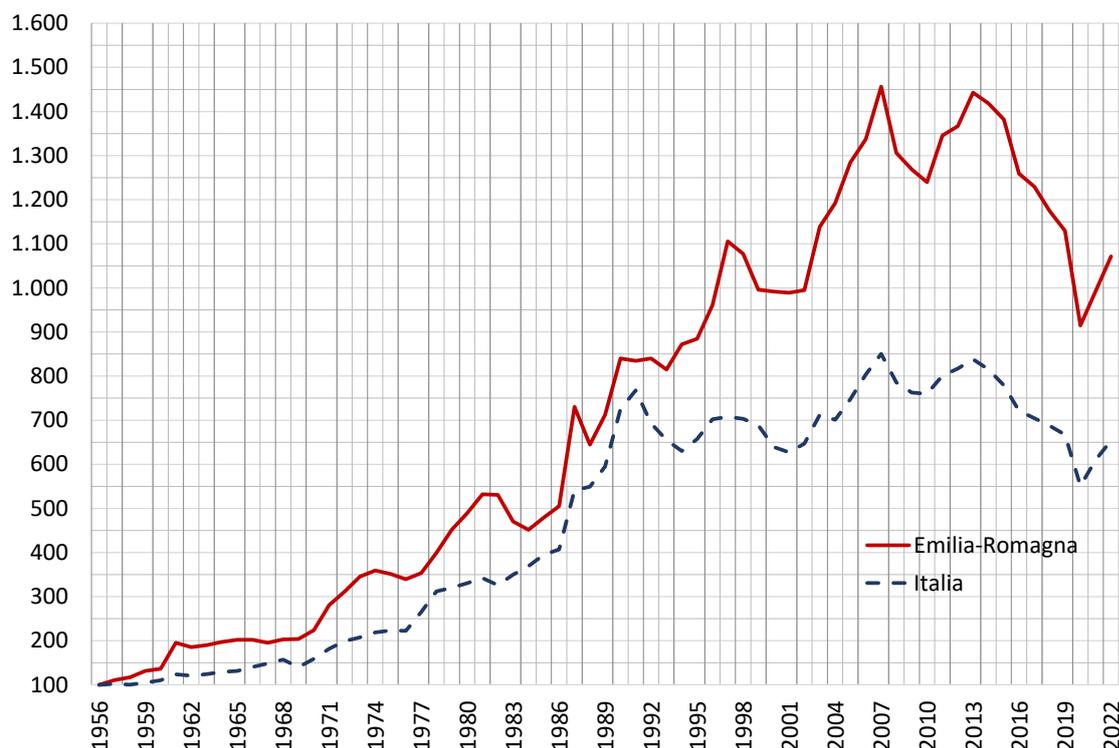
**Delitti contro la Pubblica Amministrazione: un quadro statistico (estratto da documento redatto dall'Area Legalità della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna).**

#### **1. Premessa**

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una forte crescita dei reati, in modo particolare dei furti e delle rapine. I tratti di tale fenomeno in Emilia-Romagna hanno assunto una particolare rilevanza già dall'inizio in cui ha iniziato a manifestarsi, ma solo dagli anni Novanta in poi si sono accentuati in misura considerevole rispetto al resto dell'Italia e di molte regioni simili anche dal punto di vista socioeconomico (v. grafico 1).

#### **GRAFICO 1:**

REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA TRA IL 1956 E IL 2022 (NUMERI INDICE, BASE = 1956)



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Il numero dei reati denunciati alle forze di polizia in questi quasi settant'anni offre una prima, benché approssimativa indicazione in proposito<sup>1</sup>: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono raddoppiate in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà agli inizi degli anni Settanta, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati rispetto a quelli denunciati nel 1956; alla metà degli anni Settanta il numero dei reati della nostra regione era pari a 66.000 e all'inizio degli Ottanta a 100.000, a 133.000 nel 1987, a 153.000 nel 1990, a 200.000 nel 1997 e a 266.000 nel 2007. Dopo una lunga e ininterrotta fase ascendente, con il 2013 ne è iniziata una di segno opposto, caratterizzata da una graduale diminuzione delle denunce fino a raggiungere quota 167.000 nell'anno della pandemia. Nell'ultimo biennio vi è stata una leggera ripresa della curva, ciò nonostante, la soglia attuale dei reati denunciati nella nostra regione è ancora ai livelli di inizio millennio.

La massa dei delitti considerati nel loro insieme offre naturalmente un'indicazione di massima dello stato della criminalità di un territorio o di un periodo storico, le cui specificità possono essere colte soltanto osservando i singoli reati, le loro caratteristiche e gli andamenti nel tempo.

Ai fini della redazione del presente documento, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui delitti contro la Pubblica amministrazione e di tralasciare altre forme di criminalità non attinenti - almeno non direttamente - ai temi del documento medesimo, come, ad esempio, la criminalità violenta o predatoria. Considerato lo stretto legame che diversi osservatori hanno riscontrato tra il reato di corruzione - tra i più esecrabili tra tutti quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione - e il riciclaggio, un focus sarà dedicato appunto anche al riciclaggio di capitali illeciti.

<sup>1</sup> Trattandosi delle denunce, il dato infatti non può che essere parziale, in quanto, come è noto, non tutti i reati o gli illeciti commessi sono denunciati dai cittadini o scoperti dalle forze di polizia. A seconda del tipo di reato, esiste pertanto una quota sommersa di reati più o meno rilevante che non viene computata nelle statistiche ufficiali, ma la si può conoscere e stimare mediante apposite indagini di popolazione che prendono il nome di indagini di vittimizzazione.

Come è noto, appartengono alla categoria dei delitti contro la Pubblica amministrazione una serie di comportamenti particolarmente gravi lesivi dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali reati sono disciplinati nel Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 - 360 c.p.) e si suddividono in due categorie sulla base del soggetto attivo che li commette: da un lato, infatti, vi sono i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio o esercenti di servizio di pubblica utilità nell'ambito delle loro funzioni per un abuso o uso non conforme alla legge del potere riconosciutogli dalla legge medesima; dall'altro lato, invece, vi sono i delitti dei privati (cosiddetti reati ordinari), i cui comportamenti tendono ad ostacolare il regolare funzionamento della Pubblica amministrazione o ne offende il prestigio (per esempio attraverso la violenza o la resistenza all'autorità pubblica, l'oltraggio al pubblico ufficiale, ecc.).

Di questi delitti ne sono stati selezionati alcuni anche in ragione della disponibilità dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica. Si tratta, in particolare, dei delitti commessi da pubblici ufficiali di cui le forze di polizia sono venute a conoscenza. Tali dati, come è possibile immaginare, restituiscono un'immagine parziale del fenomeno della delittuosità ai danni della Pubblica amministrazione, e ciò dipende non solo dal fatto che, come appena detto, si riferiscono a una selezione dei possibili delitti contro l'amministrazione pubblica, ma perché una quota di essi, così come accade per qualsiasi tipo di reato - e nel caso specifico probabilmente più di altre forme di delittuosità - sfugge al controllo delle istituzioni penali perché non viene denunciata o scoperta dagli organi investigativi. All'origine di molti di questi reati - si pensi ad esempio alla corruzione - risiede infatti un'intesa tra una cerchia ristretta di beneficiari, i quali hanno tutto l'interesse a non farsi scoprire dall'autorità pubblica per evitare le ricadute avverse che potrebbero derivare dalla loro condotta illegale sia in termini di riprovazione sociale che di condanna penale. È inutile dire, inoltre, che la misura di tali fenomeni è data anche dalla donazione di risorse - sia materiali che normative - a disposizione degli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti, oltre che dall'attenzione pubblica riposta su di essi in un determinato momento storico. Per tutte queste ragioni, i dati che si esamineranno qui non rispecchiano l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la grandezza rispetto a quanto è perseguito e scoperto sotto il profilo penale-investigativo limitatamente ai pubblici ufficiali.

I reati oggetto di analisi sono i seguenti: peculato (Art. 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (Art. 316 c.p.); malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-bis c.p.); indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-ter c.p.); concussione (Art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (Art. 320 c.p.); pene per il corruttore (Art. 321 c.p.); istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.); peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (Art. 322-bis c.p.); abuso d'ufficio (Art. 323 c.p.); utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (Art. 325 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.); rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.); rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (Art. 329 c.p.); interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (Art. 331); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. (Art. 334 c.p.); violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (Art. 335 c.p.).

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province dal 2008 al 2022.

## 1. I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota difficilmente stimabile sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione e denunciati costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno<sup>2</sup>.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi quindici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati quasi seimila - in media circa quattrocento ogni anno -, corrispondenti a poco più del 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati in tutto il Nord-Est.

**TABELLA 1:**

DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	41.053	31,1	3.613	29,6	2.047	35,1
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	32.308	24,5	2.351	19,3	1.364	23,4
Abuso d'ufficio	17.335	13,1	1.707	14,0	689	11,8
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	9.445	7,2	891	7,3	422	7,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	12.062	9,1	1.011	8,3	406	7,0
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	5.190	3,9	961	7,9	249	4,3
Peculato	5.355	4,1	640	5,2	236	4,1
Istigazione alla corruzione	2.468	1,9	326	2,7	139	2,4
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.468	1,1	152	1,2	63	1,1
Concussione	1.410	1,1	134	1,1	52	0,9
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	783	0,6	118	1,0	49	0,8
Pene per il corruttore	1.053	0,8	105	0,9	43	0,7
Malversazione di erogazioni pubbliche	610	0,5	80	0,7	20	0,3
Induzione indebita a dare o promettere utilità	366	0,3	32	0,3	16	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	235	0,2	19	0,2	9	0,2
Corruzione in atti giudiziari	147	0,1	10	0,1	8	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	376	0,3	23	0,2	7	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	316	0,2	8	0,1	2	0,0
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	29	0,0	5	0,0	2	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	6	0,0	2	0,0	1	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>132.037</b>	<b>100,0</b>	<b>12.191</b>	<b>100,0</b>	<b>5.824</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più quasi il 60% si riferiscono a violazioni agli articoli 334 e 335 del Codice penale, due delitti, questi, che si concretizzano con la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro da parte di chi ne ha la custodia allo scopo di favorire intenzionalmente il proprietario o che, per negligenza, ne provoca la distruzione o ne agevola la sottrazione. Ancora, l'11,8% dei reati in esame riguardano l'abuso d'ufficio, il 7,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,3% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 4,1% il peculato, il 2,4% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, circa l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono

<sup>2</sup> In media i reati contro la pubblica amministrazione costituiscono meno dello 0,2% delle denunce, mentre ad esempio i furti e le rapine sono quasi il 60%, i danneggiamenti superano il 10% e i reati violenti il 5%. Trattandosi di eventi con bassa numerosità, quando è necessario la grandezza di questi fenomeni sarà espressa con i valori assoluti, evitando pertanto di utilizzare le percentuali per non incorrere in interpretazioni fallaci.

complessivamente il 2,7% (157 casi in numero assoluto, di cui 49 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 43 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

La tabella successiva riporta i tassi e la tendenza storica di questi reati dell'Emilia-Romagna, dell'Italia e del Nord-Est. I tassi esprimono il peso o l'incidenza dei reati in questione sulla popolazione di riferimento, mentre la tendenza ne mostra gli sviluppi nel tempo in termini di crescita, diminuzione o stabilità<sup>3</sup>.

Riguardo ai tassi, quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, ma superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est. Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 6,4 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 10,6 e il Nord Est di 5,1 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva un generale aumento dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est, in particolare l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il peculato, la concussione i reati corruttivi.

#### TABELLA 2:

TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	3,3	-	1,5	-	2,3	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	2,6	-	1,0	-	1,5	-
Abuso d'ufficio	1,4	-	0,7	+	0,8	+
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	0,8	-	0,4	-	0,5	-
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1,0	-	0,4	-	0,4	-
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,4	+	0,3	+	0,3	+
Peculato	0,4	+	0,4	+	0,3	+
Istigazione alla corruzione	0,2	-	0,1	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,1	=	0,1	+	0,1	+
Concussione	0,1	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,0	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione in atti giudiziari	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione per l'esercizio della funzione	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	-	0,0	///
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	=	0,0	-	0,0	///
<b>TOTALE</b>	<b>10,6</b>	<b>+</b>	<b>5,1</b>	<b>+</b>	<b>6,4</b>	<b>+</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Una sintesi utile di quanto illustrato finora è riportata nella tavola successiva. Nella tavola, in particolare, sono riportati quattro indici di criminalità ottenuti accorpando le fattispecie esaminate fin qui nel dettaglio, ciascuno dei quali denota una specifica attività criminale contro la Pubblica amministrazione diversa da tutte le altre sia sotto il profilo della gravità che gli viene attribuita dal Codice penale che degli attori coinvolti.

Il primo di questi indici designa l'**abuso di funzione**, il quale è stato ottenuto dall'accorpamento dei reati di abuso d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o

<sup>3</sup> Si tratta di tassi e di una tendenza media poiché sono stati calcolati sull'intero periodo considerato. Va da sé, pertanto, che tali valori possono risultare diversi da un anno all'altro della serie storica. Della tendenza, contrariamente ai tassi, si è preferito riportarne la simbologia in termini di diminuzione (-), crescita (+), stazionarietà (=) perché i valori numerici, a causa della bassa numerosità dei reati, avrebbero indotto a conclusioni fuorvianti.

ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio; il secondo indice designa l'**appropriazione indebita** ed è costituito dai reati di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, indebita percezione di erogazioni pubbliche, malversazione di erogazioni pubbliche; il terzo indice connota l'**ambito della corruzione** - intesa sia nella forma passiva che attiva - ed è costituito dai reati di concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione, concussione, corruzione di membri e funzionari di organi di Comunità europee o internazionali, pene per il corruttore; l'ultimo indice, infine, è stato ottenuto accorpando i reati di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, dalla sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro e dalla violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro e si riferisce perciò a una categoria generica di reati contro la Pubblica amministrazione denominata appunto **altri reati contro la P.A.**

I rilievi più interessanti che emergono dalla tabella si possono così sintetizzare:

- **L'abuso di funzione**<sup>4</sup> in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni, benché nei quasi quindici anni considerati sia aumentato rispecchiando una tendenza riscontrabile a livello nazionale. In genere i reati che lo connotano sono più diffusi nelle regioni del Centro-Sud, meno in quelle del Nord Italia (v. figura 1 in appendice). Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è infatti pari a 1,3 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 2,4 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,7 ogni 100 mila abitanti), Forlì-Cesena (2,4 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (2,1 ogni 100 mila abitanti)
- **L'appropriazione indebita**<sup>5</sup> nella nostra regione incide meno che nel resto della Penisola. Solo la Sardegna, infatti, presenta valori dell'indice inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna. In termini generali, il valore di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,6 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 0,9 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale di questo fenomeno è Ravenna, il cui tasso è pari a 2 ogni 100 mila abitanti, benché la tendenza, diversamente da quanto accade nelle altre province – fatta eccezione di Forlì-Cesena – è in netta diminuzione.
- **La corruzione**<sup>6</sup> in Emilia-Romagna incide meno che in gran parte del resto della Penisola. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,4 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,6 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove il valore dell'indice risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Ferrara (0,9 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (0,9 ogni 100 mila abitanti). Diversamente da quanto accade nel resto dell'Italia, la

<sup>4</sup> Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di abuso di ufficio, il cui peso in termini numerici assorbe più dei due terzi delle denunce.

<sup>5</sup> Tale fenomeno è connotato principalmente dal reato di peculato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche, il cui peso assorbe, nel primo caso la metà delle denunce e nel secondo poco meno della metà.

<sup>6</sup> Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di istigazione alla corruzione, il cui peso assorbe circa il 40% delle denunce. Tale fenomeno, pertanto, configura in larga parte l'aspetto passivo della corruzione, benché non manchino i casi di corruzione attiva.

tendenza di questo fenomeno nella nostra regione è in crescita, fatta eccezione della provincia di Piacenza dove, al contrario, è in calo.

- **Gli altri reati contro la P.A.** in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle altre regioni del Nord-Est. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale, infatti, per l'Emilia-Romagna è pari a 4,2 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 6,7 e del Nord-Est di 2,9 ogni 100 mila abitanti. La tendenza di questi reati è in diminuzione in tutti i contesti territoriali presi in esame.

**TABELLA 3:**

INCIDENZA E TENDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, NEL NORD-EST, IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE SUE PROVINCE. PERIODO 2008-2022. TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	ABUSO DI FUNZIONE			APPROPRIAZIONE INDEBITA			CORRUZIONE			ALTRI REATI CONTRO LA P.A.		
	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza
Italia	30.215	2,4	+	11.471	0,9	+	7.545	0,6	-	82.806	6,7	-
Nord-est	2.843	1,2	+	1.689	0,7	+	804	0,3	+	6.855	2,9	-
Emilia-Romagna	1.147	1,3	+	507	0,6	+	337	0,4	+	3.833	4,2	-
Piacenza	53	1,2	+	29	0,7	+	31	0,7	-	162	3,8	-
Parma	179	2,7	+	42	0,6	+	42	0,6	+	293	4,4	-
Reggio Emilia	78	1,0	+	29	0,4	+	33	0,4	+	669	8,5	-
Modena	123	1,2	+	56	0,5	+	39	0,4	+	619	5,9	-
Bologna	290	1,9	+	89	0,6	+	44	0,3	+	1.042	7,0	-
Ferrara	88	1,7	+	50	1,0	+	46	0,9	+	232	4,4	-
Ravenna	86	1,5	+	116	2,0	-	28	0,5	+	360	6,2	-
Forlì-Cesena	144	2,4	+	58	1,0	-	25	0,4	+	230	3,9	-
Rimini	103	2,1	+	33	0,7	+	47	0,9	+	226	4,6	-

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati ai danni della Pubblica amministrazione è decisamente più bassa nella nostra regione in confronto ad altri contesti<sup>7</sup>. Tale rilievo, benché sia circoscrivibile unicamente ai dati delle denunce, tuttavia trova un riscontro in un'indagine campionaria sul fenomeno della corruzione realizzata dall'Istat qualche anno fa nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini i cui risultati riteniamo siano ancora validi. Si tratta di un approfondimento che l'Istat ha realizzato allo scopo di fare luce su tale fenomeno e di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive o di scambio nel nostro paese, sia in prima persona, sia indirettamente attraverso l'esperienza di parenti, amici, colleghi o conoscenti.

Alle domande se avessero ricevuto richieste di denaro o di favori o se essi stessi, al contrario, avessero offerto denaro o favori in cambio di beni o di servizi pubblici o se conoscessero persone che si sarebbero trovate in situazioni analoghe, solo il 7% degli emiliano romagnoli intervistati ha risposto in modo affermativo al primo quesito e il 10% al secondo, mentre il resto degli italiani sono stati rispettivamente l'8% e il 13%. Poco diffuso tra i cittadini emiliano romagnoli risulta anche lo scambio del voto con favori, denaro o altre utilità, una pratica, questa, tradizionalmente più diffusa nelle regioni del Sud e nelle Isole. Diverso è invece il quadro della regione riguardo alla raccomandazione, una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti, benché tale pratica, secondo quanto riferito dagli intervistati, riguarderebbe in larga parte il settore privato, ad esempio per ottenere un lavoro o una promozione, e meno per avere dei benefici dal pubblico (per

<sup>7</sup> Diverso è invece il caso di altre forme di criminalità, come ad esempio la criminalità predatoria, i cui tassi di delittuosità dell'Emilia-Romagna in genere superano decisamente quelli nazionali.

esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

Si tratta di rilievi interessanti, i quali, come appena detto, troverebbero una qualche corrispondenza con la realtà oggettiva dei fenomeni analizzati finora, ma che andrebbero approfonditi con un'indagine di popolazione focalizzata sulla nostra regione per avere stime più robuste di quelle ricavate dal campione dell'Istat perché l'indagine Istat è tarata sul contesto nazionale.

**TABELLA 4:**

CITTADINI CHE HANNO AVUTO UN'ESPERIENZA DIRETTA O INDIRETTA ALLA CORRUZIONE, AL VOTO DI SCAMBIO E ALLA RACCOMANDAZIONE. ANNO 2016. PER CENTO PERSONE

	CORRUZIONE		VOTO DI SCAMBIO		RACCOMANDAZIONE	
	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta
Piemonte	3,7	7,0	1,0	3,0	6,1	19,6
Valle d'Aosta	3,4	7,3	2,9	7,4	5,1	20,0
Lombardia	5,9	8,6	1,4	3,5	7,5	16,8
Bolzano	3,1	5,6	0,5	1,2	6,4	14,7
Trento	2,0	7,5	1,2	1,8	6,0	22,6
Veneto	5,8	7,3	1,8	4,2	10,0	26,7
Friuli-Venezia Giulia	4,4	3,9	0,5	1,1	7,9	22,2
Liguria	8,3	13,6	1,8	3,5	9,5	24,0
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>7,2</b>	<b>10,1</b>	<b>1,5</b>	<b>3,5</b>	<b>13,7</b>	<b>29,1</b>
Toscana	5,5	7,0	2,4	4,9	9,6	24,7
Umbria	6,1	14,6	2,5	5,0	11,3	29,6
Marche	4,4	10,2	2,9	6,0	8,6	24,0
Lazio	17,9	21,5	3,7	8,0	13,0	33,7
Abruzzo	11,5	17,5	6,0	13,9	5,7	29,4
Molise	9,1	12,4	3,9	7,6	5,7	27,1
Campania	8,9	14,8	6,7	12,8	5,4	23,5
Puglia	11,0	32,3	7,1	23,7	5,0	41,8
Basilicata	9,4	14,4	9,7	18,5	6,7	36,2
Calabria	7,2	11,5	5,8	11,4	5,7	16,6
Sicilia	7,7	15,4	9,0	16,4	5,9	22,3
Sardegna	8,4	15,0	6,8	12,2	9,1	36,6
<b>ITALIA</b>	<b>7,9</b>	<b>13,1</b>	<b>3,7</b>	<b>8,3</b>	<b>8,3</b>	<b>25,4</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016.

## 2. I numeri del riciclaggio

La rilevanza del rischio di riciclaggio nel nostro Paese ha posto in evidenza come, tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione costituisca una minaccia significativa. Un'efficace azione di prevenzione e di contrasto della corruzione può pertanto contribuire a ridurre il rischio di riciclaggio. Per altro verso, l'attività di antiriciclaggio costituisce un modo efficace per combattere la corruzione: ostacolando il reimpiego dei proventi dei reati, essa tende infatti a rendere anche la corruzione meno vantaggiosa.

Poiché la corruzione possa qualificarsi come un reato presupposto del riciclaggio, è lecito in questa sede esaminare i due reati congiuntamente<sup>8</sup>.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie

<sup>8</sup> Va detto, che oltre ai corrotti, altri soggetti ricorrono alla pratica del riciclaggio, come ad esempio gli evasori fiscali o i gruppi della criminalità organizzata, i quali, allo stesso modo dei corrotti, tendono a bonificare i capitali accumulati illecitamente mediante dei professionisti disposti a offrire loro servizi e sofisticate operazioni. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene infatti generalmente in più fasi e una molteplicità di canali che si vanno affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

al supporto di un sistema di prevenzione che ha costituito un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi. In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia col d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa dell'antiriciclaggio in Italia), è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori. Di queste informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Negli anni 2008-2021 sono giunte all'UIF dall'Emilia-Romagna circa 76 mila segnalazioni di operazioni sospette, corrispondenti al 7% delle segnalazioni arrivate nello stesso periodo da tutta la Penisola. Sia in Emilia-Romagna che nel resto delle regioni il numero di segnalazioni è sensibilmente aumentato nel tempo (in Emilia-Romagna mediamente del 22,5% annuo), un segnale, questo, che può essere interpretato come una crescita di attenzione verso tale fenomeno da parte dei soggetti qualificati a collaborare con l'UIF.

**TABELLA 5:**

NUMERO DI SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE, INCIDENZA E TENDENZA MEDIA NELLE REGIONI ITALIANE. PERIODO 2008-2021. VALORI ASSOLUTI, TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	Frequenza	%	Tassi	Tendenza
Piemonte	68.737	6,5	112,2	21,5
Valle d'Aosta	2.145	0,2	121,0	37,8
Liguria	27.693	2,6	126,0	23,9
Lombardia	210.461	19,9	153,1	18,1
Veneto	80.291	7,6	117,8	21,9
Trentino-Alto Adige	13.513	1,3	92,6	26,7
Friuli-Venezia Giulia	17.547	1,7	102,9	19,0
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>75.670</b>	<b>7,2</b>	<b>123,3</b>	<b>22,5</b>
Toscana	68.516	6,5	142,2	22,7
Marche	27.215	2,6	126,6	30,6
Umbria	9.654	0,9	78,3	22,1
Lazio	124.191	11,7	157,5	20,5
Campania	121.929	11,5	150,5	24,7
Abruzzo	15.635	1,5	84,8	20,0
Molise	4.133	0,4	94,7	29,1
Puglia	55.195	5,2	97,3	24,6
Basilicata	6.563	0,6	81,6	24,7
Calabria	28.591	2,7	104,6	18,9
Sicilia	59.689	5,6	227,2	27,5
Sardegna	15.099	1,4	22,6	24,1
<b>Totale</b>	<b>1.057.010</b>	<b>100,0</b>	<b>126,8</b>	<b>21,2</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati UIF, Banca d'Italia.

Le denunce rilevate dalle forze di polizia riguardo ai reati di riciclaggio confermano tale tendenza. Come si può osservare nella tabella sottostante, nel periodo 2008-2021 l'Emilia-Romagna ha riportato circa mille e cinquecento denunce, seguendo l'andamento in crescita riscontrabile nel resto dell'Italia. Più di un terzo delle denunce ha riguardato la sola provincia di Modena, un territorio, questo, dove tale reato ha inciso ed è cresciuto in misura sensibilmente più alta rispetto al resto della Regione. Le altre province, infatti, hanno registrato un tasso di delittuosità inferiore alla media regionale e italiana benché la tendenza, anche in queste province, così come è avvenuto nel resto dell'Italia, sia da diversi anni in crescita.

**TABELLA 6:**

FREQUENZA, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEL REATO DI RICICLAGGIO DI DENARO DENUNCIATO DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2021 VALORI ASSOLUTI, TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

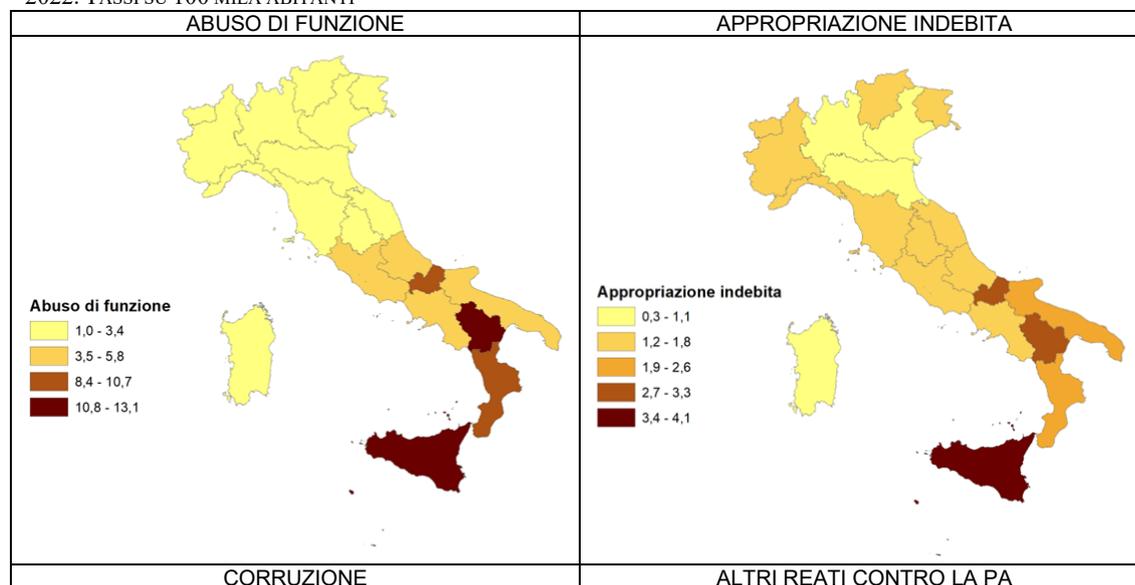
	Frequenza	Tasso	Tendenza
Italia	22.683	2,9	+
Nord-est	3.459	2,3	+
Emilia-Romagna	1.452	2,5	+
Piacenza	71	1,9	+
Parma	99	1,7	+
Reggio nell'Emilia	113	1,7	+
Modena	515	5,7	+
Bologna	256	2,0	+
Ferrara	63	1,4	+
Ravenna	135	2,7	+
Forlì-Cesena	83	1,6	+
Rimini	102	2,4	+

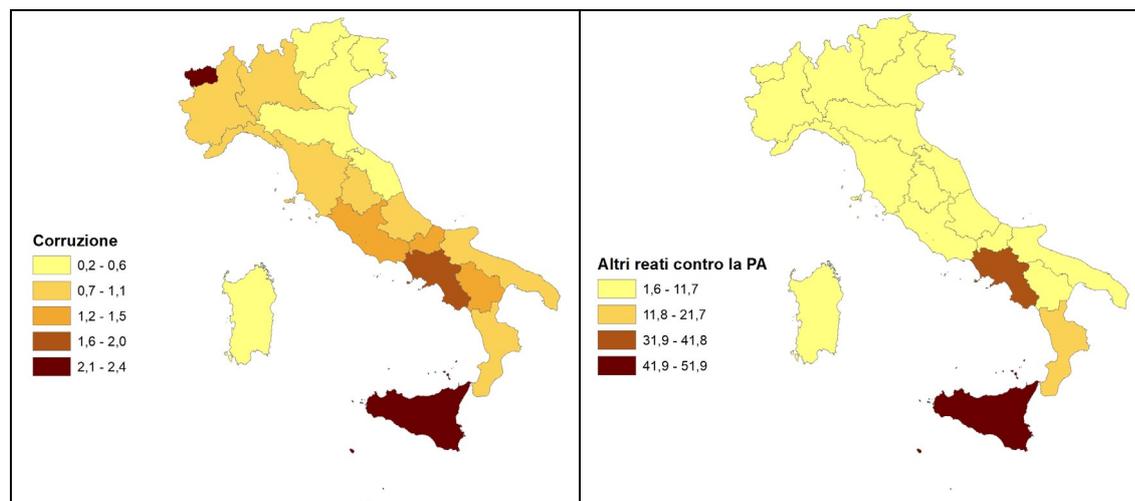
Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

## APPENDICE

**FIGURA 1:**

INCIDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. PERIODO 2008-2022. TASSI SU 100 MILA ABITANTI





Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

**TABELLA 1:**

DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA NEL 2022 (VALORI ASSOLUTI)

	Italia	Nord-est	Emilia-Romagna
<b>Abuso di funzione</b>	<b>2.871</b>	<b>322</b>	<b>126</b>
abuso d'ufficio	966	118	46
rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1.842	195	77
rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare, ecc.	1	0	0
rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	61	8	2
utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio	1	1	1
<b>Altri reati contro la PA</b>	<b>4.816</b>	<b>479</b>	<b>227</b>
interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	799	130	60
sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro ecc.	2.246	229	117
violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro ecc.	1.771	120	50
<b>Appropriazione indebita</b>	<b>717</b>	<b>115</b>	<b>32</b>
indebita percezione di erogazioni pubbliche	415	71	15
malversazione di erogazioni pubbliche	48	9	2
peculato	247	35	15
peculato mediante profitto dell'errore altrui	7	0	0
<b>Corruzione</b>	<b>350</b>	<b>38</b>	<b>20</b>
concussione	45	4	2
corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	18	3	2
corruzione in atti giudiziari	5	0	0
corruzione per l'esercizio della funzione	27	1	0
corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	76	7	6
induzione indebita a dare o promettere utilità	29	3	3
istigazione alla corruzione	81	12	2
pene per il corruttore	69	8	5
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.754</b>	<b>954</b>	<b>405</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

## 5.4. La pandemia da Sars-Cov2

Nell'analisi del contesto esterno appare non irrilevante l'evento straordinario, ormai superato, rappresentato dalla pandemia globale causata dal Covid-19.

Ai fini anticorruzione, infatti, l'emergenza sanitaria e le successive misure sia di contenimento della diffusione che di sostegno economico (si pensi, per tutte, al necessario approvvigionamento di idonei DPI oppure all'innalzamento temporaneo della soglia per l'affidamento diretto di contratti) hanno rappresentato un rischio ulteriore e significativo non solo ai fini della tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro ma anche ai fini del D.Lgs. 231/2001 e della L. 190/2012.

Come noto, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria sin dal 31 dicembre 2020, seppur i primi provvedimenti, prima regionali e poi nazionali, siano stati adottati a decorrere dalla fine del successivo febbraio (lo stato di emergenza sanitaria è cessato definitivamente il 31.03.2022).

La Società si è fatta parte attiva per garantire la continuità e disponibilità dei servizi, in condizioni di sicurezza per i lavoratori tutti e la collettività.

Acqua Ingegneria S.r.l. non ha mai sospeso né ridotto le proprie attività.

## **6. Analisi del contesto interno**

Acqua Ingegneria S.p.A. è stata costituita in data 04.01.2021.

Dal 26.02.2021 è società in house a controllo pubblico, con partecipazione interamente pubblica (soci: Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.a.; Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale; Ravenna Holding S.p.a.).

Lo Statuto sociale prevede la seguente attività societaria:

*"1. LA SOCIETA' SVOLGE LE SEGUENTI ATTIVITA':*

*- PROGETTAZIONE, DIREZIONE LAVORI, CONSULENZA, ASSISTENZA TECNICA DI PROGETTI RELATIVAMENTE AD OPERE DI INGEGNERIA IDRAULICA E CIVILE, AD IMPIANTI TECNOLOGICI, A PORTI, STRADE, GALLERIE, DIGHE, LAVORI DI DIFESA E SISTEMAZIONE*

*IDRAULICA;*

*- CONSULENZA, STUDI DI FATTIBILITA', ELABORAZIONE DI LAYOUT ORGANIZZATIVI /LOGISTICI, PROGETTAZIONE, DIREZIONE LAVORI, ASSISTENZA TECNICA E COMMERCIALE PER LA REALIZZAZIONE, LA GESTIONE, LA MANUTENZIONE E LA SORVEGLIANZA DI RETI, IMPIANTI, DOTAZIONI PATRIMONIALI IDRICHE, LOGISTICHE E PORTUALI, NONCHE' PER LA COMPRAVENDITA, LA COSTRUZIONE E/O IL MONTAGGIO, L'ASSISTENZA ALL'AVVIAMENTO, LA CONDUZIONE, LA MANUTENZIONE E LA SORVEGLIANZA DI IMPIANTI, DI MACCHINARI ED ATTREZZATURE, SIA PER IL SOLLEVAMENTO, SIA PER IL TRASPORTO DI MERCI IN GENERE NONCHE' PER LA CAPTAZIONE, ADDUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ACQUA PER LA REALIZZAZIONE E ADDESTRAMENTO DEL PERSONALE ADDETTO;*

*- CONSULENZA PER RILIEVI TOPOGRAFICI ED INDAGINI GEOGNOSTICHE;*

*- REDAZIONE DI PROGETTI E MODELLI OPERATIVI PER IL COORDINAMENTO DI INTERVENTI OTTENUTI IN AFFIDAMENTO;*

*- ASSUNZIONE, DA PARTE DEI SOCI DIRETTI E/O INDIRECTI, OVVERO DA SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI, DI CONCESSIONI ED APPALTI DI SERVIZI, IN GENERE, DI QUALSIASI AFFIDAMENTO OD INCARICO CHE COMPORTI L'ESPLETAMENTO DELLE ATTIVITA' DI CUI AL PRESENTE OGGETTO SOCIALE NONCHE' FUNZIONI AD ESSO CONNESSE O COLLEGATE;*

- COORDINAMENTO, CONSULENZA ED ASSISTENZA TECNICO / AMMINISTRATIVA ANCHE PER SERVIZI AFFERENTI ALL'OGGETTO SOCIALE PER ATTIVITA' SVOLTE DIRETTAMENTE DAI SOCI;

- OGNI ALTRA ATTIVITA' COMPRESA QUELLA PROMOZIONALE, DIRETTA A FORNIRE I SERVIZI SOPRA DESCRITTI.

TALI ATTIVITA' DEBONO ESSERE SVOLTE NEL RISPETTO DELLE NORME CHE NE DISCIPLINANO L'ESERCIZIO.

SONO TASSATIVAMENTE ESCLUSE LE ATTIVITA' DI INTERMEDIAZIONE MOBILIARE, DI CUI AL D.LGS. 24 FEBBRAIO 1998, N. 58 E LO SVOLGIMENTO IN VIA PREVALENTE DI QUELLE DI CUI ALLA LEGGE 5 LUGLIO 1991, N. 197 DI CONVERSIONE DEL D.L. 3 MAGGIO 1991, N. 143.

2. AI SENSI DI QUANTO PREVISTO DALL'ART. 16 DEL D.LGS. 19 AGOSTO 2016 N. 175, LA SOCIETA' È VINCOLATA A REALIZZARE LA PARTE PREVALENTE DELLE PROPRIE ATTIVITA', IN MISURA SUPERIORE ALL'80% (OTTANTA PER CENTO), IN BASE ALLE NORME TEMPO PER TEMPO VIGENTI, CON I SOCI, SOCIETA'/ENTI DAI MEDESIMI PARTECIPATI O AFFIDATARI E COMUNQUE CON LE COLLETTIVITA' RAPPRESENTATE DAI "SOCI INDIRETTI" NEL RELATIVO TERRITORIO DI RIFERIMENTO COINCIDENTE CON QUELLO DELLE PROVINCE DI FORLI'-CESENA, RAVENNA E RIMINI. PER "SOCI INDIRETTI" SI INTENDONO GLI ENTI PUBBLICI LOCALI CHE PARTECIPANO AL CAPITALE SOCIALE DEI SOCI DELLA SOCIETA'."

A seguito di sottoscrizione con i soci di convenzione quadro (contratto di servizio, di durata quinquennale, salvo proroga per un pari periodo), vengono quindi progressivamente affidati da parte dei soci alla Società servizi di ingegneria e architettura mediante singoli contratti applicativi.

Acqua Ingegneria S.r.l. è attualmente, pertanto, soggetta a controllo analogo congiunto dei soci Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.a.; Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale; Ravenna Holding S.p.a.) (art. 1 2° comma lett. b d m del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.), configurando un modello di affidamento in house (art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016; art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016).

La società svolge attività strumentale (art. 4 2° comma lett. d del D.Lgs. n. 175/2016) relativa ai servizi di ingegneria e architettura sulla base di una convenzione quadro (contratto di servizio) per i propri soci, che a loro volta esercitano attività di servizi di interesse generale, strumentale per gli enti locali, pubbliche funzioni.

Trattasi pertanto di società disciplinata dalle norme del codice civile e dalle norme generali di diritto privato, salvo quanto disposto dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016), in ragione del carattere pubblico delle attività svolte e della connotazione pubblicistica della Società.

In data 29.03.2021 è stata inviata ad A.N.A.C. istanza di iscrizione di Acqua Ingegneria S.r.l., ad opera dei tre soci nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5 del medesimo Decreto Legislativo. Ai sensi dell'art. 192 1° comma ultima parte del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., a seguito della avvenuta presentazione, i soci possono legittimamente affidare i servizi alla società.

Successivamente hanno affidato ad Acqua Ingegneria S.r.l. servizi di ingegneria e architettura in house providing c.d. a cascata sia il Comune di Ravenna che la Provincia di Ravenna, che hanno provveduto ad inviare ad Anac la sopracitata istanza di iscrizione,

sottoscrivendo successivamente la convezione (contratto di servizio). La presentazione della domanda di iscrizione costituiva presupposto legittimante l'affidamento in house (Linee Guida ANAC n. 7). Peraltro, dal 1.7.2023 l'Elenco non è più attivo, non essendo più previsto dal D.Lgs. n. 36/2023.

Il D. Lgs. n. 201/2022 (*"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"* "TUSPL") risulta applicabile espressamente ai *"servizi di interesse economico generale di livello locale"* o servizi pubblici a rilevanza economica locale" (art. 2 1° comma lett. c), per cui non trova applicazione ai *"servizi strumentali"* la nuova disciplina contenuta nel TUSPL).

Coerentemente l'art. 7 2° e 3° comma del D.Lgs. n. 36/2023 (nuovo codice dei contratti, in vigore dal 1.4.2023) prevede per le *"prestazioni strumentali"* non solo un regime diverso dai servizi di *"interesse economico generale di livello locale"* (comma 3), ma anche un regime motivazionale semplificato:

*"comma 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.*

*comma 3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118."*

Al momento quindi non sono previsti particolari adempimenti per l'affidamento in house providing a società strumentali, prevedendosi tra l'altro una motivazione semplificata ai sensi dell'art. 7 2° comma del D.Lgs. 36/2023.

Nei limiti previsti dall'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, la società può svolgere servizi al di fuori degli affidamenti dei propri soci.

Ai sensi dell'art. 46 1° comma lett. c) del D.Lg. n. 50/2016 e s.m.i. del decreto, la società si inquadra tra le *"società di ingegneria"*.

Secondo quanto previsto dall'art. 3 del Decreto del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture 2 dicembre 2016, n. 263, il Direttore Tecnico è il Direttore Generale.

In quanto società a controllo pubblico, Acqua Ingegneria S.r.l. è tenuta ad applicare la vigente normativa in materia di anticorruzione (art. 1 comma 2-bis della L n. 190/2012 e s.m.i.). In particolare, ai sensi di quanto previsto da ultimo dalla determina A.N.A.C. n. 1134 del 08.11.2017, è tenuta ad adottare un PTPCT su base triennale (con aggiornamento annuale) come misure integrative del Modello ex D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.i. In tale ambito la società nomina un RPCT, interno alla stessa.

Del pari la società è tenuta ad applicare la normativa pubblicistica in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni (*"in quanto compatibile"* ai sensi dell' art. 2-bis del

D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.). Acqua Ingegneria S.r.l. si è dotata di un sito internet, che al suo interno contiene una sezione "*Società trasparente*" in cui sono progressivamente inseriti in pubblicazione i dati previsto dalla normativa vigente.

Con specifico riferimento all'attività contrattuale, Acqua Ingegneria S.r.l. applica la normativa nazionale e dell'Unione Europea in materia di contratti pubblici ai sensi dell'art. 16 ultimo comma del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., operando nell'ambito dei c.d. "*settori speciali*" (dato il riferimento della sua attività ai servizi idrico e portuale, art.117 e 119 del D.Lgs. n. 50/2016 (ora artt. 148 e 150 D. Lgs n. 36/2023).

Dato tale autonomo esplicito riferimento, appare non strettamente rilevante per l'applicazione del Codice l'inquadramento nella fattispecie della "*impresa pubblica*" (art. 3 lett. t del D.Lgs. n. 50/2016), anziché a quella dell' "*organismo di diritto pubblico*" e quindi "*amministrazioni aggiudicatrici*" di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Essendo inquadrabile in ogni caso anche come "*ente aggiudicatore*" (art. 3 lett. e del D.Lgs. n. 50/2016) è soggetto potenzialmente titolato a perfezionare accordi di cooperazione pubblico-pubblico ai sensi dell'art. 5 6° comma del D.Lgs. n. 50/2016 (attualmente previsti all'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023), valutando in concreto le condizioni stabilite dalla norma (ed in particolare, data la specifica della società, quella di cui alla lett. c).

In tale contesto la società aderisce (a seguito di determina dell' Amministratore Unico) agli albi costituiti dal suo socio Ravenna Holding S.r.l. (fornitori e appaltatori; servizi tecnici di ingegneria e architettura; servizi legali) e ad integrazione - ove necessario - di quelli degli altri soci. L'adesione si intende per quanto compatibile e nel transitorio dell'eventuale adozione di propri albi da parte della società.

Con determina dell'Amministratore Unico del 7.2.2022 (integrata da ultimo in data 13.04.2023) è stata approvata l'istituzione di un Albo aziendale per i soli servizi di Ingegneria e Architettura fino alle soglie dell'affidamento diretto (attualmente €. 140.000,00 oltre Iva e contributo, ai sensi dell'art. 50 1 comma lett. b) del D.Lgs n. 36/2023).

Acqua Ingegneria S.r.l. accede agli Albi in riferimento alle fattispecie contrattuali richieste, operando sulla base della propria autonoma capacità negoziale e quindi sotto la propria esclusiva responsabilità.

Per quanto riguarda il reclutamento del personale, la Società ha adottato, ai sensi dell'art. 19, comma 2, D.Lgs. 175/2016, un regolamento per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di derivazioni europea (trasparenza, pubblicità e imparzialità) e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, principi ai quali, in via di autolimitazione, la precedente regolamentazione aveva già dato applicazione.

La Società segue, inoltre, la politica di contenimento dei costi attuata attraverso un progetto di organizzazione (service per attività centralizzate - Affari Generali e Legali, Amministrazione e Contabilità, Societari, Informatici - da parte di Ravenna a Holding S.p.a.), con l'obiettivo di meglio utilizzare le risorse personali ed economiche appartenenti e messe a disposizione dai soci. Tali obiettivi di contenimento dei costi sono peraltro oggetto di preciso obbligo ai sensi dell'art. 19, comma 5, D.Lgs. 175/2016.

Nel caso di servizi acquisiti da Acqua Ingegneria S.r.l. sul libero mercato, dovrà adottare sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività (art. 6 1° comma del D.Lgs. n. 175/2016).

L'organo amministrativo è già costituito da un Amministratore Unico, rispondendo pertanto a quanto previsto dall'art. 11 2° comma.

Ai sensi dell'art. 6 2° e 4° comma del D.Lgs. n. 175/2016 *“Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4...”*. (*“relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio”*).

Trattandosi di società a controllo pubblico di nuova costituzione non trova comunque applicazione per i compensi degli amministratori la disposizione di cui all'art. 4, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135/2012.

Sulla base delle vigenti disposizioni dell'art. 12 del D.Lgs. 175/2016 e delle più recenti pronunce giurisprudenziali, appare utile sottolineare che amministratori e dipendenti sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti per il danno erariale da essi causato.

Ai fini delle qualifiche soggettive penalmente rilevanti (pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio), le singole fattispecie vanno individuate di caso in caso in base alla funzione e attività concretamente presa in considerazione.

## 7. Mappatura dei processi

### Area Contratti.

#### A) Affidamento di lavori, forniture, servizi in ambito pubblicistico.

##### 7.1. Premessa.

L'art. 1, comma 3, del D.Lgs n. 50/2016 prevedeva che: *“Alle società con capitale pubblico anche non maggioritario, che non sono organismi di diritto pubblico, che hanno ad oggetto della loro attività la realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, si applica la disciplina prevista dai Testi unici sui servizi pubblici locali di interesse economico generale e in materia di società a partecipazione pubblica”*.

Poiché erano indicati esclusivamente (e quindi deve ritenersi tassativamente) i due Testi Unici su servizi pubblici e società pubbliche, il primo dei quali non ancora emanato, ed essendo cessata la vigenza dell'art. 32, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 163/2006, in sede di prima applicazione si era evidenziata una lacuna normativa per le società pubbliche che non sono *“organismi di diritto pubblico”* ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), del D.Lgs. n. 50/2016.

Successivamente, l'ambito soggettivo di applicazione della normativa pubblicistica in materia di appalti è stato precisato dall'art. 16, comma 7, del Testo unico in materia di società pubbliche D.Lgs. n. 175/2016, per le società controllate con affidamento diretto *in house*; mentre per le società miste costituite con gara a c.d. *“doppio oggetto”* l'art. 17, ultimo comma, del D.Lgs. n. 175/2016 esclude l'applicazione della normativa contrattuale pubblicistica, qualora ricorrano le condizioni previste dallo stesso.

Dato tale autonomo esplicito riferimento, appare non strettamente rilevante per l'applicazione del Codice l'inquadramento nella fattispecie della *“impresa pubblica”* (art. 3 lett. t del D.Lgs. n. 50/2016), anziché a quella dell'*“organismo di diritto pubblico”* e quindi *“amministrazioni aggiudicatrici”* di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

La società opera nell'ambito dei c.d. *“settori speciali”* (dato il riferimento della sua attività ai servizi idrico e portuale, artt. 117 e 119 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. ora artt. 148 e 150 D. Lgs n. 36/2023), in conseguenza del richiamo all'art. 2 3° comma del D.Lgs. n. 50/2016.

Essendo inquadrabile in ogni caso anche come *“ente aggiudicatore”* (art. 3 lett. e del D.Lgs. n. 50/2016) è soggetto potenzialmente titolato a perfezionare accordi di cooperazione pubblico-pubblico ai sensi dell'art. 5 6° comma del D.Lgs. n. 50/2016, valutando in concreto

le condizioni stabilite dalla norma (ed in particolare, data la specifica della società, quella di cui alla lett. c).

Ne consegue che Acqua Ingegneria S.r.l. applica direttamente i principi e le procedure di cui al D.Lgs. n. 50/2016 (ora D.Lgs. n. 36/2023), anche mediante l'adozione di un regolamento aziendale.

Il regolamento, in specie, riduce, in via di ulteriore auto vincolo, le soglie di affidamento "diretto" individuate dalla legge e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, istituzionalizzando in ogni caso gli interpelli, anche in forma semplificata, e ammettendo il ricorso all'affidamento diretto senza previo interpello solo per importi di minima rilevanza (inferiori a euro 10.000). Anche in tale ultima ipotesi, comunque è prevista, di norma, la possibilità di procedere a sondaggi di mercato.

Corollario di tale impostazione è l'individuazione di "categorie merceologiche" e di potenziali fornitori in esse pre-individuati che consentano l'attivazione di un criterio di rotazione nella scelta dei soggetti da interpellare: lo strumento per rendere disponibili elenchi di fornitori per specifiche categorie sono gli Albi fornitori/appaltatori, servizi tecnici (ingegneria e architettura), servizi legali.

In tale contesto la società aderisce (a seguito di determina dell'Amministratore Unico) agli albi istituiti dal suo socio Ravenna Holding S.r.l. (in particolare per fornitori e appaltatori e per servizi legali) e ad integrazione - ove necessario - di quelli degli altri soci. L'adesione si intende per quanto compatibile e nel transitorio dell'eventuale adozione di propri albi da parte della società.

La formazione dell'Albo avviene previa pubblicazione, per tutto il periodo di vigenza dello stesso, del relativo Disciplinare sulla piattaforma elettronica e sul sito internet di Acqua Ingegneria S.r.l. nella sezione "Società trasparente" (con link di richiamo nei siti internet delle altre società del gruppo). Eventuali integrazioni o modifiche del disciplinare, o comunque comunicazioni di carattere generale, verranno pubblicate esclusivamente sul sito internet di Acqua Ingegneria S.r.l.

La piattaforma elettronica è certificata Agid ed Anac e consente la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti. Ravenna Holding S.p.a. gestisce con la propria struttura l'Albo per sé e per le società interessate e quindi anche per Acqua Ingegneria S.r.l. sulla base di specifico mandato.

Acqua Ingegneria S.r.l. accede agli Albi in riferimento alle fattispecie contrattuali richieste, operando sulla base della propria autonoma capacità negoziale e quindi sotto la propria esclusiva responsabilità.

Il Disciplinare indica, oltre alle modalità di selezione degli operatori economici da invitare e ai requisiti generali di moralità desumibili in via di autolimitazione dall' art. 94 e seguenti del D.Lgs. n. 36/2023), le categorie e fasce di importo in cui si intende suddividere l'elenco. L'iscrizione avviene mediante domanda corredata da dichiarazioni del possesso dei requisiti redatta su documento unico, parte integrante dell'avviso. L'iscrizione degli operatori economici interessati provvisti dei requisiti richiesti è consentita senza limitazioni

temporali. Sono previste modalità procedurali prestabilite per la revisione periodica dell'Albo sulla base del monitoraggio delle non conformità, con adozione di provvedimenti fino all'esclusione delle imprese in caso di perdita dei requisiti in via di autolimitazione di cui all' art. 94 e seguenti del D.Lgs. n. 36/2023, che hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stessa o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale.

Con determina dell'Amministratore Unico del 7.2.2022 (sostituita da ultimo in data 13.04.2023) è stata approvata l'istituzione di uno specifico Albo aziendale per i soli servizi di Ingegneria e Architettura fino alle soglie dell'affidamento diretto (attualmente €. 140.000,00 oltre Iva e contributo, ai sensi dell'art. 50 1 comma lett. b) del D.Lgs n. 36/2023).

La formazione dell'Albo avviene previa pubblicazione, per tutto il periodo di vigenza dell'Albo, del Disciplinare sul sito internet di Acqua Ingegneria S.r.l. (con link di richiamo nei siti internet delle altre società del gruppo). Eventuali integrazioni o modifiche del disciplinare, o comunque comunicazioni di carattere generale, verranno pubblicate esclusivamente sul sito internet di Acqua Ingegneria S.r.l. Si prevede che l' Albo venga inserito sulla piattaforma digitale.

I disciplinari di tutti gli Albi saranno aggiornati e pubblicati oltre sul sito aziendale, anche sulla BDNCP prevedibilmente entro il primo trimestre 2024.

L' art. 30 del revisionato Statuto ribadisce "La Società agisce nel rispetto delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di aggiudicazione di contratti pubblici specificamente applicabili alla Società medesima".

L'Amministratore Unico Tiziano Mazzoni è stato nominato Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA).

L'attività contrattuale di Acqua Ingegneria S.r.l., afferendo allo svolgimento dell'attività caratteristica di servizi di ingegneria e architettura affidati al di fuori del Codice dei Contratti dai soci in house providing (e quindi al di fuori di un effettivo rapporto di terzietà) appare caratterizzata per contrappeso dall'affidamento di servizi di ingegneria e architettura a terzi ai sensi del Codice dei Contratti ad integrazione delle attività svolte in proprio, oltreché ad una attività contrattuale rivolta all'ordinaria gestione e funzionamento della società.

Al fine di comprendere la particolarità della fattispecie, la descrizione al riguardo del rapporto interno socio - società e delle esternalizzazioni della società stessa può essere sintetizzata richiamando per tutte:

- Faq Anac C4 riguardo agli obblighi di tracciabilità (Cg ed altro) per gli affidamenti in house: *"gli obblighi di tracciabilità non trovano applicazione in quanto non risultano integrati gli elementi costitutivi del contratto d'appalto (per difetto del requisito della terzietà) ... Resta ferma l'osservanza della normativa sulla tracciabilità per le società in house quando le stesse affidano appalta terzi, rivestendo in tal caso la qualifica di stazione appaltante."*;

- Corte dei Conti Puglia Sez. Controllo n. 122/2022/PAR.

*“La norma è applicabile alle società in house che sono destinatarie di affidamenti diretti in quanto esse stesse sono considerate “pubbliche amministrazioni” (ovvero, “amministrazioni aggiudicatrici”) ai fini della disciplina dell’evidenza pubblica. L’ «in house providing», come noto, è uno strumento di affidamento da parte di una pubblica amministrazione di un appalto o di una concessione direttamente a favore di un soggetto dalla stessa controllato e che presenta con essa una relazione organizzativa che rende la società una “longa manus” dell’amministrazione medesima. Tale istituto, come chiarisce anche la giurisprudenza comunitaria, consente di mediare tra il principio di tutela della concorrenza e il potere di auto-organizzazione della pubblica amministrazione. Più specificamente, il modello “in house providing”, come noto, si caratterizza per la mancanza di una concreta terzietà ed estraneità del soggetto affidatario dell’attività rispetto alla pubblica amministrazione affidante, per cui, diversamente da quanto si verifica sia nel caso dell’appalto pubblico che in quello della concessione, manca una reale relazione intersoggettiva e proprio tale circostanza fonda la deroga alla disciplina in materia di procedure ad evidenza pubblica, in quanto nella sostanza è come se il bene o il servizio fosse prodotto da un organo interno dell’amministrazione controllante.*

*Da quanto detto deriva che nell’acquisizione di lavori, servizi e forniture le società in house sono tenute ad attenersi alla disciplina del Codice dei contratti pubblici: l’affidamento diretto “a monte” dell’attività alla società in house, viene in parte bilanciato dall’obbligo per quest’ultima di seguire “a valle” le regole dell’evidenza pubblica per gli appalti da stipulare. Il principio risulta, tra l’altro, positivizzato all’art. 16, d.lgs. n. 175/2016, avente ad oggetto le “società in house” che, al comma 7, statuisce: «le società di cui al presente articolo sono tenute all’acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016».*

Proprio perché Acqua Ingegneria non è terza rispetto ai soci nel senso sopraindicato, la natura di stazione appaltante di Acqua Ingegneria S.r.l. e quindi l’affidamento esterno di contratti in regime di pubblico appalto (e non di subappalto) è stato espressamente previsto dal contratto di servizio - convenzione.

Ne deriva riguardo ai servizi di ingegneria e architettura che le prestazioni dei dipendenti di Acqua Ingegneria vadano intese come prestazioni “interne” al socio per cui non sono strettamente richiamabili norme che attengono non ad un regime di “autoproduzione”, ma di “esternalizzazione” in appalto/concessione previsto dal Codice dei Contratti. Secondo quanto consolidato in giurisprudenza, è del resto riscontrabile nello schema dell’in house l’assenza di un vero e proprio contratto in senso sostanziale.

Poiché i servizi di ingegneria e architettura sono trattati come “appalti di servizi” dal D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. (ora D.Lgs n. 36/2023), l’area contratti segue la trattazione ordinaria di appalti di lavori, servizi e forniture con integrazione di quella relativa ai servizi di ingegneria e architettura (oltre a quelli legali e di altra tipologia residua).

Appare rilevante l’avvio del sistema di qualifica delle stazioni appaltanti previsto dal D.Lgs. n. 36/2023 a partire dal 1.7.2023. Tenuto conto di quanto stabilito dalle attuali Linee Guida Anac (emanate a fine 2022) e dall’art. 62 del D.Lgs. n. 36/2023, la qualificazione sarà necessaria per lavori oltre €. 500.000,00 + Iva e per forniture e servizi oltre ad €. 140.000,00 + Iva (compresi i servizi di ingegneria e architettura). L’adesione alle convenzioni assegnate da centrali di committenza potrà invece avvenire senza distinzioni di importo. Tali fasce

appaiono adeguate a ricomprendere la maggiore parte dell'attività contrattuale delle società, fatte salve procedure specifiche di maggiore rilevanza.

Acqua Ingegneria S.r.l. non potrà probabilmente qualificarsi, non disponendo oggettivamente dei requisiti previsti dalle Linee Guida Anac (legati soprattutto a procedure pregresse di importo significativo). Non sembrano del resto sussistere esigenze particolari. Al di là di potere sfruttare eventualmente le convenzioni con le centrali di committenza regionali (Intercenter) o nazionali (Consip), in ogni caso, la società potrà ai sensi della normativa vigente appoggiarsi ad altre società del gruppo (Ravenna Holding S.p.a.; Ravenna Farmacie S.r.l.) qualora si qualificano (probabilmente dovrebbe raggiungersi il punteggio per l'iscrizione almeno alla prima fascia per forniture e servizi, mentre problematica in generale sembra l'iscrizione per quelle dei lavori, che tuttavia di norma non costituiscono attività rilevante).

## 7.2. Fasi del processo di approvvigionamento

Il sistema di approvvigionamento viene scomposto nelle seguenti fasi:

- programmazione della gara;
- progettazione della gara;
- selezione del contraente;
- verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto;
- esecuzione del contratto;
- rendicontazione del contratto.

In conformità a quanto previsto dalla Determina A.N.A.C. n. 12/2015, ogni fase viene ulteriormente ripartita nelle seguenti sottofasi:

- processi e procedimenti rilevanti;
- possibili eventi rischiosi;
- anomalie significative;
- indicatori;
- possibili misure.

### **7.2.1. Programmazione**

#### **7.2.1.1. Processi e procedimenti rilevanti**

L'insufficiente attenzione alla fase di programmazione costituisce una delle principali cause dell'uso distorto delle procedure e quindi dei fenomeni di corruzione. In tale fase, occorre prestare particolare attenzione ai processi di analisi e definizione dei fabbisogni, di redazione e aggiornamento del programma per gli appalti/forniture e a tutti i processi che prevedono la partecipazione di privati alla fase di programmazione.

L'analisi e l'individuazione dei fabbisogni viene effettuata annualmente mediante il Budget, che riporta anche il programma degli investimenti sia su base annuale che triennale. Il

documento viene predisposto dall'Amministratore Unico e sottoposto all'approvazione dell'Assemblea dei soci.

A tal riguardo occorre distinguere la programmazione dei lavori da quella delle forniture di beni e appalti di servizi.

Per quanto riguarda i lavori pubblici, si tratta di attività di carattere occasionale e prevalentemente riconducibili a ordinaria manutenzione di immobili soprattutto ad uso ufficio.

Per quanto concerne, invece, la fornitura di beni e servizi, occorre sottolineare che la Società presenta fabbisogni legati all'ordinaria operatività degli uffici, e pertanto per importi, di norma, non rilevanti.

Afferendo alle commesse affidate dai soci, hanno invece rilievo tra gli affidamenti di servizi gli affidamenti esterni di incarichi professionali ad integrazione delle prestazioni fornite direttamente dalla società.

Ulteriori attività sono da considerarsi residuali e di carattere eccezionale, comunque regolamentate secondo i medesimi criteri di concorrenzialità e trasparenza di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e al regolamento interno.

L'analisi dell'attività contrattuale aziendale relativa a beni e servizi evidenzia, infatti, al di là di fattispecie specifiche, che si tratta, di norma, di importi che, moltiplicati per le annualità previste dall'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023, si presentano al di sotto delle soglie di rilevanza comunitaria, ricorrendo le casistiche di cui all'art. 50 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023 secondo quanto disciplinato, a livello aziendale, dal Regolamento in materia di conferimento di contratti.

A seguito dell'approvazione del Budget annuale e pluriennale da parte dell'Assemblea dei Soci, potranno essere adottati e pubblicati il programma triennale degli acquisti di beni, servizi, lavori pubblici ai sensi dell'art. 37 del D. Lgs. n. 36/2023. La pubblicazione viene effettuata tramite la piattaforma del Sitar regionale con pubblicazione dell'estratto sul sito aziendale.

#### **7.2.1.2. Possibili eventi rischiosi**

Per il processo di analisi e definizione dei fabbisogni, gli eventi rischiosi possono consistere, in via generale, nella definizione di un fabbisogno non rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità, ma alla volontà di premiare interessi particolari (scegliendo, ad esempio, di dare priorità a interventi destinati ad essere realizzati da un determinato operatore economico) ovvero nell'abuso delle disposizioni che prevedono la possibilità per i privati di partecipare all'attività di programmazione al fine di avvantaggiarli nelle fasi successive.

Tali eventi assumono in ogni caso un rilievo relativo per la Società, in considerazione della natura e dell'attività svolta.

Specifici eventi possono invece riguardare l'attività effettuata da soggetti esterni di programmazione ed esecuzione dei lavori pubblici relativi a reti e impianti.

*(impatto: alto – 3; probabilità: improbabile – 1. Rischio: 3 – non significativo).*

In considerazione della natura della Società e degli obblighi di legge, nonché delle procedure di dettaglio adottate, l'intempestiva predisposizione e approvazione degli strumenti di programmazione deve considerarsi circoscritta a ipotesi economicamente non rilevanti *(impatto: alto – 3; probabilità: improbabile – 1. Rischio: 3 – non significativo).*

### **7.2.1.3. Anomalie significative**

Il ritardo o la parziale approvazione degli strumenti di programmazione (non essendo ipotizzabile, data la natura ed i vincoli della società la mancata adozione in toto degli strumenti programmati), l'eccessivo ricorso a procedure d'urgenza o a proroghe contrattuali, la reiterazione di piccoli affidamenti aventi il medesimo oggetto ovvero la reiterazione dell'inserimento di specifici interventi, negli atti di programmazione, che non giungono alla fase di affidamento ed esecuzione, la presenza di procedure aggiudicate con frequenza agli stessi soggetti o di procedure con un'unica offerta valida, costituiscono elementi rivelatori generali di una programmazione carente ovvero segnali di un uso distorto o improprio della discrezionalità.

Sono tutte anomalie di cui non si prevede un rilevante riscontro dato che possono essere adeguatamente verificate in quanto facilmente tracciate dalle procedure aziendali.

Il riscontro della verifica sarà contenuto in primis nella Relazione annuale per la Prevenzione della Corruzione (secondo lo schema A.N.A.C. o altra modalità di dettaglio integrativa predisposto dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza).

### **7.2.1.4. Indicatori**

In via generale, un indicatore utile per la fase in esame è quello relativo all'analisi del valore degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali (affidamenti diretti, procedure negoziate con e senza previa pubblicazione del bando di gara) riferite alle stesse classi merceologiche di lavori, prodotti e/o servizi in un determinato arco temporale. Nel caso in cui la somma dei valori di questi affidamenti, per gli stessi servizi o forniture, sia superiore alle soglie di rilevanza comunitaria che impongono di affidare tramite procedure aperte o ristrette, potranno essere necessari approfondimenti volti a comprendere le ragioni di una programmazione carente che ha condotto al frazionamento delle gare.

A tal riguardo si ribadisce che l'attività contrattuale riguardante prestazioni continuative rientra in buona parte in classi di fatturato che non superano i valori calcolati ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023 per gli affidamenti in ambito comunitario.

Anche la presenza di tali indicatori può essere agevolmente verificata, poiché le procedure aziendali tengono traccia delle informazioni inerenti ai processi di programmazione e affidamento.

#### **7.2.1.4. Possibili misure**

- formalizzazione dell'avvenuto coinvolgimento delle strutture richiedenti (direzioni operative; documentazione dei flussi in forma di richiesta/risposta) nella fase di programmazione, in modo da assicurare una maggiore trasparenza e tracciabilità delle scelte di approvvigionamento (trattasi di misura di carattere generale da adeguarsi alla struttura organizzativa di ridotte dimensioni della Società);
- adeguata motivazione in fase di programmazione in relazione a natura, quantità e tempistica della prestazione, sulla base di esigenze effettive e documentate emerse da apposita rilevazione nei confronti degli uffici richiedenti (da tracciare in fase di budget per le attività più rilevanti);
- audit interni su fabbisogno e adozione di procedure interne per rilevazione e comunicazione dei fabbisogni in vista della programmazione, accorpando quelli omogenei, anche al fine di valutare la definizione di una programmazione annuale anche per acquisti di servizi e forniture;
- controllo periodico e monitoraggio dei tempi programmati anche mediante sistemi di controllo interno di gestione in ordine alle future scadenze contrattuali. Potranno essere disposti al riguardo controlli a campione, i cui esiti saranno tempestivamente inviati al RPCT;
- in fase di individuazione del quadro dei fabbisogni, possibile predeterminazione dei criteri per individuarne le priorità definiti nell'ambito di Direzioni operative;
- trasmissione al RPCT dei report di audit interni sulle procedure contrattuali attuate, con particolare riferimento alle proroghe contrattuali e/o affidamenti diretti. I dati saranno contenuti nella Relazione annuale del Dirigente Affari Generali da trasmettere al RPCT entro il 31.01. dell'annualità successiva a quella di riferimento;
- in fase di previsione pluriennale ai sensi dell'art 19 del D. Lgs 175/2016, integrare l'individuazione specifica degli investimenti (lavori e forniture) con tabella relativa ai servizi, con riferimento almeno alle soglie indicate dall'art 37 del D. Lgs 36/2023, tenendo conto della sommatoria dei valori in caso di attività ripetitiva (la misura semplifica le attività di successiva pubblicazione dei dati, rendendone certa la fonte).

#### **7.2.2. Progettazione della gara**

##### **7.2.2.1. Processi e procedimenti rilevanti**

L'impostazione della strategia di acquisto (in senso lato) è fondamentale per assicurare la rispondenza dell'intera procedura di approvvigionamento al perseguimento del pubblico

interesse, nel rispetto dei principi enunciati dal Codice dei Contratti (attualmente, art. 1 e seguenti; art. 49 del D. Lgs. n. 36/2023).

In tale fase rilevano i seguenti processi:

- a) effettuazione delle consultazioni preliminari di mercato per la definizione delle specifiche tecniche (nel rispetto di quanto previsto attualmente dagli artt. 77-78 del D.Lgs. n. 36/2023);
- b) nomina del responsabile del procedimento (ai sensi dell'art. 15 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023 non trova tuttavia applicazione la normativa sul RUP *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che non sono pubbliche amministrazioni o enti pubblici individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti del RUP, limitatamente al rispetto delle norme del codice alla cui osservanza sono tenute...”*);
- c) individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento;
- d) individuazione degli elementi essenziali del contratto;
- e) determinazione dell'importo del contratto;
- f) scelta della procedura di aggiudicazione;
- g) predisposizione di atti e documenti di gara, incluso il capitolato;
- h) definizione dei criteri di partecipazione, di aggiudicazione e di attribuzione del punteggio.

Occorre rimarcare l'estrema sensibilità connessa all'utilizzo delle consultazioni preliminari di mercato, introdotte dagli art. 66-67 del precedente D.Lgs. n. 50/2016 in linea con gli indirizzi comunitari.

L'apertura del legislatore va infatti raccordata con l'attuale applicazione, da parte della giurisprudenza penale, dell'art. 353 bis c.p. rubricato “turbata libertà di scelta del contraente”, il quale punisce in via sussidiaria (salvo che il fatto costituisca più grave reato), *“chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione”*.

La Cassazione Penale (Sez. VI 20.3.2017 n. 13432) ha, infatti, recentemente rilevato che *“la lettera della norma si riferisce al “contenuto del bando o di altro atto equipollente”, dovendosi intendere per tale ogni atto che [...] abbia l'effetto di avviare la procedura di scelta del contraente, venendo così in considerazione, sulla scorta di un'interpretazione di segno ampio, pienamente conforme alla ratio legis, anche la deliberazione di contrarre qualora la stessa, per effetto dell'illecita turbativa, non preveda l'espletamento di alcuna gara, bensì l'affidamento diretto di un determinato soggetto economico [...] si afferma, alla stregua delle medesime argomentazioni sopra illustrate, non esservi dubbio che nella nozione di “atto equipollente” di cui alla norma in esame rientra qualunque provvedimento alternativo al bando di gara, adottato per la scelta del contraente, ivi inclusi pertanto quelli attinenti all'affidamento diretto”* (nella fattispecie, la Corte ha ritenuto tale una delibera di proroga di contratto di appalto di servizi già in corso).

Il bene che la norma intende tutelare va ravvisato *“nella salvaguardia dell'iniziativa economica, attraverso la quale si realizza l'interesse della P.A. all'individuazione del contraente più competente alle condizioni economiche migliori”*.

Tra le condotte citate dalla norma appare particolarmente rilevante quella di *collusione* intesa come *“accordo clandestino”* diretto ad influire sul normale svolgimento delle offerte: *“Nel delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, previsto dall'art. 353 bis cod. pen., la condotta di collusione consiste nell'accordo clandestino diretto ad influire sul normale svolgimento delle offerte, concretamente idoneo a conseguire l'evento del reato, che si configura non soltanto in un danno immediato ed effettivo, ma anche in un danno mediato e potenziale, attesa la natura di reato di pericolo della fattispecie”* (Cass. n. 24477/2016).

Stante tale indirizzo giurisprudenziale, è evidente l'estrema sensibilità di una eventuale fase di *“consultazioni preliminari di mercato”* (art. 77 del D.Lgs. n. 36/2023: *“1. Le stazioni appaltanti possono svolgere consultazioni di mercato per predisporre gli atti di gara, ivi compresa la scelta delle procedure di gara, e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei relativi requisiti richiesti. 2. Per le finalità di cui al comma 1 le stazioni appaltanti possono acquisire informazioni, consulenze, relazioni e ogni altra documentazione idonea, anche di natura tecnica, da parte di esperti, operatori di mercato, autorità indipendenti o altri soggetti idonei. Tale documentazione può essere utilizzata anche nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza”*).

Un accordo *“clandestino”*, ove inteso nel linguaggio comune semplicemente come *“nascosto”*, nell'ambito di un reato di pericolo in cui il bene tutelato è sostanzialmente la libera iniziativa economica, comporta le necessità di perimetrare in modo assolutamente visibile e rigoroso ogni attività, evitando anche qualsiasi fraintendimento.

Data la difficoltà di prevenire ogni dubbio, ne consegue la necessità di escludere la fase di *“consultazioni preliminari di mercato”*. Qualora non sia possibile evitare tale necessità, occorrerà predisporre preventivamente le idonee misure di trasparenza che si intendono assumere.

#### **7.2.2.2. Possibili eventi rischiosi**

Gli eventi rischiosi che possono verificarsi in tale fase sono numerosi. A titolo esemplificativo e tenuto conto delle indicazioni fornite dall'A.N.A.C. con la Determina n. 12/2015, si segnalano i seguenti.

- a) nomina di responsabili del procedimento in rapporto di contiguità con imprese concorrenti (soprattutto esecutori uscenti) o privi dei requisiti idonei e adeguati ad assicurare la terzietà e l'indipendenza. A tal proposito si consideri che Acqua Ingegneria S.r.l. rientra nell'ambito di applicazione del regime semplificato di cui all'art. 15 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023. Ne consegue che i compiti del responsabile del procedimento possono essere affidati, secondo le proprie caratteristiche (*“secondo i propri ordinamenti”*), anche a *“uno o più soggetti”*, anche per fasi, *“limitatamente al rispetto delle norme del presente codice alla cui osservanza sono tenuti”*. Considerate le modeste dimensioni dell'organizzazione aziendale, possono essere indicati come responsabili del procedimento almeno due soggetti e,

in ogni caso per le procedure più complesse, il Responsabile del Servizio Legale e Contratti (*impatto: alto - 3; probabilità: probabile – 3. Rischio: 9 - significativo*);

- b) fuga di notizie circa le procedure non ancora pubblicate, che anticipino solo ad alcuni operatori economici la volontà di bandire determinate gare o i contenuti della documentazione di gara, al fine di circoscrivere il numero di offerenti. In ragione delle attività svolte da Acqua Ingegneria S.r.l., così come descritte nei precedenti paragrafi, la maggior parte degli affidamenti ha un valore notevolmente inferiore alla soglia comunitaria (così come recentemente ridefinita dal Reg. UE 2017/2365), con la conseguenza che la selezione del contraente avviene applicando criteri di rotazione, nell'ambito degli elenchi dell'Albo fornitori/appaltatori. Tali elenchi, pertanto, non sono predisposti discrezionalmente dal Responsabile del procedimento. Per procedure di valenza comunitaria, la molteplicità delle forme di avviso dei bandi, espletate a norma di legge, priva di rilevanza una eventuale conoscenza anticipata da parte di un possibile concorrente di gare non ancora pubblicate (*impatto: alto - 3; probabilità: improbabile - 1. Rischio: 3 - non significativo*);
- c) attribuzione impropria dei vantaggi competitivi mediante utilizzo distorto dello strumento delle consultazioni preliminari di mercato. Il rischio appare di rilievo con riferimento a eventuali prestazioni altamente specialistiche, che tuttavia hanno carattere occasionale, poiché gli affidamenti da parte della Società riguardano prevalentemente prestazioni standardizzate e ripetitive finalizzate al funzionamento aziendale, non essendo svolte attività gestionali di pubblico servizio (*impatto: alto - 3; probabilità: probabile – 3. Rischio: 9 - significativo*);
- d) elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante utilizzo improprio di sistemi di affidamento, di tipologie contrattuali o di procedure negoziate e affidamenti diretti per favorire un operatore.

Si precisa che lo schema concessorio non può essere utilizzato da Acqua Ingegneria S.r.l., in ragione delle sue caratteristiche e attività, con la conseguenza che gli affidamenti riguardano esclusivamente appalti (*impatto: nullo; probabilità: nulla. Rischio: 0*).

Con riferimento, invece, all'eventuale uso distorto di procedure negoziate e affidamenti diretti, si rappresenta che il regolamento aziendale in materia di contratti, art. 1.3.3., comma 2, lett. a) e b), circoscrive ulteriormente, in via di autolimitazione, le fattispecie di affidamento diretto previste dall'art. 50 1° comma lett. a) e b) del D.Lgs. n. 36/2023.

Entro il 31 gennaio di ogni anno erano pubblicati, secondo gli standard fissati dall'A.N.A.C., sul sito istituzionale della Società, alla sezione "*Società trasparente*", tutti i CIG acquisiti nell'annualità senza limitazioni di importo e relativi dati, ai sensi dell'art. 1, comma 32, della L. n. 190/2012 e s.m.i. Era pertanto possibile verificare anche mediante i dati pubblicati la casistica relativa alle procedure negoziate o di affidamento diretto intervenute per ogni annualità. Dal 1.7.2023 l'art. 1 comma 32 della L. n. 190/2012 e s.m.i. è stato abrogato e la pubblicazione avviene di fatto in tempo reale nella banca dati BDNCP (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*);

- e) predisposizione di clausole contrattuali dal contenuto vago o vessatorio per disincentivare la partecipazione alla gara ovvero per consentire modifiche in fase di esecuzione. Il verificarsi dell'evento è possibile, tuttavia preme evidenziare l'assenza (risalendo sin alla costituzione della Società) di ricorsi giurisdizionali o gerarchici ovvero di richieste di informazioni da parte di altri operatori di mercato concorrenti o da altri soggetti (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*).
- Anche la previsione di clausole vaghe che possano favorire modifiche in sede di esecuzione appare evento possibile, pur non risultando dalle serie storiche degli affidamenti fattispecie di varianti significative o comunque anomale (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*);
- f) definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es. clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione). Per tale ipotesi valgono considerazioni analoghe a quelle svolte alla lettera e) (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*);
- g) prescrizioni del bando e delle clausole contrattuali finalizzate ad agevolare determinati concorrenti. Anche per tale ipotesi valgono considerazioni analoghe a quelle di cui alla lettera e) (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*);
- h) abuso delle disposizioni in materia di determinazione del valore stimato del contratto al fine di eludere le disposizioni sulle procedure da porre in essere. L'analisi complessiva degli affidamenti, salvo eventuali prestazioni rilevanti (soprattutto specialistiche) non ripetitive, evidenzia esclusivamente prestazioni di modesta rilevanza necessarie al normale funzionamento aziendale, il cui valore, calcolato applicando le modalità di determinazione stabilito dall'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023, non supera comunque la soglia comunitaria (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*);
- i) formulazione di criteri di valutazione e di attribuzione dei punteggi (tecnici ed economici) che possono avvantaggiare il fornitore uscente, grazie ad asimmetrie informative esistenti a suo favore ovvero, comunque, favorire determinati operatori economici. Per tale ipotesi valgono considerazioni analoghe a quelle esplicitate alla precedente lett. e) (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*).

### **7.2.2.3. Anomalie significative**

Diversi elementi possono essere considerati rivelatori per la fase in questione, tenendo conto di quanto indicato nella determina A.N.A.C. n. 12/2015 (alcune fattispecie appaiono superate e vanno intese quindi necessariamente in rapporto alla specifica realtà aziendale):

- a) il fatto che non sia garantita una corretta alternanza nel ruolo di responsabile del procedimento o che lo stesso venga spesso supportato dai medesimi tecnici esterni;

- b) l'assenza di adeguati approfondimenti atti a chiarire le motivazioni economiche e giuridiche alla base del ricorso a moduli concessori ovvero altre fattispecie contrattuali anziché ad appalti;
- c) la mancanza o l'incompletezza della determina a contrarre ovvero la carente esplicitazione degli elementi essenziali del contratto;
- d) la previsione di requisiti restrittivi di partecipazione e, nelle consultazioni preliminari di mercato, la mancanza di trasparenza nelle modalità di dialogo con gli operatori consultati;
- e) la fissazione di specifiche tecniche discriminatorie (bandi-fotografia);
- f) l'insufficiente stima del valore dell'appalto senza computare la totalità dei lotti;
- g) l'insufficiente stima del valore dell'appalto di servizi e/o forniture senza tenere conto della conclusione di contratti analoghi nel periodo rilevante in base all'art. 35 del D.Lgs. n. 50/2016;
- h) l'acquisto autonomo di beni presenti in convenzioni, accordi quadro e mercato elettronico;
- i) il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione della determina a contrarre per le procedure negoziate;
- j) la non contestualità dell'invio degli inviti a presentare offerte;
- k) la redazione di progetti e capitolati approssimativi e che non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva;
- l) la previsione di criteri di aggiudicazione della gara eccessivamente discrezionali o incoerenti rispetto all'oggetto del contratto;
- m) il ricorso al criterio dell'OEPV (offerta economicamente più vantaggiosa), nei casi di affidamenti di beni e servizi standardizzati, o di lavori che non lasciano margini di discrezionalità all'impresa e viceversa, l'adozione del massimo ribasso per prestazioni non sufficientemente dettagliate. L'art. 108 del D.Lgs. n. 36/2023 ha peraltro imposto, in continuità con la precedente normativa, la priorità degli affidamenti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relegando a fattispecie determinate il ricorso al criterio esclusivo del massimo ribasso (secondo quanto nel dettaglio riportato al capoverso 3.3.8. del Regolamento aziendale). In ogni caso l'art. 1.3.7. del Regolamento aziendale prevede come orientamento di principio l'adozione di una valutazione sulla base di criteri tecnico-economici secondo lo schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo quanto disposto dall'art. 108 del D.Lgs. n. 36/2023;
- n) in caso di ammissione di varianti in sede di offerta, mancata specificazione nel bando di gara di limiti di ammissibilità.

Con riferimento alla rilevanza nel caso di specie delle anomalie di cui sopra, si precisa che:

- a) fattispecie sub a): vale quanto specificato alla corrispondente rubrica dei "*possibili eventi rischiosi*" in relazione al responsabile del procedimento, tenuto conto della natura societaria e dell'attuale struttura aziendale (art. 15 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023). Il supporto di tecnici esterni al responsabile del procedimento è connesso

- unicamente a fattispecie relative a prestazioni tecniche (incarichi di ingegneria e architettura) e occasionali- specialistiche;
- b) fattispecie sub b): l'ipotesi non rileva poiché è escluso il ricorso a schemi concessori, considerata la natura specifica della società quale stazione appaltante;
- c) fattispecie sub c): gli schemi contrattuali adottati dalla società risultano obiettivamente dettagliati e continuamente evoluti, con la conseguenza che non appare significativa un'eventuale carenza di elementi essenziali nei contratti. A conferma di ciò si consideri che Ravenna Holding fornisce supporto e assistenza per il gruppo societario cui fa capo considerando anche la sua specifica esperienza professionale in materia di contratti;
- d) fattispecie sub d) ed e): tali anomalie assumono rilievo soprattutto in relazione all'esistenza – sino ad oggi non verificatasi - di contenziosi, ricorsi giurisdizionali e gerarchici, richieste di informazioni specifiche da parte di operatori economici concorrenti o altri soggetti (che in ogni caso vengono a conoscenza degli affidamenti per mezzo delle pubblicazioni dei dati sul sito istituzionale o in altro modo);
- e) fattispecie sub f) e g): vale quanto precisato al paragrafo precedente in merito alla composizione degli affidamenti e, salve fattispecie occasionali e specialistiche, il basso rischio di superamento delle soglie comunitarie dei valori contrattuali calcolati ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023;
- f) fattispecie sopra sub h): la Società aderisce alle convenzioni Consip e Intercenter Emilia-Romagna che vengono individuate di volta in volta in base al fabbisogno. L'adesione più rilevante dal 2020 è quella relativa ai servizi di notifica degli atti giudiziari e sanzioni da Codice della Strada. Si è in attesa della definizione della convenzione per le attività di servizi di supporto alle attività tipiche della società. Si evidenzia altresì interesse per l'evoluzione della convenzione per i servizi di gestione delle procedure sanzionatorie ed adempimenti consequenziali di competenza della Polizia Locale.
- g) fattispecie sub i): l'anomalia appare non significativa, in considerazione dell'ampia e dettagliata pubblicizzazione di tutte le procedure, comprese quelle negoziate e gli affidamenti diretti: i dati delle procedure (oggetto, importo aggiudicazione, aggiudicatario, numero imprese partecipanti) sono pubblicati entro 20 giorni sul sito istituzionale alla sezione "*Società Trasparente*". Ai sensi dell'art. 1, comma 32, della L. n. 190/2012 venivano pubblicati tutti i dati (oggetto, importo aggiudicazione, aggiudicatario, numero imprese partecipanti, importo liquidato) relativi agli affidamenti che hanno comportato l'acquisizione del CIG nell'annualità precedente, senza limiti d'importo. Il nuovo Codice abrogato la norma ed ha introdotto la pubblicazione in tempo reale sulla BDNCP Anac. Le decisioni dell'Amministratore Unico in materia di affidamento di contratti pubblici riportano sia le motivazioni della scelta sia i presupposti giuridico-normativi della procedura. In ogni caso, gli schemi di tutti i contratti adottati riportano nelle premesse motivazioni e presupposti giuridico-normativi dell'affidamento;

- h) fattispecie sub j): trattasi di anomalia irrilevante, in considerazione del fatto che gli invii delle richieste di offerta vengono effettuati contestualmente, adottando, peraltro, il medesimo protocollo;
- i) fattispecie sub k): l'anomalia può assumere un eventuale rilievo con riguardo a prestazioni specialistiche (soprattutto di tipo tecnico), che rappresentano tuttavia ipotesi residuale; si consideri, in ogni caso, l'adozione di schemi della parte giuridico-amministrativa obiettivamente dettagliati e continuamente evoluti;
- j) fattispecie sub l): l'anomalia può assumere un eventuale rilievo, che deve tuttavia essere circoscritto dal concreto contesto aziendale e dalla limitata attività contrattuale, comunque svolta nel rispetto dei principi concorrenziali di cui al Codice Appalti;
- k) fattispecie sub m): valgono considerazioni analoghe a quelle che precedono;
- l) fattispecie sub n): l'anomalia può assumere un eventuale rilievo, in particolare per gli affidamenti di prestazioni specialistiche in cui il contenuto tecnico appaia particolarmente complesso. Trattasi tuttavia di ipotesi eccezionali.

#### **7.2.2.4. Indicatori**

Tra gli indicatori relativi alla fase in oggetto, a conferma di quanto previsto dalla determina A.N.A.C. n. 12/2015, si prevedono i seguenti:

- a) il rapporto tra il numero di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti sul numero totale di procedure attivate dalla stessa società in un definito arco temporale;
- b) il valore delle procedure non aperte, da rapportare al valore complessivo delle procedure in un periodo determinato;
- c) l'analisi del valore stimato di tutti gli affidamenti non concorrenziali in un determinato arco temporale che in corso di esecuzione o una volta eseguiti abbiano oltrepassato i valori soglia normativamente disciplinati;
- d) l'analisi del numero di affidamenti svolti in un determinato arco temporale che hanno utilizzato come criterio di scelta quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), e valutazione complessiva, per questi specifici affidamenti, del peso percentuale delle componenti qualitative rispetto a quelle oggettivamente valutabili.

Gli indicatori di cui sopra possono essere verificati mediante analisi dei dati tracciati dalle procedure aziendali ovvero dei dati pubblicati.

#### **7.2.2.5. Esempificazione di possibili misure**

Riguardo alle possibili misure da adottare, tenendo conto di quanto indicato nella determina A.N.A.C. n. 12/2015 e dello specifico contesto aziendale, nonché delle misure già adottate e attuate, si prevede quanto segue:

- in considerazione del regime semplificato previsto dall'art. 15 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023, valutare, ove possibile, diversificazione dei soggetti all'interno dell'azienda a cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento, tenendo nel caso conto delle diverse tipologie di contratti (appalti, forniture, servizi) e delle diverse fasi procedurali;
- nel caso fosse necessario, effettuare consultazioni collettive e/o incrociate di più operatori di norma, dovranno essere esperiti sondaggi di mercato di norma in forma scritta, verbalizzandone le risultanze. In ogni caso l'Amministratore Unico deve dare comunicazione preventiva all'RPCT illustrando le misure di "trasparenza" che si intendono adottare;
- informazione al personale, con specifico ordine di servizio, sul divieto di disporre consultazioni preliminari di mercato o comunque contatti con singoli fornitori, ove non formalmente autorizzati dall'Amministratore Delegato in forma scritta e previa attivazione delle misure indicate al comma precedente;
- dettagliare nel bando di gara in modo trasparente e congruo i requisiti minimi di ammissibilità delle varianti progettuali in sede di offerta.

Riguardo all'impegno ad evidenziare prontamente un eventuale conflitto d'interessi del responsabile delle fasi del procedimento, nei confronti di imprese, potenzialmente partecipanti, astenendosi da ogni attività, si evidenzia che è nel dettaglio normato dal Codice Etico e di Comportamento (paragrafo 7.11) e che tutto il personale aziendale sarà specificamente formato entro l'anno. A seguito della formazione, il personale aziendale ha posto agli atti dichiarazione relativa all'assenza di situazioni di conflitto di interessi ed altre dichiarazioni in merito alla piena consapevolezza dell'adozione da parte della Società del modello integrato 231/anticorruzione. Non appare pertanto necessario acquisire specifiche dichiarazioni di mancanza del conflitto di interessi per ogni singola procedura, che appesantirebbero le procedure, senza avere del resto alcuna rilevanza ai fini della conseguente responsabilità personale.

Con particolare riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia o comunque sotto soglia comunitaria, oggetto di specifica attenzione da parte della Determina A.N.A.C. n. 12/2015, si tenga presente che:

- sono stati adottati n. 3 albi (fornitori/prestatori di servizi/lavori, servizi legali, servizi professionali di ingegneria e architettura) all'interno del gruppo societario, da fine 2022 informatizzati per una più efficiente e trasparente gestione degli stessi. Nel corso del 2023 sono state acquisite le domande di iscrizione in formato elettronico, mantenendo in essere parallelamente anche le precedenti iscrizioni su formato cartaceo (da dismettere definitivamente da inizio 2024). La piattaforma è la stessa che gestisce la digitalizzazione dei contratti pubblici dal 1.1.2024 e pertanto gli Albi la integrano anche nella fase precontrattuale. È stata separata l'attività di costituzione e gestione dell'Albo (di competenza esclusiva della capogruppo Ravenna Holding S.p.A.) dall'esplicazione dell'attività negoziale (di competenza di Acqua Ingegneria

S.r.l.). Gli Albi prevedono la possibilità di accesso e qualificazione continua. L'iscrizione e la cancellazione sono regolati da procedure che non prevedono l'esplicazione di scelte discrezionali, secondo quanto specificato in disciplinari pubblicati sul sito aziendale. Gli Albi risultano compatibili con quanto previsto dal nuovo Codice (allegato II.1.). Gli albi verranno riallineati e pubblicati anche sulla BDNCP di Anac entro il primo trimestre 2024, completando il percorso di informatizzazione ed integrazione. Il sistema di rotazione delle imprese da invitare è previsto nello specifico dall'art. 1.3.2. del Regolamento aziendale. Si evidenzia come l'art. 50 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023 abbia vietato il ricorso all'estrazione causale per l'individuazione delle imprese da invitare alle procedure negoziate (*"2. Gli elenchi e le indagini di mercato sono gestiti con le modalità previste nell'allegato II.1. Per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, le stazioni appaltanti non possono utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate, nei casi in cui non risulti praticabile nessun altro metodo di selezione degli operatori. Le stazioni appaltanti pubblicano sul proprio sito istituzionale i nominativi degli operatori consultati nell'ambito delle procedure di cui al comma 1."*).

Di conseguenza l'art. 1.3.2. del regolamento aziendale prevede che *"Ai sensi dell'art. 50 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023 per la definizione degli elenchi delle imprese da invitare a procedure negoziate utilizzando l'Albo o indagini di mercato non si può utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate, nei casi in cui non risulti praticabile nessun altro metodo di selezione degli operatori. L'elenco delle imprese da invitare individuate attraverso gli Albi sarà motivato internamente sulla base di criteri di convenienza/opportunità/funzionalità. L'elenco delle imprese da invitare individuate attraverso indagini di mercato sarà determinato di norma da tutte le imprese candidate che rispondono ai requisiti dell'avviso. Acqua Ingegneria S.r.l. pubblicherà sul proprio sito istituzionale, nelle forme e modalità più funzionali, i nominativi degli operatori consultati nell'ambito delle procedure negoziate di cui alla successiva 1.3.3. 3° comma lett. c)."*

- la soglia di affidamento diretto consentita dalla normativa vigente, espressamente *"anche senza consultazione di più operatori economici"* (art. 50 1° comma lett. a) e b) del D.Lgs. n. 36/2023: € 140.000,00 + iva per forniture e servizi, compresi i servizi di ingegneria e architettura ed € 150.000,00 + iva per lavori) come anticipato, è stata sensibilmente ridotta a euro 10.000,00 + Iva. Per importi compresi tra euro 10.000,00 ed € 140.000,00/€ 150.000,00 a seconda delle tipologie dei contratti, è stata prevista - in via di auto vincolo - la possibilità di affidamento diretto preceduto da sondaggio di mercato con interpello di imprese, individuate nell'Albo o mediante indagini di mercato, in numero diverso a seconda del valore del contratto (almeno n. 3 imprese per valori fino a € 50.000,00; almeno 5 imprese per valori da € 50.000,00 ad € 100.000,00; almeno 7 imprese per valori da € 100.000,00 ad € 140.000,00/€ 150.000,00 a seconda della tipologia di contratti). È prevista, in via di eccezione, la possibilità di procedere all'affidamento diretto fino alle soglie indicate dalla normativa per l'affidamento diretto

in casi in cui ciò risulti indispensabile per esigenze di servizio (art 1.3.5. del regolamento).

- non risultano attualmente in corso ricorsi in autotutela o impugnative.

L'art. 50 1° comma del D.Lgs. n. 36/2023 prevede in particolare:

*“1. Salvo quanto previsto dagli articoli 62 e 63, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14 con le seguenti modalità:*

*a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;*

*b) affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;*

*c) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro;*

*d) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro;*

*e) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14.”*

Quanto sopra riportato dimostra che le principali misure indicate da A.N.A.C. nella determina n. 12/2015 riguardo alle procedure negoziate e agli affidamenti diretti risultano già adottate in via di autolimitazione dalla Società con propria regolamentazione interna.

In particolare, sono state espressamente introdotte specifiche modalità di aggiudicazione competitive, con consultazione di più operatori economici, anche per procedure di importo inferiore alla soglia di affidamento diretto.

La comparazione di più offerte anche per importi inferiori ad euro 140.000,00/150.000,00 (fattispecie di affidamento diretto ai sensi dell'art. 50 comma 1 lett. a) e b) del D.Lgs. n. 36/2023) è stata regolamentata come procedura ordinaria, in via di ulteriore auto vincolo rispetto a quanto previsto dalle stesse Linee Guida A.N.A.C. per gli affidamenti sotto-soglia.

L'art. 1.3.3. del Regolamento prevede infatti che:

*“1.3.3. Le procedure previste al presente articolo fanno riferimento all'art. 50 del D.Lgs. n. 36/2023 relativo agli affidamenti sottosoglia.*

Per importi inferiori ad €. 140.000,00 per forniture e servizi e inferiori ad €. 500.000,00 per i lavori nonché per ogni importo attraverso le Centrali di Committenza (Consip; Intercenter) si potrà procedere autonomamente. Negli altri casi la società potrà procedere autonomamente solo previa qualifica per la tipologia ed importo dell'appalto come stazione appaltante ai sensi dell'art. 62 del D.Lgs. n. 36/2023, salvo convenzionarsi con centrale di committenza o altra stazione appaltante qualificata. Oltre le soglie sopraindicate, le fattispecie di cui in seguito alle lett. c), d) ed e) sono applicabili alla società purché qualificata come stazione appaltante per tipologia ed importo adeguato.

Il ricorso ai fornitori ed appaltatori può essere effettuato in relazione alle seguenti tipologie e limiti di importo specificati (iva esclusa):

a) per valori inferiori ad euro 10.000,00: è consentito rivolgersi ad unica impresa, in ragione della modestia dell'importo.

La scelta di affidamento diretto si basa sul presupposto motivazionale che il ricorso a procedure concorrenziali non garantirebbe vantaggi economici apprezzabili a fronte di una procedura più onerosa per la Società.

La Società provvede in ogni modo a verificare - oltre che il possesso dei requisiti dell'operatore economico e la rispondenza di quanto offerto alle esigenze di Acqua Ingegneria S.r.l. - la congruità ed economicità dell'offerta, tenendo conto dei normali e correnti prezzi di mercato.

Fermo l'impegno a ricercare possibili modalità di rotazione per quanto compatibili con il limitato valore degli affidamenti e con le esigenze gestionali aziendali (in particolare, per affidamenti con valori unitari superiori a €. 5.000,00), in caso di affidamento ad operatore economico uscente si ritiene sufficiente motivazione in via semplificata il livello di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale, valutando se la prestazione sia stata eseguita a regola d'arte, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti, anche in ragione della competitività dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento e tenendo conto della qualità della prestazione medesima.

Acqua Ingegneria S.r.l ha facoltà di procedere ogniqualvolta sia possibile o utile alla comparazione tra preventivi di spesa di più operatori economici, assunti anche in via informale;

b) per valori pari o superiori a euro 10.000,00 e inferiori a euro 140.000,00 per forniture e servizi e ad euro 150.000,00 per lavori: è consentito procedere ai sensi dell'art. 50 1° comma lett. a e b del D.Lgs. n. 36/2023 mediante affidamento diretto, preceduto da sondaggio di mercato con interpello di imprese nel numero più sottoindicato (se sussistano in tale numero soggetti ritenuti ragionevolmente idonei) individuati nell'Albo e eventualmente in caso non fossero disponibili in numero adeguato - a parziale eventuale integrazione - mediante indagini di mercato esperite dagli uffici aziendali, in via di autolimitazione rispetto a quanto disposto dalla sopracitata normativa:

A) per valori fino ad euro 50.000,00: almeno n. 3 imprese;

B) per valori pari o superiori ad euro 50.000,00 e fino ad euro 100.000,00: almeno n. 5 imprese;

C) per valori pari o superiori ad euro 100.000,00 fino ad euro 140.000,00 (per forniture e lavori) e fino a €. 150.000,0 (per lavori): almeno n. 7 imprese.

Le modalità di espletamento del sondaggio di mercato devono essere in ogni caso tracciate, predisponendo per quanto possibile modelli standard di richieste di preventivo, fermo restando che per la fascia sub. a) potranno essere stabilite modalità ulteriormente semplificate.

L'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori riguardano una fase interna di indagine di mercato propedeutica all'affidamento diretto, non trasformando l'affidamento in una procedura di gara né abilitando i soggetti non

*selezionati a contestare le valutazioni effettuate dalla Società nella scelta.*

*In considerazione della rilevanza della fascia d'importo in stretto rapporto ai costi sostenibili di organizzazione dei lavori e dei servizi, al fine di assecondare l'accesso in particolare delle micro e piccole imprese sancito dalla vigente normativa nazionale/comunitaria potrà disporsi coerentemente in rapporto a specifiche fattispecie l'interpello di imprese locali di tale tipologia nel solo caso sub a), integrando l'interpello comunque con imprese diverse e perseguendo altresì nel contempo l'ulteriore l'obiettivo di ampliare la partecipazione in via di autolimitazione;*

*c) per forniture e servizi di valore pari o superiori a euro 140.000,00 e per lavori pari o superiori ad euro 150.000,0, è consentito procedere ai sensi dell'art. 50 1° comma lett. c), d), e) del D.Lgs. n. 36/2023 mediante procedura negoziata senza pubblicazione di avviso, consultando imprese nel numero di seguito indicato (se sussistano in tale numero soggetti ritenuti ragionevolmente idonei) individuati nell'Albo e eventualmente in caso non fossero disponibili in numero adeguato - a parziale eventuale integrazione - mediante indagini di mercato esperite dagli uffici aziendali, tenendo conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, in via di autolimitazione rispetto a quanto disposto dalla sopracitata normativa:*

*A) per forniture e servizi - per valori pari o superiori ad €. 140.000,00 ed inferiori alla soglia comunitaria di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023: n. 10 imprese;*

*B) per lavori:*

*1) per valori pari o superiori ad €. 150.000,00 ed inferiore ad €. 1.000.000,00: n. 10 imprese;*

*2) per valori pari o superiori ad €. 1.000.000,00 ed inferiori alla soglia comunitaria di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023: n. 15 imprese;*

*d) nei casi di cui alla fattispecie sub. c) ove non vi siano soggetti ritenuti ragionevolmente idonei all'interno delle categorie dell'Albo, ovvero per casi specifici anche al di fuori delle fattispecie sub. c), ma comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023, è sempre in facoltà di Acqua Ingegneria S.r.l. disporre il ricorso a procedura negoziata/ristretta/aperta con preventiva pubblicità, da effettuarsi sulla piattaforma elettronica, sul sito internet di Acqua Ingegneria S.r.l. e comunque previsti dalla normativa vigente, unitamente ad altre modalità pubblicitarie da individuarsi di volta in volta.*

*e) per valori pari o superiori alle soglie di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2023 si applica quanto disposto dal D.Lgs. n. 36/2023 per gli appalti c.d. soprasoglia."*

A seguito delle recenti modifiche normative estensive dell'affidamento diretto, Acqua Ingegneria S.r.l. ha ritenuto di autolimitarsi scegliendo di continuare ad adottare la più restrittiva regolamentazione prevista dalla precedente normativa, così come del resto precisato nel Regolamento aziendale recentemente revisionato.

Si evidenzia che l'autolimitazione non riguarda solo la fascia degli affidamenti diretti, ma anche quella delle procedure negoziate, elevando il numero delle imprese da invitare rispetto a quanto disposto dall'art. 50 1° comma lett. c), d) e) del D.Lgs n. 36/2023 (per forniture e servizi con valori pari o superiori ad €. 140.000,00 ed inferiori alla soglia comunitaria di cui all'art. 14 D.Lgs n. 36/2023 o per lavori con valori pari o superiori ad €. 150.000,00 ed inferiore ad €. 1.000.000,00: n. 10 imprese rispetto alle n. 5 normativamente previste; per lavori con valori pari o superiori ad €. 1.000.000,00 ed inferiori alla soglia comunitaria: n. 15

imprese rispetto alle n. 10 normativamente previste).

L'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023 eleva inoltre a norma legislativa la regolamentazione del principio di rotazione negli affidamenti sottosoglia prevedendo quanto segue:

- “1. Gli affidamenti di cui alla presente Parte avvengono nel rispetto del principio di rotazione.*
- 2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.*
- 3. La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto dai commi 4, 5 e 6.*
- 4. In casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.*
- 5. Per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.*
- 6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.”*

Anche il Regolamento aziendale prevede (art. 1.3.2.) l'adozione di un criterio di rotazione, che inibisce possibili valutazioni discrezionali nella scelta dei fornitori estratti dagli elenchi delle categorie merceologiche interessate.

Al riguardo il sopracitato art. 1.3.2, nel testo di recente significativamente modificato prevede nello specifico:

*“1.3.2. Ferma l'esigenza di contemperare la massima partecipazione alle procedure di gara e nel contempo di perseguire l'economicità della gestione, Acqua Ingegneria S.r.l. applica per appalti, forniture, servizi di norma il principio di “rotazione” delle imprese interpellabili così come previsto dell'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023, nei casi e secondo le procedure di seguito descritte.*

*Sulla base degli elenchi di fornitori per singola categoria merceologica presenti nell'Albo, si procederà ad invitare un numero di imprese previsto per le varie fattispecie di cui al successivo art. 1.3.3. 3° comma lett. b) e c) iscritte nella specifica categoria di riferimento. L'invito di imprese assegnatarie o comunque invitate nel precedente appalto/servizio/fornitura potrà essere disposto, ricorrendo motivate ragioni. Facendo salve eventuali motivazioni connesse alla specifica fattispecie e secondo quanto*

previsto dall'art. 49 del D.Lg. 36/2023, si terrà conto in primis del livello di adempimento e della qualità della prestazione assicurata (previo riscontro in ogni caso della mancanza di non conformità gravi evidenziate agli atti aziendali) nonché della presumibile competitività dei prezzi offerti (desumibili da precedenti assegnazioni anche in sede di gruppo o da altri indici), considerando ulteriormente le opzioni ragionevolmente riscontrabili nel mercato di riferimento in rapporto alle esigenze aziendali. Il riscontro di tali motivazioni potrà essere contenuto nella richiesta di offerta anche in termini sintetici con riferimento alla disposizione regolamentare o anche in atti interni di programmazione dell'attività contrattuale.

Nel caso di esclusione per rotazione di impresa assegnataria o invitata al precedente interpello, la stessa potrà essere invitata nell'interpello immediatamente successivo, ove compatibile con le modalità adottate dalla regolamentazione aziendale.

Fermo quanto sopra indicato, in ogni caso un numero di imprese ragionevolmente interpellabili nella concreta fattispecie (in quanto presenti nell'Albo alla corrispondente categoria merceologica ovvero nella stessa categoria di opera, ovvero ancora nello stesso settore di servizi o in caso di ulteriore specificità nell'ambito della categoria merceologica, categoria di opera, settore di servizi similare esistente previa valutazione di compatibilità delle imprese in rapporto all'oggetto della prestazione) pari o inferiore rispetto al numero minimo di imprese da interpellare indicate al capoverso 1.3.3. comma 3 lett. b) e c) rappresenta di per sé un'oggettiva limitazione che impone l'invito di tutte le imprese disponibili, al di là di precedenti assegnazioni o inviti.

Le limitazioni in termini di invito al precedente affidatario vanno altresì intese con riferimento alla stessa fascia di valore omogenea rispetto al precedente interpello/assegnazione (tutti gli importi di seguito indicate devono essere maggiorati dell'Iva) come di seguito indicato, tenendo conto di quanto previsto all'art. 49 3° comma del D.Lgs. n. 36/2023:

- a) per forniture e servizi, fino a €. 5.000,00; da €. 5.001,00 fino a €. 20.000,00; da €. 20.001,00 a €. 39.999,00 da €. 40.000,00 a €. 143.999,00; da €. 140.000,00 alla soglia comunitaria;
- b) per lavori, fino a €. 20.000,00; da €. 20.001,00 a €. 39.999,00 da €. 40.000,00 a €. 149.999,00; da €. 150.000,00 a €. 309.600,00 (classifica I incrementata di un quinto, ai sensi della normativa vigente), da €. 309.601 fino a €. 619.200,00 (classifica II incrementata di un quinto, ai sensi della normativa vigente); da €. 619.201,00 a €. 999.999,00.

Fino all'importo di €. 5.000,00 (imponibile) non trova applicazione il principio di rotazione, in attuazione di quanto previsto all'art. 49 ultimo comma del D.Lgs. n. 36/2023.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 49 4° comma del D.Lgs. n. 36/2023, in caso si proceda ad individuare l'elenco ditte mediante avvisi pubblici aperti (mediante qualsiasi interpello, informale nel caso di cui al successivo capoverso 1.3.3. 3° comma lett. a o formale nel caso di cui al successivo capoverso 1.3.3. 3° comma lett. b, c, d, e), invitando tutte le imprese candidatesi aventi requisiti previsti, non trovano luogo le limitazioni più sopraindicate in termini di invito del precedente affidatario.

Nel caso non fosse possibile rinvenire in tutto o in parte imprese all'interno degli elenchi dell'Albo, dovranno potranno eventualmente essere individuate, ove esistenti, ulteriori imprese mediante indagini di mercato, fino alla concorrenza del numero richiesto nelle disposizioni sopra citate (in ragione della fattispecie ricorrente), applicando in ogni caso il medesimo meccanismo di rotazione sopraprecisato per ogni successivo interpello.

Il numero di imprese da interpellare indicato al paragrafo 1.3.3. deve intendersi come minimo, essendo facoltà di Acqua Ingegneria S.r.l. ampliare l'interpello, al fine di favorire una maggiore partecipazione.

Ai sensi dell'art. 50 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023 per la definizione degli elenchi delle imprese da invitare a procedure negoziate utilizzando l'Albo o indagini di mercato non si può utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate, nei casi in cui non risulti praticabile nessun altro metodo di selezione degli operatori. L'elenco delle imprese da invitare individuate attraverso gli Albi sarà motivato internamente sulla base di criteri di

*convenienza/opportunità/funzionalità. L'elenco delle imprese da invitare individuate attraverso indagini di mercato sarà determinato di norma da tutte le imprese candidate che rispondono ai requisiti dell'avviso. Acqua Ingegneria S.r.l. pubblicherà sul proprio sito istituzionale, nelle forme e modalità più funzionali, i nominativi degli operatori consultati nell'ambito delle procedure negoziate di cui alla successiva 1.3.3. 3° comma lett. c).*

*Anche laddove l'Albo venisse integrato con indagini di mercato o bandi specifici nelle fattispecie previste dal presente regolamento e dalla normativa in essere, in ogni caso in sede di contratto dovrà essere verificata l'iscrizione dell'impresa all'Albo, fatte salve eccezioni connesse all'accesso a convenzioni con centrali di committenza o all'utilizzo del Mepa o alla partecipazione a procedure precedute da pubblico avviso o connesse a prestazioni di minima rilevanza di norma non ripetitive o a situazioni particolari valutate da Acqua Ingegneria S.r.l.*

*Richiamando quanto previsto alla successiva rubrica 2 del presente regolamento, analoghi Albi vengono altresì istituiti per prestatori di servizi di ingegneria e architettura e per prestatori di servizi legali, normati da disciplinari pubblicati sulla piattaforma informatica e sul sito internet della Società, secondo quanto si dirà ai successivi paragrafi 2, per cui troverà applicazione per quanto compatibile.”*

Le sopracitate disposizioni regolamentari disegnano nel dettaglio il quadro complessivo in cui opera la rotazione, individuando le fattispecie escluse e tenendo conto di quanto previsto dall'art. 49 3° comma del D.Lgs n. 36/2023. L'applicazione pratica del principio si presenta in ogni caso non privo di problematicità.

L'accesso delle micro e piccole imprese viene esplicitamente favorito, pur con la necessaria integrazione con diverse tipologie di imprese, in modo da ampliare la partecipazione senza garantire esclusive, esclusivamente nella fascia di cui all'art. 1.3.3. lett. b) del Regolamento (*“In considerazione della rilevanza della fascia d'importo in stretto rapporto ai costi sostenibili di organizzazione dei lavori e dei servizi, al fine di assecondare l'accesso in particolare delle micro e piccole imprese sancito dalla vigente normativa nazionale/comunitaria potrà disporsi coerentemente in rapporto a specifiche fattispecie l'interpello di imprese locali di tale tipologia nel solo caso sub a), integrando l'interpello comunque con imprese diverse e perseguendo altresì nel contempo l'ulteriore l'obiettivo di ampliare la partecipazione in via di autolimitazione;”*).

Si evidenzia che gli interpelli, attivati in via di auto vincolo, non pongono in essere alcuna procedura concorsuale, para concorsuale o di gara d'appalto di evidenza pubblica, costituendo unicamente una procedura interna propedeutica all'individuazione dell'operatore economico in affidamento diretto.

Come recentemente ribadito da Consiglio di Stato Sez. VI 23.04.2021 n. 3287 *“...la mera procedimentalizzazione dell'affidamento diretto, mediante l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori (procedimentalizzazione che, peraltro, corrisponde alle previsioni contenute nelle Linee Guida n. 4 per tutti gli affidamenti diretti; cfr. il par. 4.1.2 sull'avvio della procedura), non trasforma l'affidamento diretto in una procedura di gara, né abilita i soggetti che non siano stati selezionati a*

*contestare le valutazioni effettuate dall'Amministrazione circa la rispondenza dei prodotti offerti alle proprie esigenze."*

Nel corso del 2024 occorrerà continuare a valutare con attenzione le evoluzioni dell'interpretazione attuativa del principio di rotazione, introdotto dall'art. 36, 1° comma del D.Lgs. n. 50/2016 per gli affidamenti c.d. "sottosoglia" (principio di rotazione "degli inviti e degli affidamenti") ed ora regolamentato dall'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023 anche in considerazione della decadenza dell'efficacia delle norme speciali che hanno determinato una riduzione della soglia per l'affidamento diretto a seguito dell'emergenza sanitaria.

Il Regolamento aziendale (art. 1.3.2, lett. a) risultava conforme e coerente con le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con le Linee Guida A.N.A.C. n. 4, approvate con delibera n. 1097/2016, le quali consentono in casi eccezionali e motivati l'invito del precedente assegnatario.

Era seguita una fitta produzione giurisprudenziale di TAR con conclusioni contrapposte, rigide nell'applicazione del principio di rotazione ed aperte ad un temperamento con il principio di concorrenza, oltre a varie posizioni intermedie.

Il Consiglio di Stato ha assunto un orientamento che appare consolidato con due sentenze (Consiglio di Stato Sez. V n. 5854/2017; Consiglio di Stato, VI, 31 agosto 2017, n. 4125).

Le più recenti pronunce (Cons. Stato, sez. V, n. 5854/2017; Cons. Stato, sez. VI, n. 4125/2017) hanno invece rilevato che il principio di rotazione "per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da consultare e da invitare a presentare le offerte" trova fondamento "nella esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato." Pertanto "anche al fine di ostacolare le pratiche di affidamenti senza gara ripetuti nel tempo che ostacolano l'ingresso delle piccole e medie imprese e di favorire, per contro, la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, il principio in questione comporta, in linea generale, che l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale. [...]. Ove la stazione appaltante intenda comunque procedere all'invito di quest'ultimo, dovrà puntualmente motivare tale decisione, facendo in particolare riferimento al numero (eventualmente) ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero all'oggetto e alle caratteristiche del mercato di riferimento (in tal senso, cfr. la delibera 26 ottobre 2016, n. 1097 dell'Autorità nazionale anticorruzione, linee guida n. 4)."

Il Consiglio di Stato pertanto, analogamente a quanto sostenuto dall'Autorità con le Linee Guida n. 4, ammette la possibilità di invitare il precedente affidatario in casi eccezionali e con adeguata motivazione.

L'A.N.A.C., a seguito dell'approvazione del decreto correttivo al Codice appalti, nel mese di settembre 2017 ha elaborato e posto in consultazione un documento di modifica delle Linee Guida n. 4. Nel successivo dicembre il documento, tenendo conto dei contributi pervenuti, è stato rielaborato, inviandolo al Consiglio di Stato per il necessario parere.

In particolare, ai paragrafi 3.6 e 3.7 si prevede che *“Si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti nei casi in cui il precedente affidamento al contraente uscente, ovvero all'operatore economico invitato e non affidatario, abbia avuto ad oggetto una commessa identica o analoga a quella di cui trattasi. La rotazione non si applica laddove l'affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite, dal Codice ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici selezionati. La stazione appaltante, in apposito regolamento (di contabilità ovvero regolamento specifico disciplinante le procedure di acquisizione di forniture, servizi e lavori), può prevedere delle fasce suddivise per valore economico degli affidamenti, sulle quali applicare la rotazione. Le fasce devono essere differenziate per forniture/servizi e lavori e i valori di riferimento devono essere opportunamente motivati e possono tenere conto per i lavori delle soglie previste per la qualificazione. In ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non deve essere aggirata per effetto di: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce; ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto; alternanza sequenziale di affidamenti diretti o di inviti agli stessi operatori economici.*

*3.7 Fermo restando quanto previsto al paragrafo 3.6, secondo periodo, il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l'affidamento o il reinvito al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente. La stazione appaltante motiva tale scelta in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento.*

*La motivazione circa l'affidamento o il reinvito al candidato invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, deve tenere conto dell'aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso.*

*Negli affidamenti di importo inferiore a 1.000 euro, è consentito derogare all'applicazione del presente paragrafo, previa motivazione da indicare nella determina a contrarre o nell'atto equivalente redatto ai sensi dell'art.32, comma 2, secondo periodo, del Codice dei contratti pubblici.”*

La Relazione AIR alle Linee Guida specifica, in particolare, il punto relativo all'individuazione di diverse fasce paramtrate a valori di spesa applicando la rotazione solo agli affidamenti di contenuto merceologico identico o analogo, che si collocano all'interno della fascia. L'A.N.A.C. ha ritenuto di non individuare all'interno delle Linee Guida tali fasce, indicando

invece all'interno della relazione uno schema di orientamento: "1) per forniture e servizi: 1) fino a 5.000,00 euro; 2) da 5.001,00 euro a 20.000,00 euro; 3) da 20.001 euro a 39.999 euro; [...] per lavori: 1) fino a 20.000,00 euro; 2) da 20.001,00,00 euro a 39.999 euro".

Tali fasce sono state adottate dalla società con le modifiche dell'art. 1.3.1. del Regolamento.

Date le rilevanti novità, si ritiene necessario seguirne l'evoluzione, adattando il regolamento aziendale non appena saranno definite e adeguando in ogni caso fin d'ora l'attività degli uffici.

Si evidenzia la necessità di dare attenta e puntuale attuazione al principio di "rotazione", in considerazione delle conseguenze relative a possibili applicazioni non corrette (nullità dell'affidamento), e di eventuali profili penali, alla luce della recente e citata giurisprudenza in ordine all'applicabilità dell'art. 353 bis c.p.

Si assiste più di recente al tentativo di varie sentenze di TAR di rendere il principio di rotazione non obbligatorio, ma servente e strumentale rispetto a quello di concorrenza. Sminuendo le indicazioni delle linee A.N.A.C. (intese come atto avente natura meramente amministrativa e interpretativa di una norma di legge.

In particolare, TAR Lombardia Milano Sez. IV 9.2.2018 n. 380 prevede che *"Infatti, se è pur vero che l'art. 36, comma 2, lettera b), del codice, prevede il rispetto, fra gli altri criteri, di un criterio "di rotazione degli inviti", parimenti non sussiste un divieto assoluto di invito del gestore uscente, non assurgendo il principio di rotazione a regola inderogabile. In tal senso, si vedano TAR Toscana, sez. II, 12.6.2017, n. 816, per cui il principio di rotazione è servente e strumentale a quello di concorrenza, sicché non può disporsi l'estromissione del gestore uscente allorché ciò finisca per ridurre la concorrenza, e TAR Veneto, sez. I, 26.5.2017, n. 515, secondo cui: " ... per unanime giurisprudenza proseguita anche sotto il vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, il principio di "rotazione" degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate svolte in base all'art. 36 del D. Lgs. n. 50/206, pur essendo funzionale ad assicurare un certo avvicendamento delle imprese affidatarie, non ha valenza percettiva assoluta per le stazioni appaltanti, sì che, a fronte di una normativa che pone sullo stesso piano i principi di concorrenza e di rotazione, la prevalente giurisprudenza espressa nel senso di privilegiare i valori della concorrenzialità e della massima partecipazione, per cui in linea di massima non sussistono ostacoli ad invitare anche il gestore uscente del servizio a prendere parte al nuovo confronto concorrenziale (in questi termini: Consiglio di stato, Sez. VI 28.12.2011, n. 6906; TAR Napoli II 08.03.2017, n. 1336; TAR Lazio Sez. II 11.03.2016 n. 3119). Pertanto "ove il procedimento per l'individuazione del contraente si sia svolto in maniera essenzialmente e realisticamente concorrenziale, con invito a partecipare alla gara rivolto a più imprese, ivi compresa l'affidataria uscente, e risultino rispettati sia il principio di trasparenza che quello di imparzialità nella valutazione delle offerte, può dirsi sostanzialmente attuato il principio della rotazione, che non ha un valenza precettiva assoluta, per le stazioni appaltanti, nel senso di vietare, sempre e comunque, l'aggiudicazione all'affidatario del servizio uscente. Se infatti questa fosse stata la volontà del*

*legislatore sarebbe stato espresso il divieto in tal senso in modo assoluto” (TAR Napoli II 17.10.2016, n. 4891).*

*Con riguardo poi all’art. 4.2.2. delle Linee Guida di A.N.A.C., si rileva che si tratta di un atto avente natura amministrativa e meramente interpretativa della superiore norma di legge ...”.*

Di tenore diametralmente opposto è Consiglio di Stato Sez. V 17.01.2019 n. 435.

*“ ... In tema, questo Consiglio di Stato ha affermato che “Il principio di rotazione - che per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da consultare e da invitare a presentare le offerte - trova fondamento nella esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato. Pertanto, al fine di ostacolare le pratiche di affidamenti senza gara ripetuti nel tempo che ostacolano l’ingresso delle piccole e medie imprese, e di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, il principio di rotazione comporta in linea generale che l’invito all’affidatario uscente riveste carattere eccezionale e deve essere adeguatamente motivato, avuto riguardo al numero ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero all’oggetto e alle caratteristiche del mercato di riferimento”, con la conseguenza che “La regola della rotazione degli inviti e degli affidamenti - il cui fondamento, come si è visto, è quello di evitare la cristallizzazione di relazioni esclusive tra la stazione appaltante ed il precedente gestore - amplia le possibilità concrete di aggiudicazione in capo agli altri concorrenti, anche (e a maggior ragione) quelli già invitati alla gara, i quali sono lesi in via immediata e diretta dalla sua violazione” (Cons. Stato, VI, 31 agosto 2017, n. 4125).”.*

*Ne consegue l’impugnabilità immediata riguardo al provvedimento di ammissione (“Laddove si lamenti la mancata applicazione del principio di rotazione, il concorrente può indi ricorrere già avverso il provvedimento di ammissione del gestore uscente, che concreta a suo danno, in via immediata e diretta, la paralisi di quell’ampliamento delle possibilità concrete di aggiudicazione che il principio di rotazione mira ad assicurare. Diversamente opinando, ovvero se non vi fosse la possibilità di ricorrere avverso il provvedimento di ammissione del gestore uscente, la specificazione operata dall’art. 36 comma 1 del Codice dei contratti pubblici che il principio di rotazione opera già nella fase degli inviti sarebbe priva di ratio.”).*

*Il principio di rotazione è individuato come espressione del principio di concorrenza e quindi non servente e strumentale allo stesso (“È stato infatti affermato che “anche nell’art. 30, 1 comma, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il principio della rotazione deve ritenersi implicitamente richiamato, attraverso il riferimento più generale al principio di libera concorrenza di cui il criterio in esame costituisce espressione” (Cons. Stato, VI, n. 4125 del 2017, cit.; nello stesso senso, V, n. 2079/2018, cit.).”).*

*Il principio di rotazione discende direttamente dall’espressione dell’art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016 (“La chiara impostazione impressa, nei sensi appena esposti, alla disciplina della procedura, quale diretta conseguenza dell’applicazione della ivi richiamata normativa legale di riferimento, rende poi irrilevante ogni questione, pure introdotta dall’appellante, in ordine*

*all'individuazione di quale sia la precipua funzione del criterio di rotazione e del suo ambito applicativo come delineato dall'A.N.A.C.”).*

A.N.A.C. ammetteva che in caso di invito di tutti i soggetti conseguenti alla manifestazione di interesse o in caso si seguano procedure ordinarie il principio di rotazione non trova luogo. Il Consiglio di Stato nega tale possibilità (*“Né vale opporre, come fa il Comune, l'ampiezza della platea dei candidati cui è stato trasmesso l'invito a seguito della manifestazione di interesse espressa in esito all'avviso pubblicato dall'Amministrazione, o il documento con cui il RUP ha espressamente richiesto alla Centrale di committenza di ammettere tutti i candidati, ivi compreso il gestore uscente, che avessero chiesto di partecipare alla gara, e, più in generale, la circostanza che l'Amministrazione non si sia avvalsa della potestà di operare limitazioni al numero di operatori tra cui effettuare la selezione. Difatti, anche in disparte l'evidente rilievo che la motivazione richiesta per derogare al principio di rotazione si incentra non su tutti i concorrenti, ma solo sul gestore uscente, e gli elementi di cui sopra non attengono a tale ambito, la sola considerazione dell'ampiezza della platea dei concorrenti non comporta la mancata applicazione del principio di rotazione, essendo, piuttosto e di contro, il numero eventualmente ridotto di operatori presenti sul mercato a rilevare in tema di deroga al principio (Cons. Stato, V, 13 dicembre 2017, n. 5854)... “).*

*“Negli affidamenti “sotto soglia” è quella, anticipata, mirante all'obiettivo di evitare che la gara possa essere falsata, a danno degli altri partecipanti, dalla partecipazione di un soggetto che vanta conoscenze acquisite durante il pregresso affidamento. Ne deriva che, contrariamente a quanto ritenuto nel motivo, l'esclusione del gestore uscente, ove l'Amministrazione, come nel caso di specie, non abbia motivato in ordine alla ricorrenza di specifiche ragioni a sostegno della determinazione di invitarlo comunque a partecipare alla gara, non richiede alcuna prova della posizione di vantaggio da questi goduta, che è presupposta direttamente dalla legge.”.*

La tesi quindi del Consiglio di Stato fa conseguire un obbligo di rispetto integrale del principio di rotazione negli inviti e negli assegnatari discendenti direttamente dal dettato di legge, azzerando di fatto ogni intervento interpretativo di A.N.A.C.

Resterebbe la possibilità da parte della stazione appaltante di motivare esplicitamente, pur non indicando al riguardo alcuna fattispecie generale, risultando di per sé particolarmente complessa la motivazione di deroga nella rigidità del contesto delineato.

La sentenza TAR Sardegna Sez. II 2.1.2020 per procedura aperta al mercato intende in senso ampio anche le procedure ristrette o negoziate precedute da avviso per manifestazione di interessi, qualora non si posta preventivamente alcuna limitazione alle candidature e quindi ai successivi inviti. Quando la stazione appaltante ricorre a strumenti di impulso al mercato, come avvisi pubblici per manifestazione di interesse, l'esclusione del c.d. gestore uscente non può tradursi in una irragionevole limitazione della concorrenza.

*“Il principio di rotazione è obbligatorio negli appalti “sotto soglia” comunitaria, ove i potenziali partecipanti sono, per la maggior parte, piccole e medie imprese a carattere locale. L'applicazione di questo principio tutela l'avvicendamento (in primo luogo negli inviti e, conseguentemente, nell'aggiudicazione) fra i diversi operatori economici aspiranti.*

*Il principio di rotazione opera (e deve operare) nelle "procedure negoziate" in cui l'amministrazione appaltante "non" consente, alla fonte, la partecipazione da parte di "tutti" gli imprenditori alla gara, ma solo ad una parte "selezionata", da essa stessa, tramite la scelta nell'individuazione dei soggetti da invitare (rosa di operatori discrezionalmente scelti). La partecipazione, in tal caso, non è generale ma è consentita soltanto su invito. L'invito diviene espressione di discrezionalità della PA in ordine alla "scelta" di quali operatori da ammettere alla competizione per l'aggiudicazione del contratto pubblico. In tale contesto (e solo in tale contesto) la sussistenza di una "selezione ristretta" dei soggetti da invitare implica che, qualora nella rosa vi sia anche l'operatore uscente (con pretermissione di altri), scatta la tutela del principio di rotazione, per garantire l'avvicendamento. Il "persistente" invito rappresenta un "favor" nei confronti del precedente aggiudicatario, con vulnus degli interessi pubblici e privati. In tal caso opera il sistema di tutela della garanzia del "principio di rotazione".*

*Pertanto, il caso di specie non rientra in tale fattispecie normativa, delineata nell'art. 36, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 50/2016. Nella procedura sotto soglia attuata dal Comune non è stata compiuta alcuna "a monte", nell'individuazione degli operatori economici da ammettere o da escludere. Il Comune ha avviato una iniziale indagine esplorativa, tramite "avviso pubblico", per la manifestazione di interesse alla partecipazione alla gara aperta "a tutte" le Società Cooperative di tipo "B", senza operare alcuna restrizione nella possibilità di richiedere di essere invitati alla procedura negoziata. La pubblicazione dell'Avviso rendeva, infatti, possibile l'"adesione" da parte di tutte le Cooperative sociali interessate, iscritte all'Elenco speciale. Tutte le Cooperative sociali di tipo B iscritte all'Albo Regionale, potenzialmente, potevano partecipare. Per l'effetto la procedura è da considerarsi indubbiamente "aperta" al mercato, in merito alla quale non può trovare applicazione il meccanismo di "rotazione degli inviti", in quanto è l'applicazione di tale principio che verrebbe a determinare una reale illegittima lesione della concorrenza.*

*Il principio di rotazione non può trasformarsi in una limitazione dalla partecipazione alle gare, infatti: "Allorquando la stazione appaltante non sceglie i soggetti da invitare ma apre al mercato anche nelle procedure negoziate, dando la possibilità a chiunque di candidarsi a presentare un'offerta senza determinare limitazioni in ordine al numero di operatori economici ammessi alla procedura, ha perciò stesso rispettato il principio di rotazione che non significa escludere chi ha in precedenza lavorato correttamente con un'amministrazione, ma significa non favorirlo". Questo sistema di scegliere i soggetti da invitare elimina in radice ogni discrezionalità dell'amministrazione nella individuazione degli operatori, individuazione che è lasciata al mercato. Quel che avviene nella realtà è che si tramuta la procedura negoziata in una modalità aperta di partecipazione alla gara con forme semplificate. Quando la stazione appaltante ricorre a strumenti di impulso al mercato, come avvisi pubblici per manifestazione di interesse, l'esclusione del c.d. gestore uscente non può tradursi in una irragionevole limitazione della concorrenza."*

Equalmente Lombardia - Brescia, Sez. I, 20 novembre 2019, n. 993, secondo cui la deroga al principio di rotazione nei casi di procedure negoziate in cui l'invito non viene rivolto ad

operatori economici discrezionalmente selezionati, ma viene invece demandata al mercato l'individuazione dei concorrenti interessati a presentare la propria offerta, senza prevedere limiti numerici o filtri selettivi, si giustifica *a fortiori* quando il criterio di scelta degli aggiudicatari viene individuato nel prezzo più basso e quindi in un criterio di carattere oggettivo, che assicura l'imparzialità di giudizio, anche rispetto ai contraenti uscenti (mutando significativamente orientamento rispetto a quanto stabilito dalla stessa Sezione del TAR bresciano 27 giugno 2019, n. 599). Conformi Sez. Autonoma Bolzano 31 ottobre 2019 n. 263, Liguria Sez. II 22.10.2019 n. 805, Veneto Sez. I 23.9.2019 n. 2021, Lazio - Latina, Sez. I, 24 agosto 2019, n. 527).

Altra sentenza del TAR Sardegna Sez. I 17 dicembre 2019 n. 891 sottolinea come l'apertura al mercato mediante *"indagini di mercato o consultazione di elenchi"* ben può considerarsi soddisfatta nei casi in cui la selezione viene effettuata mediante richiesta di offerta sul MEPA, potendo qualunque operatore del settore interessato iscriversi al portale per la categoria merceologica di riferimento e formulare la propria offerta, trattandosi peraltro di condizione notoria e facilmente soddisfabile da qualunque operatore del settore. Non si vede come la necessità d'isciversi al principale portale informatico che ciò consente - cioè il MEPA appunto - possa privare le relative procedure di quel "carattere di apertura" che giustifica la deroga al principio di rotazione (*contra*, TAR Lombardia - Milano n. 521/2019).

La pronuncia del Tar Sardegna appena sopra citata è importante perché si salda con la recente il Consiglio di Stato Sez. III n. 875/2020.

Il Consiglio di Stato mitiga l'interpretazione *"restrittiva"* della procedura *"aperta"* intesa unicamente in riferimento all'art. 60 del D.Lgs. n. 50/2016 stabilendo che non ricorre il divieto di reinvio al contraente uscente non opera nel caso venga indetta una procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016 nel cui ambito il precedente aggiudicatario, attraverso Richiesta di Offerta sia stato invitato assieme a tutti gli operatori economici iscritti sul MEPA nella specifica categoria del bando di riferimento.

Potrebbe pertanto ritenersi del tutto coerente l'estensione del medesimo principio agli Albi autonomi delle stazioni appaltanti a qualificazione continua, così come dettagliato dalle linee Guida A.N.A.C. n. 4, nel caso di invito a tutti gli iscritti ad una determinata categoria merceologica.

L'indirizzo dei Tar e del Consiglio di Stato viene da ultimo ricomposto da Consiglio di Stato Sez. V 22.2.2021 n. 1515 riconosce da ultimo che per una procedura preceduta da avviso pubblico con invito di tutte le imprese candidatesi non si applica il principio di rotazione, *12.3. - Nel caso di specie, la procedura di gara indetta da Livia Tellus Romagna Holding non è riconducibile a una procedura negoziata ristretta. Il procedimento di gara è stato preceduto, infatti, da un «avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse» pubblicato il 7 ottobre 2019, aperto a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti indicati nell'avviso pubblico, che avessero manifestato l'interesse a partecipare alla successiva fase selettiva; ed è proseguita con l'invio delle lettere di invito a tutti gli operatori che hanno manifestato interesse. Pertanto, seppure la procedura descritta presenti profili peculiari (che finiscono col forgiare una sorta di procedura mista, ordinaria e negoziata, che si colloca al di fuori di quelle tipiche previste dalla legge), non ricorre la ratio che caratterizza il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, il quale – in attuazione del principio di concorrenza – ha la finalità di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente, la cui posizione*

*di vantaggio nello svolgimento della procedura deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento, che potrebbe consentirgli di formulare una migliore offerta rispetto ai concorrenti, soprattutto nei mercati in cui il numero di operatori economici non è elevato (in tal senso si veda il parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, 12 febbraio 2018, n. 361, sulle «Linee guida» dell'A.N.A.C. aggiornate sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 56 del 2017). Essendo assimilabile a una procedura ordinaria o comunque aperta al mercato, alla procedura in esame non è applicabile il principio di rotazione.»*

Il TAR Friuli-Venezia Giulia Sez. I 22 maggio 2018 n. 166 stabilisce il principio che la rotazione trova applicazione, laddove si tratta della mera rinnovazione del contratto scaduto. Anche l'ampliamento quantitativo della stessa prestazione, in un determinato contesto organizzativo, potrebbe al riguardo rilevare.

*“Va però osservato che il richiamo al principio di rotazione richiede pur sempre che l'oggetto della procedura possieda le stesse caratteristiche in termini soggettivi, quantitativi e qualitativi, del servizio già assegnato al soggetto destinatario del provvedimento di esclusione, il quale potrebbe essere connotato come impresa uscente, solo in ragione di tali presupposti fattuali. In altri termini, l'applicazione del disposto di cui all'art. 36, 1° comma, D. Lgs. n. 50 del 2016, proprio perché rivolta a tutelare la dimensione temporale della concorrenza, è pur sempre condizionata al verificarsi di una specifica situazione di continuità degli affidamenti, tale per cui un identico servizio, una volta raggiunta la scadenza contrattuale, in seguito viene ciclicamente affidato mediante una nuova gara. La norma intende perciò evitare che la procedura di selezione del contraente si risolva in una mera rinnovazione del rapporto contrattuale scaduto, dando così luogo ad una sostanziale elusione delle regole della concorrenza, a discapito degli operatori più deboli del mercato cui, nel tempo, sarebbe sottratta la possibilità di accedere ad ogni prospettiva di aggiudicazione.”*

*Nel caso di specie l'INPS aveva effettuato una gara per l'affidamento di distributori automatici di alimenti e bevande collocati nelle 21 sedi regionali, superando la prassi invalsa di affidamenti singoli ripartiti tra i diversi uffici locali.*

*“Le caratteristiche della procedura, connotata da una maggiore latitudine dell'oggetto del contratto, da un numero significativo di ditte invitate e dalla breve durata dell'affidamento, forniscono adeguata garanzia ai principi di libera concorrenza e di pari accesso a favore di tutti i potenziali offerenti, rendendo in tal modo del tutto irragionevole il mancato invito della ricorrente, trattandosi di misura uti singuli, del tutto eccessiva e sproporzionata rispetto alla tutela dei medesimi principi, “*

Le stesse Linee Guida A.N.A.C. introducono del resto la possibilità di suddividere per fasce d'importo le varie categorie merceologiche al fine di escludere la rotazione.

Consiglio di Stato Sez. V 15.12.2020 n. 8030 conferma che il principio di rotazione si applica in caso di “sostanziale alterità qualitativa”, non essendo sufficiente che i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore:

9. .... Indefettibile presupposto logico del principio di rotazione è dunque l'omogeneità del servizio posto a gara rispetto a quello svolto dal soggetto nei cui confronti opera l'inibizione

(Cons. Stato, V, 5 marzo 2019, n. 1524). 10. Ciò posto, nel caso di specie tale omogeneità non è rilevabile. Come emerge dal fascicolo di causa, l'affidamento a -OMISSIS- del 2016 è stato preceduto dallo svolgimento nel 2015 di una procedura negoziata relativa alle attività di servizio manutenzione strade nel periodo 2015/2018, servizio in quel momento affidato a -OMISSIS- e parcellizzato nel pronto intervento sulla segnaletica a pericolo e nella esecuzione di interventi di messa in sicurezza della rete viabile ... Nel 2016, con determinazione n. 189, l'Amministrazione si attivava al fine di predisporre e formare un elenco di operatori economici qualificati in riferimento a specifiche categorie (SOA OG1/OG2/OG3/OG6/OS9/OS10 e OS24), nell'ambito del quale selezionare le imprese da invitare al confronto concorrenziale nelle successive procedure, anche negoziate, relative ad appalti rientranti nelle stesse categorie. Il relativo avviso era pubblicato il 10 marzo 2016; seguiva la redazione dell'elenco, contemplante, anche per la categoria di lavori di cui trattasi, tutte le imprese che avevano manifestato interesse all'iscrizione, approvato con atto n. 336/2016. Con successiva deliberazione giuntale n. 62/2016 venivano approvati gli elaborati tecnico-contrattuali da porre a base della successiva procedura negoziata e i futuri affidamenti attuativi venivano qualificati come lavori, stante la valutazione previsionale di prevalenza degli interventi di realizzazione della segnaletica stradale ex novo a seguito di nuove esecuzioni di pavimentazioni stradali o loro riqualificazione, rispetto a quelli di ordinaria manutenzione della segnaletica stessa e pronto intervento, ricompresi ma stimati di misura minore... Tale schema riconfermava sia la prevalenza delle prestazioni riconducibili a lavori che il loro compenso a misura, sulle voci dei prezzi unitari offerti. La stessa determina stabiliva di invitare tutte le imprese risultanti iscritte nell'elenco approvato con il precedente atto n. 336/2016 in possesso della necessaria categoria SOA ... Quanto alla procedura per cui è causa, essa è stata preceduta dalla determinazione n. 792/2017 che ha confermato, per il triennio 2017/2019, l'elenco degli operatori economici qualificati da selezionare per l'affidamento di lavori pubblici mediante procedura negoziata già approvato nel 2016 (in totale 283 operatori, di cui 13 per la categoria qui di interesse), altresì stabilendo il suo costante aggiornamento con cadenza annuale sulla base di nuove istanze. Con determina n. 49/2019 è stato indi approvato il progetto dell'accordo quadro, che ha mutato il precedente del 2016. In particolare: - ritenuta la prevalenza, in via previsionale, delle esigenze di mantenimento in sicurezza della rete stradale, segnaletica, la relativa attività manutentiva è stata nuovamente ricondotta alla categoria dei servizi (come nel periodo anteriore alla procedura del 2016); - per l'effetto, è stata stabilita una diversa modalità di compenso (a canone mensile a forfait, anziché a misura, come il precedente), salvo che per le prestazioni previste in maniera previsionale, da compensare ancora a misura sulla base degli eventuali futuri ordinativi; - è stata innovativamente ricompresa nel previsto accordo quadro l'assistenza volta alla movimentazione di segnaletica mobile per deviazioni e chiusure alla circolazione, funzionali allo svolgimento di manifestazioni e fiere. Le prestazioni previste nei due accordi quadro (del 2016 e del 2019) non sono pertanto coincidenti quanto alla natura delle prestazioni richieste, come attesta inequivocabilmente il differente paradigma sinallagmatico relativo al prezzo: - OMISSIS- non poteva indi giovare della posizione di vantaggio derivante dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento. Di contro, non vale osservare, come fa l'appellante, che ai fini dell'operatività del principio di rotazione è sufficiente che i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi (Linee guida A.N.A.C. n. 4, punto 3.6.), in quanto "ciò che conta è l'identità (e continuità), nel corso del tempo, della prestazione principale o comunque – nel caso in cui non sia possibile individuare una chiara prevalenza

delle diverse prestazioni dedotte in rapporto (tanto più se aventi contenuto tra loro non omogeneo) – che i successivi affidamenti abbiano comunque ad oggetto, in tutto o parte, queste ultime” (Cons. Stato, V, n. 1524 del 2019, cit.): nel caso di specie vi è infatti proprio una chiara indicazione della prestazione principale dedotta nel rapporto (servizi), che si differenzia dall’analoga prestazione principale del precedente (lavori), e che trova una adeguata giustificazione nelle specifiche esigenze pubbliche considerate dall’Amministrazione nei provvedimenti sopra richiamati. In altre parole, ricorre l’eccezione alla regola generale di applicabilità del principio di rotazione che la recente giurisprudenza identifica come “sostanziale alterità qualitativa” (Cons. Stato, V, 27 aprile 2020, n. 2655).

Di potenziale maggiore rilevanza appare Tar Sardegna Sez. Il n. 15 gennaio 2020, n. 101 che esclude che la rotazione possa riguardare la fattispecie di cui all’art. 36 2° comma lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. e cioè la stessa fascia di affidamento diretto fino ad €. 40.000,00 + Iva.

“In riferimento alla prima censura si evidenzia, preliminarmente, che la procedura per l’affidamento ... è stata espletata “in forma semplificata”, analogamente alle gare lavori-forniture-servizi (art. 36 comma 2 lett. a del Codice appalti 50/2016) per gli affidamenti e stipula di contratti che contemplano corrispettivi (a carico dell’Amministrazione) inferiori a 40.000 euro.

Nella specie l’Amministrazione ha svolto una gara “informale” con invito di 3 operatori del settore (tra i quali anche il precedente aggiudicatario).

Va evidenziato che il “principio di rotazione” viene richiamato, specificamente, dal legislatore all’ art. 36 comma 1° e comma 2°, lettere b) -c) -c bis), del Codice 50/2016 [non anche lett. a)], nell’ambito di una disposizione dedicata agli affidamenti di (soli) “lavori – forniture – servizi”...

Essenzialmente il principio di rotazione è peculiare per le procedure di gara cd. “negoziata” per l’affidamento di “lavori-servizi-forniture”, sotto soglia, alle quali, solitamente, accedono un numero di partecipanti limitato ed inferiore rispetto alle gare “aperte”. ... La normativa per i contratti di lavori-servizi-forniture sotto soglia (in particolare dai 40.000 euro fino alla soglia massima, cfr. lett. b e seguenti dell’art. 36) vuole evitare che vi sia un persistente “reiterato aggiudicatario”, operante in una quota di mercato ingiustamente favorita, con l’introduzione del principio di rotazione degli inviti. Tale principio è applicabile negli appalti di lavori-servizi-forniture “sotto soglia” comunitaria, ove i potenziali partecipanti sono, per la maggior parte, piccole e medie imprese a carattere locale. L’ applicazione di questo principio tutela l’avvicendamento (in primo luogo negli inviti e, conseguentemente, nell’aggiudicazione) fra i diversi operatori economici aspiranti all’affidamento di contratti di lavori-servizi-forniture, nell’ambito di “procedure negoziate”.

Ma va posto in evidenza il peculiare ambito oggettivo entro il quale il principio di rotazione è stato concepito come effettivamente “obbligatorio”: affidamento di contratti per “lavori-servizi-forniture” nella fascia 40.000 euro 1.000.000 (cfr. lett. b-c-bis dell’art. 36 del Codice 50/2016)...

Con l’espletamento di una selezione, tramite 3 inviti, riferita (solo) ad un importo canone, inferiore a quello previsto dalla lett. a) dell’art. 36, norma che prevede (per contratti di lavori-servizi-forniture) l’“affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta”. Ed in riferimento a tali contratti

*(lavori-forniture-servizi) l'orientamento dell'A.N.A.C., espresso in tema di "reinvito" al gestore uscente è quello di ammetterlo, a condizione che sia motivato dalla Stazione Appaltante "in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento" (cfr. Linee guida n. 4 2016-2019 par. 3.7)". Ed il Dirigente dei servizi bibliotecari, con la Determinazione n. 89 del 25.9.2019, ha esplicitato che l'Amministrazione ha dato applicazione alle Linee guida A.N.A.C. n. 4 / 2017 invitando 3 ditte alla gara. Considerando che la lett. a) dell'art. 36 consente "affidamenti di lavori-forniture-servizi di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta". Nel caso di specie l'invito è stato rivolto anche all'ultimo concessionario (I.V.S. Italia Spa), in quanto tale società aveva garantito (sino al mese di giugno 2019) affidabilità e idoneità nell'esecuzione delle prestazioni tramite distributori automatici (servizio di erogazione di bevande e di snack), con soddisfazione del livello economico e qualitativo da parte di oltre 500 utenti giornalieri frequentatori della Biblioteca. In tale specifico contesto fattuale-giuridico la pretesa "esclusione" dagli inviti della controinteressata nella gara di affidamento della concessione, in asserita applicazione del 'principio di rotazione', non trova adeguato supporto normativo."*

E' pur vero che la sentenza richiama la necessità di una motivazione per il reinvito, ma la semplifica al mero riferimento esplicito alla soddisfazione del livello qualitativo ed economico della prestazione, senza riferimento ad altri parametri (quali "la particolare struttura del mercato" e la "riscontrata assenza di alternative" indicata da A.N.A.C. nelle Linee Guida n. 4 - pure citate nella sentenza - con priorità rispetto al livello qualitativo ed economico della prestazione garantito in precedenza). In sostanza - in coerenza con quanto sostenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato - gli indici motivazionali pur individuati devono ritenersi indicativi, tra loro non sovraordinati e non devono ricorrere congiuntamente.

Dato che la valutazione positiva della prestazione assicurata e la sua convenienza economica appaiono di per sé (a prescindere dal ricorrere di un rigido principio di rotazione) presupposto di ogni reinvito, di fatto si sterilizza l'applicazione del principio di rotazione nella fattispecie di affidamento diretto ex art. 36 2° comma lett. b) del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

L'art. 1 della L. n. 120/2020 adottato nell'ambito dell'attuale situazione emergenziale aveva confermato da ultimo in sede di legge di conversione del D.L. n. 77/2021 l'espresso richiamato all'applicazione del principio di "rotazione" (riguardo alle imprese da interpellare con affidamento diretto "anche senza consultazione di più operatori economici", si evidenzia "l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione."

La "rotazione" operava pertanto in deroga dell'art. 36 2° del D.Lgs. n. 50/2016 e non era pertanto modificato il riferimento al principio di rotazione previsto all'art 36 1° comma ("1. L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui

*all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti applicano le disposizioni di cui all'articolo 50").*

Stante il quadro di incertezza in cui si collocava, dopo anni dall'approvazione del Codice del 2016, il principio di rotazione, Acqua Ingegneria S.r.l., in termini cautelari, aveva individuato una disciplina ad hoc all'interno del regolamento contratti che delinea nel dettaglio l'applicazione di proprie disposizioni applicative del principio di rotazione c.d. "sottosoglia". Si era quindi normato all'interno del paragrafo 1.3.2. del regolamento una normativa interna di dettaglio, con la finalità di prestabilire una casistica da adottare sul piano attuativo, tenendo conto delle Linee Guida Anac.

Il nuovo art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023 ha nei fatti riproposto a livello normativo quanto disposto dalle precedenti Linee Guida Anac ed il testo dell'art. 1-3-2- del regolamento, per cui l'adeguamento regolamentare non è stato rilevante.

Tra le misure da affinare riguardo alla fase di progettazione della gara si indicano:

- previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante;
- comunicazione al RPCT di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in un dato arco temporale (definito in modo congruo dalla stazione appaltante). La trasmissione si intende effettuata con l'invio della relazione annuale del Dirigente Affari Generali in riferimento all'annualità precedente.

### **7.2.3. Selezione del contraente**

#### **7.2.3.1. Processi e procedimenti rilevanti**

Nella fase di selezione del contraente, le stazioni appaltanti sono tenute a porre in essere "misure concrete per prevenire conflitti di interesse o possibili applicazioni distorte delle diverse disposizioni del Codice, rilevanti al fine di condizionare gli esiti della procedura a motivo della sussistenza di un interesse finanziario, economico o altro interesse personale costituente una minaccia all'imparzialità e indipendenza dell'azione pubblica" (Determina A.N.A.C. n. 12/2015).

I processi individuati come rilevanti in questa fase sono:

- a) la pubblicazione del bando e la gestione delle informazioni complementari: Acqua Ingegneria S.r.l. pubblica i bandi nei casi previsti dalla normativa di legge e regolamentare vigente. La documentazione di gara viene messa a disposizione sul sito aziendale (in caso di procedure che non prevedono la pubblicazione del bando di

gara, vengono di norma fornite chiavi di accesso riservate ai concorrenti per accedere alla documentazione). Le informazioni aggiuntive richieste dai concorrenti vengono rese pubbliche sul sito aziendale;

- b) la fissazione dei termini per la ricezione delle offerte: vengono applicati i termini minimi previsti dalla normativa vigente, incrementati in ragione della complessità della procedura e dell'oggetto del contratto;
- c) il trattamento e la custodia della documentazione di gara.

Si è ritenuto di prestare la massima attenzione ad adottare diverse misure riguardo al trattamento ed alla custodia della documentazione di gara, data l'evidente rilevanza di tale attività, anche in attuazione di precise azioni individuati nell'aggiornamento 2022 del PTPCT.

In passato le buste contenenti le offerte venivano immediatamente inserite al protocollo informatico aziendale e scansionate fronte/retro, lasciando traccia di data e ora di inserimento. La documentazione di gara, contenuta nelle buste attinente ai documenti amministrativi, l'offerta tecnica e l'offerta economica, veniva siglata in ogni foglio da tutti i componenti la Commissione. Durante la fase di gara, le buste non aperte precedentemente venivano chiuse in seduta pubblica in plichi sigillati e controfirmati all'esterno da tutti i componenti la Commissione, per essere successivamente riaperte in seduta pubblica. Tutta la documentazione era custodita in armadi chiusi a chiave. Restavano ferme le diverse disposizioni attuate nel caso di attuazione di procedure informatiche di gestione dell'interpello o della gara. Nei verbali erano sempre menzionate tutte le cautele adottate sull'integrità e la conservazione delle buste e della documentazione ivi contenuta.

Le cautele sopraindicate sono venute progressivamente meno con l'estensione dell'informatizzazione delle procedure di gara. Da fine 2022 è stata acquisita in ambito di gruppo una piattaforma digitalizzata sia per gestire gli Albi che le procedure. Dal 1.1.2024 la piattaforma è certificata Agid ed Anac e gestisce il ciclo integrale dei contratti;

- d) la nomina della commissione di gara: l'art. 1.3.10. del vigente Regolamento per l'affidamento di Contratti prevede che *“Con esclusione delle casistiche di affidamento diretto previste dalla vigente normativa di cui capoverso 1.3.3. comma 3 lett. a) e b) (con facoltà tuttavia di disporla anche per tali fattispecie in casi specifici), si prevede la seduta pubblica virtuale di apertura dei plichi mediante utilizzo della piattaforma certificata con valutazione da parte di un'apposita Commissione, composta di norma da n. 3 membri, in considerazione delle caratteristiche tecniche-economiche-organizzative dello specifico contratto. Nel caso di aggiudicazione con criteri di valutazione tecnico-economici, secondo lo schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione verrà nominata dall'Amministratore Unico ai sensi dell'art. 93 del D.Lgs. n. 36/2023, in ogni caso successivamente alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte. Acqua Ingegneria S.r.l. valuterà anche per gli appalti c.d. “sottosoglia”, il ricorso a commissari esterni in rapporto alla complessità dell'oggetto dell'appalto o laddove lo ritenesse comunque opportuno.*

*Dovranno essere in ogni caso valutati i conseguenti maggiori costi, tenendo conto delle professionalità interne nonché della gratuità di norma della partecipazione.*

*In caso di ricorso a commissari esterni, la Società assume di rivolgersi in via prioritaria a dipendenti delle imprese socie di Acqua Ingegneria S.r.l. sulla base di accordi diretti con tali società, considerando la loro specifica professionalità e la loro partecipazione gratuita.*

*La Commissione al momento del suo insediamento verifica preliminarmente l'inesistenza di cause di incompatibilità ai sensi dell'art. 51 C.P.C. e di inconferibilità - per estensione - ai sensi dell'art. 35 bis del D.Lg. n. 165/2001 e s.m.i., oltretutto riguardo all'art. 93 5° comma del D.Lgs. n. 36/2023 riguardo ai Commissari ed al Segretario. In caso di sussistenza di dette condizioni i lavori vengono sospesi e il Presidente della Commissione ne dà tempestiva notizia all'Amministratore Unico affinché provveda alla sostituzione del membro interessato.*

*In caso di valutazione esclusivamente al miglior prezzo, la Commissione può essere nominata dal Direttore Generale e composta esclusivamente da interni. Acqua Ingegneria S.r.l. potrà avvalersi in ogni caso - anche come eventuali membri della Commissione - di dipendenti delle imprese socie sulla base di accordi diretti con tali società."*

L'art. 77 del D.Lgs. n. 50/2016 aveva radicalmente mutato il quadro normativo in merito alla composizione delle Commissioni relative a procedure con valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose, prevedendo in via ordinaria il ricorso a commissari esterni reperiti all'interno di elenchi A.N.A.C., almeno per le procedure sopra-soglia comunitaria.

Per gli appalti sotto soglia la normativa non imponeva il ricorso a commissari esterni, anche se le Linee A.N.A.C. relative alle Commissioni di gara prevedono vincoli tali da imporre il ricorso a soggetti esterni: in particolare, si affermava che almeno il Presidente sia esterno alla società, scelto negli elenchi A.N.A.C.

Gli elenchi dei Commissari presso A.N.A.C. non risultano ancora costituiti. L'art. 8 comma 7° della L. n. 120/2020 e s.m.i. ha sospeso in ogni caso l'applicazione della norma fino al 30.06.2023.

L'art. 93 del D.Lgs. n. 36/2023 sancisce l'abbandono definitivo dell'elenco dei Commissari presso Anac e prevede invece di norma il ricorso a Commissari interni o di altre "amministrazioni beneficiarie dell'intervento":

*"1. Ai fini della selezione della migliore offerta nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, è nominata una commissione giudicatrice, che, su richiesta del RUP, svolge anche attività di supporto per la verifica dell'anomalia.*

*2. La commissione è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto. Possono essere nominati componenti supplenti.*

*3. La commissione è presieduta e composta da dipendenti della stazione appaltante o delle amministrazioni beneficiarie dell'intervento, in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali. Della commissione giudicatrice può far parte il RUP. In mancanza di adeguate professionalità in organico, la stazione appaltante può scegliere il Presidente e i singoli componenti della commissione anche tra funzionari di altre amministrazioni e, in caso di documentata indisponibilità, tra professionisti esterni. Le nomine di cui al presente comma sono compiute secondo criteri di trasparenza, competenza e rotazione."*

Di conseguenza è stato modificato il paragrafo 1.3.10. del Regolamento.

- e) la gestione delle sedute di gara: le sedute di gara sono pubbliche per tutte le fasi che comportano l'apertura dei plichi e delle buste interne, a seconda delle varie tipologie procedurali. Il calendario delle sedute pubbliche di gara è contenuto nella documentazione di gara pubblicata nella sezione "*Bandi di gara*" o, per le procedure ristrette/negoziate meno rilevanti, sul sito riservato ai partecipanti reso agli stessi precedentemente noto. L'art. 1.3.10. del citato Regolamento prescrive che "*Con esclusione delle casistiche di affidamento diretto previste dalla vigente normativa di cui al capoverso 1.3.3. comma 3 lett. a) e b) (con facoltà tuttavia di disporla anche per tali fattispecie in casi particolari)* sono previste sedute pubbliche virtuali di apertura dei plichi. Per ogni Commissione, indipendentemente dall'importo del contratto, il verbale contiene la dichiarazione dei commissari e del Segretario riguardo alla "*inesistenza di cause di incompatibilità ai sensi dell'art. 51 C.P.C. e di inconfiribilità - per estensione - ai sensi dell'art. 35 bis del D.Lg. n. 165/2001 e s.m.i.*". Tali dichiarazioni, in caso di nomine di componenti esterni o di consulenti, sono di norma contenute nei contratti di affidamento (negli ultimi cinque anni non risultano incarichi per componenti esterni di commissioni di gara o relative consulenze). La disposizione costituisce del resto specifica applicazione di quanto già previsto al paragrafo 7.11. del Codice Etico e di Comportamento (applicabile sia ai commissari interni che esterni);
- f) la verifica dei requisiti di partecipazione.

Nella documentazione di gara veniva utilizzata, al fine di semplificare l'accesso alla procedura, una dichiarazione unica omnicomprensiva (concettualmente simile a quella recentemente introdotta a livello comunitario). L'art. 52 1° comma del D.Lgs. n.36/2023 prevede che "*1. Nelle procedure di affidamento di cui all' articolo 50, comma 1, lettere a) e b), di importo inferiore a 40.000 euro, gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica le dichiarazioni, anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità predeterminate ogni anno.*". La dichiarazione unica omnicomprensiva è utilizzata per gli affidamenti di importo inferiore ad €. 40.000,00 + Iva essendo sostituita dal DGUE per importi superiori.

Acqua Ingegneria S.r.l. verifica in ogni caso in capo all'aggiudicatario (e nelle altre casistiche indicate nel bando o nella lettera d'invito) on line il DURC, accede informaticamente al Casellario Giudiziale, al Casellario A.N.A.C., all'Agenzia

Nazionale di Riscossione, ai siti delle Prefetture che hanno attivato il rilascio informatico delle informazioni c.d. "antimafia";

- g) la valutazione delle offerte e la verifica di anomalia dell'offerta: riguardo alla valutazione delle offerte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene applicato l'art. 108 del D.Lgs. n. 36/2016 e s.m.i. Le Linee Guida Anac, pur venute meno con il D.Lgs. n. 36/2023, rappresentano comunque logico riferimento operativo. Si evidenzia in ogni caso che vengono definiti integralmente in via preliminare in sede di bando o lettera d'invito criteri, sub criteri e relativi pesi, preindividuando la griglia di graduazione dei coefficienti attribuiti. Le singole schede compilate e sottoscritte da ciascun commissario contenenti il punteggio attribuito sono allegate al verbale, evitando l'indicazione nei verbali delle sole sommatorie impersonali. In tal modo i singoli commissari vengono individualmente responsabilizzati e sono immediatamente visibili eventuali valutazioni potenzialmente anomale (il Giudice Amministrativo non può valutare nel merito i giudizi dei Commissari, ad eccezione che si presentino manifestamente illogici). Si evidenzia come venga escluso in via di autolimitazione quindi il "*giudizio congiunto*" da parte dei Commissari, al fine di evitare possibili distorsioni nella valutazione: il voto palese dei singoli Commissari sui vari sub criteri non potrà divergere significativamente su piano logico, per cui ne uscirà rafforzata la logicità della valutazione di merito da parte della Commissione.

La verifica dell'anomalia dell'offerta è di norma prevista nella documentazione di gara, secondo le disposizioni specifiche per le varie tipologie contrattuali (tenendo conto che le norme del Codice dei Contratti vengono applicate in via di autolimitazione in quanto richiamate nella documentazione di gara);

- h) l'aggiudicazione provvisoria: l'aggiudicazione provvisoria - che approva i verbali delle Commissioni di gara - viene disposta dall' Amministratore Unico, nelle fattispecie di sua competenza. Si consideri che il termine "*aggiudicazione provvisoria*" non è più contemplato dal D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. (egualmente dal D.Lgs. n. 36/2023). Si ritiene comunque funzionale mantenere una fase di aggiudicazione "*condizionata*" alle attività di verifica (non solo documentale, ma anche riguardo all'eventuale valutazione di anomalia) della posizione dell'impresa individuata come aggiudicataria;
- i) l'annullamento della gara: deve essere disposta di norma dall' Amministratore Unico, con motivazione contenuta nel verbale della seduta;
- j) la gestione di elenchi o albi di operatori economici: come ampiamente anticipato, la Società dispone di un Albo fornitori/prestatori di servizi/esecutori di lavori, gestiti dalla società capogruppo Ravenna Holding S.p.a. valido per ogni società del gruppo societario, sulla base di disciplinare pubblicato sul sito, sia di Ravenna Holding S.p.a., che di Acqua Ingegneria S.r.l. che contiene criteri predeterminati. La domanda di iscrizione all'Albo può essere presentata senza limiti temporali. Iscrizione e cancellazione dall'Albo sono stabiliti da procedure e criteri predeterminati privi di

discrezionalità. Acqua Ingegneria S.r.l. non incide pertanto sulle imprese iscritte all'Albo (gestito da Ravenna Holding S.p.a.), accedendo agli elenchi per le varie categorie merceologiche ed individuando le imprese da invitare sulla base di criteri di rotazione previsti dalla normativa regolamentare interna. Si evidenzia come l'Albo sia pienamente rispondente a quanto contenuto nelle Linee Anac (ora all'allegato II.1. del D.Lgs. n. 36/2023) per gli appalti sottosoglia con particolare riferimento agli Albi appaltatori/fornitori. Analogo Albo con la medesima regolazione è previsto per l'affidamento di incarichi per prestazioni tecniche e professionali fino agli importi di applicazione dell'affidamento diretto previsti dalla normativa vigente. Si richiama quanto indicato nel paragrafo "Contesto Interno" riguardo alla prevista riforma degli Albi nel 2023 con accesso e gestione informatizzata.

Si ritiene necessario fare seguire un approfondimento sulla nomina della Commissione di gara.

L'art. 216 12° comma del D.Lgs. n. 50/2016 disponeva che: *"Fino alla adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'articolo 78, la commissione giudicatrice continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante"*.

L'art. 78 del D.Lgs. n. 50/2016 a sua volta disponeva che: *"E' istituito presso l'A.N.A.C., che lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Ai fini dell'iscrizione nel suddetto albo, i soggetti interessati devono essere in possesso di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto, secondo i criteri e le modalità che l'Autorità definisce ((con apposite linee guida)), valutando la possibilità di articolare l'Albo per aree tematiche omogenee, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice. Fino all'adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo, si applica l'articolo 216, comma 12"*.

Le Linee guida A.N.A.C. n. 5 stabilivano che: *"Fino alla piena interazione dell'Albo con le banche dati istituite presso le amministrazioni detentrici delle informazioni inerenti ai requisiti dei commissari, la verifica dei requisiti dei commissari estratti è effettuata con le modalità di cui all'art. 216, comma 12 del Codice dei contratti pubblici. Successivamente alla piena interazione le stazioni appaltanti verificano i requisiti di cui all'art. 77, comma 9 del Codice dei contratti pubblici, mentre l'Autorità verifica gli ulteriori requisiti di cui al paragrafo 3.1"*.

Lo "Sblocca Cantieri" è successivamente intervenuto sulla nomina della Commissione di gara nell'articolo 1, comma 1, lett. c) della L. n. 55/2019 che prevede la sospensione fino al 31 dicembre 2020 dell'obbligo di scegliere i Commissari tra gli esperti dall'Albo a gestione A.N.A.C. (art. 77, c. 3 e art. 78), *"fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante"*.

L'art. 8 comma 7 lett. a) della L. n. 120/2020 e s.m.i. aveva da ultimo prorogato la sospensione dell'articolo 77, comma 3 del Codice dei contratti fino al 30.06.2023 con il

risultato che sino a tale data è rinviata l'entrata in vigore dell'albo dei commissari di gara gestito dall'A.N.A.C.

Alla luce dell'attuale quadro normativo era quindi prolungata – sotto il profilo pratico - l'esperienza della individuazione/nomina dei Commissari secondo le modalità di cui all'art. 216, c. 12, Codice.

Il nuovo Codice dei Contratti (art. 93 del D.Lgs. n. 36/2023) non contiene alcun riferimento all' Albo e si privilegia il ricorso a Commissari interni.

Il Consiglio di Stato, III, sent. n. 4865/2019 ha chiarito che la norma codicistica (combinato disposto degli artt. 77 e 78, Codice) non deve essere interpretata letteralmente come necessità di un vero e proprio *“regolamento”* ma ciò che rileva, sotto il profilo sostanziale, è che la Commissione di gara risulti oggettivamente costituita secondo regole di trasparenza e competenza e che la Stazione appaltante dia adeguato conto, nella determina di nomina, delle motivazioni sottese alla nomina.

L'assenza di criteri previamente stabiliti (*“sebbene sia preferibile la previa incorporazione delle regole di procedure in un atto fonte della stazione appaltante”*) non determina mai, *ex se*, l'illegittimità della nomina della Commissione, poiché *“occorre dimostrare che, in concreto, siano totalmente mancate le condizioni di trasparenza e competenza”*.

Tar Abruzzo 6.3.2020 n. 119 si pone in linea con la precitata sentenza del Consiglio di Stato, all'uopo svolgendo alcune interessanti considerazioni ulteriori.

*In primis*, il TAR rileva – con la difesa erariale – come nel provvedimento di nomina trovino puntuale riscontro i principi enucleati dalla più recente giurisprudenza, secondo cui la previsione dell'art. 216, c. 12, Codice *“deve essere interpretata non in maniera meccanica e formalistica, ma sulla base di una valutazione finalistica della ratio ad essa sottesa: pertanto, ove i principi di competenza e trasparenza non siano in concreto vulnerati, l'eventuale omessa predeterminazione delle ridette regole costituisce un'inosservanza meramente formale, inidonea a ridondare in vizio di legittimità della nomina”* (T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 21 ottobre 2019, n. 625).

La sopracitata sentenza del Tar Abruzzo è utile anche per affrontare la questione della competenza dei componenti della Commissione di gara.

Il c. 1 dell'art. 77, Codice, stabilisce: *“Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ... la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto”*.

Il TAR rammenta che, per consolidata giurisprudenza, la legittima composizione della Commissione di gara presuppone la prevalente, seppur non esclusiva, presenza di membri esperti del settore oggetto dell'appalto, mentre il riferimento al *“settore”* cui afferisce l'oggetto del contratto significa che rileva la competenza per aree tematiche omogenee, anche se non per tutte e ciascuna delle materie rientranti nell'area tematica oggetto dell'appalto o

addirittura per i singoli e specifici aspetti presi in considerazione dalla legge di gara ai fini valutativi (*in senso conforme, per tutti: C.d.S., V, 18 giugno 2018, n. 3721*).

Nel caso di specie i *curricula* professionali dei Commissari, puntualmente prodotti dalla difesa del Comune, dimostravano in maniera incontrovertibile che si tratta di esperti nello specifico settore cui si riferisce l'appalto, avendo gli stessi una pluriennale, specifica esperienza.

La giurisprudenza, posta alla base della stessa decisione del TAR Abruzzo, ha infatti da tempo precisato che la competenza tecnica che deve essere posseduta dai membri della Commissione giudicatrice non debba essere desunta da uno specifico titolo di studio, potendo risultare anche da incarichi svolti e attività espletate: talché, la qualifica di "esperto", richiesta dall'art. 77, c. 1 non richiede necessariamente il possesso del diploma di laurea.

O, per meglio precisare: il possesso della laurea è un elemento astrattamente idoneo a garantire la competenza tecnica, ma ciò non esclude che la qualifica di esperto possa desumersi dai numerosi incarichi svolti, indicativi di una esperienza tecnica acquisita sul campo, nel concreto svolgimento dell'attività professionale (*in questo senso, cfr. C.d.S., VI, 2 febbraio 2015, n. 473*).

Il TAR conferma l'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui i requisiti di competenza dei Commissari di gara di cui all'art. 77, Codice vadano interpretati nel senso che la competenza ed esperienza richieste ai medesimi possano prescindere dal possesso di uno specifico titolo di studio e possano essere desunte dai *curricula* professionali dei medesimi (*ex plurimis, C.d.S., V, 18 luglio 2019, n. 5058*).

Si ribadisce la linea estensiva adottata dal Consiglio di Stato "*Nelle gare pubbliche da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione giudicatrice deve essere composta da esperti nell'area di attività in cui ricade il contratto, ma non necessariamente in tutte e ciascuna delle materie tecniche e scientifiche o addirittura nelle tematiche alle quali attengono i singoli e specifici aspetti presi in considerazione dalla lex specialis di gara ai fini valutativi; inoltre i dati in base ai quali ritenere presente un preparazione specifica dei componenti la commissione, possono essere legittimamente costituiti dal possesso del titolo di studio*" (*cfr. Consiglio di Stato Sez., IV 20 aprile 2016, n. 1556; 15 settembre 2015, n. 4316*).

Si cita da ultimo, a conferma pe completamente la recentissima Tar Brescia 22.10.2020, n. 716 "*Nello specifico, la composizione della commissione giudicatrice appare bilanciata, in quanto all'interno della stessa sono rappresentate tutte le competenze utili ai fini della gara (giuridiche, economiche, ingegneristiche). I profili curricolari dei commissari coprono, integrandosi e completandosi, l'intero spettro delle professionalità indispensabili per aggiudicare una concessione di questa complessità, dalla gestione della procedura di gara all'inquadramento giuridico ed economico, fino agli aspetti tecnici delle offerte. L'espressione dei punteggi, non sindacabile nel merito, è l'esito naturale dell'integrazione delle suddette professionalità, che erano chiamate a operare sinergicamente.*"

Con delibera n. 25 del 15 gennaio 2020, l'A.N.A.C. ha fornito delle indicazioni di carattere generale in ordine alla gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti

delle commissioni di gara (e di concorso), alla luce della giurisprudenza e dei propri pronunciamenti in materia.

Pur non disponendo di specifici poteri in materia, ma di mere funzioni collaborative all'operato dei RPCT, A.N.A.C. – a seguito di numerose richieste di parere – ha deciso di fornire nuove indicazioni, con lo scopo di garantire omogeneità di trattamento, tenuto conto che la valutazione dei singoli casi resta di competenza degli organi dell'amministrazione interessata.

La disciplina del conflitto è attualmente contenuta all'art. 93, comma 5, del D.lgs. 36/2023 secondo cui *“Non possono essere nominati commissari: a) coloro che nel biennio precedente all'indizione della procedura di aggiudicazione sono stati componenti di organi di indirizzo politico della stazione appaltante; b) coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale; c) coloro che si trovano in una situazione di conflitto di interessi con uno degli operatori economici partecipanti alla procedura; costituiscono situazioni di conflitto di interessi quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62”*.

I commissari sono obbligati a dichiarare, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000, l'inesistenza di tali cause di incompatibilità e di astensione, mentre le stazioni appaltanti sono tenute a verificare l'insussistenza di cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice prima del conferimento dell'incarico.

L'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2023, che reca la disciplina sul conflitto di interessi, al comma 1 dispone che *“si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione”*.

Anche sulla composizione delle commissioni di gara, si è più volte pronunciata la giurisprudenza amministrativa, evidenziando che la disciplina in materia mira a tutelare i principi di trasparenza e di imparzialità, al fine di scongiurare il verificarsi, nelle gare, di fenomeni distorsivi della par condicio e di una “sana” concorrenza tra gli operatori economici. In particolare, il giudice amministrativo ha avuto modo di chiarire che: allorquando venga accertata l'incompatibilità di un commissario dopo l'espletamento di alcune attività da parte della commissione di gara, occorre sostituire non soltanto il commissario incompatibile, ma anche tutti gli altri componenti della commissione (Consiglio di Stato, sez. III, 06.08.2018, n. 4830; sez. III, 07.11.2018, n. 6299); questo perché rischiano di venire travolti per illegittimità derivata tutti gli atti successivi della procedura di gara fino all'affidamento del servizio, non invece gli atti anteriori, anche in ossequio al principio generale per il quale l'invalidità ha effetti nei confronti degli atti a valle, non certo degli atti a monte; la rinnovazione delle

operazioni di gara non deve essere tanto radicale da incidere su tutti gli atti a monte, compreso il bando di gara, il disciplinare e tutti gli atti in base ai quali è stata indetta la gara, atteso che il vizio riscontrato riguarda esclusivamente la composizione della commissione, il che non incide affatto, né in senso logico né giuridico, sugli atti a monte del procedimento, non inficiandoli in alcun modo; qualsiasi situazione di conflitto di interessi deve essere accertata in concreto dalla stazione appaltante, che dovrà inoltre verificare che la stessa non sia "altrimenti risolvibile".

L'art. 42 definisce il conflitto di interessi rilevante e, a questi fini, lo estende alla fase di esecuzione dei contratti pubblici; l'ampia portata dell'art. 42 consente di ricomprendere nel suo ambito di applicazione tutti coloro che con qualsiasi modalità e anche senza intervenire nella procedura (predisponendone gli atti o facendo parte della commissione giudicatrice) siano in grado di influenzarne il risultato; quanto all'interesse rilevante per l'insorgenza del conflitto, la norma va intesa come operante indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio, per il solo pericolo di pregiudizio che la situazione conflittuale possa determinare, a salvaguardia della genuinità della gara da assicurare (non solo mediante gli obblighi di astensione espressamente previsti dal terzo comma, ma anche) attraverso la prescrizione del divieto di partecipazione (Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2017, n. 3415); quando la situazione di conflitto non sia altrimenti risolvibile, l'art. 80, comma 5, lett. d), del codice prevede, come extrema ratio, che sia l'operatore economico a sopportarne le conseguenze con l'esclusione dalla partecipazione alla procedura d'appalto.

Acqua Ingegneria S.r.l. come le società del gruppo, a partire dal 2022, ha attivato misure di informatizzazione delle procedure attraverso l'utilizzo del sistema regionale Sater, dapprima per le procedure sopra soglia e con successiva progressiva estensione al sottosoglia a partire dalle procedure di maggior rilevanza, valutando in ogni caso l'impatto sulle imprese offerenti della complessità introdotta, in particolare per le micro e piccole imprese.

Al riguardo si evidenzia che in particolare per le richieste di preventivo o comunque per le procedure sottosoglia comunitaria è possibile utilizzare un sistema semplificato interamente informatizzato, con richiesta, comunicazioni ed offerta trasmesse esclusivamente via PEC. Il sistema della PEC certifica tra l'altro l'apertura con attestazioni allegate ai verbali.

Il Tar Sardegna n. 101/2020 stabilisce che è legittimo l'uso della PEC, anche senza sistemi di cifratura, in caso di richieste di preventivo nell'ambito dell'affidamento diretto e di gara informale (la sentenza parla di procedura negoziata), citando anche a supporto una sentenza del Consiglio di Stato (n. 3287/2016) ed un parere di precontenzioso di A.N.A.C. (26.09.2019)

La sentenza TAR Friuli-Venezia Giulia Sez. I n. 229/2019 legittima l'uso della PEC pur sistemi di cifratura, per una procedura aperta.

### **7.2.3.2. Possibili eventi rischiosi**

Gli eventi rischiosi derivano dalla possibilità che i vari attori coinvolti (quali, ad esempio, responsabile del procedimento, commissione di gara, soggetti coinvolti nella verifica dei requisiti, etc.) manipolino le disposizioni che governano i processi sopra elencati al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara.

Si evidenziano a titolo di esempio:

- a) azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara;
- b) applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito;
- c) nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti;
- d) alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo.

Trattasi di eventi rischiosi che possono concretamente verificarsi, secondo un livello oggettivamente attenuato dal contesto delle procedure e delle misure applicate ordinariamente (per tutte le fattispecie sopraindicate, *impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: significativo - 6*).

### **7.2.3.3. Anomalie significative**

La determina A.N.A.C. n. 12/2015 individua, in relazione alla fase in esame, i seguenti elementi rivelatori di una non corretta gestione della procedura:

- a) l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante;
- b) l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando;
- c) il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte o la nomina di commissari esterni senza previa adeguata verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità);
- d) l'alto numero di concorrenti esclusi;
- e) la presenza di reclami o ricorsi da parte di offerenti esclusi;
- f) l'assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata;
- g) l'assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell'offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o l'accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata la fondatezza;
- h) la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.

La limitata rilevanza delle fattispecie a), c), f), g) appare di immediata evidenza per quanto sopra premesso.

Riguardo all'immotivata concessione di proroghe (fattispecie sub b), non risultano, agli atti aziendali, fattispecie rilevanti di tale tipologia.

Il numero di esclusioni (fattispecie sopra sub d) è scarsamente rilevante, non essendo comunque occorsa finora tale casistica.

Non sussistono finora casi documentati di ricorsi giurisdizionali o gerarchici, reclami, richieste di chiarimenti, accessi agli atti (fattispecie sopra sub e).

Non rileva al momento la casistica di gare/affidamenti aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida (fattispecie sub h).

#### **7.2.3.4. Indicatori**

Tra gli indicatori, per questa fase, la determina A.N.A.C. n. 12/2015 indica *“il conteggio del numero di procedure attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale per le quali è pervenuta una sola offerta. Se, infatti, per alcune tipologia di prodotti/servizi il numero degli offerenti è mediamente molto basso la presenza di un'unica offerta ricevuta può rappresentare un indice di procedure diseguate ad hoc con la specifica finalità di favorire un determinato operatore economico. Il numero di procedure con un solo offerente potrebbe essere rapportato al numero totale di procedure attivate dall'amministrazione nel periodo in esame.”* L'indicatore verrà considerato in sede di relazione annuale

Altro indicatore attivabile è il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate.

Gli indicatori vengono considerati in sede di verifica annuale e sono desumibili dalla relazione annuale del Dirigente Affari Generali inviate al RPCT entro il 31.03. dell'anno successivo a quello di riferimento

#### **7.2.3.5. Esempificazione di possibili misure**

Tra le possibili misure, ulteriori rispetto a quanto già previsto nell'ambito delle procedure aziendali soprarichiamate, si segnala:

- predisposizione di idonei e inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte, prevedendo, in specifico e in aggiunta alle procedure già in essere, che in caso di consegna a mano venga posto il visto di ricezione sia dell'addetta al protocollo elettronico aziendale sia del Dirigente ovvero di dipendente dallo stesso delegato e che le buste vengano scansionate fronte/retro con traccia di data e ora dell'inserimento;
- adozione di sistemi volti a garantire che tutta la documentazione di gara, fino alla scadenza del termine per presentare le offerte, sia posta su protocollo elettronico riservato, visibile unicamente a soggetti predeterminati. La misura è disposta per le procedure sottosoglia o comunque per quelle che non sono oggetto di integrale informatizzazione con il sistema Sater;

- acquisizione, in sede di gara, al protocollo informatico aziendale, con traccia di data e ora dell'inserimento, della documentazione contenuta nei vari plichi e siglata in ogni foglio da tutti i componenti la Commissione. La documentazione immediatamente dopo l'apertura dei plichi e la sottoscrizione da parte dei Commissari potrebbe essere salvata informaticamente su file che riporta data ed ora dell'ultima modifica (sia per garantire che la documentazione cartacea non possa venire manomessa sia a fronte di eventuale smarrimento nel tempo della documentazione cartacea). Tale misura risulta particolarmente importante qualora si tratti di procedure assegnate secondo il criterio dell'OEPV e, in particolare, con riferimento alla proposta tecnica, che viene gestita dai commissari in sedute non aperte al pubblico;
- estensione delle procedure di gara telematiche attraverso il sistema regionale Sater o, per procedure sottosoglia e di minore importo, comunque mediante procedure informatizzate (a es. tramite PEC), con progressiva sostituzione delle procedure "cartacee". All'interno della Relazione annua al RPCT (a partire dal 2022, entro il 31 marzo successivo all'annualità di riferimento), il Dirigente Affari Generali illustrerà lo stato di realizzazione dell'informatizzazione;
- tra le misure aggiuntive, si ritiene indispensabile prevedere la verifica periodica della puntuale applicazione della segregazione dell'accesso al protocollo elettronico riservato in merito alle procedure di gara in corso, esclusivamente da parte del Dirigente Affari Generali o del personale del Servizio Contratti individuato dal Responsabile medesimo. Detta verifica verrà riscontrata in sede della sopraccitata relazione annua del Dirigente Affari Generali.

## **7.2.4. Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto**

### **7.2.4.1 Processi e procedimenti rilevanti**

In questa fase i processi rilevanti, a titolo esemplificativo, sono:

- a) la verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto;
- b) l'effettuazione delle comunicazioni riguardanti i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni;
- c) la formalizzazione dell'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto.

Trattasi di passaggi procedurali che risultano regolamentati dalla normativa vigente.

La verifica dei requisiti - agli artt. 94 e seguenti del D.Lgs. n. 36/2023 - avviene mediante *check list* di controllo predeterminata (tra cui, in ogni caso: Durc, Certificato del Casellario Giudiziale, verifica del Casellario A.N.A.C., riscontro presso l'Agenzia Nazionale della Riscossione, dichiarazione di conto dedicato ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, adempimenti c.d. "antimafia", verifiche eventuali - anche legate alla particolarità dell'oggetto del contratto - in merito a precedenti esperienze contrattuali, adempimenti, bilanci, etc.), le

cui risultanze vengono, di norma, riportate nel contratto e la documentazione giustificativa viene posta agli atti aziendali (comprese le motivazioni di esclusione o di ammissione, in casi di non immediata interpretazione). Considerazioni analoghe valgono per gli adempimenti (termini e modalità) di cui sub b) e c) (art. 76 del D.Lgs. n. 50/2016).

#### **7.2.4.2. Possibili eventi rischiosi**

In questa fase, tenuto conto di quanto previsto dalla Determina A.N.A.C. n. 12/2015, gli eventi rischiosi possono consistere nella:

- a) alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti;
- b) possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria;
- c) possibile violazione delle regole poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi o non aggiudicatari.

Si evidenzia che l'utilizzo da parte della struttura aziendale preposta di *check list* predeterminate, sostanzialmente standardizzate e sempre riscontrabili, oltre all'imposizione di termini e modalità per le comunicazioni (e, nel caso, per le pubblicazioni) previste dalla normativa vigente, riducono oggettivamente il rischio (per tutte le fattispecie sopraindicate, *impatto: alto - 3; probabilità: improbabile: -1. Rischio: non significativo - 3*).

#### **7.2.4.3. Anomalie significative**

In relazione alla fase in esame, possono individuarsi come elementi rivelatori di un non corretto operato:

- a) la presenza di denunce o ricorsi da parte dei concorrenti ovvero dell'aggiudicatario che evidenzino una palese violazione di legge da parte della Società (sino ad oggi, non si registra casistica a riguardo);
- b) la mancata, inesatta, incompleta o intempestiva effettuazione delle comunicazioni inerenti ai mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni di cui all'art. 76 del Codice. Si tratta di adempimenti facilmente rilevabili;
- c) l'immotivato ritardo nella formalizzazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva e/o nella stipula del contratto, che possono indurre l'aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. Anche in tal caso la rilevazione non presenta particolari profili problematici, non risultando in ogni caso casistiche a riguardo, anche sulla base della documentazione agli atti aziendali.

#### **7.2.4.4. Indicatori**

L' indicatore utile in questa fase del processo attiene alla ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici.

L'Autorità suggerisce, in particolare, di calcolarlo valutando il *“rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame”*. Il criterio dovrà essere proporzionato al numero delle aggiudicazioni.

#### **7.2.4.5. Esempificazione di possibili misure**

Quale possibile misura, tenuto conto di quanto indicato nella Determina A.N.A.C. n. 12/2015, valutato il contesto aziendale e le misure già previste, si ritiene di indicare la predisposizione di apposita *check list* di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice. Per tutti gli affidamenti di valore superiore a euro 40.000,00, si darà riscontro nella relazione annuale: il Dirigente Affari Generali invierà al RPCT nell'ambito della relazione annuale (a partire dal 2022, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento) nota che evidenzia il rispetto di tali adempimenti e formalità.

Riguardo alla *“formalizzazione e pubblicazione da parte dei funzionari e dirigenti che hanno partecipato alla gestione della procedura di gara di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni”*, si evidenzia che i Commissari rilasciano tale dichiarazione in fase di insediamento (riportata nel verbale) e che il Responsabile del Procedimento rilascia tale dichiarazione, sulla base di quanto previsto al precedente paragrafo 2.2.5.

#### **7.2.5. Esecuzione del contratto**

##### **7.2.5.1. Processi e procedimenti rilevanti**

In questa fase, che è relativa al momento in cui l'esecutore pone in atto i mezzi e l'organizzazione necessaria a soddisfare il fabbisogno dell'amministrazione, secondo quanto specificamente richiesto in contratto, è indispensabile che la Società si doti di ogni strumento utile a verificare l'esatto adempimento. Attesa la particolare esposizione al rischio corruttivo, i processi che rilevano sono, a titolo esemplificativo, quelli di:

- a) approvazione delle modifiche del contratto originario. Le modifiche al contratto possono avere esclusivamente forma scritta e devono essere comunque accompagnate da adeguata motivazione, di norma in premessa alle appendici, salve

le modifiche relative a contratti di maggiore rilevanza che devono essere approvate, di norma, dall' Amministratore Unico;

- b) autorizzazione al subappalto. La normativa vigente stabilisce le fattispecie in cui il subappalto è ammissibile; Acqua Ingegneria S.r.l. fornisce all'appaltatore una *check list* degli adempimenti necessari per legittimare la richiesta di subappalto, in conformità alla normativa vigente;
- c) ammissione delle varianti. Le varianti sono ammissibili in casi tassativamente predeterminati dalla normativa vigente. Si richiama l'attenzione sull'obbligo di trasmissione ad A.N.A.C. delle varianti in corso d'opera entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante ex art.120 ultimo comma del D.Lgs. n. 36/2023 (*"15. Si osservano, in relazione alle modifiche del contratto, nonché in relazione alle varianti in corso d'opera, gli oneri di comunicazione e di trasmissione all'ANAC, a cura del RUP, individuati dall'allegato II.14. Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, esercita i poteri di cui all'articolo 222. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle modifiche e delle varianti in corso d'opera previsti dall'allegato II.14, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 222, comma 13"*);
- d) verifiche in corso di esecuzione. Fermo il rispetto di quanto disposto dalla vigente normativa, i contratti possono prevedere ulteriori disposizioni in merito;
- e) verifica delle disposizioni in materia di sicurezza, con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI). Trattasi di adempimenti di competenza della Direzione Lavori e del Coordinatore per la Sicurezza in sede di esecuzione, figure che, in ragione delle dimensioni e delle caratteristiche della struttura aziendale, saranno di norma esterne;
- f) apposizione di riserve;
- g) gestione delle controversie. Non risultano controversie in atto né in passato, che abbiano avuto rilevanza;
- h) effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione. I pagamenti sono disposti a seguito del completamento di una procedura che prevede stati d'avanzamento, certificato di pagamento, attestazioni di esecuzione da parte del Servizio interno interessato o da parte di tecnici esterni incaricati della contabilità. Per lavori o prestazioni di servizi continuative che prevedano i pagamenti in acconto e saldo relativi a contratti di valore superiore a euro 40.000,00, i dati relativi agli stati d'avanzamento sono in ogni caso pubblicizzati sul sito dell'Osservatorio Regionale dei Contratti - Sitar (dal 1.1.2024 viene attivata la BDNCP presso Anac per l'intero ciclo di vita dei contratti).

#### **7.2.5.2. Possibili eventi rischiosi**

La determina A.N.A.C. n. 12/2015 prevede, per questa fase, i seguenti principali eventi rischiosi:

- a) mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento dei lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto ovvero abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore (ad esempio, per consentirgli di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni o di dover partecipare ad una nuova gara). Il rischio è rilevante poiché, attualmente, la Società non è dotata di una struttura tecnica, ricorrendo conseguentemente a professionisti esterni (*impatto: alto - 3; probabilità: probabile - 3. Rischio: 9 - significativo*);
- b) approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'oneri (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.), introducendo elementi che, se previsti fin dall'inizio, avrebbero consentito un confronto concorrenziale più ampio. Il rischio appare non rilevante, poiché ogni modifica contrattuale deve essere apposta per iscritto e presuppone un'adeguata motivazione, anch'essa in forma scritta, oltre a coinvolgere necessariamente più figure aziendali (*impatto: alto - 3; probabilità: improbabile - 1. Rischio: 3 - non significativo*);
- c) con riferimento al subappalto, mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge, nonché mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore. Valgono a riguardo le considerazioni di cui alla precedente lettera a) (*impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo*);
- d) apposizione di riserve generiche a cui consegue una incontrollata lievitazione dei costi, ovvero ricorso ai sistemi alternativi di risoluzione delle controversie per favorire l'esecutore ovvero mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti. Il rischio appare di media rilevanza: pur essendo concreto, non risultano casistiche note agli atti aziendali (*impatto: alto - 3; probabilità: improbabile - 1. Rischio: 3 - non significativo*).

### **7.2.5.3. Anomalie significative**

I segnali d'allarme ai quali occorre prestare attenzione in questa fase, tenuto conto di quanto specificato dall'A.N.A.C. con la Determina n. 12/2015, sono i seguenti:

- a) motivazione illogica o incoerente del provvedimento di adozione di una variante, con specifico riferimento al requisito dell'imprevedibilità dell'evento che la giustifica, o mancata acquisizione, ove le modifiche apportate lo richiedano, dei necessari pareri e autorizzazioni ovvero esecuzione dei lavori in variante prima dell'approvazione della relativa perizia;
- b) concessione di proroghe dei termini di esecuzione;
- c) mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione all'A.N.A.C. delle varianti;

- d) presenza di contenzioso tra stazione appaltante e appaltatore derivante dalla necessità di modifica del progetto;
- e) assenza del Piano di Sicurezza e coordinamento;
- f) ammissione di riserve oltre l'importo consentito dalla legge;
- g) assenza di adeguata istruttoria dei soggetti responsabili che preceda la revisione del prezzo.

Si tratta di anomalie oggetto di attenzione.

#### **7.2.5.4. Indicatori**

In questa fase, vengono individuati come indicatori:

- a) il numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati da una medesima amministrazione in un determinato arco temporale. La presenza di un elevato numero di contratti aggiudicati e successivamente modificati per effetto di varianti dovrà essere attentamente analizzata, verificando le cause che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale;
- b) il rapporto, relativamente ad un predeterminato arco temporale, tra il numero di affidamenti interessati da proroghe e il numero complessivo di affidamenti. Alla luce dell'eccezionalità della proroga (normativamente non ammessa, se non in casi limitati, da motivare adeguatamente), un indicatore che evidenzia un elevato numero di contratti prorogati dovrà necessariamente condurre ad approfondite analisi sulle effettive ragioni della proroga nonché sui tempi di proroga.

#### **7.2.5.5. Esempificazione di possibili misure**

Si indicano di seguito possibili misure da adottare riferite a tale fase, tenendo conto anche di quanto previsto dalla determina A.N.A.C. n. 12/2015 e dello specifico contesto organizzativo aziendale:

- *check list* relativa alla verifica delle varianti e dei tempi di esecuzione, all'interno della Relazione annua del Dirigente Affari Generali e Contratti da trasmettersi al RPCT ( a partire dal 2022, entro il 31 marzo dell'annualità successiva a quella di riferimento), al fine di attivare specifiche misure di intervento in caso di eccessivo allungamento dei tempi rispetto al cronoprogramma;
- controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo. Le penali applicate saranno indicate nella relazione annuale del Dirigente Affari Generali;
- previsione di una documentazione interna con data certa, che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione

aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione e approvazione della variante), per importi di variante superiori a €. 20.000,00 secondo le modalità previste dalle disposizioni vigenti;

- all'interno della relazione annua del Servizio Affari Generali da inviare al RPCT, devono anche essere indicate le autorizzazioni ai subappalti rilasciate;
- audit a campione effettuati dal RPCT sulle varianti approvate e sul rispetto della tempistica di esecuzione (se la tempistica supera 1/3 del termine previsto per l'esecuzione del contratto, occorre fra l'altro procedere alla segnalazione all'A.N.A.C.

### **7.2.6. Rendicontazione del contratto**

#### **7.2.6.1. Processi e procedimenti rilevanti**

Nella fase di rendicontazione del contratto, momento nel quale la Società verifica la conformità o regolare esecuzione della prestazione richiesta ed effettua i pagamenti a favore dei soggetti esecutori, è importante mappare il procedimento di nomina del collaudatore (in caso non sia previsto il certificato di regolare esecuzione, di competenza del Direttore dei lavori), il procedimento di verifica della corretta esecuzione e per il rilascio del certificato di collaudo o di regolare esecuzione, del certificato di verifica di conformità, nonché le attività connesse alla rendicontazione dei lavori in economia da parte del responsabile del procedimento.

#### **7.2.6.2. Possibili eventi rischiosi**

In questa fase, i fenomeni corruttivi possono manifestarsi sia attraverso alterazioni o omissioni di attività di controllo, al fine di perseguire interessi privati e diversi da quelli della stazione appaltante, sia attraverso l'effettuazione di pagamenti ingiustificati o sottratti alla tracciabilità dei flussi finanziari.

Tra gli eventi rischiosi possono prevedersi:

- a) l'attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti. Il rischio appare di scarsa rilevanza nel contesto aziendale, poiché la scelta del collaudatore esterno viene di norma effettuata a seguito di interpellanti formali multipli di professionisti inseriti nello specifico Albo ad accesso continuo esterno, di norma con valutazione del prezzo più basso (*impatto: alto - 3; probabilità: improbabile - 1. Rischio: 3 - non significativo*);
- b) il rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici. Poiché attualmente la Società è priva di una struttura tecnica aziendale, la certificazione può essere emessa solo da un professionista esterno e il rischio risulta pertanto rilevante (*impatto: alto - 3; probabilità: probabile - 3. Rischio: 9 - significativo*);
- c) la mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera. Valgono le stesse considerazioni di cui alla lett. b) (*impatto: alto - 3; probabilità: probabile - 3. Rischio: significativo - 9*).

### **7.2.6.3. Anomalie significative**

Possono considerarsi rivelatori di un'inadeguata rendicontazione:

- a) il mancato invio di informazioni al responsabile del procedimento (verbali di visita, informazioni in merito alle cause del protrarsi dei tempi previsti per il collaudo);
- b) l'emissione di un certificato di regolare esecuzione relativo a prestazioni non effettivamente eseguite;
- c) la mancata acquisizione del CIG in relazione al lotto o all'affidamento specifico ovvero la sua mancata indicazione negli strumenti di pagamento. Tale anomalia appare scarsamente probabile, in considerazione dell'accentramento dell'acquisizione dei CIG all'interno del Servizio Affari Generali e della verifica della indicazione del CIG sulla fattura da parte di altro Servizio aziendale (Servizio Contabile Amministrativo).

### **7.2.6.4. Indicatori**

Tra gli indicatori relativi a questa fase si considerano:

- a) scostamento medio dei costi, calcolato mediante il rapporto tra gli scostamenti di costo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi;
- b) scostamento medio dei tempi di esecuzione degli affidamenti, rapportando gli scostamenti di tempo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi.

Si tratta di indicatori non funzionali e comunque non applicabili

### **7.2.6.5. Esempificazione di possibili misure**

Si ritiene di potere individuare come possibile misura la predisposizione di un report periodico all'interno della Relazione annua del Dirigente Affari Generali da trasmettersi al RPCT (a partire dal 2022, entro il 31 marzo dell'annualità successiva a quella di riferimento), relativo agli scostamenti di costo e tempi di esecuzione di contratti aventi valore superiore a euro 40.000,00.

## **7.3. Affidamento di incarichi**

### **7.3.1. Gli incarichi legali alla luce del nuovo Codice dei Contratti**

Il nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 36/2023 e s.m.i.), confermando quanto previsto dal precedente Codice, qualifica tutte le prestazioni di "servizi legali" come "appalti di servizi", al

di là della loro diversa configurazione contrattuale tipizzata prevista dal Codice Civile (appalto di servizi; contratto di opera intellettuale).

In particolare, sono individuate due tipologie di servizi:

a) appalti di servizi legali espressamente “esclusi” dall’applicazione del Codice dei Contratti, individuati all’art. 56 1° comma lett. h) del D.Lgs. n. 36/2023:

*h) concernenti uno qualsiasi dei seguenti servizi legali:*

*1) rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31:*

*1.1) in un arbitrato o in una conciliazione tenuti in uno Stato membro dell'Unione europea, un Paese terzo o dinanzi a un'istanza arbitrale o conciliativa internazionale;*

*1.2) in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro dell'Unione europea o un Paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali;*

*2) consulenza legale fornita in preparazione di uno dei procedimenti di cui al punto 1), o qualora vi sia un indizio concreto e una probabilità elevata che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto del procedimento, sempre che la consulenza sia fornita da un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31;*

*3) servizi di certificazione e autenticazione di documenti che devono essere prestati da notai;*

*4) servizi legali prestati da fiduciari o tutori designati o altri servizi legali i cui fornitori sono designati da un organo giurisdizionale dello Stato o sono designati per legge per svolgere specifici compiti sotto la vigilanza di detti organi giurisdizionali;*

*5) altri servizi legali che sono connessi, anche occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri;*

b) appalti di servizi legali, che non rientrano nelle fattispecie dei servizi legali “esclusi” dall’applicazione del Codice dei Contratti ai sensi dell’art. 56 1° comma lett. h) del medesimo Decreto Legislativo.

L’attuazione sul piano pratico della normativa ha incontrato difficoltà interpretative soprattutto connesse all’attività di rappresentanza in giudizio normata dall’art. 56 1° comma lett. h) (art. 7 1° comma lett. d del precedente Codice).

### 7.3.1. 2. La posizione di A.N.A.C.

L'Autorità in data 10 aprile 2017 ha reso disponibili, in consultazione, le Linee Guida in materia di "affidamento dei servizi legali", adottate ai sensi dell'art. 213, comma 2, D.Lgs. 50/2016.

In tale documento l'A.N.A.C., in particolare, anzitutto rileva il superamento della precedente distinzione tra "contratto d'opera intellettuale" e "contratto d'appalto", alla luce dell'evoluzione della normativa comunitaria; inoltre, richiamando il Consiglio di Stato, evidenzia come la nozione comunitaria di "appalto" sia molto lata e più ampia della nozione italiana, come desunta dal codice civile, potendo ricomprendere pertanto ogni tipologia di "servizi legali": *"Su questa scia il legislatore europeo ha ricondotto ogni attività professionale legale in favore delle pubbliche amministrazioni nel concetto generale di appalto di servizio legale, non operando alcuna distinzione tra incarico singolo e occasionale, eseguito dal professionista con lavoro prevalentemente proprio (senza una necessaria organizzazione) e incarico di assistenza e consulenza giuridica eseguita con organizzazione di mezzi e personale. [...] Indipendentemente dalla qualificazione civilistica del contratto di affidamento dell'incarico per la prestazione di servizi legali (attribuibile in base alle categorie giuridiche interne: prestazione d'opera intellettuale o appalto di servizi), è possibile ritenere che, ai fini della disciplina dettata dal Codice, l'affidamento di tale incarico deve essere ricondotto alla categoria degli appalti di servizi e, a seconda della tipologia di incarico, lo stesso dovrà essere inquadrato nell'elenco di cui all'art. 17 oppure nella categoria residuale di cui all'Allegato IX. La distinzione è, quindi, basata sulla tipologia di attività svolta."*

Riguardo alle modalità di affidamento, A.N.A.C. opera una sostanziale equiparazione tra le fattispecie, in considerazione del loro inquadramento tra gli "appalti di servizi legali", ritenendo di non differenziare i servizi legali esclusi ex art. 17, comma 1, lett. d), D.Lgs. 50/2016.

A) Servizi legali esclusi ex art. 17 comma 1 lett. d) del D.Lgs. n. 50/2016 (ora art. 56 1 comma lett. h del D.Lgs. n. 36/2023).

Con riferimento agli specifici servizi legali esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione del Codice ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. d), l'Autorità *"rileva quanto disposto dall'art. 4 del Codice, secondo cui «L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica». Il vincolo teleologico che caratterizza l'autonomia negoziale delle pubbliche amministrazioni impone che anche i contratti pubblici esentati dal puntuale rispetto delle procedure previste dal Codice non possano essere affidati come se si trattasse di un incarico intuitu personae, in cui è sufficiente dimostrare il rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, dovendo invece seguire alcune regole minime, espresse dai principi generali individuati al richiamato art. 4, discendenti dal TFUE, che devono presiedere all'affidamento."*

*“... Anche per l'affidamento dei servizi legali di cui all'art. 17 del Codice (così come per i contratti sotto soglia di cui all'art. 36, comma 2, gli operatori economici a cui richiedere preventivi per una valutazione comparativa possono essere selezionati da elenchi previamente costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta oggetto di adeguata pubblicità e pubblicati sul proprio sito istituzionale, così da restringere tra essi il confronto concorrenziale al momento dell'affidamento. In tal caso è necessario pubblicare sul sito istituzionale dell'amministrazione un avviso indicativo finalizzato a sollecitare manifestazioni di interesse per essere inseriti in un elenco di professionisti, eventualmente suddiviso per settore di competenza. L'avviso indica i requisiti richiesti per l'iscrizione e le eventuali categorie e fasce di importo in cui l'amministrazione intende suddividere l'elenco. La selezione dall'elenco degli operatori qualificati avviene sulla base di criteri non discriminatori e nel rispetto del principio di rotazione, onde evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese e favorire la distribuzione tra gli operatori economici delle opportunità di essere affidatari di un contratto pubblico. Nell'ipotesi di costituzioni in giudizio impellenti e non conciliabili con i tempi sia pur stretti e semplificati richiesti dall'attuazione dei principi in argomento, è da considerarsi ammissibile un'estrazione a sorte dall'elenco o una scelta diretta, ma motivata. L'iscrizione dei soggetti interessati provvisti dei requisiti richiesti deve essere consentita senza limitazioni né temporali, né quantitative. Qualora ciò fosse ritenuto non attuabile per esigenze gestionali non superabili attraverso opportune misure organizzative, la scelta di prevedere determinate finestre temporali entro le quali è possibile presentare la richiesta di iscrizione deve essere compensata con una maggiore frequenza di tali finestre. Anche l'eventuale previsione di un numero massimo di iscritti (misura non solo di fatto limitativa della concorrenza ma tendenzialmente anche contraria all'interesse dell'amministrazione che dovrebbe tendere a disporre della platea più ampia possibile di soggetti qualificati tra cui selezionare gli affidatari del servizio) deve garantire comunque un numero di candidati iscritti nell'elenco idoneo a garantire una sufficiente concorrenza.”*

B) Servizi legali ex allegato IX del precedente Codice (servizi legali al di fuori dell'art. 17 1° comma lett. d del D.Lgs. n. 50/2026, ora art. 56 1° comma del D.Lgs. n. 36/2023)

Per quanto attiene inoltre i servizi legali previsti dall'allegato IX, l'Autorità precisa che *“Al di sotto delle soglie di cui all'articolo 35, comma 1, lett. d) e comma 2, lett. c) del Codice – rispettivamente, euro 750.000 nei settori ordinari ed euro 1.000.000 nei settori speciali - i servizi legali di cui all'Allegato IX devono essere affidati secondo quanto previsto per gli affidamenti sottosoglia dalle disposizioni codicistiche e dalle Linee Guida della scrivente Autorità n. 4, approvate con Delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, recanti “Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici.” Al superamento delle predette soglie si applica la disciplina codicistica e, in particolare, le previsioni speciali previste dagli artt. 140, per i settori speciali, e 142 per i settori ordinari che dettano un regime pubblicitario alleggerito. Eccezion fatta per il predetto regime pubblicitario differenziato, trova applicazione la disciplina codicistica generale.”*

A.N.A.C. precisa che si tratta di categoria residuale, che ricomprende tutte le fattispecie di servizi legali non comprese tra i contratti esclusi ex art. 17, comma 1, lett. d (riservate ad avvocati o notai). Si tratta di quei servizi *“che si realizzano prevalentemente mediante la produzione di pareri e di atti di assistenza legale non connessa alla difesa in giudizio. Si tratta, quindi, di attività stragiudiziale non riservata agli avvocati iscritti all’Albo ai sensi del richiamato art. 2, comma 6, della L. n. 247/2012, ma che può essere svolta da altre categorie professionali dotate di formazione equivalente (consulenti del lavoro, commercialisti, etc.)”*.

Riguardo al criterio di aggiudicazione, A.N.A.C. ritiene che *“i servizi legali non rientrano nelle fattispecie individuate dall’art. 95, comma 4, del Codice per le quali è consentito l’utilizzo del criterio del minor prezzo. Invero, trattandosi di servizi di natura intellettuale per essi è espressamente previsto dall’art. 95, comma 3, lett. b), del Codice l’obbligo di utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo nel caso di servizi di importo superiore a 40.000.”*

*“Pertanto, il criterio del minor prezzo può essere utilizzato solo per gli affidamenti di contratti di importo inferiore a 40.000 euro. Al riguardo, giova evidenziare che la natura dei servizi in questione e l’importanza degli interessi alla cui tutela è preposta l’attività difensiva suggeriscono, anche per gli affidamenti di minor valore, l’utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo, che consente di selezionare il professionista cui affidare l’espletamento dei servizi legali richiesti attraverso sub-criteri tali da valorizzare la qualità del professionista, sulla base di credenziali di esperienza e di competenza.”*

### **7.3.1.3. La posizione della Corte dei Conti**

La Corte dei Conti, Sez. Controllo Emilia – Romagna, n. 175/2017 (nello stesso senso anche del. 153/2017), conferma l’interpretazione dell’Autorità, prendendo atto che il mutato quadro normativo deve portare a riconsiderare i servizi legali non più nell’ambito dei contratti d’opera intellettuale, ma in quelli di appalto di servizi.

Sulla base di tale premessa, la Corte ritiene in ogni caso confermata l’impossibilità della scelta “fiduciaria”, giacché *“l’affidamento dello stesso deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, proporzionalità e pubblicità. [...] Anche dopo l’emanazione del nuovo codice dei contratti pubblici, l’ente deve preliminarmente operare una ricognizione interna finalizzata ad accertare l’impossibilità, da parte del personale, a svolgere l’incarico (così, da ultima, questa Sezione con la citata deliberazione n. 66/2016). [...] Sulle richiamate novità normative l’A.N.A.C., con delibera n. 1158/2016 ha evidenziato, operando una specificazione condivisa da questa Sezione, che nell’affidamento di un patrocinio legale le amministrazioni possono attuare i principi di cui all’art. 4 del codice dei contratti pubblici applicando sistemi di qualificazione, ovvero la redazione di un elenco di operatori qualificati, mediante una procedura trasparente e aperta, oggetto di adeguata pubblicità, dal quale selezionare, su una base non discriminatoria, gli operatori che saranno invitati a presentare offerte.*

*Quanto sopra deve avvenire sulla base di un principio di rotazione, applicato tenendo conto, nella individuazione della “rosa” dei soggetti selezionati, dell'importanza della causa e del compenso prevedibile. È altresì utile precisare che detti elenchi di operatori qualificati possono essere articolati in diversi settori di competenza e che non sarebbe comunque legittimo prevedere un numero massimo di iscritti.*

*Qualora vi siano ragioni di urgenza, motivate e non derivanti da un'inerzia dell'Ente conferente, tali da non consentire l'espletamento di una procedura comparativa, le amministrazioni possono prevedere che si proceda all'affidamento diretto degli incarichi dettagliatamente motivato, sulla base di un criterio di rotazione (ove siano stati istituiti elenchi di operatori qualificati, l'affidatario dev'essere individuato tra gli avvocati iscritti in detti elenchi).”*

### **7.3. 1.4. La posizione del Consiglio di Stato**

Le sopra menzionate interpretazioni sembrano in qualche modo essere messe in discussione dal Consiglio di Stato che, con parere n. 2109/2017 del 06/10/2017 in merito alla proposta di Linee Guida A.N.A.C., ha sottolineato che *“Vero è che [...] per espressa indicazione del codice dei contratti pubblici, i servizi legali di cui all'art. 17, comma 1, lett. d) sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del codice, anche in ragione di una rilevante – anche se non esclusiva – componente fiduciaria delle scelte, che pure deve essere tenuta in considerazione”*. È stata infatti rilevata l'esigenza verificare accuratamente la compatibilità di una regolazione particolarmente stringente e dettagliata con il c.d. divieto di *gold plating*, cioè del divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire. Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato ha sospeso l'espressione del proprio parere, invitando l'A.N.A.C. a sollecitare il parere del CNF, del Ministero della Giustizia, del MIT e del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **7.3.1.5. La posizione del Consiglio Nazionale Forense**

Il Consiglio Nazionale Forense in data 15/12/2017 ha contestato la posizione assunta da A.N.A.C., motivando che gli affidamenti di cui all'art. 17, comma 1, lett. d) restano caratterizzati imprescindibilmente dall'*“intuitus personae”*, in forza del quale non appare coerente - citando al riguardo il contesto comunitario e precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato - l'obbligo di svolgere un *“procedimento di gara”* (*“imperniato sul principio di par condicio dei partecipanti, nel quale si prevede la pubblicazione di un bando/avviso ad offrire, una verifica dei requisiti di partecipazione previsti dall'art. 80 del D.Lgs. n. 50 del 2016 ed un giudizio di terzietà portato a compimento dalla stazione appaltante mediante la valutazione comparativa delle offerte”*). Si ritiene comunque necessaria una valutazione comparativa, in particolare sulla base dei curricula, nel rispetto dei principi generali che devono guidare l'attività amministrativa: *“Il fatto che non sia imposta una gara come modello*

*di scelta dell'avvocato non esclude ovviamente che la P.A. debba fare una scelta oculata, in linea ad esempio con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, e dandone conto con apposita motivazione. L'acquisizione del curriculum dell'avvocato e l'indicazione del perché ad esso ci si rivolge sono peraltro anche presidi di trasparenza amministrativa, per certi aspetti persino superiori a quelli assicurati dalla gara, per quanto semplificata essa sia. Non si vede perché, dunque, i "principi" richiamati dall'art. 4 debbano essere una cosa diversa, al punto da stilare un modello di gara non esente da complicazioni".*

Il CFN conclude pertanto che *"In conformità alle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE ed alla disciplina contenuta del D.Lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50, i servizi legali elencati all'art. 17, comma 1, lett. d), del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016 possono essere affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici in via diretta, secondo l'intuitus personae e su base fiduciaria, e nel rispetto dei principi generali che sempre guidano l'azione amministrativa, mentre gli altri servizi legali, ai sensi del combinato disposto dell'allegato IX del Codice e degli artt. 140 e ss., devono essere affidati mediante un procedimento comparativo di evidenza pubblica semplificato nei termini e secondo i presupposti identificati da tali ultime disposizioni".*

#### **7.3.1.6. Evoluzioni successive.**

A.N.A.C. ha rivisto le Linee Guida n. 12 (delibera A.N.A.C. 24 ottobre 2018, n. 907) aderendo integralmente all'impostazione del Consiglio di Stato di cui al parere n. 2017 del 3 agosto 2018.

L'incarico conferito ad hoc non viene attratto nello schema dell'"appalto", ma costituisce un contratto d'opera professionale, consistendo nella trattazione della singola controversia o questione, ed è sottoposto al regime di cui all'articolo 17 (contratti esclusi ma "non estranei" al Codice). L'affidamento dei servizi legali costituisce appalto, con conseguente applicabilità dell'allegato IX e degli articoli 140 e seguenti del Codice dei contratti pubblici, qualora la stazione appaltante affidi la gestione del contenzioso in modo continuativo o periodico al fornitore nell'unità di tempo considerata.

L'incarico viene affidato nel rispetto dei principi di cui all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici. In tale ipotesi, specifica A.N.A.C., *"si configura la tipologia contrattuale del contratto d'opera intellettuale, di cui agli articoli 2229 e seguenti del codice civile e non assumono rilevanza, ai fini della disciplina applicabile alla procedura di selezione, il valore economico del contratto e l'eventuale superamento della soglia di rilevanza comunitaria".*

L'affidamento dei relativi contratti pubblici avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità.

Nel dettagliare tali principi A.N.A.C. chiarisce che il principio del risparmio di spesa non deve essere considerato esiziale, a causa della delicatezza di tali incarichi.

Come best practice, A.N.A.C. conferma la formazione di elenchi di professionisti, eventualmente suddivisi per settore di competenza, costituiti secondo una procedura trasparente e aperta, pubblicati sul proprio sito istituzionale.

Si introduce una scelta caratterizzata da opportuna discrezionalità, senza determinare parametri rigidi, tenendo conto delle osservazioni in particolare degli Ordini professionali. La selezione dall'elenco degli operatori qualificati tra cui svolgere la valutazione comparativa

avviene sulla base di criteri non discriminatori, che tengano conto: a) dell'esperienza e della competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione; b) della pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione; c) del costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali. La stazione appaltante motiva la scelta del professionista inserito nell'elenco, esplicitando con chiarezza le ragioni sottese.

All'interno dell'elenco la scelta dovrà essere effettuata tenendo conto delle specificità dei professionisti rispetto all'incarico, ma con una logica di equa ripartizione degli incarichi onde evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcuni professionisti, ferma restando la necessità che il profilo selezionato sia adeguato all'oggetto e alla competenza professionale richiesta per lo svolgimento dell'incarico da affidare. In relazione all'affidamento di incarichi di minore rilevanza, ad esempio perché seriali o di importo contenuto, è possibile utilizzare il criterio della rotazione (casistica già di fatto contemplata nella fattispecie di affidamento diretto prevista all'art. 2.1.8. lett. B n. 1 del vigente Regolamento Contratti, nella versione approvata dall' Amministratore Unico in data 27/02/2018).

L'affidamento diretto a un professionista determinato di uno dei servizi legali di cui all'articolo 17, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici è possibile, nel rispetto dei principi recati dall'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici, solo in presenza di specifiche ragioni logico-motivazionali. Nei casi di consequenzialità tra incarichi (come in occasione dei diversi gradi di giudizio) o di complementarità con altri incarichi attinenti alla medesima materia oggetto del servizio legale in affidamento, che siano stati positivamente conclusi, l'affidamento diretto al medesimo professionista può rispondere ai principi di efficienza ed efficacia e, quindi, al migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico. L'affidamento diretto può ritenersi inoltre conforme ai principi di cui all'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici in caso di assoluta particolarità della controversia ovvero della consulenza, ad esempio per la novità del thema decidendum o comunque della questione trattata, tale da giustificare l'affidamento al soggetto individuato dalla stazione appaltante. Ulteriore fattispecie legittimante l'affidamento diretto è l'urgenza. Si tratta del resto della casistica di fatto integrale di affidamento diretto prevista all'art. 2.1.8. lett. B) n. 2 del vigente Regolamento Contratti, nella versione approvata dall' Amministratore Unico in data 27/02/2018.

In sostanza la versione definitiva delle Linee A.N.A.C. n. 12 è importante non tanto per la loro valenza di atto meramente amministrativo, ma per avere ripreso integralmente il contenuto del parere del Consiglio di Stato. La disciplina adottata da Acqua Ingegneria S.r.l. in via di autolimitazione appare pienamente coerente e non necessita che di meri adattamenti. In particolare, avere reintrodotta il contratto di opera intellettuale (e non l'appalto) per gli incarichi di cui all'art. 17 comma 1 lett. d) del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. semmai si pone su una linea di maggiore discrezionalità nell'affidamento per tali fattispecie.

### 7.3.1.7. La regolamentazione di Acqua Ingegneria S.r.l.

Il venire meno dell'obbligo di adozione di uno specifico regolamento per il conferimento di incarichi di consulenza per le società a controllo pubblico a seguito dell'abrogazione a opera dal D.Lgs. n. 175/2016 dell'art. 18, comma 2, della L. n. 133/2008 e dell'art. 3 bis, comma 6, del D.L. 138/2011 convertito con modificazioni della L. n. 148/2011, ha determinato l'adozione da parte di Acqua Ingegneria S.r.l. di un regolamento per il conferimento di contratti di assistenza e consulenza legale, in via di auto-vincolo.

Acqua Ingegneria S.r.l. aderisce all' "*Albo dei prestatori di servizi legali*" istituito dal socio Ravenna Holding S.p.A., secondo quanto previsto dal Disciplinare istitutivo dell'Albo e dai regolamenti della società.

È prevista l'estensione diretta della normativa sugli appalti di servizi agli appalti di servizi legali non rientranti nelle fattispecie di cui all'art. 56 1° comma lett. h del Decreto) e in via di ulteriore autolimitazione per gli appalti di servizi legali esclusi dall'applicazione del Codice dei Contratti (art. 56 1° comma lett. h citato).

Secondo il medesimo schema già in essere per l'Albo fornitori/prestatori di servizi, Ravenna Holding S.p.A. ha istituito dal 2018 un "*Albo dei prestatori di servizi legali*" della società medesima per l'affidamento di prestazioni di servizi legali a favore di Ravenna Holding S.p.a. e delle società dalla stessa controllate per affidamenti di importo unitario (singolo affidamento) fino alle soglie dell'affidamento diretto previste dalla normativa vigente, oltre Iva e contributo previdenziale, secondo quanto normato dal Disciplinare istitutivo dell'Albo e dal regolamento delle singole società.

Ravenna Holding S.p.A. gestisce con la propria struttura l'Albo per sé e per le società interessate (tra cui Acqua Ingegneria S.r.l.) secondo quanto regolato dal Disciplinare.

La società capogruppo e le società collegate potranno accedere all'Albo in riferimento alle fattispecie contrattuali richieste, operando sulla base della propria autonoma capacità negoziale e quindi sotto la propria esclusiva responsabilità.

La formazione dell'Albo avviene previa pubblicazione, per tutto il periodo di vigenza dell'Albo del Disciplinare sulla piattaforma informatizzata, oltre sito internet di Ravenna Holding S.p.A. (con link di richiamo nei siti internet delle altre società del gruppo). Eventuali integrazioni o modifiche del disciplinare, o comunque comunicazioni di carattere generale, verranno pubblicate esclusivamente sulla piattaforma informatizzata e sul internet di Ravenna Holding S.p.A.

Acqua Ingegneria S.r.l. potrà procedere agli affidamenti secondo le seguenti modalità previste dal regolamento aziendale (modalità parzialmente aggiornate in sede di recente modifica del regolamento):

*"2.2.3. Acqua Ingegneria S.r.l. potrà procedere agli affidamenti secondo le seguenti modalità:*

- A) *interpello multiplo: affidamento diretto mediante sondaggio di mercato secondo quanto previsto all'art. 1.3.3. comma 3 lett. b);*
- B) *potranno essere comunque affidati direttamente, senza consultazione di altri professionisti;*

- 1) *in coerenza con quanto previsto per gli appalti di servizi ai sensi dell'art. 1.3.3. comma 3 lett. a) del vigente regolamento contratti aziendale, entro il limite massimo di €. 10.000,00 (diconsi diecimila), oltre Iva e contributo previdenziale, potendo Acqua Ingegneria S.r.l. individuare il professionista all'interno dell'elenco della specifica categoria (con sintetica motivazione interna della scelta). Acqua Ingegneria S.r.l. si riserva in ogni caso altresì a sua discrezione di esperire interpellì, anche in forma semplificata. La rotazione non trova comunque applicazione per importi inferiori al €. 5.000,00 imponibile.*
- 2) *entro le soglie di dell'affidamento diretto di cui all'art. 1.3.3. comma 3 lett b) (pur applicato in via di autolimitazione per le fattispecie di cui all'art. 56 1° comma lett. h del D.Lgs. n. 36/2023):*
  - a) *prestazioni di particolare complessità per cui si ritenga necessaria comprovata esperienza universitaria o simile (attestata dalla titolarità di incarichi di docenza o comunque di studio, ricerca o consulenza presso università, coerenti con l'oggetto dell'incarico in affidamento) o altamente qualificata per prestazioni specialistiche non comparabili (in quanto strettamente connesse alle abilità del prestatore d'opera o a sue particolari elaborazioni o interpretazioni o a specifiche esperienze acquisite), scelti dalla società a seguito di valutazione dei professionisti presenti nell'Albo o, ove non ve ne siano disponibili, anche non presenti (purché facciano richiesta di iscrizione contestualmente all'affidamento);*
  - b) *attività residuali o complementari, non comprese nell'incarico principale già conferito, che per motivi sopravvenuti siano diventate necessarie per l'utile svolgimento dell'incarico stesso;*
  - c) *urgenza improcrastinabile, dovuta a cause indipendenti dalla società, tali da compromettere o comunque limitare significativamente l'attività aziendale, in modo da non consentire utilmente l'esperimento di procedure comparative di selezione;*
  - d) *coerentemente con quanto disposto dall'art. 1.3.5. del regolamento, in caso di prestazioni necessarie ad assicurare il regolare espletamento dei servizi e delle funzioni della società che per la loro natura non possano essere tempestivamente programmate e previamente disposte con procedure ordinarie o per le loro peculiarità/specializzazioni richieste con valutazione di opportunità in rapporto alle esigenze gestionali aziendali o per particolari casistiche adeguatamente motivate (data la natura residuale di tali spese e le caratteristiche vincolanti si omette un elenco che sarebbe del resto meramente esemplificativo).*

*Nella fattispecie sub. B) n. 2 lett. a), qualora sia ritenuto compatibile da Acqua Ingegneria S.r.l. con le esigenze aziendali e si ritenessero sussistere più professionisti interpellabili, l'affidamento diretto potrà essere preceduto da eventuale richiesta di preventivo, anche informale e con modalità diverse da quelle indicate al paragrafo A.*

*Dovranno essere in ogni caso comunque garantiti e verificati i principi di congruità ed economicità.*

*L'affidamento per le fattispecie di cui al presente capoverso B) n. 2 deve essere approvato dall' Amministratore Unico, con adeguata motivazione scritta.*

*2.2.4. Per le ulteriori fattispecie si applica quanto previsto al punto 1.3.3. comma 3 lett. c), d), e).*

*2.2.5. Per quanto sopra non specificato, si applica, laddove compatibile, la normativa in*

*materia di appalti di servizi prevista dal D. Lgs. n. 36/2023 e quella prevista per gli stessi servizi dal presente regolamento.”*

Considerando l'assimilazione agli “*appalti di servizi*” si rinvia, per quanto compatibile, all'analisi per le fasi della procedura indicate per l'“*Area: affidamento di lavori, servizi e forniture*” riguardo agli affidamenti regolati dalla normativa contrattualistica pubblica.

Alla luce della regolamentazione aziendale e delle verifiche effettuate, la valutazione del rischio appare complessivamente contenuta (*impatto: alto 3; probabilità: poco probabile 2. Valore rischio: 6 significativo*).

### **7.3.2. Affidamento di servizi professionali e tecnici**

Acqua Ingegneria S.r.l. istituisce e gestisce l'“*Albo dei prestatori di servizi di ingegneria e architettura*” della società medesima riservato agli specifici operatori economici per l'affidamento di prestazioni di servizi di ingegneria e architettura a favore di Acqua Ingegneria S.r.l. per affidamenti di importo unitario (singolo affidamento) non superiore alle soglie dell'affidamento diretto ai sensi della normativa vigente, secondo quanto normato dal Disciplinare istitutivo dell'Albo e dal presente regolamento.

La formazione dell'Albo avviene previa pubblicazione, per tutto il periodo di vigenza dell'Albo del Disciplinare sul sito internet di Acqua Ingegneria S.r.l. (con link di richiamo nei siti internet delle altre società del gruppo).

Eventuali integrazioni o modifiche del disciplinare, o comunque comunicazioni di carattere generale, verranno pubblicate esclusivamente sul medesimo sito internet.

Il paragrafo 2.3.2. del regolamento prevede che gli incarichi relativi a servizi professionali e tecnici siano affidati, “*fermo restando la necessaria qualificazione della società come stazione appaltante nelle fattispecie indicate alle lett. c) e d)*”, in rapporto all'onorario come segue:

- a) importo inferiore a euro 10.000,00, oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 1.3.3., comma 3, lett. a);*
- b) importo pari o superiore a € 10.000,00 e inferiore a euro 140.000,00, oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 1.3.3., comma 3, lett. b);*
- c) importo pari o superiore a euro 140.000,00 oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 1.3.3., comma 2, lett. c) (o, nel caso, articolo 1.3.3., comma 3, lett. d);*
- d) importo pari o superiore alla soglia comunitaria, oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 1.3.3., comma 3, lett. e).”*

Ai sensi dell'art. 2.3.3 del regolamento, per la scelta dei prestatori di servizi da invitare ai singoli procedimenti, Acqua Ingegneria S.r.l. individua “*i prestatori di servizi da interpellare, in relazione alla categoria di specializzazione, secondo un criterio di rotazione, richiamando per*

*quanto compatibili le previsioni del precedente articolo 1.3.2. (ferma restando l'inapplicabilità della rotazione fino ad importo di €. 5.000,00 imponibile).*

Resta ferma la facoltà per la Società, qualora si tratti di un particolare oggetto della prestazione o della specializzazione richiesta che non renda possibile o opportuna l'utilizzazione dell'Albo in tutto o in parte, di invitare o interpellare anche altri soggetti ritenuti idonei non iscritti all'Albo (individuati secondo modalità definite nel caso di specie dalla Società), oltre agli eventuali iscritti nella sezione pertinente dell'Albo stesso (paragrafo 2.3.4 del regolamento).

Il paragrafo 2.3.5. richiama l'applicabilità per quanto compatibile dell'art. 2.2.3 lett. B) (casistica di affidamento diretto)

Il paragrafo 2.3.6. fa in ogni caso salvo quanto previsto dal precedente art. 1.3.5 (l'affidamento diretto di forniture e servizi di valore presunto inferiore a euro 140.000 *"...in caso di prestazioni necessarie ad assicurare il regolare espletamento dei servizi e delle funzioni di Acqua Ingegneria S.r.l. che per la loro natura non possano essere tempestivamente programmate e previamente disposte con procedure ordinarie o per le loro peculiarità/specializzazioni richieste con valutazione di opportunità in rapporto alle esigenze gestionali aziendali o per particolari casistiche adeguatamente motivate (data la natura residuale di tali spese e le caratteristiche vincolanti sopraindicate, si omette un elenco che sarebbe del resto meramente esemplificativo). È comunque necessario verificare da parte della Società la congruità e l'economicità dell'offerta, tenendo conto dei normali e correnti prezzi di mercato ed in ogni caso – per quanto compatibile – anche di quanto specificato al precedente art. 1.3.3. comma 3 lett. a). Analoga deroga motivata potrà essere prevista per la fattispecie del precedente capoverso 1.3.3. comma 3 lett. c) applicando in ogni caso in integrale quanto disposto dall'art. 50 1° comma lett. c, d), e) del D.Lgs n. 36/2023."*).

Per il criterio di valutazione delle offerte in sede di interpello, può essere disposto (salvo diversa determinazione della Società) il ricorso al minor prezzo secondo quanto previsto dall'art. 108 3° comma del D.Lgs. n. 36/2023 per un importo comunque elevato fino alla soglia dell'affidamento diretto previsto dalla normativa vigente (paragrafo 2.3.7) (secondo quanto aveva già in precedenza chiarito un parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 757/2020).

L'art. 108 2° comma del D.Lgs. n. 36/2023 conferma il parere del MIT (*"Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: ... b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro;"*).

L'art. 50 4° comma del D.Lgs. n. 36/2023 prevede per converso che *"Per gli affidamenti di cui al comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei relativi appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oppure del prezzo più basso ad eccezione delle ipotesi di cui all' articolo 108, comma 2."* Potendosi applicare indistintamente i due criteri sopra la soglia dell'affidamento diretto fino alla soglia comunitaria, a maggiore ragione potrà applicarsi alle fattispecie di affidamento diretto (che la

norma non richiama in quanto di norma non prevede interPELLI, a differenza di quanto previsto in via di autoregolamentazione dal regolamento)).

L'art. 2.3.7. del Regolamento conseguentemente prevede che: *“Per il criterio di valutazione delle offerte in sede di interpello, può essere disposto (salvo diversa determinazione della Società e per quanto compatibile) in via di autolimitazione il ricorso al minore prezzo secondo quanto previsto dall'art. 108 3° comma del D.Lgs. n. 36/2023 per un importo comunque elevato fino alla soglia dell'affidamento diretto previsto dalla normativa vigente.”*

Ai sensi dell'art. 2.3.8. *“Nella valutazione dell'idoneità delle offerte Acqua Ingegneria S.r.l. dovrà tenere necessariamente conto delle condizioni che la Società deve praticare ai soci in rapporto alla commessa affidata ed a quanto comunque disposto dalla “Convenzione quadro per l'affidamento dei servizi di ingegneria tra Acqua Ingegneria S.r.l. ed i propri soci committenti in house”.”*

Prima di ogni affidamento esterno è comunque necessaria una valutazione preliminare *“2.3.9. Data la natura specialistica dell'attività di Acqua Ingegneria S.r.l. l'affidamento esterno di servizi di ingegneria e architettura deve essere preliminarmente motivato rispetto ad una gestione interna, tenendo conto di quanto indicato all'art. 2.1.1. in una logica di contenimento di spesa e di crescita complessiva della struttura interna. In caso di affidamento esterno la struttura aziendale deve comunque raccordarsi in modo integrato e funzionale al fine di ridurre per quanto possibile la spesa.*

Per quanto sopra non specificato, si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di appalti di servizi prevista dal D. Lgs. n. 36/2023 e dal presente regolamento.

In ogni caso nella individuazione del professionista da incaricare si deve tenere conto di quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/2001 secondo cui *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.”*

In sede di interpello, pertanto:

- è espressamente inserita una cd. “clausola pantouflage” ovvero la previsione secondo cui è condizione ostativa all'incarico professionale, nei tre anni successivi la cessazione del rapporto di pubblico impiego, l'aver esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di PP.AA. nei confronti di Acqua Ingegneria S.p.a. come dipendente pubblico;
- i professionisti offerenti rendono apposita dichiarazione di insussistenza della suddetta causa ostativa;
- la dichiarazione resa dal professionista incaricato è oggetto di verifica specifica prima dell'assegnazione dell'incarico.

Considerando l'assimilazione agli appalti di servizi si rinvia, per quanto compatibile, all'analisi per le fasi della procedura indicate per l'“Area: affidamento di lavori, servizi e forniture” riguardo agli affidamenti regolati dalla normativa contrattualistica pubblica.

Alla luce della regolamentazione aziendale e delle verifiche effettuate, la valutazione del rischio appare complessivamente contenuta (*impatto: alto 3; probabilità: poco probabile 2. Valore rischio: 6 significativo*).

### **7.3.3. Affidamento di altri incarichi**

Per l'affidamento di incarichi diversi rispetto a quelli normati ai paragrafi precedenti si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di appalti di servizi prevista dal D.Lgs. n. 36/2023. Non si registrano fattispecie da evidenziare, considerata la loro residualità.

In virtù dell'assimilazione agli appalti di servizi si rinvia, per quanto compatibile, all'analisi per le fasi della procedura indicate per l'“Area: *affidamento di lavori, servizi e forniture*” riguardo agli affidamenti regolati dalla normativa contrattualistica pubblica.

Alla luce della regolamentazione aziendale e delle verifiche effettuate, la valutazione del rischio appare complessivamente contenuta (*impatto: alto 3; probabilità: poco probabile 2. Valore rischio: 6 significativo*).

#### **7.4. Area: Affidamento di beni, lavori e servizi come operatore privato.**

Per l'attività contrattuale posta in essere da Acqua Ingegneria S.r.l. come operatore economico privato, la Società opererà sul mercato al pari ogni altro operatore senza alcuna discriminazione o limitazione.

Le società in house possono svolgere attività al di fuori del contratto di servizio con gli enti pubblici soci, per un valore al 20% del fatturato complessivo (art.16 del D. Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.).

Le fattispecie interessate, nell'ambito dell'oggetto sociale e sulla base degli indirizzi degli enti soci, sono:

- a) partecipazioni a procedure di gare per l'acquisizione di nuovi servizi da enti/soggetti pubblici;
- b) acquisizione di servizi da parte di soggetti privati;
- c) acquisizione in proprio di nuove attività.

Per gli affidamenti a terzi, Acqua Ingegneria S.r.l. applicherà le medesime procedure previste nel Regolamento contratti per l'attività in ambito pubblicistico, osservando i medesimi principi di concorrenzialità, di trasparenza, di rotazione, di parità di trattamento, di economicità e di convenienza, per quanto compatibile rispetto alle esigenze di operare sul mercato su un piano di effettiva parità con gli altri competitori. Dovranno essere ricercate in ogni caso le migliori condizioni di mercato compatibili con le specifiche fattispecie.

L'applicazione delle procedure "*pubblicistiche*" nonché il richiamo a specifiche norme applicabili in materia contrattualistica pubblica ha valenza limitata a quanto espresso da Acqua Ingegneria S.r.l. nei bandi o richieste di offerta ed in ogni caso unicamente in via di "*autolimitazione*". Resta pertanto ferma la competenza giurisdizionale del Giudice Ordinario.

L'aspetto più rilevante è la "*auto-sostenibilità*" economica dell'assunzione da parte della società dell'appalto "*privato*", nel senso più ampio di tutte le attività "*privatistiche*" nel loro complesso. Occorre evitare che i costi di tali attività vengano trasferiti sulle attività "*pubblicistiche*".

L'art. 6 del D.Lgs. n. 175/2016 stabilisce del resto esplicitamente che "*Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme*

*con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività.”*

(Impatto: basso 2; rischio: poco probabile: 2. Valore: significativo 4).

### **7.5. Area: Contratti di servizio con i Soci.**

I rapporti con i soci sono regolati da una convenzione quadro che ha un contenuto prestabilito in fase di costituzione della società, per cui assumono rilevanza sostanzialmente le fasi di esecuzione e di rendicontazione.

Si tratta a tutti gli effetti del “*contratto di servizio*” che regola l'affidamento *in house*, integrato dai singoli contratti attuativi per le singole somme, nell'ambito dello schema dell'accordo quadro regolato dal Codice dei Contratti adeguato al modello *in house*.

Fermo restando che le modalità operative vengono necessariamente stabilite dal socio committente, è necessario che Acqua Ingegneria S.r.l. adotti procedure e documentazione di riscontro dell'attività in rapporto all'effettiva esecuzione delle prestazioni.

Il corrispettivo alla società è riconosciuto direttamente dai soci, in conseguenza del carattere strumentale della società.

Trattandosi dei contratti da cui dipende la quasi totalità delle entrate della società, è evidente l'alto impatto che avrebbe il riscontro di situazioni di anomalia con conseguenze fino alla risoluzione del contratto di servizio.

La tematica ha impatto nell'ambito del sistema ex D.Lgs. n. 231/2001 (in cui è affermata nel dettaglio la valutazione del rischio) potendo coinvolgere tipicamente situazioni di vantaggio per la società. È evidente in ogni caso l'effetto sul sistema anticorruzione: trattandosi di rapporto con soci pubblici ed operando Acqua Ingegneria S.r.l. come strumento integrato di servizi pubblici o funzioni pubbliche esercitati dai soci, possono configurarsi situazioni di reato tipiche di comportamenti di pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio o casi di *mala administration*.

Le misure che la società ha adottato (e di cui si prevede la progressiva implementazione) sono sinteticamente:

- a) massima applicazione di sistemi di riscontro oggettivo della prestazione, mediante utilizzo di software specifici, in grado di tracciare internamente tutti gli interventi,

come presupposto della contabilizzazione e nel caso visibili e verificabili da remoto anche dai soci;

- b) protocolli operativi interni relativi all' esecuzione delle prestazioni;
- c) implementazione dei controlli da parte del RPCT e degli altri organi preposti (O.D.V; Collegio sindacale, Revisore Legale) incentrato sulle verifiche dei servizi effettivamente espletati, secondo un programma coordinato in grado di ampliare lo spettro di controllo, evitando sovrapposizioni. In sede di riunione annua di coordinamento, si ritiene debba essere predisposto programma coerente con tale impostazione. In tale logica, è opportuno disporre anche un rafforzamento degli audit interni;
- d) consolidamento della struttura organizzativa aziendale sia a livello centrale (service dai soci) sia della struttura tecnica operativa.

I servizi di ingegneria e architettura, come meglio evidenziato al precedente paragrafo "2.1. *Pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio. Giurisdizione contabile*" sono svolti da dipendenti della società pubblici ufficiali (o comunque incaricati di pubblico servizio), sottoposti alla giurisdizione Corte dei Conti (il danno erariale riguarda, oltre il patrimonio della società, anche quello dei soci). Data la varietà delle attività, il rischio appare quindi significativo.

Oltre alle misure sopraindicate, si deve considerare che l'attività svolta da Acqua Ingegneria S.r.l. è vagliata autonomamente dalle strutture tecniche delle imprese socie e quindi sottoposti a controlli a loro volta da parte di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio dipendenti delle imprese socie, secondo le procedure adottate dalle stesse.

La società necessita di una copertura RC professionale, che il precedente Codice prevedeva ai sensi dell'art. 24 4° comma e 106 2°, 9° e 10° comma del D.Lgs. n.50/2016. Il nuovo Codice non prevede espressamente tali coperture, ma ovviamente sono necessarie. La polizza (la società era subentrata nella polizza che aveva in essere Sapir Engineering S.r.l.) aveva taglio prettamente privatistico ed è stata conseguentemente revisionata ed adeguata.

## AREA: ACQUISIZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

### 7.6. Premessa

Il rapporto di lavoro del personale di Acqua Ingegneria S.r.l. ha carattere “*privatistico*”. Si applicano pertanto le norme del Codice Civile (Capo I Titolo II del Libro V), nonché quanto previsto dalla disciplina relativa al lavoro subordinato e dalla contrattazione collettiva nazionale di settore (CCNL per i dipendenti di aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi).

Il quadro normativo di riferimento è stato radicalmente riformato dagli artt. 19 e 25 del D.Lgs. n. 175/2016.

La precedente legislazione stabiliva, infatti, all’art. 18, comma 2, del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008, che “*Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo (n.d.r.: che non gestiscono servizi pubblici locali) adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità*”. In attuazione di tale disposizione, la Società si è dotata di un regolamento interno denominato “*Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento del personale*” (attualmente alla rev. 01 approvata in data 25.2.2022), individuando i principi, le regole le modalità procedurali generali cui Acqua Ingegneria S.r.l. deve attenersi nella ricerca, selezione e inserimento di personale nel rispetto dello Statuto.

Ai sensi dell’art. 2, commi 5-8, del citato Regolamento, infatti, “*Acqua Ingegneria S.r.l. garantisce pari opportunità nell’accesso all’impiego, senza discriminazione alcuna per ragioni di sesso, di appartenenza, di opinioni, orientamenti e condizioni personali e sociali nel rispetto della normativa vigente e, in particolare, del Codice delle Pari Opportunità.*

6. *Nelle modalità di accesso all’impiego, la Società adotta procedure improntate a criteri di trasparenza, idonee a garantire, in ogni fase, il pieno rispetto dei principi e delle regole generali contenute nel presente Regolamento, tese a dare adeguata evidenza dei criteri e delle modalità adottate nella selezione delle risorse umane da acquisire. I predetti criteri e modalità sono definiti prima dell’effettuazione delle selezioni. I titoli di studio richiesti, in relazione ai contenuti del CCNL vigente di riferimento, variano in relazione all’area di collocazione del personale da assumere e al livello professionale richiesto.*

7. *Nella selezione del personale la Società osserva criteri di “imparzialità”, “celerità di espletamento” (tempestività) e di “economicità”, così come stabilito dall’art. 35, comma 3, lettera a) del D.Lgs. 165/2001, perseguendo parametri di costo del lavoro competitivi e allineati con i valori di mercato per ciascuna figura/profilo professionale.*

8. *Viene garantito il rispetto del principio di pubblicità, attraverso la divulgazione, sui siti web e/o mediante idonei mezzi di diffusione delle notizie, circa le occasioni di lavoro disponibili.”*

Per l’assunzione del personale il Piano Assunzioni, approvato dall’Assemblea dei soci unitamente al budget e adottato ai sensi dell’art. 4.2. del citato Regolamento, prevede di fatto di ricorrere alle seguenti opzioni:

- mobilità interna, tenuto anche conto degli accordi aziendali eventualmente in essere con le OO.SS., assicurando procedure che garantiscano la par condicio dei dipendenti, ferma restando la priorità della società di decidere a sua discrezione l'impiego del personale in rapporto alle esigenze aziendali;
- distacco dai soci di Acqua Ingegneria S.r.l., nel rispetto della normativa di legge e/o regolamento vigente;
- contratti a termine;
- mobilità da società del gruppo;
- assunzione mediante selezione pubblica.

Il ricorso a personale interinale veniva ricondotto a fattispecie occasionali per specifiche e limitate esigenze, evitando in ogni caso reiterazioni di lungo periodo. Si potrà fare ricorso alla somministrazione lavoro, solo per esigenze transitorie o qualora non siano esperibili altre utili modalità di reperimento del personale.

Dette modalità sono coordinate con i divieti e le limitazioni previsti dall'art. 19, commi 4, 5 e 9 del D.Lgs n. 175/2016, nonché con ogni altra eventuale normativa protempore in vigore.

Acqua Ingegneria S.r.l., nella gestione del personale, *“persegue l'obiettivo di contenimento delle spese di personale, degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva e indennitaria, secondo gli indirizzi disposti dagli Enti Locali, in coerenza con le proprie esigenze organizzative (e quindi compatibilmente alle stesse) scegliendo tra le varie opzioni funzionalmente attivabili quella più coerente rispetto al suindicato obiettivo”* (art. 1, comma 5, del Regolamento).

Le amministrazioni socie dovranno fissare obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle il personale, a norma dell'art. 19, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016, secondo cui *“le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale”*.

Acqua Ingegneria S.r.l. si attiene, in particolare, a tali indirizzi vincolanti nella definizione del Piano Assunzioni (art. 4.1. del Regolamento) e negli atti applicativi di gestione del personale. L'art. 2.9 del Regolamento prevede che *“La Società e il Gruppo perseguono la copertura delle posizioni lavorative necessarie a garantire i livelli di servizio di cui alla “Convenzione quadro per l'affidamento dei servizi di ingegneria tra Acqua Ingegneria S.r.l. ed i propri soci committenti in house” (di seguito denominata semplicemente “Convenzione”).”*

La giurisprudenza, pur nell'ambito di un'evoluzione interpretativa (soprattutto per le società in house), aveva consolidato che la competenza per le controversie sul reclutamento del personale adottate secondo le procedure stabilite da regolamento interno societario ai sensi dell'art. 18 comma 2 della L. n. 133/2008 e s.m.i. non fossero di spettanza del giudice amministrativo, ma del giudice ordinario, operandosi pertanto esclusivamente sul piano

“privatistico”. In tal senso appariva univoca sia la giurisprudenza civile che amministrativa (Cassazione S.U. 28330/2011; Consiglio di Stato Sez. V n. 2794/2015).

La doverosità del rispetto dei principi “di trasparenza, pubblicità e imparzialità”, pur trattandosi di società a maggioranza pubblica e soggetta a controlli e indirizzi pubblici, non comporta il venire meno della natura di società per azioni soggetta a regole privatistiche, in un ambito in cui i lavoratori sono assunti certamente con contratto di lavoro “privato”.

Il discrimine evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa era la riconducibilità dell’atto o del comportamento all’esercizio di pubblici poteri (sentenza Corte Costituzionale n. 191/2016 e n. 35/2010).

La sentenza del Consiglio di Stato Sez. V n. 2794/2015, riguardo ad una società in house che gestiva TPL (Cotral S.p.a.), concludeva che non è ravvisabile alcun esercizio di poteri pubblici nell’adozione degli atti della procedura di selezione di dipendenti della società. Nella specifica fattispecie si è ritenuto che la società non svolgesse “attività amministrativa”, ma “un servizio pubblico di rilevanza economica”. *“Nessun pregnante e decisivo valore può poi assumere con riguardo alla individuazione della giurisdizione in materia de qua la circostanza dedotta dall’appellante che il regolamento assunzioni e progressioni di carriere della CO.TRA.L. S.p.a. prevede che le assunzioni di personale sono disciplinate secondo i principi previsti dal comma 3 dell’art. 35 del D.Lgs. n. 165 del 2001, che individua i principi cui si conformano le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni (cioè adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l’imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori, decentramento delle procedure di reclutamento e composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso).*

*La circostanza che una società di diritto privato abbia volontariamente scelto di avvalersi, per il reclutamento del proprio personale, dei principi fissati dalla legge in materia di assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni, non è infatti di per sé idonea ad incardinare la relativa procedura nell’ambito della giurisdizione del giudice amministrativo in materia concorsuale.*

*In conclusione, essendo la Co.Tra.L S.p.A. una società per azioni di diritto privato soggetta a regole privatistiche (non rilevando in contrario la circostanza di essere partecipata con capitali pubblici e di essere soggetta a varie forme di controllo ed indirizzi pubblici) non equiparabile ad una pubblica amministrazione, deve escludersi che rientri nell’ambito della giurisdizione del giudice amministrativo la controversia concernente l’assunzione di personale da parte della società stessa ai fini dell’instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato.”* (Consiglio di Stato Sez. V n. 2794/2015).

L’art. 18 comma 2 della L. n. 133/2008 e s.m.i. era “norma di equiparazione procedurale e non sostanziale e la previsione del ricorso alla procedura propria del pubblico impiego non è idonea a modificare la natura pubblica del soggetto datore di lavoro, che nel caso non è riconducibile ad una pubblica amministrazione ex art. 63 del D. Lgs. 165 2001 e non esercita poteri autoritativi tali da attrarre la controversia nella giurisdizione amministrativa” (Consiglio di Stato Sez. V n. 2794/2015; così anche Consiglio di Stato Sez. IV 7178/2012).

Ne derivava la rilevante conseguenza che il reclutamento del personale e ovviamente la gestione del contratto di lavoro privatistica non comportassero l'esplicazione di pubblici poteri.

Operando su un piano esclusivamente "*privatistico*" si escludeva pertanto che potessero configurarsi le tipologie di reati contro la Pubblica amministrazione di cui agli artt. 314 e seguenti del Codice penale.

L'attività dell'area riguardava pertanto la sfera del D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.i. ed era quindi già compresa nel modello adottato.

Il consolidamento dell'indirizzo giurisprudenziale ha trovato esplicito riscontro a livello legislativo dall'art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016 ha chiarito la natura e la giurisdizione inerenti ai rapporti di rapporti di lavoro delle società controllate, comprese quelle *in house*.

Il comma 1 stabilisce, infatti, che il rapporto di lavoro ha natura privatistica, mentre il comma 4 prevede esplicitamente la giurisdizione ordinaria non solo in sede di esecuzione del contratto ma anche "*sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale.*"

La norma di cui sopra ha, inoltre, sostituito - senza soluzione di continuità - le disposizioni di cui al citato art. 18 del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008, confermando la necessità di un regolamento per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tra cui:

- a) *"adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;*
- b) *adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;*
- c) *rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;*
- d) *decentramento delle procedure di reclutamento;*
- e) *composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali."*

Tale regolamento risulta attualmente adottato e aggiornato da ultimo in data 25.2.2022.

L'art. 19 4° comma prevede la conseguenza della nullità per i contratti *“stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2”*, facendo *“salvo quanto previsto dall'articolo 2126 del codice civile, ai fini retributivi”*.

Si fa notare l'evidente tratto distintivo di carattere *“pubblicistico”* rispetto al rapporto privatistico regolato da Codice Civile e dalla legislazione ordinaria, con applicazioni particolari da parte della giurisprudenza (ad es., come si dirà nel dettaglio in seguito, negando la possibilità di trasformazione del contratto a tempo determinato in indeterminato nei casi previsti dalla specifica normativa civilistica – D.Lgs. n. 81/2015 e s.m.i.).

Al riguardo la Suprema Corte, partendo dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 27624/2007, afferma che l'articolo 18, primo e secondo comma, del D.L. 112/2008 è una norma di *“validità”* e non di mero *“comportamento”*, escludendo la portata innovativa dell'articolo 19, comma 4 del D.Lgs. 175/2016 che, sanzionando espressamente con la nullità i contratti stipulati in violazione delle procedure di reclutamento, ha reso esplicita una conseguenza già desumibile dai principi.

Soprattutto, le sentenze citate evidenziano che il legislatore del 2016, pur ribadendo la non assimilabilità delle società partecipate agli enti pubblici e la inapplicabilità ai rapporti di lavoro dalle stesse instaurati delle disposizioni del D.Lgs. 165/2001, ha sancito l'applicazione delle norme di diritto privato, prevedendo tuttavia significative deroghe alla disciplina generale (tra cui la necessità delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale con applicazione dell'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001 a tutte le società a controllo pubblico) che trovano la loro giustificazione nella natura (pubblica) del socio unico o maggioritario e negli interessi collettivi da quest'ultimo curati, sia pure attraverso lo strumento societario.

La Corte di Cassazione con le sentenze nn. 4358, 4897 e 5395/2018, depositate nel giro di pochi giorni e tutte di analogo contenuto, ha sancito la natura imperativa dell'articolo 18 del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008 (abrogato poi dal D.Lgs. 175/2016).

Proprio in virtù della natura imperativa della norma, la mancanza di procedure selettive determina la nullità del contratto di lavoro, nella specie a termine, in quanto la violazione attiene al momento genetico della fattispecie negoziale.

I giudici di legittimità sono, infatti, dell'opinione che il legislatore nazionale del 2008, pur ribadendo la piena natura privatistica dei rapporti di lavoro con le società a partecipazione pubblica, sottratti alla disciplina del D.Lgs. 165/2001, ha voluto estendere anche alle società partecipate i vincoli procedurali imposti alla PA nella fase del reclutamento di personale in quanto *“l'erogazione di servizi di interesse generale pone l'esigenza di selezionare secondo criteri di merito e di trasparenza i soggetti chiamati allo svolgimento dei compiti che quell'interesse perseguono”*.

Conseguente applicazione della regola del *“concorso - selezione”* imposta dal legislatore è l'impedimento alla conversione in rapporto a tempo indeterminato del contratto a termine, in quanto affetto da nullità.

Corte di Cassazione sentenza 22 febbraio 2018, n. 4358 al riguardo esplicitamente afferma: *“Una volta affermato che per le società a partecipazione pubblica il previo esperimento delle*

*procedure concorsuali e selettive condiziona la validità del contratto di lavoro, non può che operare il principio richiamato al punto 2 secondo cui anche per i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 la regola della concorsualità imposta dal legislatore nazionale o regionale impedisce la conversione in rapporto a tempo indeterminato del contratto a termine affetto da nullità. Diversamente opinando si finirebbe per eludere il divieto posto dalla norma imperativa che, come già evidenziato, tiene conto della particolare natura delle società partecipate e della necessità, avvertita dalla Corte Costituzionale, di non limitare l'attuazione dei precetti dettati dall'art. 97 Cost. ai soli soggetti formalmente pubblici, bensì di estenderne l'applicazione anche a quelli che utilizzando risorse pubbliche, agiscono per il perseguimento di interessi di carattere generale".*

Ne consegue anche che nessun danno possa derivare dalla mancata conversione del rapporto:

*"Sono invece estensibili anche alla fattispecie, ... le considerazioni espresse ... quanto alla impossibilità di fare coincidere il danno con la mancata conversione, posto che il pregiudizio è risarcibile solo se ingiusto e tale non può ritenersi la conseguenza che sia prevista da una norma di legge, non sospettabile di illegittimità costituzionale o di non conformità al diritto dell'Unione".*

L'art. 25 ha introdotto, infine, una disciplina transitoria, ponendo il divieto di assunzione a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018, salva la possibilità di ricorrere agli elenchi di personale in esubero formati delle Regioni. Il divieto, a seguito della pubblicazione in G.U. del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, decorre dal 23 dicembre 2017. Sono possibili richieste di deroga solo per prestazioni infungibili e qualora non vi siano riscontri nei sopraccitati elenchi. L'applicazione pratica della disposizione sconta problematiche interpretative significative, tra cui: modalità di scelta del personale negli elenchi, con selezione pubblica o meno; possibilità di assumere con le modalità ordinarie in caso nessun soggetto presente negli elenchi sia ritenuto idoneo, ecc.

Non sono considerati dal vincolo di cui al sopraccitato art. 25:

- a) i contratti a tempo determinato;
- b) i contratti con i Dirigenti;
- c) i contratti relativi alle categorie c.d. "protette".

Peraltro, il termine del 30 giugno 2018 è trascorso senza che sia stata disposta alcuna proroga del vincolo, per cui dal 01 luglio 2018 è possibile assumere a tempo indeterminato senza limitazioni normative.

### **7.6.1. Fasi del processo di selezione e gestione del personale**

Il sistema di selezione e gestione del personale viene scomposto nelle seguenti fasi:

- programmazione del fabbisogno;
- progettazione della selezione:
  - mobilità interna;

- distacco o comando;
- selezione pubblica;
- selezione del candidato;
- gestione del rapporto.

In conformità a quanto previsto dalla Determina A.N.A.C. n. 12/2015, ogni fase viene ulteriormente ripartita nelle seguenti sottofasi:

- processi e procedimenti rilevanti;
- possibili eventi rischiosi;
- anomalie significative;
- indicatori;
- possibili misure.

## **7.6.2. Programmazione del fabbisogno**

### **7.6.2.1. Processi e procedimenti rilevanti**

Si segnalano, in analogia a quanto previsto per il processo di affidamento di beni, servizi e lavori, i seguenti procedimenti rilevanti:

- a) analisi e definizione dei fabbisogni;
- b) redazione e aggiornamento del programma annuale delle assunzioni.

Con riferimento ad entrambi i procedimenti di cui sopra si precisa che la programmazione del fabbisogno del personale avviene, su base triennale con aggiornamento annuale.

L'Amministratore Unico predispose il Piano Assunzioni di cui all'art. 4.1. del Regolamento interno in materia. Il Piano individua il fabbisogno di risorse umane necessario ad assicurare il funzionamento aziendale nel rispetto degli obiettivi, dell'equilibrio economico della Società e degli indirizzi degli Enti locali soci.

Nel Piano delle Assunzioni vengono specificati gli elementi di pianificazione degli organici unitamente alla consistenza, ai volumi, alla tipologia, ai costi delle assunzioni programmate, nonché agli oneri del Piano di Formazione permanente.

Il Piano delle Assunzioni è parte integrante della Relazione Previsionale Annuale e viene approvato dall'Amministratore Unico.

Successivamente il Piano è portato a conoscenza dei soci, unitamente al Budget, con le stesse modalità e tempistiche previste per quest'ultimo.

Il Piano delle Assunzioni in corso di annualità può essere adeguato a sopravvenute necessità con determina dell'Amministratore Unico ed è posto in esecuzione da parte del Coordinatore sulla base delle esigenze aziendali.

Le modifiche al Piano delle Assunzioni, a seguito di determina dell'Amministratore Unico devono essere portate a conoscenza dei soci secondo ordinarie modalità di trasmissione.

### **7.6.2.2. Possibili eventi rischiosi**

La fase in esame può presentare quale possibile evento rischioso la definizione di un fabbisogno di personale non corrispondente a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ma alla volontà di premiare interessi particolari.

Ai fini di una corretta analisi del rischio si considerino le seguenti caratteristiche:

- a) partecipazione di più figure, progressivamente coinvolte, con responsabilità e funzioni segregate, nelle diverse sotto-fasi del procedimento di predisposizione, (Amministratore Unico, Direttore, Assemblea dei soci) e approvazione del Piano Assunzioni;
- b) presenza di norme di dettaglio che non consentono margini di discrezionalità in fase applicativa e degli indirizzi dell'Amministratore Unico e dell'Assemblea dei soci.

In considerazione delle caratteristiche sopraindicate, il rischio non appare significativo (*Impatto: basso - 2; probabilità: improbabile - 1 Rischio: non significativo - 2*).

### **7.6.2.3. Anomalie significative**

La fase di individuazione del fabbisogno potrebbe essere alterata dalla rappresentazione anticipata della successiva modalità di reclutamento. L'indirizzo dell'Amministratore Unico di gerarchizzare le modalità di reclutamento del personale, imponendo di attivare in via subordinata modalità progressive, limita oggettivamente il rischio.

Possibili anomalie potrebbero rilevarsi nel caso del distacco dai soci, che non comporta accettazione da parte del dipendente, ove non si verificano modifiche delle mansioni, per cui l'attivazione di tale forma di reclutamento del personale consegue unicamente ad un contratto tra aziende (peraltro all'interno di un gruppo limitato).

È potenzialmente possibile che ricorra l'interesse delle società esterne a recuperare i costi del proprio personale attraverso il distacco, così come sul piano fattuale non può escludersi un interesse del dipendente della società esterna. In ogni caso l'art. 3.2. del Regolamento prevede condizioni ostative (possesso di *“esperienze lavorative o professionali compatibili con la specifica attività richiesta. Tali esperienze devono caratterizzarsi in termini di piena idoneità rispetto al fabbisogno come immediato consolidamento/miglioramento qualitativo delle competenze della complessiva struttura aziendale di Acqua Ingegneria S.r.l. per l'attività ad essa richiesta”*). La fattispecie si colloca in ogni caso in un ambito di neutralità per la finanza pubblica allargata, per cui la normativa attuale impone tale procedura come prioritaria rispetto alla selezione pubblica.

Un intervento volto a favorire determinati soggetti, vanificando tutte le modalità di reclutamento precedenti alla selezione pubblica, non ha rilievo in quanto la selezione in tal caso è effettuata con procedure ad evidenza pubblica.

### **7.6.2.4. Indicatori**

Non si individuano indicatori significativi.

### **7.6.2.5. Possibili misure**

Tenuto conto delle misure già adottate dalla Società, si indicano quali possibili e ulteriori misure le seguenti:

- trasmissione all'RPCT delle procedure per la ricerca di personale avviate all'interno della relazione annuale del Dirigente Affari Generali (dal 2022, entro il 31 marzo dell'annualità successiva a quella di riferimento), precisando le modalità seguite e le motivazioni per cui si è passati da una fase ad un'altra;
- indicare nella medesima relazione, se sono stati attivati nel periodo processi di mobilità interna che non abbiano dato esito, precisando se non siano pervenute domande o se sia stata la Direzione aziendale a non consentire la mobilità (precisano in tal caso le motivazioni di tale scelta);
- indicare nella medesima relazione, l'elenco del personale che è stato interessato da progressioni di carriera, passaggi di livello, indennità ad personam o premi;
- controlli a campione da parte del RPCT.

### **7.6.3. Progettazione della selezione**

#### **7.6.3.1 . Distacco**

#### **7.6.3.2. Processi e procedimenti rilevanti**

Il distacco non comporta, di norma, l'accettazione da parte del lavoratore, ma un accordo tra due imprese. Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento, il distacco o comando può essere effettuato unicamente con riferimento ai dipendenti dei soci di Acqua Ingegneria S.r.l..

Elementi obbligatori, normativamente previsti, per il distacco sono la transitorietà e l'interesse del distaccante. Il Regolamento pone come ulteriore presupposto il possesso di *“adequate esperienze lavorative o professionali compatibili con la specifica attività richiesta. Tali esperienze devono caratterizzarsi in termini di piena idoneità rispetto al fabbisogno come immediato consolidamento/miglioramento qualitativo delle competenze della complessiva struttura aziendale di Acqua Ingegneria S.r.l. per l'attività ad essa richiesta (a servizio della stessa e delle società controllate/partecipate)”*.

Tale opzione rappresenta la modalità ordinaria e sistematica di reclutamento del personale, in una logica di contenimento dei costi e di efficientamento delle risorse disponibili.

Nell'ambito di un gruppo di società pubbliche (a controllo totale o maggioritario), il distacco o comando comporta effetti sostanzialmente *“neutri”* e quindi di un *“amministrazione allargata”* imposta in ogni caso dalla prescrizione normativa del Bilancio consolidato dell'Ente locale (art. 147-quater, comma 4, TUEL) e delle aziende partecipate con l'esplicita valutazione dei risultati della gestione complessiva del gruppo ente locale-società partecipate.

Con particolare riferimento al requisito dell'interesse, il Ministero del Lavoro ha più volte precisato come quest'ultimo *“debba essere specifico, rilevante, concreto e persistente, accertato caso per caso, in base alla natura dell'attività espletata, potendo ad ogni modo*

*coincidere con qualsiasi tipo di interesse produttivo dell'impresa distaccante, anche di carattere non economico". Con il recente interpello n. 1/2016 lo stesso Ministero ha esteso per analogia legis la disciplina prevista dal comma 4-ter del citato art. 30, secondo cui, nell'ambito di imprese che abbiano sottoscritto un contratto di rete ai sensi del D.L. n. 5/2009 (convertito dalla L. n. 33/2009), l'interesse del distaccante insorge automaticamente in forza dell'operare della rete. In particolare, si osserva che "l'aggregazione in gruppo di imprese si caratterizza, ferma restando l'autonomia giuridica dei soggetti che ne fanno parte, per il potere di controllo e direzione che una società del gruppo (c.d. capogruppo) esercita sulle altre in virtù delle condizioni di cui all'art. 2359 C.C. In ragione di quanto sopra, può ritenersi che anche nel gruppo di imprese venga condiviso un medesimo disegno strategico finalizzato al raggiungimento di un unitario risultato economico che trova, peraltro, rappresentazione finanziaria nel bilancio consolidato di gruppo. Appare pertanto possibile ritenere che in caso di ricorso all'istituto del distacco tra le società appartenenti al medesimo gruppo di imprese, ricorrendo, quanto meno, le condizioni di cui all'art. 2359, comma 1, C.C., l'interesse della società distaccante possa coincidere nel comune interesse perseguito dal gruppo analogamente a quanto espressamente previsto dal Legislatore nell'ambito del contratto di rete."*

Tale orientamento è stato autorevolmente confermato dalla Suprema Corte di Cassazione, sentenza n. 8068 del 21 aprile 2016, secondo la quale "Se il distacco del lavoratore viene realizzato tra aziende facenti parte dello stesso gruppo di imprese, il requisito dell'interesse può ritenersi sempre esistente, a prescindere da indagini specifiche, in quanto il collegamento societario comporta il perseguimento di uno scopo economico unitario, al pari di quanto accade nei "contratti di rete".

La titolarità del rapporto di lavoro permane in capo al distaccante, che è obbligato alla retribuzione e contribuzione, benché il potere direttivo e di controllo passi al distaccatario. Resta in capo al distaccante il potere disciplinare, che potrà eventualmente agire su segnalazione del distaccatario. Il distaccato viene, infatti, collocato all'interno dell'organizzazione di quest'ultimo.

Tale situazione deve risultare chiaramente dagli organigrammi aziendali, ove è necessario che la risorsa distaccata figuri nella struttura aziendale dell'impresa distaccataria.

### **7.6.3.3. Possibili eventi rischiosi**

Il distacco o comando non implica la costituzione di alcun rapporto di lavoro subordinato con Acqua Ingegneria S.r.l. e quindi può essere sempre interrotto anticipatamente.

Il contratto deve dare conto del ricorrere delle due condizioni sopraindicate: temporaneità e interesse (non economico) del distaccante.

Il requisito che può dare luogo ad interpretazioni non univoche è quello dell'interesse del distaccante. Tale interesse, provenendo i distaccati dai soci, unitamente al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 3 del Regolamento, risulta dimostrato *in re ipsa*. Si ribadisce inoltre che nell'ambito di un gruppo di società pubbliche (a controllo totale o maggioritario), il distacco o comando comporta effetti sostanzialmente "neutri".

Occorre da ultimo considerare, in senso dirimente, il chiaro orientamento assunto dalla Cassazione (Cass. Civ. Sez. Lavoro, 21.04.2016, n. 8068) in merito al requisito dell'“*interesse del distaccante*”, da ritenersi sussistente “*in re ipsa*” nell'ambito di un gruppo societario: “*è da ritenere che, pur nel contesto di una distinta soggettività giuridica, ciascuna componente del gruppo di imprese sia titolare dell'interesse a concorrere, anche mediante il distacco di propri dipendenti, alla realizzazione di comuni strutture produttive e organizzative, che si pongano in un rapporto di coerenza con gli obiettivi di efficienza e di funzionalità del gruppo stesso e con il dato unificante di una convergenza di interessi economici, anche intesa come progetto di riduzione attuale o potenziale dei costi di gestione. E', infatti, chiaro che l'interesse del soggetto distaccante non può essere separato da quello del raggruppamento di cui il soggetto stesso è parte economicamente integrata e risulta anzi direttamente connesso e funzionale all'attuazione di quest'ultimo.*”

Altrettanto chiaro ed estensivo appare il riferimento al secondo elemento, ovvero quello della “*temporaneità*”: “*Premesso, infatti, che la ricorrente mostra di aderire al consolidato orientamento, che fa coincidere il concetto di “temporaneità” con quello di “non definitività”, si richiama sul punto Cass. 25 novembre 2010, n. 23933, la quale ha, in particolare, osservato che la temporaneità del distacco non richiede che la destinazione del lavoratore a prestare la propria opera in favore di un soggetto diverso “abbia una durata predeterminata fin dall'inizio, né che essa sia più o meno lunga o sia contestuale all'assunzione del lavoratore, ovvero persista per tutta la durata del rapporto, ma solo che la durata del distacco coincida con quella dell'interesse del datore di lavoro a che il proprio dipendente presti la sua opera in favore di un terzo*”.

Eventuali profili di rischio sono legati quindi all'elusione delle condizioni del distacco; si consideri in ogni caso che il distacco viene disposto dall' Amministratore Unico.

Il livello di rischio appare pertanto limitato (*impatto: basso - 2; probabilità: improbabile - 1. Rischio: non significativo - 2*).

#### **7.6.3.4. Anomalie significative**

Possibili anomalie sono da individuare nelle motivazioni contenute nei contratti di distacco e, in specie, nell'assenza o carenza di giustificazioni di dettaglio delle condizioni legislative e regolamentari del distacco.

#### **7.6.3.5 Indicatori**

Un indicatore di possibili situazioni di criticità può essere rappresentato dall'incremento dei distacchi rispetto al numero del personale in servizio rispetto alla media delle tre annualità precedenti.

### **7.6.3.6. Possibili misure**

Tra le possibili misure si indica:

- la trasmissione al RPCT da parte del Dirigente Affari Generali (all'interno della relazione da inviare, a partire dal 2022, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento) di copia dei contratti di distacco stipulati nel corso dell'annualità di riferimento e l'indicazione di quelli precedentemente stipulati e cessati nella medesima annualità.

### **7.6.3.7. Processo di mobilità da società pubbliche e/o enti locali soci.**

#### *7.6.3.8. Processi e procedimenti rilevanti*

Esperita infruttuosamente la modalità procedurale del distacco (o comando) e a differenza di tale forma di reclutamento, l'attivazione del processo di mobilità da società pubbliche comporta da parte di Ravenna Holding S.p.A. l'assunzione alle proprie dipendenze di un'unità di personale.

Attualmente la fattispecie è regolata dall'art. 3 bis del Regolamento (a seguito della modifica approvata dall' Amministratore Unico in data 25.02.2022).

La procedura prevede la possibilità di ricorrere a processi di mobilità comportanti *"il passaggio diretto di personale dei Soci di Acqua Ingegneria S.r.l. - data la loro natura pubblicistica e la qualificazione privatistica comune del contratto di lavoro - ai sensi della normativa vigente"* al ricorrere, in ogni caso, di determinate condizioni (fabbisogno di personale presente nel piano assunzioni, possesso di adeguate precedenti esperienze lavorative o professionali mirate alla copertura della specifica posizione aziendale; provenienza esclusiva da società a controllo pubblico partecipate/controllate da Ravenna Holding o da Enti locali soci; essere stati assunti nella società di provenienza sulla base di procedure concorsuali/selezione ad evidenza pubblica; sottoposizione ad una preventiva valutazione da parte di Commissione Giudicatrice).

L'operazione avviene in un quadro di *"neutralità"* nell'ambito di un concetto di *"pubblica amministrazione allargata"*.

L'art. 19 comma 9 del D.Lgs. n. 175/2016 afferma che *"Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 565 a 568 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, continuano ad applicarsi fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017"*. Si trattava di complesse modalità di utilizzo di processi di mobilità tra società pubbliche precedentemente previste dalla normativa in materia.

Poiché l'art. 25 prevedeva esso stesso un sistema di mobilità tra società pubbliche (regolato dagli esuberi conclamati) appare evidente che la normativa disposta da tale articolo appariva sostitutiva, ma comunque confermativa della possibilità di ricorso a tale mobilità.

La mancata reiterazione dell'efficacia dell'art. 25 al 30 giugno 2018 comporta una riflessione sull'applicazione di processi di mobilità interna da società pubbliche.

Come già detto in precedenza, la Cassazione (n. 3621/2018, 4358/2018, 4897/2018) fa proprio l'orientamento esplicitato dalla Consulta per cui il mancato espletamento di una procedura di tipo concorsuale costituisce *"una violazione dell'art. 97 della Costituzione, oltretutto delle norme interposte dettate dall'art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008 ..."*

(Corte Cost. 3 marzo 2011, n. 68): la disposizione ha carattere imperativo a tutela di un superiore interesse costituzionale, secondo una lettura che estende i principi contenuti nell'art. 97 e i relativi vincoli pubblicistici alle società pubbliche (*"società derivate dalla sfera della finanza pubblica"*). E l'elusione dell'obbligo, attenendo al momento genetico del contratto, ne determina la nullità virtuale ai sensi dell'art. 1418 C.C.

La Corte Costituzionale (n. 363/2006; 215/2009; n. 9/2010) ha delimitato in modo rigoroso l'area delle eccezioni alla regola disposta dall'art. 97 comma 4 Cost. precisando che devono essere *"numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico"*.

La regolamentazione interna di Acqua Ingegneria S.r.l. appare porsi nella direzione indicata dalla legge e nel solco dell'interpretazione della Corte Costituzionale.

Innanzitutto, l'art. 2.4 pone come principio che *"L'assunzione del personale per la copertura delle qualifiche professionali previste dall'organizzazione della società avviene, salvo i casi espressamente previsti dal successivo comma 13, per procedura ad evidenza pubblica aperta con selezione per titoli ed esami mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta"*. Il successivo art. 2.6. stabilisce che *"nelle modalità di accesso all'impiego, la società adotta procedure improntate a criteri di trasparenza, idonee a garantire, in ogni fase, il pieno rispetto dei principi del presente regolamento ..."*.

Acqua Ingegneria S.r.l. ha dato quindi nel proprio regolamento piena attuazione alle previsioni di cui all'art. 19 comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.

Ciò premesso, il regolamento prevede all'art. 3-bis, in una logica dichiarata di contenimento dei costi di gestione e in analogia con quanto previsto per le pubbliche amministrazioni (art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001), la possibilità di dare copertura a specifici fabbisogni aziendali tramite *"passaggio diretto"* di personale dipendente dai soci, sotto il profilo giuridico e tecnico, mediante cessione del contratto di lavoro tra le società interessate. Tale possibilità è tuttavia limitata al ricorrere di determinate e specifiche condizioni, atte a conciliare e giustificare la compressione della regola dell'evidenza pubblica, sempre in analogia a quanto previsto per le amministrazioni pubbliche, con precisi presupposti di ordine organizzativo/funzionale (previsione espressa nel piano assunzioni o in atti deliberativi rispetto al fabbisogno; professionalità maturata in realtà organizzative del gruppo idonee a rendere l'inserimento immediatamente proficuo per l'andamento della società) e alla ricorrenza di presupposti che realizzino comunque l'interesse pubblico alla competenza del soggetto reclutato e alla imparzialità delle modalità di copertura (personale comunque già reclutato mediante concorso/selezione ad evidenza pubblica; provenienza da altre società del gruppo; valutazione di capacità dell'interessato da parte di apposita Commissione).

Sono condizioni e presupposti che possono agevolmente ricondursi ai principi dettati dalla Corte Costituzionale per dare corso ad eccezioni alla regola del concorso pubblico/selezione (*"l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico"* Corte Cost. n. 363/2016, n. 215/2009, n. 9/2010).

In mancanza di una norma di legge specifica, dovendo ricadere nell'ambito della disciplina civilistica nella sua interezza, lo schema applicabile è necessariamente quello della cessione del contratto individuale ex art. 1406 C.C. (ovvero, nel caso ne ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi, del trasferimento di azienda o di ramo di azienda ex art. 2112 C.C.).

#### **7.6.3.9. Possibili eventi rischiosi**

In considerazione del fatto che si tratta di accordo tra società (e non con i dipendenti), che sono impartite precise direttive degli Enti soci, che la procedura da seguire è dettagliatamente prevista nella normativa vigente e soprattutto a livello regolamentare con previsioni di specifiche condizioni ostative, che l'operazione è "neutra" dal punto di vista finanziario, si ritengono non rilevanti eventuali criticità (*impatto: bassissimo - 1; probabilità: improbabile - 1. Rischio: non significativo - 1*).

#### **7.6.3.10. Anomalie significative**

Non si rilevano anomalie significative, per quanto specificato al precedente capoverso.

#### **7.6.3.11. Indicatori**

Non si rilevano particolari indicatori per quanto specificato al precedente capoverso.

#### **7.6.3.12. Possibili misure**

Non si rilevano particolari misure per quanto specificato al precedente capoverso.

#### **7.6.3.13. Selezione pubblica**

#### **7.6.3.14. Processi e procedimenti rilevanti**

L'ultima modalità in ordine progressivo di reclutamento del personale è la selezione pubblica. Quest'ultima avviene attraverso procedure comparative selettive mediante le quali si accertano, secondo principi meritocratici, la professionalità, la capacità e le attitudini richieste per la posizione da ricoprire.

L'art. 5 del Regolamento detta norme specifiche per i requisiti di ammissione ed elenca il contenuto di dettaglio dell'avviso di selezione.

Tra questi sono indicate le "prove di selezione (prove scritte pratiche e/o scritte e/o orali) e modalità di espletamento delle prove di selezione in lingua italiana, materie/criteri di valutazione, con relativo peso e punteggio". Le prove di selezione consistono normalmente in test a risposta guidata o libera, prove pratiche o attitudinali, colloqui.

Gli avvisi di selezione sono deliberati dall' Amministratore Unico.

Gli avvisi di selezione vengono pubblicizzati con la massima evidenza possibile mediante invio, con invito di pubblicizzazione, a soci di Acqua Ingegneria S.r.l. e al Centro Provinciale per l'impiego, oltre ad eventuali App (ad es. LinkedIn). Gli avvisi sono altresì resi noti al personale dipendente mediante condivisione sulla rete intranet aziendale e pubblicati nel sito internet istituzionale.

L' Amministratore Unico può inoltre prevedere la pubblicazione degli avvisi per estratto su uno o più quotidiani a maggiore diffusione locale e/o l'invio a Ordini professionali o Associazioni datoriali di categoria.

Il termine di scadenza per la presentazione delle domande non può essere inferiore a trenta giorni solari ininterrotti e consecutivi a decorrere dalla data di pubblicazione dell'avviso, salvo il ricorrere di comprovate ragioni di urgenza per cui il termine può essere ridotto fino a venti giorni solari ininterrotti e consecutivi dalla data di pubblicazione dell'avviso.

La presentazione delle domande potrà avvenire a mezzo del servizio postale, mediante presentazione diretta o con posta elettronica certificata, secondo le modalità specificamente previste nel bando di selezione.

L'art. 6 del Regolamento ammette la possibilità che Acqua Ingegneria S.r.l. possa avvalersi di società specializzate nella selezione del personale, selezionandole tra quelle di comprovato prestigio e professionalità, con procedure che garantiscono l'imparzialità e la trasparenza della scelta ai sensi della legislazione vigente così come integrata dalla normativa regolamentare interna.

La Società potrà rivolgersi a società esterne specializzate anche solo per gestire determinate fasi della procedura o unicamente come supporto all'attività aziendale di selezione, operando tuttavia sulla base di regole espressamente predeterminate da Acqua Ingegneria S.r.l.

Il ricorso a società esterne specializzate non modifica tuttavia la natura "pubblica" di selezione e la centralità di Acqua Ingegneria S.r.l. lungo tutto l'iter procedimentale.

Il medesimo articolo prevede, infatti, che debbano comunque essere adottate *"procedure che garantiscano l'imparzialità e la trasparenza della scelta ai sensi della legislazione vigente così come integrata dalla normativa regolamentare interna."*

Inoltre, nel contratto con la società *"deve essere previsto l'obbligo per la stessa di uniformarsi ai principi di pubblicità, imparzialità e trasparenza richiamati dal Regolamento, pena l'automatica risoluzione del contratto stesso"* e che la società rilasci al termine della prestazione *"una dichiarazione in merito all'autonomia, alla imparzialità e alla trasparenza con le quali ha svolto l'incarico."*

Si prevede di norma che la società esterna per le coperture di posti a tempo indeterminato gestisca una fase "preselettiva".

La preselezione deve essere disposta dalla società esterna *"sulla base dei dati forniti da Acqua Ingegneria S.r.l. (indicazione della posizione da ricoprire, con relativo inquadramento contrattuale; condizioni di lavoro, comprensive del patto di prova e sede di lavoro; tipologia contrattuale richiesta; requisiti generali, professionali e d'esperienza per l'ammissione alla selezione e i titoli di studio e/o preferenziali richiesti per la copertura della posizione; modalità generale di svolgimento della selezione)"* e inoltre *"predisponendo e rendendo pubblico, con modalità adeguate il conseguente avviso di reclutamento."*

Potrà essere prevista *"un'eventuale fase preliminare, in relazione al numero degli aspiranti interessati."*

Nel caso di superamento della fase preselettiva *"i candidati saranno ammessi alla successiva fase preselettiva, avente ad oggetto la comparazione del curriculum dei candidati e la fase di valutazione dei titoli e dell'esperienza professionale, con eventuale successiva"*

*prova orale, consistente in un colloquio. Il colloquio è finalizzato alla verifica del possesso della professionalità, delle capacità, delle conoscenze e delle attitudini richieste per la posizione lavorativa da ricoprire.”*

Al termine della selezione *“la società incaricata provvederà a comunicare a Acqua Ingegneria S.r.l. l'elenco dei candidati risultati idonei, unitamente ad una relazione in cui verrà dettagliata la procedura espletata ed allegando altresì tutta la documentazione acquisita dai candidati.”*

Si apre una fase di “selezione” normata come le ordinarie fasi di selezione *“Sulla base della rosa di candidati pervenuta dalla società incaricata, Acqua Ingegneria procederà alla successiva fase di “selezione” secondo modalità e criteri stabiliti dall'Amministratore Unico resi pubblici nell'avviso di selezione, con espletamento di norma di prova orale (salvo ulteriori diverse determinazioni) e valutazione da parte di Commissione Giudicatrice ai sensi del precedente art. 5.3.”*

Le disposizioni sopra indicate valgono anche per i contratti a tempo determinato (art. 8 del Regolamento), fatte salve eventuali procedure semplificate per contratti di minore durata e per la necessità di soddisfare esigenze aziendali temporanee e/o urgenti.

L' Amministratore Unico potrà provvedere ad assunzioni con contratto a tempo determinato non superiore a sei mesi, eventualmente prorogabile di norma per un massimo di altri sei mesi *“ Per far fronte ad esigenze temporanee al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, il Direttore Generale, su delega dell'Amministratore Unico, può procedere all'assunzione di personale ritenuto adeguato al servizio esclusivamente con contratto a tempo determinato non superiore a sei mesi, eventualmente prorogabile per un massimo di altri sei mesi, accedendo in primis all'interno di graduatorie aziendali disponibili per la posizioni da coprire o per posizioni simili o ritenute compatibili o da eventuali graduatorie in essere per posizioni simili o compatibili dei soci di Acqua Ingegneria S.r.l.. In caso di indisponibilità di tali graduatorie, il Direttore Generale potrà procedere mediante chiamata diretta tramite selezione dai curricula pervenuti in azienda dalle liste di disoccupazione o mobilità dei centri per l'impiego, oppure, attingendo da banche dati gestite da associazioni di categoria datoriali a cui la società aderisce o ricorrendo alle agenzie di somministrazione del lavoro o da eventuali graduatorie in essere per posizioni simili di altre società del gruppo. Come modalità alternativa, il Direttore Generale potrà procedere a seguito di avviso pubblicato sul sito internet aziendale, laddove la tempistica sia compatibile con le esigenze di servizio. Il Direttore Generale, se nominato, potrà scegliere in ogni caso tra le modalità che riterrà più funzionali per soddisfare le esigenze di servizio, relazionando all'Amministratore Unico prima possibile.”*

In caso di urgenza che richieda particolare celerità decisionale *“per fare fronte ad esigenze temporanee improvvise e non prevedibili, il Direttore Generale può procedere all'assunzione anche in mancanza di delega dell'Amministratore Unico con le medesime modalità di cui al paragrafo precedente, ma per un periodo massimo di tre mesi*

*eventualmente prorogabili per un pari periodo. L'assunzione a tempo determinato deve essere ratificata dall'Amministratore Unico."*

In conclusione, anche nel caso di contratto a tempo determinato, la regolamentazione aziendale stabilisce regole comportamentali atte a limitare e a indirizzare le decisioni dei soggetti competenti, segregando le relative funzioni e prevedendo diversi livelli di controllo.

Si evidenzia che giurisprudenza consolidata (Cass. Sez. Lav. 22.2.2018 n. 4358; 7.2.2019 n. 3662) ritiene che non si applichi la normativa civilistica per la trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato qualora vengano superati i limiti di durata, le specifiche causali per la proroga della seconda annualità, il numero massimo delle proroghe/rinnovi consentiti dalla legge. Si sostiene che, pur trattandosi di contratto "privatistico", l'art. 19 del D.Lgs., n. 50/2016 prevede disposizioni specifiche per il contenimento della spesa (comma 4°) e soprattutto prevede la nullità per assunzioni disposte in violazione delle norme del regolamento (comma 5°). La trasformazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato sarebbe quindi nulla in quanto violerebbe le norme regolamentari ed i principi adesso sottesi. Si stabilisce che le conseguenze della nullità non potevano non essere note alla controparte e quindi, non essendoci danno ingiusto, non è dovuto neppure alcun indennizzo (Cass. Sez. Lav. 22.2.2018 n. 4358).

Si evidenzia che la vigente normativa (D. Lgs, n. 81/2015 e s.m.i.) equipara la somministrazione di lavoro al contratto a tempo determinato ai fini della trasformazione civilistica del rapporto.

L'art. 3 bis 3° comma prevede che:

*"Acqua Ingegneria S.r.l. potrà aderire per assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato a graduatorie in corso di validità per selezioni/concorsi esperiti dai soci, qualora sia prevista tale possibilità nei bandi di selezione/concorso o a seguito di decisione dell'Amministratore Unico previo accordo con il socio interessato. Dovrà in ogni caso trattarsi di posizioni omologhe per titoli, competenze, inquadramento professionale, previa armonizzazione in caso di diversità di CCNL di riferimento nel senso del livello comparabile più simile, fermi restando gli specifici contratti aziendali applicabili in Acqua Ingegneria S.r.l.*

#### *7.6.3.15. Possibili eventi rischiosi*

La normativa interna societaria è stata intenzionalmente connotata da un'ampia normativa di dettaglio, con lo scopo di regimentare il più possibile processi e procedimenti rilevanti, anche attraverso segregazione di funzioni e diversi livelli di controllo.

Il Regolamento individua:

- a) i requisiti generali di accesso e di selezione;
- b) le modalità di pubblicazione dell'avviso;
- c) prevede che l'avviso di selezione predetermini criteri, sub criteri, pesi di valutazione e la stessa griglia di valutazione della Commissione, normando la procedura che la

Commissione deve seguire per attribuire i punteggi. Vengono applicate in toto per estensione le medesime disposizioni previste dal D.Lgs. n. 36/2023 nell'ambito dell'affidamento dei contratti pubblici;

d) viene data pubblicità alle graduatorie dei titoli, delle prove e alle graduatorie finali.

Il regolamento declina in modo certamente ampio e dettagliato i principi di "*di trasparenza, pubblicità e imparzialità*", trovando esplicita applicazione tutti i principi di cui all'art. 35 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i. (che regola i concorsi delle pubbliche amministrazioni).

Ne deriva che in fase di progettazione della selezione, il livello di rischio appare oggettivamente limitato dalla regimentazione del procedimento. Si consideri inoltre che l'avviso di selezione predisposto dal Direttore, supportato dal Dirigente Affari Generali, è proposto all' Amministratore Unico, e quindi approvato dallo stesso, per cui appaiono individuati vari livelli progressivi di responsabilità.

Nel 2023 sono state esperite n. 8 selezioni pubbliche, senza che siano stati presentati ricorsi interni, giurisdizionali e neppure richieste di chiarimenti.

La procedura adottata deve considerarsi consolidata e prevede una selezione per titoli ed esami (di norma una prova orale, preceduta nel caso da una prova pratica, a seconda dei profili. È stata anche prevista la prova scritta). Il regolamento prevede come eccezionale la selezione solo per titoli o solo per esami (finora mai disposte).

La metodologia utilizzata è quella di suddividere di norma sostanzialmente in due parti il punteggio titoli (titoli - esperienza; titoli - attestati di studio. Il peso delle due categorie di titoli varia a seconda delle mansioni) e della prova orale (nel caso di prova pratica, il punteggio viene sostanzialmente suddiviso in tre parti).

Venendo effettuata una prima selezione per titoli (i punteggi vengono predeterminati nell'avviso di selezione e attribuiti automaticamente secondo una griglia predefinita di norma - salvo particolarità connesse alla posizione - priva di discrezionalità), si vuole attribuire in questa fase un peso sostanzialmente identico all'esperienza e al curriculum di studi (salvo il maggior peso dell'esperienza in caso di mansioni meramente esecutive). In tal modo si garantisce una possibilità anche a chi può vantare sostanzialmente anche solo una delle due tipologie di titoli, ovviamente dando il massimo ai soggetti che più soddisfano contemporaneamente entrambe i requisiti.

L'avviso pre individua il numero degli ammessi alle successive prove: la valutazione priva di discrezionalità dei titoli (fatta salve mansioni in cui la valutazione dell'esperienza non fosse preventivamente definibile matematicamente) appare quindi garantire la massima trasparenza a tale fase.

La fase di valutazione dei titoli, per quanto sopra esplicitato, non può oggettivamente evidenziare un rischio misurabile.

L'avviso individua di norma un limite minimo per il superamento della prova orale (o scritta).

Gli aspetti più delicati riguardano la determinazione dei sub criteri di selezione, in particolare di quelli riguardanti l'esperienza (quello riguardante i titoli di studio non appare escluso da rischi, ma sono certamente circoscritte le possibili opzioni). L'individuazione di criteri illogici o

sproporzionati connessi in modo eccessivamente ristretto all'attività aziendale richiesta può comportare un vantaggio a favore di determinati soggetti e in particolare a quelli che sono stati già testati dall'azienda con rapporti vari (distacchi, somministrazione, tempo determinato). Si tenga presente da una parte che, in considerazione della specificità delle attività aziendali (in particolare per profili medio - bassi per attività operative), un criterio pur logico relativo all'esperienza è comunque di per sé selettivo. In ogni caso avere adottato come principio una ripartizione del punteggio per i titoli incentrato sostanzialmente per la metà sull'esperienza e per l'altra metà da essa disconnessa, tende a garantire nella sommatoria un contrappeso riguardo alla limitazione degli effetti di possibili eccessi derivanti dall'individuazione di sub criteri troppo sbilanciati per entrambe le tipologie di titoli.

Ne consegue un impatto rilevante e un rischio certamente da considerare, che tuttavia la procedura e la prassi regimentata oggettivamente riducono (*per i titoli connessi all'esperienza: impatto: alto 3; rischio: probabile 3. Valore rischio: significativo 9. Per titoli connessi ai titoli di studio: impatto: alto 3; rischio: poco probabile 2. Valore rischio: significativo 6*).

La determinazione dei criteri di valutazione delle prove presenta per certi versi un rischio basso, in quanto per la prova pratica, pur potendo potenzialmente determinare modalità tese a favorire un soggetto rispetto ad un altro, non può rilevare un significativo vantaggio, trattandosi pur sempre di prova pratica connessa ad una prestazione materiale di livello modesto (situazioni di palese illogicità, pur non escluse, sarebbero comunque pubblicamente rilevabili) (*impatto: basso 2; rischio: poco probabile 2. Valore rischio: significativo 4*).

Riguardo alla determinazione dei criteri della prova orale (e/o, nel caso, scritta), essendo di norma riconducibile – per quanto si dirà successivamente – a materie a carattere generale attinenti alla prestazione, nella fase di individuazione del bando non si presentano rischi di rilievo (*impatto: bassissimo 1; rischio: improbabile. Valore: non significativo 1*).

#### **7.6.3.16. Anomalie significative**

Essendo la procedura nel dettaglio regimentata, eventuali anomalie in fase di progettazione del bando devono ritenersi limitate a una eventuale sproporzione tra i vari criteri e a palese illogicità degli stessi. Poiché sono dati che devono comparire nell'avviso, dovrebbe trattarsi tuttavia di scostamenti evidenti.

#### **7.6.3.17. Indicatori**

Possono costituire indicatori di eventuali situazioni anomale:

- graduatorie che individuano tra il personale assunto soggetti che hanno già prestato attività lavorativa per la Società (distacco, somministrazione, tempo determinato). Considerando che le graduatorie valgono, di norma, per un periodo ultrannuale e possono dare luogo a scorrimento in caso di necessità, la valutazione andrebbe

opportunamente riferita almeno alle prime tre posizioni. Le graduatorie sono pubblicate sul sito e pertanto direttamente consultabili dal RPCT;

- ricorrenza nelle diverse graduatorie, pur per diversi profili aziendali, di stessi soggetti, con verifica delle prime cinque posizioni.

#### **7.6.3.18. Possibili misure**

Rappresentano possibili misure le seguenti:

- introdurre eventuale ulteriore regolamentazione di dettaglio nel regolamento riguardo a prassi consolidate riportate nei bandi, che tuttavia non appare rilevante alla luce della regolamentazione già in essere e sulla base del contenuto omogeneo e consolidato dei bandi esperiti.
- prevedere nel bando prescrizioni limitative della discrezionalità della Commissione, come delineate al successivo art. 7.4.2.3.

La relazione annua del Dirigente Affari Generali indicherà le selezioni bandite nell'annualità precedente.

#### **7.6.4. Selezione del candidato**

##### **7.6.4.1. Processi e procedimenti rilevanti**

La fase di selezione appare caratterizzata dall'operato della Commissione Giudicatrice.

L'art. 5.3. del Regolamento prevede che la Commissione Giudicatrice venga nominata dall'Amministratore Unico.

È presieduta, di norma, dal Direttore Generale ed è composta da un numero variabile di componenti (3 o 5), in possesso nel complesso di comprovati titoli ed esperienze in rapporto all'oggetto della selezione. I Commissari vengono scelti in ordine di priorità tra i dipendenti di Acqua Ingegneria S.r.l. e tra quelli dei suoi soci.

Solo ove si ritenesse di non ricorrere alla scelta all'interno di tali categorie, potranno essere nominati Commissari soggetti "esterni" alle stesse, in possesso di comprovati titoli ed esperienze in rapporto all'oggetto della selezione.

La prestazione di componente delle Commissioni e di Segretario per i dipendenti di Acqua Ingegneria S.r.l. e dei soci è resa gratuitamente.

L'incarico di Componente le Commissioni, anche se gratuito, va pubblicato sul sito "Società Trasparente" link "Incarichi e consulenze", nei tempi e secondo le modalità disposte dalla normativa e del PTPCT vigente (nella specifica sezione delle selezioni di personale, pubblicando nella sezione "Consulenti e collaboratori" solo eventuali incarichi esterni).

Il Segretario verbalizzante potrà essere nominato eventualmente anche componente della Commissione.

Riguardo alla competenza specifica dei Commissari occorre evidenziare quanto previsto da Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2018 n. 352: *“... ogni componente della Commissione deve possedere una propria accertata competenza nelle materie oggetto del concorso, maturata attraverso gli studi compiuti e le proprie esperienze lavorative e/o professionali.*

*E' evidente, tuttavia, che il requisito di “competenza” richiesto dalla norma non può essere inteso quale possesso da parte di ciascun componente di cognizioni in tutte le materie oggetto del concorso (ben potendo un commissario, pur non estraneo al “settore” dello scibile cui si riferisce il concorso, essere esperto in una delle materie oggetto di prova concorsuale e non in altre: ad esempio, un professore di diritto penale sarà certamente esperto di tale materia sulla quale verte una delle prove e, al tempo stesso, in possesso di più generali cognizioni giuridiche, ma non necessariamente esperto anche di diritto commerciale).*

*Al tempo stesso, la relazione tra competenza tecnica e “materia oggetto del concorso” deve ritenersi sussistente ogni qualvolta il commissario, sulla base del proprio pregresso compendio di studi e attività lavorative/professionali, abbia maturato una obiettiva esperienza nella materia intesa in generale, e non necessariamente in specifiche e specialistiche articolazioni della medesima (in tal senso, se la “materia” oggetto di prova concorsuale è il diritto penale, non è necessariamente richiesto che il commissario abbia una specifica competenza in materia di reati societari, essendo sufficiente la propria accertata e generale competenza nel settore penalistico).*

*In definitiva, nel prevedere che i commissari siano “tecnici esperti nelle materie del concorso”, la norma non intende riferirsi alla necessità di acquisire esasperati “specialismi”, ma, più in generale, ritiene sufficiente che vi sia competenza tecnica in una determinata materia, in relazione alla quale vertono una o più prove del concorso.*

*D'altra parte, se si ritenesse che la competenza deve essere valutata con riferimento allo specifico argomento oggetto di una prova scritta o di una domanda della prova orale, ciò, per un verso, renderebbe praticamente impossibile la formazione delle commissioni di concorso e, per altro verso, costituirebbe una sostanziale negazione del bando stesso di concorso, poiché la prova non si sarebbe svolta su una materia ma solo su un profilo di essa, cui corrisponderebbe la (limitata) competenza del commissario, ma anche la altrettanto limitata valutazione della preparazione del candidato.*

*... Stante la competenza dei commissari nella materia oggetto di concorso, ed alla luce di quanto innanzi esposto, non assume alcun rilievo che gli stessi, nel corso della loro attività lavorativa, non si siano specificamente dedicati alle “accise” (cui ineriva la domanda estratta dall'appellante), poiché tale specifico aspetto rientra certamente nella più generale materia di loro competenza...”.*

Non possono fare parte della Commissione soggetti che ricoprono cariche politiche o siano rappresentanti sindacali (in attuazione del principio espresso dall'art. 35, comma 3, lett. e), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

La predeterminata presenza del Direttore Amministrativo è giustificata dalla relativa competenza sulla direzione del personale.

Consiglio di Stato Sez. VI 14.1.2019 n. 334 statuisce *ad abundantiam* per un "concorso" pubblico che la non corretta composizione di una commissione esaminatrice non integra, di per sé, un motivo di ricorso da parte del candidato non soddisfatto del risultato concorsuale, dovendo egli dimostrare, qualora decida di impugnare il risultato del concorso, che la scorretta composizione abbia influenzato l'andamento del concorso e, dunque, il suo esito negativo.

La Commissione *"al momento del suo insediamento verifica preliminarmente l'inesistenza di cause di incompatibilità ai sensi dell'art. 51 C.P.C. in riferimento ai candidati e di inconferibilità – per estensione - ai sensi dell'art. 35 bis del D.Lg. n. 165/2001 e s.m.i. riguardo ai Commissari ed al Segretario. In caso di sussistenza di dette condizioni i lavori vengono sospesi e il Presidente della Commissione ne dà tempestiva notizia all'Amministratore Unico affinché provveda alla sostituzione del membro interessato"* (art. 5.3, comma 4, del Regolamento).

*"Non possono fare parte della Commissione soggetti che ricoprono cariche politiche o siano rappresentanti sindacali o componenti del Consiglio di Amministrazione o comunque indicati all'art. 35 3° comma lett. E) del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i."* (art. 5.3, comma 3, del Regolamento).

Il Consiglio di Stato Sez. VI 14.1.2019 n. 334 statuisce *ad abundantiam* per un "concorso" pubblico che la non corretta composizione di una commissione esaminatrice non integra, di per sé, un motivo di ricorso da parte del candidato non soddisfatto del risultato concorsuale, dovendo egli dimostrare, qualora decida di impugnare il risultato del concorso, che la scorretta composizione abbia influenzato l'andamento del concorso e, dunque, il suo esito negativo.

Al riguardo si evidenzia la rilevanza di quanto previsto da A.N.A.C. con delibera n. 25 del 15 gennaio 2020, l'A.N.A.C. ha fornito delle indicazioni di carattere generale in ordine alla gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni di concorso (e di gara), alla luce della giurisprudenza e dei propri pronunciamenti in materia.

Pur non disponendo di avendo ricevuto molteplici richieste di parere, ha deciso di fornire alle amministrazioni delle nuove indicazioni, con lo scopo di garantire omogeneità di trattamento, tenuto conto che la valutazione dei singoli casi resta di competenza degli organi dell'amministrazione interessata.

Nella composizione delle commissioni di concorso valgono i principi generali in materia di astensione e ricsuzione del giudice, in quanto connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche. Vale, in particolare, l'art. 11, comma 1, del DPR 487/1994, secondo cui *"I componenti [della commissione], presa visione dell'elenco dei partecipanti,*

*sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi ed i concorrenti, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile”*

Il componente della commissione concorsuale che si trovi in una situazione di incompatibilità prevista dal citato art. 51 c.p.c., ha pertanto il dovere di astenersi dal compimento di atti inerenti alla procedura stessa; allo stesso modo, l'amministrazione ha l'obbligo di disporre la sostituzione del componente, al fine di evitare che gli atti del procedimento risultino viziati. L'obbligo di informazione/astensione del commissario non deve essere considerato in senso "statico", dovendo lo stesso funzionario rivalutare la propria posizione al sopraggiungere di elementi nuovi e, in particolare, dopo aver preso visione della lista dei candidati alla partecipazione alla singola procedura di concorso.

Il giudice amministrativo ha individuato alcune ipotesi di applicazione/non applicazione del citato art. 51 c.p.c.:

- rapporti lavorativi e/o professionali pregressi: l'appartenenza allo stesso ufficio del candidato e il legame di subordinazione o di collaborazione tra i componenti della commissione e il candidato stesso non rientrano nelle ipotesi di astensione di cui all'art. 51 c.p.c. (Cons. Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628, Cons. Stato, sez. V, 17.11.2014, n. 5618; sez. VI, 27.11. 2012, n. 4858). Si cita ad integrazione Consiglio di Stato Sez. III 20.1.2020 n. 796 che ribadisce al riguardo il costante indirizzo del Consiglio di Stato (citando almeno altre tre sentenze precedenti);
- i rapporti personali di colleganza o di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione stessa, non potendo le cause di incompatibilità previste dall'art. 51 essere oggetto di estensione analogica, in assenza di ulteriori e specifici indicatori di una situazione di particolare intensità e sistematicità, tale da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale (Cons. Stato, sez. VI, 23.09.2014 n. 4789, confermato da TAR Piemonte, Torino, 16.05.2019, n. 601).
- attività di collaborazione scientifica e/o coautoraggio: i c.d. "coautoraggi", nell'ambito dei concorsi universitari, non comportano l'obbligo di astensione, non costituendo causa di incompatibilità la sussistenza di rapporti di collaborazione meramente intellettuale. L'obbligo di astensione sorge nell'ipotesi di comunanza d'interessi economici di intensità tale da far ingenerare il ragionevole dubbio che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con il commissario. (Cons. Stato, sez. VI, 29.8.2017, n. 4105; Cons. Stato, sez. VI, 13.12.2017, n. 5865; Cons. Stato, sez. VI, 24.8.2018, n. 5050; Cons. Stato, Sez. III, 17.01.2020, n. 420).
- sodalizio di interessi economici, di lavoro o professionali: sussiste causa di incompatibilità, con conseguente obbligo di astensione, per il componente di una commissione, ove risulti dimostrato che fra lo stesso e un candidato esista un rapporto di natura professionale con reciproci interessi di carattere economico ed una indubbia connotazione fiduciaria (Cons. Stato, sez. VI, 31.5.2013, n. 3006; TAR Lazio, Roma, 21.2.2014, n. 2173).
- casi specifici risolti dalla stessa A.N.AC. per i concorsi di personale con qualifica dirigenziale: l'esistenza di contenziosi promossi dai candidati nei confronti

dell'amministrazione non comporta, di per sé, l'automatico obbligo di astensione, ma la necessità di una valutazione della fattispecie concreta da parte dell'amministrazione, al fine di rilevare l'esistenza o l'assenza di una ipotesi di conflitto di interessi reale o potenziale, ai sensi degli artt. 6 e 7 del DPR 16 aprile 2013, n. 62, per valutare, anche sotto il profilo dell'opportunità, la necessità dell'astensione; qualora il funzionario interessato sia indotto, per decisione autonoma o per decisione dell'amministrazione, ad astenersi dal procedimento, tale astensione deve essere completa, riguardando tutti gli atti del procedimento.

Successivamente alla delibera A.N.A.C. n. 25/2020, si riportano di seguito uno stralcio essenziale di Consiglio di Stato Sez. III 20.1.2020 n. 796, pienamente confermativa del quadro delineato da A.N.A.C.:

*“ Per l'orientamento consolidato della giurisprudenza, nelle procedure concorsuali i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo se sussiste una delle condizioni tassativamente indicate dall'art. 51 c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla stessa disposizione possano essere oggetto di estensione analogica: l'appartenenza allo stesso ufficio del candidato e il legame di subordinazione o di collaborazione tra i componenti della commissione e il candidato non rientrano nelle ipotesi di astensione di cui all'art. 51 c.p.c. (Consiglio di Stato, sez. V, n. 5618, del 17 novembre 2014; sez. VI, n. 4858 del 27 novembre 2012). I rapporti personali di colleganza o di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati ammessi alla prova orale non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione stessa, non potendo le cause di incompatibilità previste dall'art. 51 (tra le quali non rientra l'appartenenza allo stesso ufficio e il rapporto di colleganza) essere oggetto di estensione analogica, in assenza di ulteriori e specifici indicatori di una situazione di particolare intensità e sistematicità, tale da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio. Pertanto, la conoscenza che alcuno dei membri di una commissione di concorso abbia di un candidato, ove non ricada nelle suddette fattispecie tipiche, non implica di per sé la violazione delle regole dell'imparzialità e nemmeno il sospetto della violazione di tali regole (Consiglio di Stato, sez. V, n. 5618 del 17 novembre 2014, cit.; Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2016 n. 192). L'art. 51 non è dunque suscettibile di applicazione analogica (arg. ex Cons. St., VI, 3 marzo 2007, n. 1011; id., 26 gennaio 2009, n. 354; id., 19 marzo 2013, n. 1606; Cons. Stato, Sez. III, 2 aprile 2014, n. 1577). Con argomentazioni che il Collegio condivide e fa proprie, questo Consiglio ha rilevato che la semplice sussistenza di rapporti accademici o di ufficio tra commissario e candidato non è idonea ad integrare gli estremi delle cause d'incompatibilità normativamente previste (salva la spontanea astensione di cui al capoverso dell'art. 51, c.p.c.), a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali (Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4858). Perché i rapporti personali assumano rilievo, deve trattarsi di rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro ed allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, essendo rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si sia*

*concretato in un autentico sodalizio professionale, in quanto tale "connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d'interessi di carattere economico" (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4015 del 2013), in "un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità" (Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2119). Con riferimento all'applicazione degli artt. 1 e 6 bis della L. 241/90 alle commissioni di concorso, la giurisprudenza ha escluso che essi possano aver inciso sui principi consolidati in materia, rilevando che "il dovere di astensione è (...) funzionale al principio di imparzialità della funzione pubblica, di rilievo costituzionale ex art. 97 della Costituzione, così come recepito dagli artt. 1 e 6-bis, della l. n. 241 del 1990, che deve orientare l'interprete ad un'applicazione ragionevole delle disposizioni in materia, rifuggendo da orientamenti formalistici e riconoscendo invece il giusto valore a quelle situazioni sostanziali suscettibili in concreto di riflettersi negativamente sull'andamento del procedimento per fatti oggettivi, anche di sola potenziale compromissione dell'imparzialità, oppure tali da suscitare ragionevoli e non meramente strumentali dubbi sulla percepibilità effettiva dell'imparzialità di giudizio nei destinatari dell'attività amministrativa e nei terzi": le cause di incompatibilità rivestono un carattere tassativo e sfuggono all'applicazione analogica (Consiglio di Stato, Sezione VI, 3 marzo 2007, n. 1011; 26 gennaio 2009, n. 354; 19 marzo 2013, n. 1606) poiché va tutelata l'esigenza di certezza dell'azione amministrativa e, in particolare, la regolarità della composizione delle commissioni giudicatrici (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 luglio 2015 n. 3443). Seguendo la tesi analogica, infatti, non vi sarebbe più alcuna certezza in merito alla stabilità delle commissioni di esame, potendo essere messa in discussione l'imparzialità dei suoi componenti sulla base di qualunque elemento induttivo che potrebbe essere considerato soggettivamente in grado di inficiare l'imparzialità della commissione d'esame: la tesi tradizionale, invece, che si basa sull'art. 51 c.p.c., soddisfa pienamente l'esigenza del rispetto del principio di imparzialità di rilevanza costituzionale, delimitando nel contempo le ipotesi di incompatibilità, perseguendo in questo modo l'esigenza di garantire la certezza giuridica. Inoltre, nel conflitto tra le norme, deve prevalere la disciplina speciale - relativa al regime delle incompatibilità - con quella generale propria del procedimento amministrativo, anche se cronologicamente successiva".*

Si aggiunga anche, pur come fattispecie non citata da A.N.A.C., l'irrelevanza che la composizione della Commissione non rispetti la proporzione di genere. Al riguardo Consiglio di Stato Sez. III 20.1.2020 n. 796 richiama quanto da Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3959 del 20 agosto 2015, invero, *"la mera circostanza che una commissione non rispetti tale proporzione di genere nella composizione della commissione di un concorso non esplica effetti vizianti delle operazioni concorsuali, salvo non denoti una condotta discriminatoria in danno dei concorrenti di sesso femminile, che nella fattispecie non è stata rilevata e comunque non è ravvisabile"* (cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3040 dell'11 luglio 2016: *"la normativa sulle pari opportunità è preordinata a garantire nel senso più ampio la possibilità di occupazione femminile, sicché la sua violazione non può venir contestata altro che dalle possibili beneficiarie della stessa: in assenza di una espressa disposizione normativa che preveda il contrario, la violazione della normativa di settore non esplica per sé*

*effetti invalidanti sulle operazioni concorsuali ed è rilevante soltanto in presenza di una condotta discriminatoria del collegio in danno dei ricorrenti di sesso femminile”).*”

Si evidenzia che le “selezioni” adottate da Acqua Ingegneria S.r.l. non sono “concorsi pubblici”, per cui i riferimenti specifici fatti da A.N.A.C. riguardando esclusivamente il “concorso” pubblico appaiono comunque ad abundantiam applicabili anche alle selezioni di personale.

L’art. 5.3 4° comma del Regolamento aziendale prevede che :

*“La Commissione al momento del suo insediamento verifica preliminarmente l’inesistenza di cause di incompatibilità ai sensi dell’art. 51 C.P.C. in riferimento ai candidati e di inconferibilità – per estensione - ai sensi dell’art. 35 bis del D.Lg. n. 165/2001 e s.m.i. riguardo ai Commissari ed al Segretario. In caso di sussistenza di dette condizioni i lavori vengono sospesi e il Presidente della Commissione ne dà tempestiva notizia all’Amministratore Unico affinché provveda alla sostituzione del membro interessato.”*

La norma dell’art. 5.3. 4° comma del Regolamento. è necessariamente integrata dagli art. 7.4. ed 7.11. del Codice Etico e di Comportamento.

Gli ultimi tre commi dell’art. 7.4 fanno specificamente riferimento alle selezioni di personale.

*“... La Società adotta opportune procedure volte a garantire la trasparenza della selezione, evitando favoritismi, forme di clientelismo o nepotismo. La Società offre le medesime possibilità senza discriminazione alcuna. I destinatari del presente Codice che selezionano o partecipano alla selezione non devono trovarsi in conflitto, anche potenziale, con uno o più candidati, secondo quanto stabilito dalla regolamentazione aziendale adottata ai sensi dell’art. 19, comma 2, D.Lgs. 175/2016. Eventuali situazioni di conflitto dovranno essere immediatamente comunicate al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e all’Organismo di Vigilanza, i quali provvederanno agli accertamenti ritenuti opportuni. La Società garantisce il rispetto della normativa in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.”*

L’art. 7.11. regola in modo organico il conflitto di interessi richiamabile pertanto per i componenti “interni” delle Commissioni di selezione (esteso a quelli “esterni” in quanto collaboratori della società ai sensi dell’art. 7.21 del medesimo Codice)

*“Il dipendente deve mantenere una posizione di autonomia e integrità al fine di evitare di assumere decisioni o svolgere attività in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi rispetto all’attività dell’impresa.*

*Deve essere evitata qualsiasi attività che contrasti con il corretto adempimento dei propri compiti o che possa nuocere agli interessi e all’immagine della Società.*

*Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall’intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.*

*Ogni situazione di conflitto di interessi, reale o potenziale, deve essere preventivamente comunicata al responsabile che, secondo le modalità previste, informerà l'Organismo di Vigilanza e il RPCT.*

*Qualora ricorra una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, il dipendente si astiene dal compimento dell'attività confliggente ovvero dal partecipare all'adozione di decisioni che possano coinvolgere interessi propri ovvero dei terzi in calce meglio individuati e comunica per iscritto tale condizione al proprio superiore gerarchico, che prende gli opportuni provvedimenti. Le comunicazioni pervenute e i provvedimenti adottati sono posti agli atti aziendali e archiviati in modo da garantire la loro tracciabilità.*

*Per terzi devono intendersi parenti e affini entro il secondo grado, coniuge, convivente, persone con le quali vi sia un rapporto di frequentazione abituale, soggetti o organizzazioni con cui il dipendente o il coniuge o il convivente abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di debito/credito significativi, ovvero di soggetti o 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. Fermo restando gli obblighi di trasparenza previsti dalla vigente normativa e dalla regolamentazione interna, nonché i principi del presente Codice, i destinatari sono tenuti a comunicare per iscritto alla funzione individuata tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti.”*

Le conseguenze del mancato rispetto del dovere di astensione sono di tipo disciplinare derivante dalla violazione del relativo obbligo previsto dal regolamento aziendale e dal Codice Etico e di Comportamento.

Precisamente, per le società in house occorre valutare l'impatto della sentenza della Corte dei Conti, Sezione Centrale d' Appello n. 139/2019, nella quale - per la prima volta - si fa riferimento ad una precisa responsabilità di danno erariale in un bando di concorso semplicemente annullato perché illegittimo. Nella sostanza, la sentenza sostiene che un bando pubblico che presenti clausole illegittime, che determinano il successivo annullamento della procedura (nel caso specifico anche in via di autotutela), arreca un danno erariale alla pubblica amministrazione per l'inutile indizione, organizzazione e svolgimento delle prove, indipendentemente dal fatto che la graduatoria finale venga ritirata o che venga annullata tutta la procedura. Le somme sostenute per lo svolgimento della procedura di selezione del concorso, poi annullato a causa di aspetti di illegittimità nel bando stesso, sono uno spreco del denaro pubblico e, di conseguenza, giustificano una condanna al risarcimento per danno erariale. La responsabilità del danno e quindi il risarcimento economico, in questo caso, viene addebitato a tutti coloro che hanno avuto un ruolo diretto nella stesura e nella pubblicazione del bando. Riguardo all'estensione alle “selezioni” di personale delle società a controllo pubblico, se prima facie appare dubbia in quanto la procedura di selezione è certamente “privatistica”, occorre più attentamente considerare che amministratori e dipendenti delle società in house sono comunque soggetti alla giurisdizione delle Corti dei Conti per danno erariale ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.).

Appare in ogni caso configurabile una responsabilità civilistica di risarcimento del danno subito dalla società in quanto la procedura di selezione è soggetta alla giurisdizione del Giudice Ordinario.

Non rivestendo pertanto i membri della Commissione di selezione la figura di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio non ricorrerebbe in ogni caso la figura dell'abuso d'ufficio (art. 323 C.P.).

Al fine di mero coordinamento, in sede di revisione annuale del regolamento, si ritiene opportuno richiamare esplicitamente all'interno dell'art. 5.3 comma 4 del regolamento anche l'art. 7.11 del Codice Etico e di Comportamento, estendendo come logico corollario anche l'incompatibilità anche al Segretario.

*Al termine dei lavori "i verbali dei lavori delle Commissioni e la graduatoria di merito degli idonei risultanti dalla selezione sono rimessi all' Amministratore Unico per la relativa approvazione. Le eventuali graduatorie intermedie relative a titoli e prove, con il nome e cognome dei candidati idonei e il corrispondente punteggio totale, sono affisse presso la sede legale della società per un periodo non inferiore a 30 giorni e pubblicate nel suo sito internet link "Società Trasparente" (almeno fino alla pubblicazione della graduatoria definitiva). La graduatoria finale, con il nome e cognome dei candidati idonei (salvo casi particolari in cui si ritiene opportuno pubblicare un codice numerico noto solo al singolo candidato) è pubblicata nel suo sito internet per tutto il periodo di validità." (art. 5.3, commi 6, 7, 8 del Regolamento).*

Giova ricordare (Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2018 n. 352) *"come in sede di sindacato di legittimità del giudice amministrativo i giudizi espressi dalle commissioni di concorso nelle procedure di valutazione, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, possono essere oggetto di sindacato (onde non sconfinare nella sfera riservata del cd. "merito amministrativo") nei limiti del travisamento dei presupposti di fatto, dell'illogicità e della manifesta irragionevolezza o della non congruenza delle valutazioni operate con le risultanze di fatto".*

#### 7.6.4.2. Possibili eventi rischiosi

In considerazione del livello di regimentazione dei processi sopra delineato, i rischi di questa fase sono legati all'operato della Commissione Giudicatrice.

Il punto certamente critico è la possibile anticipata conoscenza da parte dei candidati delle modalità di esecuzione della prova pratica o dei quesiti della prova orale (o scritta) (*impatto: altissimo - 4; probabilità: probabile - 3. Rischio: significativo - 12*).

Riguardo alla valutazione dei Commissari, il rischio maggiore è rappresentato dal fatto che si tratta in buona parte di attività discrezionale e, pertanto, dalla possibilità di favoritismi (*impatto: altissimo - 4; probabilità: probabile - 3. Rischio: significativo - 12*).

#### 7.6.4.3. Anomalie significative

Una possibile anomalia relativa alla fase in esame è rappresentata dalla eventuale presenza nelle prime posizioni della graduatoria di soggetti che hanno già prestato attività lavorativa per Acqua Ingegneria S.r.l. (distacco, somministrazione, tempo determinato).

Si ritiene di potere aggiungere anche l'indeterminatezza dei verbali della Commissione, in merito alle modalità di esplicazione delle prove e di determinazione dei quesiti da sottoporre ai candidati.

#### 7.6.4.4. Indicatori

Possono costituire indicatori di eventuali situazioni anomale, in analogia a quanto previsto nella fase di progettazione della selezione:

- graduatorie che individuano tra il personale assunto soggetti che hanno già prestato attività lavorativa per Acqua Ingegneria S.r.l. (distacco, somministrazione, tempo determinato). Considerando che le graduatorie valgono di norma per periodo ultrannuale e possono dare luogo a scorrimento in caso di necessità, la valutazione andrebbe opportunamente riferita almeno alle prime tre posizioni. Le graduatorie sono pubblicate sul sito e pertanto direttamente consultabili dal RPCT;
- ricorrenza nelle diverse graduatorie, pur per diversi profili aziendali, di stessi soggetti, con verifica delle prime cinque posizioni;
- presenza di reclami o ricorsi da parte dei partecipanti esclusi.

#### 7.6.4.5 Possibili misure

Le possibili misure devono necessariamente considerare che ogni ulteriore regimentazione delle modalità di esplicazione delle prove e di determinazione dei quesiti da sottoporre ai candidati dovrebbe essere bilanciata con le esigenze societarie di assicurarsi in ogni caso la scelta più adeguata a soddisfazione delle esigenze societarie. Occorre evitare che un eccessivo formalismo provochi scelte casuali che non assicurino un risultato pienamente soddisfacente delle esigenze aziendali di coprire il posto assicurando la massima professionalità. Ove si pervenisse ad una scelta meramente formale e quindi casuale, potrebbe concretizzarsi proprio una fattispecie di "*mala administration*", che si intende contrastare con il presente Piano.

Si stabilirà pertanto in modo formale:

- a) riguardo alla valutazione delle prove o comunque laddove sia prevista una valutazione discrezionale (anche per i titoli, in caso di mansioni di particolare specialità), di limitare la discrezionalità della Commissione mediante l'adozione di una griglia predefinita e stabilire che la Commissione indichi unicamente nei verbali criteri motivazionali logici e non sproporzionati mediante i quali effettuare la valutazione;
- b) prevedere l'obbligo di allegare ai verbali della Commissione le schede compilate in originale da parte di ciascun Commissario, riportanti il voto attribuito per ciascun sub criterio e per ogni candidato, nonché di determinare il punteggio (prestabilito dal

bando) mediante applicazione matematica della media dei punteggi attribuiti da ciascun Commissario per ciascun sub criterio e per ciascun candidato (in modo analogo a quanto previsto per una procedura d'appalto) (si responsabilizza in tal modo ogni Commissario, evitando voti collettivi). Come si dirà in seguito la disposizione è più rigorosa di quanto normativamente disposto per i concorsi pubblici (che ammette invece il "voto collegiale") come statuito da Consiglio di Stato Sez. III 20.1.2020 n. 796. Si rende in tal modo evidente il voto dato da ciascun Commissario, che non potrà apparire logicamente divergente in via sostanziale da quello degli altri Commissari, rafforzando la garanzia di par condicio dei candidati e l'evidenza documentale del giudizio di merito (non valutabile dal Giudice se non in caso di manifesta illogicità). Inoltre, in caso si verificassero successivamente problematiche relative alla regolare partecipazione alla Commissione di un suo membro, si potrebbe disporre di idonei riscontri autonomi di valutazione al fine di verificare la possibile conservazione degli atti (del resto, Consiglio di Stato Sez. VI 14.1.2019 n. 334 statuisce ad abundantiam per un "concorso" pubblico che la non corretta composizione di una commissione esaminatrice non integra, di per sé, un motivo di ricorso da parte del candidato non soddisfatto del risultato concorsuale, dovendo egli dimostrare, qualora decida di impugnare il risultato del concorso, che la scorretta composizione abbia influenzato l'andamento del concorso e, dunque, il suo esito negativo).

- c) è inoltre opportuno che vengano compilate dai Commissari schede riassuntive (da allegare i verbali) in cui si riportano giudizi in termini sintetici sulle prove di ciascun candidato in rapporto ai vari criteri di valutazione, fermo restando che ai fini della valutazione avrà valore solo il giudizio numerico. Pur trattandosi di atti meramente interni e quindi non sussistendo alcun obbligo di allegare le schede ai verbali (ritenendolo anzi inopportuno data la valenza meramente istruttoria e quindi indicativa di "brogliacci" di lavoro, come previsto ad abundantiam per i "concorsi pubblici" da Consiglio di Stato Sez. III 20.1.2020 n. 796), si ritiene comunque opportuno - ai fini di completezza documentale della procedura, ai fini di ogni eventuale successiva necessità di verifica interna - che la Commissione abbia disponibilità documentale in data certa di tali schede riassuntive (ad es. scambiandosi email che alleghi dette schede in un file avente data certa e quindi successivamente non modificabile in modo non visibile);
- d) di prevedere, in caso di prove intermedie, un punteggio minimo per l'ammissione alla fase successiva, predeterminate in sede di gara;
- e) di determinare le modalità di esplicazione delle prove e di definizione dei quesiti disposti dalla Commissione nell'imminenza dell'effettuazione delle stesse, al fine di ridurre il rischio di fughe di notizie. In sostanza vengono definite preventivamente, nell'imminenza della prova, tutte le domande suddivise e numerate per le varie materie. Si sorteggia un seme iniziale da 1 a 100 mediante apposito programma ([www.random.org](http://www.random.org) o similare). Il programma regionale generatore di numeri casuali

(<https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/generatore/>) consente di sorteggiare del tutto casualmente una serie di numeri: dapprima con il seme iniziale si determinano tanti semi quanti sono le materie di esame; successivamente per ogni materia (inserendo il relativo seme) si sorteggiano entro il numero massimo delle domande disponibili per materia il numero di domande pari al numero dei set da predisporre (in numero che consenta all'ultimo candidato di potere sorteggiare comunque tra n. 2 set). La procedura viene ripetuta nella stessa seduta di esame in occasione di ogni sessione mattutina o pomeridiana, assicurando quindi in tempo reale una composizione dinamica dei set e quindi delle domande, impedendo quindi una loro cristallizzazione preventiva come ulteriore misura di contrasto nei confronti di possibili fughe di notizie. I candidati sorteggiano i set inseriti in busta chiusa senza segni esterni riconoscibili, a seconda di quanto sarà disposto dalla Commissione, o singolarmente o per l'intero gruppo di ogni sessione (se convocato contemporaneamente, senza possibilità di lasciare la sede di esame prima della fine della sessione). Diviene pertanto impossibile per i candidati potere conoscere la composizione dei set perché definiti al momento. Il rischio sulla fuga di notizie dovrebbe pertanto ridursi solo alla conoscenza preventiva di tutti i quesiti di esame: al di là che i commissari li compongono formalmente solo prima dell'avvio della prova. Anche la conoscenza potenziale di tutti i quesiti precedenti (che - dato il contenuto delle procedure adottate - dovrebbe comportare tuttavia l'apporto commissivo o omissivo di tutti i commissari), dato l'alto numero degli stessi (tra l'altro organizzativamente complessi data la loro natura "*generale*", come definito alla successiva lett. f) riduce oggettivamente la possibilità di una esaustiva preventiva preparazione da parte dei candidati;

- e) di definire modalità della prova pratica che corrispondano effettivamente alla prestazione del profilo da ricoprire, evitando particolari specificità inutilmente selettive in rapporto alla prestazione richiesta (tale misura inoltre costituisce ulteriore elemento di contenimento da potenziali fughe di notizie preventive, in quanto modalità attinenti alla prestazione da ricoprire dovrebbero costituire per tutti i candidati la conoscenza di base);
- f) quesiti sufficientemente generali nella prova orale (o scritta) che consentano alla Commissione di valutare le reali capacità del candidato, evitando particolari specificità inutilmente selettive che potrebbero prestarsi ad avvantaggiare alcuni candidati ove fossero preconosciute (tale misura inoltre costituisce ulteriore elemento di contenimento da potenziali fughe di notizie preventive, in quanto i quesiti generali dovrebbero costituire per tutti i candidati la conoscenza di base);
- g) modalità della prova pratica e quesiti della prova orale (e ovviamente quelli di un'eventuale prova scritta) sostanzialmente identici per ogni candidato, in modo da evitare che la prova del candidato sia dettata dalla casualità, nel caso i candidati vengano valutati in successione e non abbiano la possibilità di venire a contatto al termine della prova di ciascuno. Nel caso in cui, al contrario, i candidati vengano

- valutati in tempi diversi, dovranno disporsi diversi quesiti, in numero adeguato, chiusi dentro buste che il candidato sceglierà prima di iniziare la prova;
- h) svolgere le prove in una sola giornata, ove possibile;
  - i) pur non effettuando le prove in seduta pubblica, dovranno essere chiamati ad assistere soggetti esterni a titolo di testimoni;
  - l) assicurare modalità che evitino il contatto tra i candidati che devono sostenere la prova e quelli che l'hanno già sostenuta;
  - m) valutare la presenza di eventuali Commissari supplenti, nel caso si presentassero eventuali problematiche di mera opportunità (non di incompatibilità)

Preme evidenziare che Consiglio di Stato Sez. III 20.1.2020 n. 796 ribadisce la sufficienza motivazionale del voto numerico nella valutazione dei candidati:

*“Le parti appellanti contestano quindi la sentenza appellata laddove assume il carattere generico dei criteri di valutazione (della prova scritta) fissati dalla commissione di concorso, ai sensi dell’art. 9, comma 3, D.P.R. n. 483/1997, ... Deve infatti ritenersi che, pur nella loro ampiezza, i suindicati criteri di valutazione abbraccino i principali ambiti esplicativi della capacità espositiva dei candidati (e, di riflesso, della potestà valutativa della commissione), integrando quelli, non costituenti oggetto (né evidentemente bisognevoli) di apposita esplicitazione, relativi alla aderenza delle risposte alle specifiche discipline scientifiche cui i suddetti quesiti afferiscono, coerentemente con la posizione messa a concorso: né potrebbe escludersi, come fa la parte resistente, che i suindicati criteri siano suscettibili di graduazione, in funzione, rispettivamente, del grado di attinenza/chiarzza/completezza dell’elaborato esaminato.*

*Né rileva, al fine di inficiare la sufficienza motivazionale del voto numerico, che lo stesso sia stato attribuito in modo unitario pur in presenza della duplicità di quesiti oggetto della prova scritta, tenuto conto della unitarietà di quest’ultima, indipendentemente dal numero degli argomenti sottoposti ai candidati.”*

La medesima sentenza evidenzia che la vigente normativa sui concorsi pubblici prevede, salvo esplicita previsione del bando, che nel verbale si esprima unicamente un voto collegiale unico della Commissione e non di ogni singolo Commissario. Si evidenzia quindi il maggiore rigore dell’obbligo di evidenziare nel verbale il voto di ciascun Commissario stabilito per Acqua Ingegneria S.r.l. in via di autolimitazione:

*“Le parti appellanti rivolgono quindi le loro critiche al passaggio della sentenza appellata con il quale il giudice di primo grado ha ritenuto l’illegittimità della assegnazione di un “voto unico collegiale, piuttosto che di un voto per ciascun commissario, successivamente confluito in una media finale”, avendo ciò impedito di “cogliere se vi sia stata una differenza di vedute fra commissari su una medesima prova o se, al contrario, vi sia stata piena unanimità nella valutazione”. Al riguardo le parti appellanti, oltre ad eccepire il difetto di interesse alla censura (non essendo stato dimostrato che, ove la votazione fosse stata espressa con modalità diversa, l’originaria ricorrente avrebbe ricevuto una diversa valutazione), deducono*

*che l'art. 10 del D.P.R. n. 483/1997 si limita a disporre che i punteggi relativi alle prove siano attribuiti con voti palesi e che in caso di differenti valutazioni il punteggio da attribuire sia quello risultante dalla media aritmetica dei voti espressi da ciascun commissario, senza prevedere alcun obbligo di verbalizzazione dei singoli voti espressi da ciascun commissario. Anche il motivo in esame è meritevole di accoglimento. Come statuito da questa Sezione con riferimento ad una procedura di evidenza pubblica, ma attraverso l'enucleazione di principi validi anche per la fattispecie concorsuale in esame (cfr. sentenza n. 4772 del 13 ottobre 2017), "in assenza di una espresso obbligo di specifica verbalizzazione imposto dal disciplinare di gara, non vi è ragione per derogare dal principio generale secondo il quale gli apprezzamenti dei commissari sono destinati ad essere assorbiti nella decisione collegiale finale, costituente momento di sintesi della comparazione e composizione dei giudizi individuali; mentre la separata enunciazione dei punteggi attribuiti dai singoli Commissari assume valore di formalità interna relativa ai lavori della Commissione esaminatrice - i cui giudizi, ai fini della verbalizzazione e della pubblicità esterna, sono sufficientemente documentati con la sola attribuzione del voto complessivo finale". Ebbene, premesso che il bando non contiene esplicite disposizioni sul punto, limitandosi a rinviare al d.P.R. n. 487/1997, e che l'art. 10, comma 3, di quest'ultimo dispone semplicemente che "i punteggi relativi alle prove sono attribuiti con voti palesi; in caso di differenti valutazioni, il punteggio da attribuire è quello risultante dalla media aritmetica dei voti espressi da ciascun commissario", ne discende che non solo la regola di cui il giudice di primo grado ha ravvisato la violazione non rinviene alcuna fonte normativa espressa e pertinente alla fattispecie, ma può presumersi che, in mancanza di elementi per ritenere che si sia verificata l'ipotesi di "differenti valutazioni" (cui la norma citata àncora l'esigenza di operare la media aritmetica dei singoli voti), i voti siano stati attribuiti all'unanimità, con la conseguente carenza in radice di ogni esigenza rappresentativa dei voti individuali. "*

*Si segnala, data l'evidente importanza operativa, quanto statuito da Consiglio di Stato Sez. III 29 aprile 2019, n. 2775 riguardo alla violazione dell'anonimato per cancellature ed utilizzo di penne di diverso colore nelle prove scritte d'esame:*

*"6.2. La censura relativa al difetto di anonimato dei compiti scritti evidenzia circostanze che non sono idonee a far ritenere superata la soglia di rilevanza necessaria.*

*L'utilizzo di penne con colori diversi, ovvero le cancellature sull'elaborato, per poter essere considerati segno di identificazione del candidato, devono risultare oggettivamente anomali ed estranei al contesto proprio dell'elaborato – altrimenti, qualsivoglia scritto aggiunto ovvero alterato, apposto nell'elaborato, dovrebbe ritenersi sufficiente ad identificarne l'autore.*

*Per esperienza comune, il cambio di colore della penna è accadimento che può capitare di frequente, e gli sbarramenti di parti del testo trasversali o ad andamento sinusoidale sono i modi con cui si procede alle cancellature, in assenza di una diversa regola prefissata ed imposta nello svolgimento della prova.*

*Non vi è pertanto il presupposto di fatto per poter applicare al concorso in esame il principio di rilevanza (presuntiva) dell'inosservanza da parte della commissione di concorso di cautele*

*ed accorgimenti posti a garanzia dell'anonimato, affermato dalla Adunanza Plenaria n. 26/2013 - peraltro, in quel caso ritenuta viziante in una situazione ben diversa, posto che, dopo la conclusione della procedura, la commissione si era trovata in possesso di un elenco alfabetico in cui al codice (segreto) contrassegnante l'elaborato era inequivocabilmente associato il nome del candidato.”*

L'inserimento di esperti esterni nella Commissione Giudicatrice, al fine di ridurre l'impatto di eventuali valutazioni a favore di candidati che hanno già prestato attività a vario titolo per la Società, potrebbe tuttavia risultare incompatibile con il presupposto di legittimità di ogni incarico esterno (ossia che non siano altrimenti rinvenibili adeguate professionalità all'interno della società). Specialmente per profili medio-bassi, non apparirebbe plausibile sostenere una spesa esterna, ricorrendo certamente all'interno della Società ovvero nell'ambito dei soci tutte le specializzazioni richieste.

Come più sopra esplicitato, in sede di revisione annuale del Regolamento, si ritiene opportuno richiamare esplicitamente all'interno dello stesso anche l'art. 7.11 del Codice Etico e di Comportamento, estendendo l'incompatibilità anche al Segretario come logico corollario.

## **7.6.5 Gestione del rapporto**

### *7.6.5.1. Processi e procedimenti rilevanti*

La fase successiva all'approvazione della graduatoria prevede di norma la valutazione delle autodichiarazioni dei candidati e la visita del medico competente.

In sede di assunzione viene acquisita dichiarazione di impegno anticorruzione. Con cadenza annuale, indicativamente entro il 31 marzo di ogni anno, il personale in servizio e tutti gli apicali (compreso l'Amministratore Unico) provvedono a rilasciare un aggiornamento di tale dichiarazione.

La dichiarazione vuole richiamare il personale tutto sull'importanza della consapevolezza e del rispetto delle norme di legge, regolamentari e aziendali nell'ambito di sistemi di responsabilità propri di una società pubblica e, quindi, al di là delle specificità, riferibile a tutto il gruppo societario, a tutela e garanzia dell'integrità dell'Azienda e del suo personale, nell'interesse di entrambi.

I contenuti della dichiarazione sono stato oggetto di specifici corsi di formazione in materia anticorruzione e modello 231 tenuti a tutto il personale nel 2022, da ripetersi per i neo assunti.

In sede di esecuzione del contratto, rilevano le fattispecie delle progressioni di carriera e dei riconoscimenti *ad personam* che comportano necessariamente valutazioni dell'attività in servizio del personale.

#### 7.6.5.2. Possibili rischi rilevanti

La fase di verifica dei requisiti dichiarati in sede di partecipazione alla selezione non appare presentare profili di rischio rilevante (*impatto: basso - 2; probabilità: improbabile - 1; Valore rischio: non significativo - 2*).

Le progressioni di carriera e gli incentivi *ad personam* presentano di per sé invece un rischio elevato, potendo comportare vantaggi a favore di singoli (*impatto: alto - 3; probabilità: probabile - 3. Rischio: significativo - 9*).

#### 7.6.5.3. Anomalie significative

Possibile anomalia è un numero significativo di passaggi di livello e degli incentivi *ad personam* riconosciuti nell'annualità.

#### 7.6.5.4. Indicatori

Tra gli indicatori si ritiene di potere individuare il numero dei passaggi di livello e degli incentivi *ad personam* riconosciuti nell'annualità in rapporto alla media delle due annualità precedenti.

#### 7.6.5.5. Possibili misure

Si ritiene possano essere individuate le seguenti misure:

- redazione di un verbale in cui si registreranno le verifiche effettuate sulle dichiarazioni rese dai candidati in sede di domanda di partecipazione, contestualmente all'acquisizione di copia di titoli e attestati, stati di servizio professionale e casellario giudiziale;
- definizione di schede ruolo per le posizioni dei vari servizi, completate con il livello di accesso, previo accordo con le Organizzazioni sindacali;
- valutazione delle possibili disposizioni in relazione alle modalità di progressione di carriera;
- regolamentazione del riconoscimento di eventuali incentivi *ad personam*.
- la relazione annua del Dirigente Affari Generali potrà indicare le progressioni di carriera e gli incentivi *ad personam* riconosciuti nell'annualità precedente;
- a seguito di esperimento della formazione 231/anticorruzione, il personale in servizio e neo assunto dovrà sottoscrivere una dichiarazione relativa alla mancanza di conflitto di interessi ed in materia di anticorruzione.

## **7.7 AREA: AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI.**

La Società è impossibilitata *ab origine*, data la sua natura e oggetto sociale, all'emanazione di provvedimenti amministrativi di autorizzazione e concessione.

## 7.8. AREA: CONCESSIONI ED EROGAZIONI DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI, AUSILI FINANZIARI, NONCHE' ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI

La Società, per scelta aziendale, esclude la possibilità di erogare o concedere qualsiasi tipo di vantaggio patrimoniale.

7.9. AREA: GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE E DEL PATRIMONIO						
PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVANTI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE
Gestione della cassa economale	Assemblea dei Soci; Collegio Sindacale; Revisore dei conti; Amministrate Unico; Direttore Servizio Amministrativo di Ravenna Holding (service)	Alterazione o sottrazione della documentazione a supporto dei pagamenti; Alterazione dei report di dettaglio sulla situazione finanziaria; Accesso incontrollato e non custodito della cassa economale; Utilizzo di canali non tracciabili per effettuare pagamenti o incassare denaro.	Assenza o carenza di documentazione che giustifichi il pagamento; Assenza o carenza di rendicontazioni sulla gestione; Ammanchi di cassa.	Il soggetto cui è riferita l'operazione non è chiaramente individuato; L'operazione è effettuata su conto cifrato; Il soggetto cui è riferita l'operazione ha residenza, cittadinanza o sede in territori o Paesi "a rischio"; Richiesta di accredito su rapporti bancari o finanziari	Altissimo (4); poco probabile (2); rischio significativo (8)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la gestione finanziaria, del Regolamento interno fondo economale e del Regolamento per il rimborso spese agli Amministratori. Gli esiti dei controlli devono essere trasmessi al RPCT.

				sempre diversi.		
Gestione delle linee di credito		<p>Assenza o carenza di documentazioni che consenta di valutare la coerenza tra importo, firma tecnica e progetto da finanziare;</p> <p>Assenza o carenza di documentazioni sulla valutazione della possibilità di esposizione finanziaria;</p> <p>Assenza o carenza di valutazione degli elementi e delle clausole del contratto di finanziamento;</p> <p>Non tracciabilità delle operazioni.</p>	<p>Conclusione di operazioni finanziarie con soggetti diversi da intermediari finanziari o bancari o comunque non sottoposti o non rispettanti la regolamentazione di trasparenza e di stabilità prevista a livello comunitario.</p>	<p>Il finanziatore risulta caratterizzato o da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificiosamente complessi e non trasparenti ed effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, senza plausibili ragioni;</p> <p>Il finanziatore è caratterizzato o da ripetute e/o improvvise modifiche nell'aspetto proprietario, manageriale e di controllo;</p>	<p>Altissimo (4); poco probabile (2); rischio significativo (8)</p>	<p>Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la gestione finanziaria.</p> <p>Gli esiti dei controlli devono essere trasmessi al RPCT</p>

				Richiesta ovvero esecuzione di operazioni con oggetto o scopo non del tutto coerente con l'attività o il complessivo profilo economico- patrimoniale dell'azienda.		
Concession e di finanziament i alle società controllate e collegate ai sensi dell'art. 2359 C.C.		Non tracciabilità delle operazioni;  Assenza o carenza di documentazi one sulla valutazione dell'investim ento e della sua opportunità;  Definizione di clausole generiche, soprattutto con riferimento a tempi e termini economici;  Assenza o insufficienza di verifiche	Concessione di finanziamenti non coerenti con le attività svolte dal richiedente.	Richiesta ovvero esecuzione di operazioni con oggetto o scopo non del tutto coerente con l'attività o il complessivo profilo economico- patrimoniale dell'azienda;  Esecuzione di un contratto di affidamento che espone la mutuante a rischi economico- finanziari.	Altissimo (4); poco probabile (2); rischio significati vo (8)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la gestione finanziaria.  Gli esiti dei controlli devono essere trasmessi al RPCT

		sulle operazioni effettuate dalla mutuataria.				
Predisposizione e approvazione e del budget		Alterazione delle voci di ricavo e costo.	Analisi e individuazione solo di alcune voci di costo e di ricavo;  Riclassificazione dei dati sulla base di modelli inusuali;  Assenza o carenza di motivazione circa eventuali scostamenti di rilievo.	Presenza di rilevanti scostamenti privi di giustificazioni o idonee motivazioni;  Mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi prefissati senza congrue giustificazioni.	Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la predisposizione del budget, del bilancio, della situazione semestrale e per l'esercizio delle funzioni di direzione, coordinamento e controllo.  Obblighi informativi verso RPCT
Predisposizione e approvazione e della situazione semestrale		Alterazione ovvero omissione di documenti al fine di rappresentar e una situazione diversa dalla realtà.	Analisi e individuazione solo di alcune voci di costo e di ricavo;  Assenza o carenza di documentazione giustificativa;	Presenza di rilevanti scostamenti privi di giustificazioni o idonee motivazioni;  Mancato o parziale raggiungimento	Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la predisposizione del budget, del

			Assenza o carenza di motivazione circa eventuali scostamenti di rilievo;  Riclassificazione sulla base di modelli inusuali.	nto degli obiettivi prefissati privi di congrue giustificazioni;  Assenza di valutazioni circa la fattibilità di un intervento correttivo ovvero circa la rielaborazione del budget.		bilancio, della situazione semestrale e per l'esercizio delle funzioni di direzione, coordinamento e controllo.  Obblighi informativi verso RPCT
Predisposizione e approvazione del preconsuntivo		Assenza o carenza di motivazione circa eventuali scostamenti di rilievo;  Alterazione ovvero omissione di documenti al fine di rappresentare una situazione diversa dalla realtà.	Analisi e individuazione solo di alcune voci di costo e di ricavo;  Assenza o carenza di documentazione giustificativa;  Assenza o carenza di motivazione circa eventuali scostamenti di rilievo;  Riclassificazione sulla base di modelli inusuali.	Presenza di rilevanti scostamenti privi di giustificazione o idonee motivazioni;  Mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi prefissati privi di congrue giustificazioni.	Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la predisposizione del budget, del bilancio, della situazione semestrale e per l'esercizio delle funzioni di direzione, coordinamento e controllo.

						Obblighi informativi verso RPCT
Predisposizione e approvazione del bilancio d'esercizio		Alterazione dei dati di bilancio per favorire taluni soggetti ovvero per ottenere parere positivo dagli organi di controllo e revisione.			Altissimo (4); poco probabile (2); rischio significativo (8)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la predisposizione del budget, del bilancio, della situazione semestrale e per l'esercizio delle funzioni di direzione, coordinamento e controllo.  Obblighi informativi verso RPCT

<b>7.10. AREA: CONTROLLI, VERIFICHE, ISPEZIONI E SANZIONI</b>						
PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVANTI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE
Programmazione e delle verifiche e dei controlli sull'attività svolta	Amministratore Unico Organismo di Vigilanza RPCT Collegio Sindacale/Revisore dei	Assenza o carenza di programmazione dei controlli e delle verifiche	Ritardo o assenza della definizione del calendario dei controlli e delle verifiche	Ripetute verifiche e controlli che si concludono senza il rilievo di alcuna non conformità.	Basso (2); improbabile (1); rischio non significativo (2)	Ridefinizione e delle competenze degli organi di controllo
Definizione degli standard operativi con cui condurre le verifiche	Conti Amministratore Unico Direttore Tutti i servizi	Definizione di criteri e parametri di valutazione generici o eccessivamente discrezionali	Utilizzo di sistemi di controllo e verifica non certificati		Basso (2); improbabile (1); rischio non significativo (2)	Regolamentazione dei criteri di <i>internal auditing</i>
Esecuzione e rendicontazione delle verifiche		Alterazione o omissione della documentazione ovvero delle registrazioni di controllo e verifica	Utilizzo di sistemi che non lasciano traccia dell'avvenuto controllo		Basso (2); improbabile (1); rischio non significativo (2)	Regolamentazione dei criteri di <i>internal auditing</i>
Procedimento sanzionatorio		Applicazione e distorsione del sistema sanzionatorio o definito.	Ripetute erogazioni di sanzioni ai medesimi soggetti		Alto (3); poco probabile (2); rischio	Applicazione e dei criteri e parametri previsti dal sistema

			ovvero applicazioni e di sanzioni diverse a fronte di violazioni oggettivamente uguali.		significativo (6).	sanzionario interno (RHRB01 – Modello organizzativo per la responsabilità amministrativa e il contrasto alla corruzione)
Definizione e assegnazione degli indirizzi e degli obiettivi gestionali		Definizione di indirizzi e obiettivi gestionali non in linea con gli indirizzi dei Soci;  Definizione di indirizzi e obiettivi che non rispondono a criteri di efficienza ed economicità	Assenza o carenza di programmazione degli obiettivi e delle scansioni temporali da rispettare	Scostamenti di rilievo tra gli obiettivi fissati e quelli raggiunti, privi di idonee giustificazioni	Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6).	Applicazione dei principi di <i>governance</i> previsti dalla regolamentazione interna
Monitoraggio dei risultati		Alterazione della documentazione;  Predisposizione di report di analisi non attendibili	Assenza o carenza di verifiche circa lo stato di attuazione degli obiettivi e dei risultati di gestione	Scostamenti di rilievo tra gli obiettivi fissati e quelli raggiunti, privi di idonee giustificazioni	Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6).	Applicazione dei principi di <i>governance</i> previsti dalla regolamentazione interna

<b>7.11. AREA: NOMINE</b>						
PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVANTI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE
Definizione delle autorità e delle responsabilità	Amministratore Unico  Direttore	Assenza o carenza di definizione delle autorità e delle responsabilità;  Definizione di criteri e parametri ai fini della determinazione di responsabilità e autorità non corrispondenti a principi di efficacia, efficienza ed economicità;  Alterazione ovvero omissione della documentazione che definisce	Ritardo o mancata approvazione nella definizione dei ruoli, delle autorità e delle responsabilità;  Assente o non chiara distribuzione dei ruoli, delle autorità e delle responsabilità.	Carenze o sovrapposizioni di ruoli, responsabilità ed autorità;  Esercizio abusivo del potere di firma.	Alto (3); improbabile (1); rischio non significativo (3).	Applicazione della procedura per la definizione dell'organigramma, delle deleghe e delle procure

		responsabilità ed autorità;  Applicazione distorta delle responsabilità e delle autorità così come definite.				
Definizione delle deleghe e delle procure		Incoerenza tra poteri autorizzativi e di firma e le responsabilità all'interno dell'organizzazione;  Assenza o carenza di "certezza" nel sistema delle deleghe;  Assenza della previsione di cause di incompatibilità ovvero decadenza della delega o nomina.	Mancata formalizzazione delle deleghe o procure mediante atto notarile;  Assenza di delega o procura per colui che intrattiene rapporti con la P.A. o soggetti terzi, idonei ad assumere impegni verso queste ultime;  Esercizio di poteri di firma in assenza di apposita procura.	Attribuzione di deleghe o nomine a soggetti cui spettano poteri di controllo sulle relative attività;  Attribuzione di poteri illimitati	Alto (3); improbabile (1); rischio non significativo (3)	Applicazione della procedura per la definizione dell'organigramma, delle deleghe e delle <b>procure</b>

<b>7.12. AREA: AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO</b>						
PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVANTI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE
Definizione e individuazione delle modalità di risoluzione delle controversie	Amministratore Unico; Direttore.  Servizio Affari Generali di Ravenna Holding (service)	Definizione e individuazione di modalità inusuali ovvero alternative di risoluzione delle controversie	Assenza o insufficienza di trasparenza circa le modalità di risoluzione delle controversie	Presenza di denunce all'Autorità ovvero pendenza di controversie	Alto (3); probabile (3); rischio significativo (9).	
Conferimento di incarichi di consulenza legale e patrocinio		Definizione di criteri eccessivamente discrezionali nella scelta del consulente o patrocinante;  Assenza o carenza verifica dei requisiti dichiarati.	Scarsa trasparenza dell'affidamento;  Interpretazione eccessivamente estensiva dei requisiti attitudinali e professionali richiesti.	Ripetuta attribuzione di incarichi al medesimo professionista in assenza di adeguata e specifica motivazione	Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6).	Si vedano le considerazioni svolte al par. 6 dell'Area: affidamento di lavori, servizi e forniture
Esecuzione della transazione ovvero della		Esecuzione parziale, assente o difforme da	Assenza o carenza di documentazione che	Procedimenti esecutivi a carico della	Alto (3); probabile (3); rischio	

sentenza		quanto stabilito o pattuito	comprovi l'esecuzione; Non tracciabilità dei pagamenti	società	significativo (9).	
----------	--	-----------------------------	-----------------------------------------------------------	---------	--------------------	--

## 8 Monitoraggio e audit interni

Il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure individuate dal Piano rappresenta l'obiettivo principale degli strumenti anticorruzione, poiché evidenzia cosa la Società sia concretamente in grado di attuare in termini di prevenzione del rischio.

Un'attività di monitoraggio puntuale è, inoltre, volta a verificare l'effettiva sostenibilità delle misure proposte in sede di prima rilevazione, al fine di dare maggiore precisione alle misure stesse.

Ampio e variegato appare l'elenco dei soggetti che devono disporre i monitoraggi dell'attività aziendale, da cui possono emergere anche situazioni interessanti la prevenzione dei fenomeni di corruzione o più genericamente di mala amministrazione:

- a) Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza;
- b) Organismo di Vigilanza (monocratico), con i compiti previsto dal D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.i.;
- c) Collegio sindacale (anche con le funzioni di revisore legale);
- d) audit interni per la verifica del sistema integrato (auspicabili, pur non essendo la società in qualità);

I monitoraggi sono coordinati tra i soggetti interessati in modo tale da verificare tutti i processi aziendali, evitando ridondanze ovvero omissioni. Sono condotti con cadenza annuale, salvo eventi ovvero modifiche nell'organizzazione o nella normativa di riferimento rilevanti.

Ogni funzione è responsabile del monitoraggio che conduce.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dovrà avere accesso ai monitoraggi effettuati da tutti gli organi e soggetti sopra individuati, al fine di poterne desumere ogni informazione utile in merito a potenziali profili interessanti le finalità di cui alla L. n. 190/2012 e s.m.i.

Tutti gli organi o soggetti sopraindicati dovranno informare tempestivamente il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in merito ad ogni potenziale fenomeno corruttivo o, più genericamente, di mala amministrazione.

Al fine di garantire certezza e continuità al flusso di informazioni, sarà cura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza prendere contatto con i vari organi o soggetti interessati ai monitoraggi, al fine di definire protocolli operativi condivisi. In tale ambito, si definirà un programma comune che preveda un ampliamento del contenuto dei vari monitoraggi alla rilevazione di indicazioni utili alla verifica di situazioni di anomalia interessanti la L. n. 190/2012, nonché un raccordo sulla frequenza e destinazione dei controlli.

Gli audit interni di cui alla lettera d) sono pianificati dall'Amministratore Unico ed eseguiti dai Responsabili di servizio, unitamente a personale interno non appartenente al servizio oggetto di verifica adeguatamente formato, secondo una programmazione su base annuale. Per garantire l'imparzialità e l'oggettività dell'audit, è possibile anche la presenza di professionisti esterni o comunque soggetti esterni all'organizzazione.

Gli audit condotti su tutti i servizi aziendali e in modo integrato, verificando i servizi secondo la logica integrata del sistema di gestione. Sono altresì documentati mediante verbale sottoscritto dagli auditor.

I risultati degli audit interni sono sempre riferiti all'Amministratore Unico, al Responsabile del Servizio interessato, al RPCT ed all' O.d.V. nonché al Collegio Sindacale.

Importante corollario dell'attività di monitoraggio è l'attivazione dal primo trimestre del 2022 della procedura flussi informativi. Il Servizio Affari Generali fa da riferimento alla raccolta della documentazione che viene trasmessa dai vari uffici, censita secondo casistiche prestabilite. Con cadenza trimestrale, detta documentazione viene trasmessa a RPCT, OdV, Collegio Sindacale, Amministratore Unico, Internal Audit.

### **8.1. Ufficio di Internal Audit di gruppo e piano integrato di Audit.**

Il D.Lgs. 175/2016 prefigura inoltre la presenza di un sistema di controlli interni, che va inteso come insieme coordinato di strutture e di meccanismi (procedure), che consentono di prevedere i rischi e di superare le anomalie gestionali in modo tale da tutelare regolarità ed efficienza.

L'art. 6 comma 3 lettera b) prevede in particolare che le società a controllo pubblico debbano valutare l'opportunità di integrare gli strumenti di governo societario con *“un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione”*.

È in un simile contesto che Ravenna Holding S.p.A., tenendo conto della norma ed in evoluzione della stessa, ha introdotto nella propria organizzazione, a partire da aprile 2020, un Ufficio Internal Audit con l'obiettivo di supportare ed integrare in modo più ampio tutti i sistemi di controllo interni applicabili e ottimizzare il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

In tale compito, la Holding assume un ruolo fondamentale dal momento che la sua presenza consente di dare attuazione alle disposizioni dianzi illustrate in modo coordinato nell'ambito del Gruppo e mediante l'utilizzo di personale qualificato e aggiornato, garantendo l'effettiva attuazione di un sistema di controlli anche nelle società “figlie”.

Entro tale contesto, in base alle linee di indirizzo ricevute dalla Capogruppo e con il coordinamento e il supporto della Funzione Internal Audit presso di essa istituita, gli organi amministrativi di ciascuna società del c.d. “Gruppo ristretto” di Ravenna Holding hanno definito e approvato, tra ottobre 2020 e giugno 2021, un proprio Piano di audit e il relativo programma di verifiche.

Acqua Ingegneria, società partecipata, ha comunque attivato la funzione di Internal Audit, anche in virtù del contratto di service in essere con la holding. Anche la Società ha pertanto predisposto un Piano di Audit Integrato con il relativo programma di verifiche, lo ha

sottoposto all'approvazione dell'Amministratore Unico in data 12 maggio 2022 e ha dato man mano avvio alla sua attività di supporto e raccordo collaborativo con tutti i diversi sistemi di controllo attivi presso la società, unitamente alle attività di controllo vere e proprie.

La selezione degli oggetti di audit è effettuata con l'intento di assicurare un presidio rafforzato sui processi/rischi di maggior rilievo, nonché allo scopo di acquisire elementi idonei ad apprezzare il complessivo sistema dei controlli interni.

Per quanto concerne la verifica degli aspetti correlati ai rischi di corruzione si fa riferimento integralmente alla mappatura dei rischi riportata nel PTPCT che, mappando l'evento rischioso per ogni area, procedimento/attività e ufficio, individua i possibili fattori determinanti e delinea le misure obbligatorie da adottare.

Il cronoprogramma di massima relativo agli interventi viene predisposto con il supporto dell'Ufficio Internal Audit, previo scambio informativo con gli altri organismi di controllo (ODV, RPCT, DPO, Collegio Sindacale) in una logica di collaborazione e ottimizzazione dei controlli, pur nel rispetto e nella salvaguardia dell'autonomia e indipendenza dei singoli organismi.

Ricorre inoltre la circostanza per cui, in Acqua Ingegneria, convergono nella stessa risorsa (la dott.ssa Cavallo) due figure di controllo, quella del RPCT e quella dell'Internal Auditor di Gruppo. La dott.ssa Cavallo svolgerà le proprie attività di verifica (audit) anche sul sistema di gestione per la prevenzione della corruzione e trasparenza previsto dal PTPCT di Acqua Ingegneria e gli esiti, dunque, di tali audit rientreranno a tutti gli effetti nel materiale di valutazione a sua disposizione in quanto RPCT.

Occorre dunque precisare che è solo per una maggiore efficienza organizzativa che la programmazione delle verifiche viene fatta in modo congiunto nel sopra citato Piano di Audit integrato, ma l'Amministratore Unico approva il Piano di Audit per la sola parte relativa alle verifiche di 3° livello svolte dalla dott.ssa Cavallo in veste di Internal Auditor, mentre, in quanto RPCT, resta ferma la facoltà della dott.ssa Cavallo di modificare e/o integrare in qualsiasi momento la propria programmazione delle attività di controllo e l'Amministratore Unico si limiterà unicamente ad una presa d'atto.

Con particolare riferimento all'attuazione del modello 231 integrato dalle misure anticorruzione, l'Ufficio di Internal Audit si pone come strumento ordinario di intervento per controlli a campione periodici e capillari, programmati o occasionali, sulle varie fasi dei processi individuati nelle varie aree di rischio. Le risultanze di tali audit verranno contestualmente trasmesse a RPCT e OdV. in modo da consentire loro di essere informati sugli esiti di una continuativa attività di monitoraggio.

## **Sezione seconda: misure di carattere generale**

### **9 Premessa**

L'Aggiornamento 2015 al PNA, superando la distinzione tra misure obbligatorie e misure ulteriori delineata dal PNA 2013, ha sottolineato la necessità che ogni ente individui strumenti specifici, idonei a mitigare i rischi tipici dell'ente stesso emersi in sede di analisi.

In particolare, l'Autorità ha confermato, con il recente PNA 2016 (e successivi aggiornamenti), l'adozione di un sistema di classificazione che distingue tra misure generiche e misure specifiche: le prime sono misure che incidono sul sistema complessivo di prevenzione della corruzione, intervenendo in materia trasversale sull'ente; le seconde incidono su questioni particolari individuate tramite l'analisi del rischio.

Tale impostazione risulta confermata anche dai successivi PNA.

La mappatura dei singoli processi soprariportata evidenzia le singole misure specifiche che sono ritenute idonee a prevenire le problematiche emerse in sede di analisi delle singole fasi di ogni processo.

Nella presente sezione sono, invece, trattate unitariamente le misure di carattere generale che, per la loro natura di strumenti ad ampio raggio, trovano un'applicazione generalizzata in tutti i processi della Società.

Per ciascuna misura di carattere generale, in conformità a quanto indicato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, è indicato lo stato di attuazione, le fasi e i tempi di attuazione programmati, nonché gli indicatori di attuazione.

### **10 Trasparenza**

La trasparenza rappresenta uno dei pilastri della politica anticorruzione impostata dalla Legge n. 190/2012 e, lungi dall'essere una mera misura di prevenzione della corruzione, rappresenta essa stessa l'oggetto di una complessa disciplina normativa, che richiede una programmazione interna a sé stante.

Per tale ragione, alla trasparenza è dedicata la sezione terza del presente Piano, a cui si fa espresso rinvio.

### **11 Codice Etico e di Comportamento.**

Stato di attuazione: in attuazione.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: aggiornamento del Codice Etico (entro novembre 2024); II fase: monitoraggio semestrale sull'applicazione.

Indicatore di attuazione: comunicazioni dei dirigenti, dei responsabili di Servizio e dei dipendenti.

Il Codice Etico e di Comportamento di Acqua Ingegneria S.r.l. è stato adottato nel 2021 con delibera dell'Amministratore Unico, nell'ambito della più generale adozione del modello di organizzazione e gestione del rischio di cui al D.Lgs. n. 231/2001. Il Codice è in corso di aggiornamento.

Del Codice è stata data ampia diffusione interna mediante pubblicazione sul sito istituzionale della Società, opportunamente comunicato a tutti gli interessati.

Il Codice è, inoltre, messo a disposizione di qualunque interlocutore dell'impresa: la Società, infatti, richiama l'osservanza delle sue disposizioni in tutti i rapporti economici da essa instaurati.

Quale elemento di applicazione delle disposizioni dell'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, il Codice Etico e di Comportamento integra il quadro normativo al quale l'azienda è sottoposta. Esso costituisce, inoltre, uno strumento con cui la Società, nel compimento della propria mission, si impegna a contribuire, conformemente alle leggi e ai principi di lealtà e correttezza, allo sviluppo socio-economico del territorio di appartenenza.

Il Codice ha lo scopo di indirizzare eticamente l'agire della Società e le sue disposizioni sono conseguentemente vincolanti per i comportamenti di tutti gli amministratori della Società, dei dirigenti, dipendenti, consulenti e di chiunque vi instauri, a qualsiasi titolo, un rapporto di collaborazione.

In quanto tale, il Codice costituisce anche uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione, diretto a favorire la diffusione di comportamenti ispirati a standard di legalità ed eticità.

Tale misura opera, pertanto, trasversalmente all'interno della Società, in quanto applicabile alla totalità dei processi mappati.

Il Codice è integrato e completato da un sistema sanzionatorio finalizzato a rafforzare l'impegno di tutti i suoi dipendenti e collaboratori al rispetto dei principi legali ed etici contenuti nel Codice medesimo e nelle politiche che ne discendono.

Il sistema disciplinare di cui sopra è disciplinato al paragrafo 16 del Codice.

La determina A.N.A.C. 8 novembre 2017 n. 1134 prevede al capitolo "Codice di comportamento" che "Le società integrano il codice etico o di comportamento già approvato ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 oppure adottano un apposito codice, laddove sprovviste, avendo cura in ogni caso di attribuire particolare importanza ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione dei reati di corruzione. Il codice o le integrazioni a quello già adottato ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 hanno rilevanza ai fini della responsabilità disciplinare, ferma

restando la natura privatistica delle stesse. Al fine di assicurare l'attuazione delle norme del codice è opportuno: a) garantire un adeguato supporto interpretativo, ove richiesto; b) prevedere un apparato sanzionatorio e i relativi meccanismi di attivazione auspicabilmente connessi ad un sistema per la raccolta di segnalazioni delle violazioni del Codice”.

## **12 Autorizzazioni allo svolgimento di attività e incarichi extra-istituzionali**

Stato di attuazione: da attuare.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: implementazione della regolamentazione interna in materia (entro giugno 2024); II fase: monitoraggio sulle richieste di autorizzazione.

Indicatori di attuazione: verifiche sul rispetto della disciplina interna.

Il Codice Etico e di Comportamento nella sua attuale versione prevede che “Tutti gli Amministratori e i Dipendenti devono assicurare che ogni decisione sia presa ed ogni attività sia svolta nell'interesse della Società; essi quindi devono evitare qualsiasi situazione di conflitto di interesse, tra attività economiche personali o familiari e mansioni ricoperte nella Società, che possa intaccare la loro indipendenza di giudizio e di scelta. Tutti gli amministratori ed i dipendenti devono evitare che qualsiasi attività sociale sia sviata dal perseguimento delle sue finalità istituzionali e piegata al perseguimento d'interessi personali o particolari incompatibili con il buon andamento della società. Qualora l'Amministratore o il Dipendente si trovi in una situazione che, anche potenzialmente, può costituire o determinare un conflitto di interessi deve segnalarla tempestivamente al proprio superiore al fine di valutarne l'effettiva presenza e definire l'eventuale intervento”.

Nonostante non si siano verificate, fino ad oggi, ipotesi di tal genere, si ritiene opportuno regolamentare la materia come di seguito meglio precisato.

In particolare, si prevede al paragrafo 7.11. del Codice Etico e di Comportamento il divieto per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato della Società di assumere qualsiasi altro impiego o incarico, ovvero di esercitare attività professionale, commerciale e industriale, fatta eccezione per gli impieghi, incarichi o attività aventi carattere occasionale in settori non di interesse della Società, che devono in ogni caso essere autorizzati dall'Amministratore Unico.

Sono fatti salvi anche eventuali incarichi o cariche all'interno della Società, ovvero in società controllate, collegate o partecipate da Acqua Ingegneria S.r.l., purché nel rispetto dei limiti e delle condizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e del D.Lgs. 39/2013. Tali incarichi devono essere previamente autorizzati dall'Amministratore Unico, sentito il Collegio Sindacale qualora la valutazione riguardi la persona dell'Amministratore Unico.

Il mancato rispetto delle disposizioni di cui sopra determina responsabilità disciplinare, salve le più gravi responsabilità eventualmente previste dalla legge.

Il paragrafo 7.12. è stato interamente revisionato con determina dell' Amministratore Unico del 25.02.2022:

“E' fatto divieto a tutto il personale della Società di assumere qualsiasi altro impiego o incarico, ovvero di esercitare attività professionale, commerciale e industriale, fatta eccezione per gli impieghi, incarichi o attività aventi carattere occasionale in settori non di interesse della Società, che devono in ogni caso essere autorizzati dalla Direzione aziendale.

Le condizioni dell'impiego, incarico o attività extra-istituzionale non devono in ogni caso incidere sulla normativa vigente in materia di riposi giornalieri e settimanali. Deve altresì valutarsi se l'impiego, incarico o attività possa compromettere la funzionalità aziendale.

Sono fatti salvi anche eventuali incarichi all'interno della Società, ovvero in società controllate, collegate o partecipate o soci, purché nel rispetto dei limiti e delle condizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Tali incarichi devono essere previamente autorizzati dall'Organo amministrativo.

*Il mancato rispetto delle disposizioni di cui sopra determina responsabilità disciplinare, salve le più gravi responsabilità eventualmente previste dalla legge.*

*Il dipendente può iscriversi ad albi professionali, previa comunicazione all'Organo amministrativo, qualora le specifiche disposizioni di legge che disciplinano le singole professioni lo consentano ovvero non richiedano, come presupposto all'iscrizione stessa, l'esercizio in via esclusiva dell'attività libero professionale.*

*Ogni attività afferente servizi di ingegneria e architettura per committenti pubblici o privati è potenzialmente di interesse della società e quindi di norma rimane preclusa l'attività libero professionale.*

*In via transitoria e per incarichi occasionali (non continui e/o ripetuti), potrà valutarsi l' autorizzazione di attività extra-lavorative (per singolo incarico) afferenti a servizi di ingegneria e architettura qualora nel momento storico della loro richiesta non siano ritenute di concreto interesse per la società e non si palesino situazioni di conflitto di interesse con committenti o terzi, sulla base di una valutazione insindacabile di esclusiva spettanza discrezionale della Direzione aziendale.*

*I provvedimenti della Direzione di diniego dell'autorizzazione o di revoca a seguito dell'autorizzazione stessa non necessitano di motivazione.*

*Dovranno essere in ogni caso rispettate le condizioni stabilite nei Codici Deontologici dei rispettivi Ordini, laddove nel caso il dipendente dovesse dare comunicazione o richiedere autorizzazione all'Ordine di competenza.*

*Nel caso le attività extra-lavorative che non riguardino invece servizi di ingegneria e architettura, la valutazione in merito al disinteresse da parte della società potrà essere immediatamente valutata dalla Direzione aziendale.*

*Nel caso di conflitto di interesse con committenti o terzi in occasione di attività extra-lavorative del dipendente medesimo, i dipendenti aziendali devono conseguentemente astenersi per quanto possa confliggere nell' esercizio della loro attività aziendale, così come previsto dal precedente paragrafo 7.11.”*

*È fatto divieto per il personale di utilizzare mezzi, attrezzature, strumentazione, software, documentazione di Acqua Ingegneria S.r.l. durante l'attività extra-lavorativa o comunque per propri interessi privati, in applicazione di quanto comunque previsto al successivo paragrafo 7.13.*

*La Direzione invia prontamente ad OdV ed RPCT copia delle autorizzazioni extra-lavorative rilasciate ai dipendenti e dei provvedimenti di diniego/revoca, per ogni valutazione di loro competenza. OdV ed RPCT trasmetteranno alla Direzione ed all'Amministratore Unico eventuali osservazioni, che saranno valutate dalla Direzione medesima.*

*Il RPCT e l'OdV svolgono in ogni caso attività di verifica e monitoraggio sulle eventuali richieste e relativi provvedimenti adottati in merito, informandosi reciprocamente.”.*

Le modalità di richiesta di autorizzazione al personale per attività extralavorative sono state oggetto di specifico ordine di servizio.

In relazione alle autorizzazioni richieste e concesse sono effettuate le pubblicazioni ex art. 18 del D.Lgs. n. 33/2013.

Il RPCT svolge attività di verifica e monitoraggio sulle eventuali richieste e relativi provvedimenti adottati in merito, informandone l'Organismo di Vigilanza.

### **13 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro**

Stato di attuazione: da attuare.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: implementazione della regolamentazione interna in materia (entro giugno 2024); II fase: monitoraggio.

Indicatori di attuazione: verifiche sul rispetto della disciplina interna.

La L. n. 190/2012 ha introdotto il comma 16-ter all'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, con la finalità di evitare che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni possano utilizzare il ruolo e la funzione ricoperti all'interno dell'ente di appartenenza, preconstituendo, mediante accordi illeciti, situazioni lavorative vantaggiose presso soggetti privati con cui siano entrati in contatto nell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali, da poter sfruttare a seguito della cessazione del rapporto di lavoro.

L'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce, in particolare, che *“i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrarre con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre*

*anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”.*

L'applicazione della norma è stata estesa alle società partecipate dalla Determina A.N.A.C. n. 8/2015, secondo cui *“Al fine di assicurare il rispetto di quanto previsto all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, le società adottano le misure necessarie a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti delle società stesse.”*

È evidente che non tutti i dipendenti pubblici sono interessati da questa fattispecie, ma solo coloro che hanno la possibilità di influenzare il contenuto degli atti amministrativi che riguardano gli interessi di soggetti esterni dell'amministrazione.

Al fine di garantire l'applicazione della presente disposizione normativa, Acqua Ingegneria S.r.l. si impegna ad adottare le seguenti misure:

- inserimento espresso negli interpelli o comunque nelle varie forme di selezione del personale della condizione ostativa di cui sopra;
- svolgimento di specifica attività di vigilanza.

Il riferimento alle determinate A.N.A.C. sopracitate riguarda unicamente i dipendenti pubblici. L'art. 21 del D.Lgs. n. 33/2013 prevede che *“1. Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico”.*

L'art 1 del D.Lgs. n. 33/2003 cita al riguardo le società in controllo pubblico unicamente per gli *“incarichi amministrativi di vertice”* (lett. f) definiti come *“gli incarichi di livello apicale, quali quelli di Segretario Generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione”.*

Si tenga altresì presente a completamento l'orientamento A.N.A.C. n. 1 del 4.2.2015:

*“Ai fini delle prescrizioni e dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, devono considerarsi dipendenti della PA - ai quali è precluso avere rapporti professionali con i privati destinatari dell'esercizio delle loro funzioni, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro - anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al D.Lgs. 39/2013, ivi inclusi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisca un rapporto di lavoro subordinato o autonomo.”*

Oltre ai dipendenti pubblici, pertanto devono considerarsi parificate le figure apicali delle società in controllo pubblico.

Occorre del resto evidenziare che l'applicazione alle società pubbliche della normativa sul pantouflage, deriva da un'estensione interpretativa da parte delle sopracitate determinate di A.N.A.C.

Appare a tal fine rilevante al fine di valutare la situazione in atto l'atto di segnalazione A.N.A.C. n. 6 del 27 maggio 2020 concernente proposte di modifica alla disciplina del pantouflage di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), approvato con delibera A.N.A.C. n. 448 del 27 maggio 2020.

Si riportano di seguito alcuni significativi estratti:

*"Pur ritenendo così risolta sul piano interpretativo la questione evidenziata, sembrerebbe tuttavia opportuno, nell'ottica di una revisione organica della disciplina sul pantouflage, un intervento normativo volto a indicare esplicitamente l'applicabilità della stessa a tutti gli enti pubblici, oppure eliminando il richiamo all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001 e considerando una diversa collocazione per le regole per il passaggio dal settore pubblico a quello privato. Parimenti, sempre per chiarezza del dato normativo, il divieto per gli enti in provenienza dovrebbe estendersi anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico - non contemplati nel comma 16-ter, trattandosi di norma inserita nel testo unico sul pubblico impiego - sempre in coerenza con l'art. 21 citato.*

*Da questo punto di vista si pongono però due ordini di problemi che renderebbero opportuno l'intervento del legislatore:*

*1. l'individuazione della definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico alla quale fare riferimento per l'applicazione della disciplina del pantouflage: ciò in considerazione delle differenti nozioni di ente di diritto privato in controllo pubblico contenute nel d.lgs. 175/20162 e nel d.lgs. 39/2013; 2 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il "Testo Unico in materia di società in controllo pubblico". Autorità Nazionale Anticorruzione 6*

*2. l'opportunità di estendere l'applicazione della disciplina del pantouflage, e, in provenienza, anche agli enti di diritto privato regolati e finanziati che svolgano attività di pubblico interesse. Anche in tal caso sarebbe necessario chiarire a quale definizione fare riferimento per l'individuazione di tale tipologia di enti.*

*Tra le situazioni lavorative cui si applica il divieto, l'Autorità, come anche accennato, ha ritenuto di dover ricomprendere altresì le situazioni che possano configurare anche in capo al dipendente il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, ad esempio mediante la collaborazione all'istruttoria, l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni, ecc.) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. In tale ottica, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto, o che sia ad esso sovraordinato, ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento istruttorio.*

*Sarebbe, tuttavia, auspicabile che l'orientamento interpretativo dell'Autorità trovasse una esplicita previsione onde consentire una maggiore chiarezza del disposto normativo.*

...

*In merito, sulla base del dato letterale dell'art. 21 del D.Lgs. 39/2013, che fa riferimento esclusivamente ai titolari di uno degli incarichi considerati dal D.Lgs. 39/2013, sono sottoposti al divieto di pantouflage gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali, mentre sembrano esclusi i dipendenti, invece ricompresi nel comma 16-ter. D'altra parte, anche l'art. 4 del D.Lgs. 39/2013, che rappresenta una norma simmetrica rispetto a quella del comma 16-ter, in quanto disciplina gli incarichi che il settore pubblico affida a soggetti provenienti da enti privati dallo stesso regolati o finanziati, prevede l'inconferibilità, per 2 anni, per i soli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi di amministratore di ente pubblico e per gli incarichi dirigenziali esterni dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione.*

*Valutazioni analoghe valgono per i dirigenti ordinari. Al riguardo, nelle linee guida di cui alla determinazione A.N.A.C. dell'8 novembre 2017, n. 1134 relative alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione. In coerenza con tale previsione, i dirigenti degli enti regolati o finanziati sono oggi esclusi dall'applicazione del comma 16-ter, salvo in caso in cui lo statuto o specifiche deleghe attribuiscono loro determinati poteri autoritativi o negoziali.*

*Tuttavia, per coerenza anche rispetto alle linee interpretative fornite dall'Autorità, si ritiene opportuno estendere l'applicabilità del pantouflage negli enti di diritto privato in controllo pubblico e regolati o finanziati anche alle figure dirigenziali ordinarie e non dirigenziali che abbiano comunque partecipato all'adozione dei provvedimenti autorizzativi o negoziali in materia decisiva o vincolante. Ciò anche alla luce di un approccio sostanziale e non formale, sposato anche dall'Autorità, secondo cui sono sottoposti al divieto non solo i soggetti apicali e i dirigenti ma anche i funzionari che, partecipando in qualsivoglia forma all'istruttoria, hanno il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale (Cfr. da ultimo PNA 2019).*

*In conclusione, si auspica un intervento normativo finalizzato a una complessiva armonizzazione dei criteri di passaggio dall'ente pubblico a quello privato e viceversa, allineando quanto previsto dal comma 16-ter per l'uscita dal pubblico e l'ingresso nel privato a quanto stabilito dall'art. 4 per il percorso inverso, anche rispetto al periodo di raffreddamento, fissato in 3 anni per il primo caso e in 2 anni per il secondo."*

Per l'A.N.A.C. stessa quindi non rileva una estensione del pantouflage alle società a controllo pubblico per figure comunque non decisionali (al di fuori di Amministratori e Direttori Generali) per assunzioni in imprese private per cui la stessa A.N.A.C. richieda un intervento legislativo.

La normativa appare del resto riferita chiaramente alle assunzioni in imprese private.

Se il contratto di lavoro è privatistico, le società a controllo pubblico sono tenute a selezione il personale ai sensi dell'art 19 2° comma del D.lgs. n. 50/2016 adottando un proprio regolamento "nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.”.

L'applicazione del pantouflage alle società pubbliche parificandole alle imprese private appare di scarsa coerenza, come del resto appare evidente dal riconoscimento da parte di A.N.A.C. del mancato riconoscimento normativo.

#### **14 Inconferibilità e incompatibilità per le cariche di amministratore e per gli incarichi dirigenziali**

Stato di attuazione: in attuazione.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: richiesta delle dichiarazioni ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013; II fase: comunicazione periodica da parte degli interessati.

Indicatori di attuazione: verifiche sul rispetto della disciplina.

Il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, al fine di prevenire situazioni anche solo potenzialmente portatrici di conflitto di interessi, disciplina le ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità con riferimento alle cariche di amministratore e agli incarichi dirigenziali conferiti presso enti di diritto privato in controllo pubblico.

Il decreto definisce come “*incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico*” gli “*incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, Amministratore Unico e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico*”. Sono invece considerati “*componenti di organo di indirizzo politico*” “*le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, [...] a organi di indirizzo [...] di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali o locali*”.

L'art. 6 4° e 5° comma del D.Lgs. n. 201/2022 ha introdotto recentemente ulteriori fattispecie: “*4. Non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio: a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espleti funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio. 5. Le inconferibilità di cui al comma 4, lettere a) , b) , e c) , si intendono cessate decorso un anno dalla conclusione degli incarichi ivi elencati.*”

Acqua Ingegneria S.r.l., al fine di garantire il rispetto della normativa sopra richiamata, individua una serie di misure, organizzative e non, come di seguito meglio specificate.

- Il Responsabile del Servizio Affari Societari (service) viene individuato referente che opera in collaborazione con e in ausilio al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della trasparenza.
- A cura del Dirigente Affari Generali, negli atti relativi ai processi di selezione, in quelli di attribuzione di incarichi e negli interPELLI vengono inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento dell'incarico stesso ovvero l'assenza delle medesime condizioni. Si evidenzia al riguardo che ai sensi dell'art. 2.1.5 del Regolamento del conferimento di contratti che *"Dalle disposizioni presenti restano comunque esclusi gli incarichi relativi ai componenti degli organi societari compreso l'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs n. 231/2001, degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, gli incarichi ai componenti esterni delle commissioni di concorso e agli eventuali consulenti delle stesse; gli incarichi di revisione contabile, gli incarichi del DPO, del Responsabile della Conservazione Digitale, gli incarichi in materia di sicurezza (medico competente e RSPP) ."*
- In conformità a quanto previsto dagli articoli 26 e 28 della sezione trasparenza del presente Piano, l'Amministratore Unico e i Dirigenti rendono una dichiarazione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013.  
È altresì previsto che l'Amministratore Unico e il Collegio Sindacale rendano una dichiarazione in merito all'insussistenza delle cause ostative alla nomina o al mantenimento della carica ai sensi della legislazione vigente.  
In particolare, all'atto del conferimento e nel corso dell'incarico o carica, ogni interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di incompatibilità e inconfiribilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013. La dichiarazione viene resa almeno una volta l'anno entro il 30 marzo, con l'impegno di renderne altra in caso di eventuali variazioni.  
Alla dichiarazione deve essere allegato un elenco completo delle cariche e/o degli incarichi che il soggetto interessato (sia esso Amministratore, Sindaco ovvero Dirigente) ricopre – comprensivo di eventuali cariche e/o incarichi ricoperti in precedenza rilevanti ai fini del d.lgs. n. 39/2013 – e delle eventuali condanne subite per reati contro la pubblica amministrazione.—L'elenco non è soggetto a pubblicazione, fatto salvo quanto previsto dall'art. 14 del D.Lgs. 13 aprile 2013, n. 33. Ricevuta la dichiarazione, nei termini e contenuti di cui sopra, il Referente Interno ne dà pubblicazione sul sito istituzionale di Acqua Ingegneria S.r.l., sezione "Società trasparente", comunicandolo altresì al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La Società verifica la completezza e la veridicità delle dichiarazioni rese da Amministratori, Sindaci e dirigenti di Acqua Ingegneria S.r.l., all'atto della nomina; in occasione dei successivi aggiornamenti le verifiche sono effettuate dal RPCT, con l'eventuale supporto della Società.

Le verifiche vengono condotte mediante accesso ai pubblici registri e richiesta di informazioni alle Autorità competenti, nonché mediante acquisizione di ogni altra informazione utile conoscibile mediante i comuni motori di ricerca web. In specie, è

previsto un controllo mediante visura camerale sulla persona dei singoli interessati e per mezzo di accesso al casellario giudiziale allo scopo di verificare eventuali condanne e procedimenti pendenti. In caso di dubbio, sarà facoltà della Società richiedere l'eventuale supporto di consulenti legali esterni. Qualora emerga una qualsiasi circostanza rilevante, la Società contatterà tempestivamente il soggetto interessato e chiederà di fornire adeguata documentazione di supporto che attesti la veridicità delle dichiarazioni rese. Ove dovesse emergere una causa ostativa alla nomina o al mantenimento della carica, la Società darà seguito agli adempimenti del caso.

- L'Amministratore Unico dà immediata comunicazione al RPCT di qualsiasi notizia di cui dovesse venire a conoscenza ai sensi e per gli effetti di cui al d.lgs. n. 39/2013, nonché di quelle rilevanti ai sensi del Codice di comportamento e di corporate governance.
- Eventuali segnalazioni in merito a possibili ipotesi di inconferibilità e incompatibilità dovranno pervenire in forma scritta all'indirizzo mail [rpct@acquaingegneria.it](mailto:rpct@acquaingegneria.it), indicando quanto più accuratamente possibile le circostanze che caratterizzano una possibile situazione di inconferibilità o incompatibilità.

Il RPCT garantisce l'anonimato della segnalazione, mantenendo riservata l'identità del segnalante.

La casella di posta elettronica indicata è accessibile unicamente al Responsabile di cui sopra e, qualora la segnalazione debba essere diffusa, il medesimo provvede ad espungere dalla stessa ogni elemento utile ad individuare il segnalante, fatta eccezione per i casi in cui il segnalante abbia espressamente acconsentito alla rivelazione della sua identità, ovvero per i casi in cui l'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del segnalato.

Ogni segnalazione comporta l'avvio di un procedimento istruttorio, da condursi con modalità analoghe a quelle dettagliatamente previste dal par. 14 con riferimento alla procedura di *whistleblowing*, nel rispetto di quanto espressamente previsto dalle Linee Guida di cui alla delibera A.N.A.C. n. 833/2016 sopracitata.

- Ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013, il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della trasparenza segnala i casi di possibile violazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Analogha procedura è stata estesa anche ai componenti dell'Organismo di Vigilanza ed al Revisore Contabile.

L'attività di monitoraggio è programmata anche per l'anno 2024.

## 15 Rotazione del personale

Stato di attuazione: in attuazione.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: valutazione di ulteriori misure; II fase: comunicazione periodica da parte degli interessati.

Indicatori di attuazione: verifiche sul rispetto della disciplina.

La rotazione del personale viene considerata dal legislatore e da A.N.A.C. quale misura preventiva finalizzata a evitare ovvero limitare il consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione societaria, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati soggetti nello stesso ruolo o funzione. Viene altresì considerata come criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo conoscenze e preparazione professionale.

La rotazione, tuttavia, può essere attuata solo in un contesto aziendale ove le varie competenze non siano di elevata specificità e soprattutto ove vi sia una struttura organizzativa, anche in termini dimensionali, tale da non determinare inefficienze e malfunzionamenti.

Per tali motivazioni, non essendo possibile attuare la misura della rotazione all'interno di Acqua Ingegneria S.r.l., sono adottate le seguenti misure alternative:

- segregazione di funzioni: tutte le attività aziendali (affidamento di lavori, forniture e beni, nonché di incarichi, gestione finanziaria, selezione del personale, etc.) sono procedimentalizzate attribuendo le relative competenze a più soggetti diversi;
- condivisione delle attività: il lavoro viene organizzato in modo tale da favorire quanto più possibile la partecipazione di più operatori alla singola attività, evitando così l'isolamento di talune mansioni.

Per inciso, date le caratteristiche dell'organizzazione e del ridotto organico a disposizione, nel caso di dipendenti in giudizio per delitti di cui all'art. 3 1° comma della L. n. 97/2001, non appare possibile l'attribuzione di un incarico differente o il trasferimento in altro ufficio diverso o il trasferimento di sede.

## 16. Tutela dei dipendenti che segnalano illeciti.

Stato di attuazione: attuato.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: attivazione di un canale riservato informatizzato per la trasmissione delle segnalazioni (dicembre 2022); II fase: adeguamento del canale di segnalazione e del sistema di protezione del segnalante (luglio 2023); III fase: audit sul sistema (entro giugno 2024).

Indicatori di attuazione: numero di segnalazioni pervenute.

L'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato, è stata raccolta in un unico testo normativo: il decreto legislativo n. 24/2023, provvedimento attuativo della Direttiva UE n. 2019/1937, che regola la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

Nello specifico, il sistema di protezione contemplato dal decreto prevede:

- La tutela della riservatezza;
- Misure di sostegno;
- Limitazioni della responsabilità;
- Protezione dalle ritorsioni.

Ai sensi del citato decreto, Acqua Ingegneria S.r.l. rientra nel novero dei soggetti destinatari della disciplina in quanto concessionario di pubblico servizio (art. 2 comma 1 lett. p).

Il Legislatore ha attribuito all'ANAC il potere-dovere di adottare apposite linee guida relative alle procedure per la gestione del sistema di protezione. Il 14.07.2023 A.N.A.C. ha pubblicato le nuove Linee Guida (approvate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, pubblicate in data 14.07.2023) in materia di "protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali – procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni." Tali linee guida, unitamente al testo normativo, sono state prese come riferimento, per quanto compatibili, nella stesura dell'aggiornamento del "Regolamento per la gestione delle segnalazioni degli illeciti - Whistleblowing".

Acqua Ingegneria S.r.l., già dotata di un sistema di segnalazione dedicato, sentite le rappresentanze sindacali, ha pertanto approvato l'aggiornamento del "Regolamento per la gestione delle segnalazioni degli illeciti - Whistleblowing", in ottemperanza alle recenti modifiche normative ed alle recenti Linee Guida Anac ed in attuazione a quanto delineato nel presente paragrafo.

La Società, infatti, ha aderito al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions, adottando la relativa piattaforma informatica, elaborata per adempiere ai suddetti obblighi normativi.

Il whistleblowing è da considerarsi uno strumento di prevenzione e di supporto alla politica anticorruzione, consistente nell'attività di regolamentazione delle procedure volte ad incentivare e proteggere le segnalazioni che contribuiscono, a vario titolo, all'attività sociale. La segnalazione di illeciti infatti è da ritenersi come un comportamento positivo da parte del dipendente, poiché volto a garantire e contribuire al buon andamento della Società.

### 16.1. Ambito soggettivo

Ai fini del presente paragrafo, per *whistleblower* si intende colui che segnala.

Sono soggetti titolati a presentare segnalazione e tutelati dall'istituto del Whistleblowing:

- i dipendenti, sia a tempo determinato che indeterminato, a prescindere dalla qualifica contrattuale (dirigente, quadro direttivo, impiegato);
- i lavoratori autonomi che svolgono la propria attività presso Acqua Ingegneria S.r.l.;
- i titolari di rapporto di collaborazione che svolgono la propria attività lavorativa presso Acqua Ingegneria S.r.l.;
- i lavoratori e collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi e che realizzano opere in favore di Acqua Ingegneria S.r.l. (imprese fornitrici, contratti in distacco, personale in servizio e seguito contratti di service, etc.);
- i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso Acqua Ingegneria S.r.l.;
- i volontari e i tirocinanti (stagisti), retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso Acqua Ingegneria S.r.l.;
- gli azionisti (persone fisiche) e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso Acqua Ingegneria S.r.l.

La tutela delle persone segnalanti si applica anche qualora la segnalazione, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazioni avvenga nei seguenti casi:

- quando il rapporto giuridico sotteso alle casistiche di cui sopra non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante la fase precedente il perfezionamento del rapporto in altre fasi precontrattuali (per esempio nel caso delle selezioni del personale);
- durante il periodo di prova;
- successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico sotteso alle casistiche di cui sopra se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso (per esempio a seguito di pensionamento o di risoluzione di contratto di fornitura).

Inoltre, le misure di protezione, di cui al paragrafo 5, si applicano anche:

- al facilitatore, inteso come persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica,

- che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- agli enti di proprietà – in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi - della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle già menzionate persone.

Ai sensi della normativa, le misure di protezione previste dal Regolamento aziendale si applicano anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea, in conformità alle condizioni di cui all'articolo 6 del Decreto.

Nel caso di segnalazioni anonime e/o provenienti da soggetti non previsti dalla normativa (cittadini, organizzazioni, associazioni etc.), le stesse non saranno gestite secondo la procedura prevista dal Regolamento societario ma saranno liberamente vagliate. Le segnalazioni, anche se inviate in forma anonima in prima istanza, potranno essere successivamente integrate con le generalità del segnalante, al fine di acquisire l'eventuale tutela del segnalante stesso prevista dalla normativa.

## **16.2. Ambito oggettivo**

Le segnalazioni, vale a dire comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità di Acqua Ingegneria S.r.l., possono consistere in:

- 1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- 2) condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- 3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- 4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea;
- 5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno e che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (per esempio violazioni in tema di concorrenza, di aiuti di Stato, in materia di imposta sulle società);
- 6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione Europea.

La segnalazione può avere ad oggetto anche:

- 7) le informazioni relative alle condotte volte ad occultare le violazioni sopra indicate;

8) le attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi concreti precisi e concordanti;

9) i fondati sospetti.

Non possono essere oggetto di segnalazione:

- le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate, per i quali è necessario rivolgersi al superiore, cui è in capo la direzione del personale;
- le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

### **16.3. Contenuto della segnalazione.**

Al fine di consentire di procedere alle opportune analisi, il segnalante è tenuto a circoscrivere il più possibile l'ambito della segnalazione.

In particolare, è necessario che risultino chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti. È possibile allegare file audio.

Ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato, l'RPCT, che gestisce le segnalazioni, può chiedere elementi integrativi al segnalante tramite il canale a ciò dedicato.

### **16.4. Destinatario della segnalazione**

Acqua Ingegneria S.r.l. individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza il soggetto responsabile della gestione del canale di segnalazione interne, così come previsto dal D. Lgs 24/2023 all'art. 4 comma 5.

Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere obbligatoriamente gli atti necessari a una prima "attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute".

Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare la segnalazione, i dati personali del segnalante e ne conosce l'identità.

Il RPCT opera in qualità di autorizzato al trattamento (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del d.lgs. 196 del 2003).

Nel caso in cui il RPCT si trovi in posizione di conflitto di interessi, designato a sostituirlo nella gestione e analisi della segnalazione è l'Amministratore Unico, con eventuale supporto da parte dell'OdV.

### **16.5. Canali di segnalazione interna**

Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, attraverso modalità informatiche, oppure in forma orale mediante un incontro diretto, fissato con un termine ragionevole, con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, cui la normativa affida il compito di gestire tale canale di segnalazione.

Acqua Ingegneria S.r.l. ha pertanto previsto due canali per la trasmissione delle segnalazioni:

- a) In via prioritaria, un canale telematico attraverso l'applicativo informatico "WhistleblowingPA" adottato dalla Società. L'accesso a tale canale di segnalazione è reso disponibile attraverso il sito istituzionale della Società, nella sezione "Società trasparente", sotto-sezione "Prevenzione della corruzione" al link: <https://trasparenza.acquaingegneria.it/page/649/Segnalazione-illeciti-whistleblowing>
- b) In via subordinata, un canale orale, a mezzo incontro diretto con l'RPCT.

La piattaforma utilizzata per il canale informatico di segnalazione garantisce la non tracciabilità del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione (accesso mediato dalla rete TOR). La piattaforma consente l'accesso al segnalante e al solo RPCT che provvederà a modificare periodicamente la propria password al fine di garantirne una maggiore politica di sicurezza.

La descrizione delle caratteristiche tecniche di accesso e riservatezza della piattaforma telematica sono descritte al par. 3.6 del Regolamento Whistleblowing, mentre le modalità di gestione della segnalazione mediante il canale orale sono descritte al par. 3.7 del medesimo Regolamento.

### **16.6. Gestione della segnalazione e istruttoria. Termini.**

L'iter procedimentale istruttorio viene descritto al par. 4.2 del Regolamento Whistleblowing.

Il soggetto responsabile della gestione della segnalazione delle violazioni, nonché il custode dell'identità del segnalante è l'RPCT.

L'RPCT rilascia al segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione, mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante, dà un corretto seguito alle segnalazioni ricevute, fornisce un riscontro al segnalante.

Il RPCT tiene conto del numero delle segnalazioni ricevute e del loro stato avanzamento a mezzo Piattaforma elettronica, e ne rende conto nella Relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

All'esito dell'istruttoria, il Responsabile fornisce un riscontro alla segnalazione, dando conto delle misure previste o adottate o da adottare per dare seguito alla segnalazione e dei motivi della scelta effettuata.

La persona segnalante va informata dell'esito della segnalazione entro il termine di tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione. Le predette informazioni vengono comunicate utilizzando la piattaforma informatica (per le segnalazioni pervenute mediante la piattaforma medesima), o altro mezzo coerente con la modalità di recapito della segnalazione.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione. Qualora, invece, il RPCT ravvisi una parvenza di fondatezza della segnalazione si rivolgerà immediatamente ai soggetti preposti interni e, nel caso, agli enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze: il RPCT non accerta le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolge controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti oggetto di segnalazione, laddove tali verifiche spettino a soggetti differenti, quali ad esempio la magistratura.

Nello specifico, l'RPCT si rivolgerà a:

- eventuali altri soggetti competenti interni alla Società, trasmettendo non la segnalazione, ma gli esiti delle verifiche eventualmente condotte, e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione, prestando la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante o a quanti altri tutelati dal decreto;

- Organismo di Vigilanza per i reati presupposto di cui al D. Lgs. 231 del 2001, per le conseguenti opportune decisioni, nel rispetto della tutela della riservatezza. Nell'ipotesi che la segnalazione sia di competenza dell'ODV, la piattaforma informatica consente il suo coinvolgimento, nel rispetto della riservatezza: l'RPCT avrà la facoltà, all'interno della segnalazione protetta in cloud, di autorizzare l'ingresso all'ODV. L'ODV, se coinvolto, potrà accedere, con credenziali personali e segrete, alla segnalazione protetta in piattaforma. Nella segnalazione protetta RPCT e ODV potranno inoltre, se necessario (in una apposita sezione), interloquire tra loro senza che il segnalante ne abbia conoscenza. Oppure entrambi potranno interloquire con il segnalante.

L'RPCT rimane l'unico gestore principale della segnalazione. La segnalazione degli illeciti all'ODV attraverso il canale sopraindicato costituisce mera modalità operativa funzionale, per cui la stessa e la successiva gestione da parte dell'ODV devono ritenersi al di fuori del D.Lgs. n. 24/2023;

- Amministratore Unico, qualora non coinvolto nella segnalazione, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti e nei limiti delle deleghe conferitegli, l'esercizio dell'azione disciplinare, nel rispetto della tutela della riservatezza, in linea con quanto previsto dal Modello ex. 231/2001;

- ANAC, nel caso di segnalazioni pervenute alla Società ma per la quale la stessa non abbia competenza nel merito. In tale casistica, il Responsabile trasmetterà la segnalazione ad ANAC, secondo quanto previsto dalle relative linee guida da essa emanate.

Il RPCT terrà traccia dell'attività svolta e fornirà informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione.

La documentazione raccolta nel corso dell'intera procedura di segnalazione è riservata e confidenziale e viene archiviata in totale sicurezza. Possono accedere ai predetti documenti, esclusivamente i soggetti espressamente autorizzati da Acqua Ingegneria S.r.l.

#### **16.7. Misure di protezione**

Il D. Lgs. n. 24 del 2023 contempla un sistema di protezione suddiviso nelle seguenti misure:

1. La tutela della riservatezza;
2. Misure di sostegno;
3. Limitazioni della responsabilità;
4. Protezione dalle ritorsioni;
5. Divieto generale di rinunce e transazioni dei diritti e delle tutele previsti dal decreto, non sottoscritte in sede protetta.

Le misure di protezione si applicano anche:

- a) al facilitatore;
- b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- d) agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

Ciascuna forma di tutela è descritta nel dettaglio ed in conformità a quanto previsto dagli artt. 16, 17, 18 e 19 del D. Lgs 24/2023, al par. 5 del Regolamento Whistleblowing.

Le misure di protezione di cui ai punti precedenti si applicano alle persone tutelate dal decreto quando ricorrono le seguenti condizioni:

- a) al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato

motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di applicazione del decreto e del presente Regolamento;

b) la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal decreto e dal presente Regolamento;

I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione.

La protezione opera, quindi, nei confronti di soggetti individuabili, riconoscibili e riconducibili alla categoria di segnalanti come sopra illustrate.

Tuttavia, la Società, in un'ottica di miglioramento continuo, dispone di prendere in considerazione anche le segnalazioni anonime (prive di elementi che consentano di identificarne l'autore) solo ove sufficientemente dettagliate.

Si evidenzia come la vigente regolamentazione del "whistleblowing" aziendale è stata oggetto anche di specifica informazione fornita alle organizzazioni sindacali, a tutto il personale nonché agli organi/organismi societari.

#### **16.8. Canali di segnalazione esterna**

I canali di segnalazione esterna, previsti dal D. Lgs. 24/2023 sono:

1. Segnalazione esterna ad A.NAC.;
2. Divulgazione pubblica;
3. Denuncia all'Autorità Giudiziaria;

##### **1. Segnalazione esterna ad A.NA.C.**

La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna ad A.NA.C. se, al momento della sua presentazione, ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo di Acqua Ingegneria S.r.l., l'attivazione del canale di segnalazione interna ovvero questo non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4 del D. Lgs. n. 24 del 2023 in merito ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni;
- b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 di cui sopra e la stessa non ha avuto seguito (come azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione del canale di segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti segnalati, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate);
- c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

L'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.) attiva a tal fine un canale di segnalazione esterna che garantisca, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La stessa riservatezza viene garantita anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso canali diversi o perviene a personale diverso da quello addetto al trattamento delle segnalazioni, al quale viene in ogni caso trasmessa senza ritardo; infatti la segnalazione esterna presentata ad un soggetto diverso dall'ANAC deve essere trasmessa a quest'ultima, entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

Le segnalazioni esterne presentate ad ANAC potranno essere effettuate in forma scritta tramite la piattaforma informatica oppure in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

L'ANAC disporrà l'invio delle segnalazioni aventi ad oggetto informazioni sulle violazioni che non rientrano nella propria competenza alla competente autorità amministrativa o giudiziaria, ivi comprese le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea, e darà contestuale avviso alla persona segnalante dell'avvenuto rinvio.

L'autorità amministrativa competente dovrà svolgere a sua volta l'attività istruttoria e garantirà anch'essa, anche tramite ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

In caso di significativo afflusso di segnalazioni esterne, l'ANAC può trattare in via prioritaria le segnalazioni esterne che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione europea.

L'ANAC può inoltre non dare seguito alle segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità e procedere alla loro archiviazione.

Le modalità di trasmissione delle segnalazioni esterne e della loro gestione sono meglio approfondite nelle Linee Guida ad esse dedicate e pubblicate sul sito di A.N.A.C., approvate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, cui si rimanda.

Sul sito di ANAC è inoltre pubblicato l'elenco degli enti del Terzo settore che hanno stipulato con ANAC stessa Convenzioni, nonché i loro contatti, che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. Le misure di sostegno fornite da tali enti consistono in: informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

## 2. Divulgazione pubblica.

Come «divulgazione pubblica» o «divulgare pubblicamente» si intende (ai sensi del D. Lgs. n. 24/2023 art. 2 comma 1 lett. f) rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal citato decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni:

- a) la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ad Acqua Ingegneria S.r.l. secondo la procedura di cui al presente documento ed esterna ad A.N.A.C. secondo quanto previsto dalle relative Linee Guida, ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna ad A.N.A.C., alle quali non è stato dato riscontro nei termini previsti dalle relative policy in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- b) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete e quindi non di semplici illazioni, che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- c) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna ad A.N.A.C. possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

## 3. Denuncia all' Autorità Giudiziaria

Il decreto riconosce ai soggetti tutelati anche la possibilità di rivolgersi alle Autorità giudiziarie per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui questi siano venuti a conoscenza nel proprio contesto lavorativo.

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, ciò non lo esonera dall'obbligo - in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

L'ambito oggettivo degli artt. 361 e 362 c.p., disponendo l'obbligo di denunciare soltanto reati (procedibili d'ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal whistleblower che può segnalare anche illeciti di altra natura.

Resta fermo che, laddove il segnalante denunci un reato all'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele previste dal decreto per le ritorsioni subite.

## 16.9. Sanzioni

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 24/2023, ANAC applica al responsabile, sia nel settore pubblico che nel settore privato, le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

a) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza;

b) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5 del D. Lgs. 24/2023, nonché' quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;

c) da 500 a 2.500 euro, nel caso di cui all'articolo 16, comma 3 D. Lgs 24/2023, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

Inoltre, ai sensi del secondo comma dell'art. 21 del D. Lgs. 24/2023, il sistema disciplinare (par. 16) del Codice Etico e di Comportamento - pur non rientrando strettamente Acqua Ingegneria S.r.l. tra i soggetti indicati nella norma - è stato aggiornato in relazione alle sanzioni applicabili nei confronti di chi si sia reso responsabile degli illeciti di cui al comma 1 del medesimo articolo, come sopra descritti.

## 17. Formazione

Stato di attuazione: in attuazione.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: corsi formativi di base; II fase: approfondimenti specialistici.

Indicatori di attuazione: test di apprendimento.

La Società si impegna a pianificare, in continuità con quanto previsto e attuato negli anni precedenti, attività formative mirate sui temi della prevenzione della corruzione e della tutela della trasparenza rivolte agli organi di vertice, di controllo e vigilanza, nonché per il proprio personale.

Scopo delle attività formative è il conseguimento, da parte di tutti i partecipanti, della corretta e specifica metodologia per la gestione del rischio e l'implementazione del PTPCT.

Il personale da inserire nei percorsi formativi è individuato dal RPCT, d'intesa con la direzione aziendale, tenendo conto del ruolo affidato da ciascun soggetto e delle aree a maggior rischio corruzione.

I moduli formativi potranno essere anche somministrati *ad hoc*, anche al di fuori del previsto programma formativo, in funzione di rilevate carenze e/o dell'esigenza di rafforzare il presidio

su aree specifiche. I moduli formativi prevedono, inoltre, la fruizione obbligatoria e la tracciabilità della partecipazione di ciascun destinatario.

La programmazione della formazione tiene conto dei principi di contenimento della spesa, garantendo la qualità delle azioni necessarie.

Nell'ambito del programma di formazione in data 21.01.2022 si è svolto un corso (di 4 ore) con copertura "*integrale*" di tutte le attività aziendali. Il corso ha riguardato il personale (dipendenti, distaccati, somministrati) e l'Amministratore Unico.

Il corso, tenuto a cura del Dirigente Affari Generali (service), alla presenza del RPCT, sono stati aperti al Collegio Sindacale, all'Organismo di Vigilanza, ai soci.

Il programma svolto è, sinteticamente, il seguente:

- procedure specifiche applicate dal servizio, dall'ufficio, dall'unità operativa: descrizione del contenuto, verifica di eventuali necessità di aggiornamento;
- 231: esposizione delle linee essenziali ed esplicitazione della casistica fattuale più significativa potenzialmente attinente all'attività del servizio, dell'ufficio, dell'unità operativa relativa; descrizione del contenuto del Codice Etico e di Comportamento;
- anticorruzione: incaricato di pubblico servizio, nozione e responsabilità; esposizione delle linee essenziali ed esplicitazione della casistica fattuale più significativa potenzialmente attinente all'attività del servizio, dell'ufficio, dell'unità operativa relativa; regolamento whistleblowing: aggiornamento e riconsegna al personale;
- descrizione del quadro sanzionatorio (sanzioni disciplinari) così come da normativa e CCNL (oltre che dal Codice Etico e di Comportamento).

Successivamente alla somministrazione del corso di formazione è stata sottoscritta dal personale della Società una dichiarazione cumulativa), avente la finalità di richiamare l'importanza del rispetto di comportamenti pienamente consapevoli nell'ambito dei sistemi di responsabilità tipici di una società *in house* a controllo pubblico in modo tale da disporre un sistema cautelare e di garanzia funzionale, condiviso dalla società e dai dipendenti, a tutela di entrambi.

Il corso ha formato l'organico sulle tematiche contenute nella dichiarazione stessa ed è stato preventivamente consegnato ai partecipanti tutto il materiale e la documentazione necessaria e presupposta, richiamata nella dichiarazione poi sottoscritta. Il materiale e la documentazione consegnata rimangono in ogni caso reperibili costantemente, nelle versioni aggiornate, sul sito aziendale, accedendo alle varie sezioni di interesse.

Gli elementi fondamentali contenuti nella dichiarazione e sulla quale tutto il personale ha manifestato conoscenza, consapevolezza ed accettazione, sono relativi a: conflitto di interesse (concetto, eventuale astensione, richiamo al Codice Etico e di Comportamento); ricezione e conoscenza del Codice Etico e di Comportamento; qualifica di pubblico ufficiale/incaricato di pubblico servizio (e le conseguenze penalmente rilevanti derivanti dalla qualifica); sottoposizione di Acqua Ingegneria S.r.l. Spa alla giurisdizione speciale della Corte dei Conti; responsabilità della Società ai sensi del D. Lgs 231/2001; tutela del

dipendente che segnala illeciti; impegno a segnalare eventuali violazioni del Codice Etico e di Comportamento; impegno alla partecipazione a tutti i corsi di formazione/aggiornamento; applicazione al dipendente del sistema sanzionatorio; dichiarazione in merito ai carichi pendenti e condanne penali; impegno all'applicazione diligente delle procedure/disposizioni aziendali in vigore.

Anche nel 2023 sono proseguiti i corsi di formazione per il personale neoassunto, che si programmano anche per il 2024.

La società sta inoltre valutando se dare avvio nel corso del 2024 ad un programma formativo, indirizzato a tutto il personale, dedicato al tema della consapevolezza nell'ambito della protezione delle reti, dei sistemi e dei programmi dagli attacchi digitali (Cyber Security), allo scopo di permettere ai destinatari di acquisire cognizione in merito alla custodia dei dati che vengono trattati ogni giorno e, quindi, di proteggere sé stessi e la società dai possibili attacchi informatici.

### **Sezione terza: tutela della trasparenza**

#### **18. Introduzione.**

Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, così come innovato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 – *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* - si inserisce nell’impianto costruito dalla legge n. 190/2012, nell’ambito della quale il concetto di trasparenza assume un ruolo centrale e fondamentale.

La trasparenza viene intesa, ai sensi del novellato art. 1 d.lgs. n. 33/2013, quale *“accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Il Legislatore della riforma ha inteso pertanto rafforzare la trasparenza amministrativa, favorendo forme diffuse di controllo e introducendo misure volte a una più efficace azione di contrasto alle condotte illecite nelle pubbliche amministrazioni.

L’art. 10, comma 1 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, così come riformato dal decreto legislativo 97/2016, prevede l’obbligo di indicare in un’apposita sezione del Piano Triennale della prevenzione della corruzione i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti. Come precisato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione con l’adozione del PNA 2016 e dell’Aggiornamento 2017 dello stesso, tale sezione deve altresì contenere le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l’adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nel Comunicato del Presidente A.N.A.C. del 16/03/2018 così come nel PNA 2018 è stato precisato che le amministrazioni sono tenute ad adottare, per ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, un nuovo completo PTPC, che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio.

La presente Sezione fornisce norme tecniche e di funzionamento, nonché interpretazioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e, in particolare, definisce le misure, i modi e le iniziative, finalizzate all’attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa, nel rispetto dei principi in esso contenuti quali modelli di *moral suasion* per una gestione etica delle risorse pubbliche.

In dettaglio, la Sezione è finalizzata a:

- individuare le informazioni che la Società è tenuta a fornire agli Enti Soci affinché possano provvedere ai rispettivi adempimenti di cui alla L. 190/2012 e ai relativi decreti attuativi;

- individuare le regole tecniche cui la Società deve attenersi ai sensi della L. 190/2012 e del D.Lgs. 33/2013.

## 19. La trasparenza e la sua applicazione: obiettivi strategici

Come anticipato, il Legislatore del 2016 ha riscritto l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina in materia di trasparenza. La riforma ha innanzitutto inciso sulla collocazione sistematica dell'ambito soggettivo di applicazione, abrogando il preesistente art. 11 e introducendo il nuovo art. 2-bis, e soprattutto ne ha delineato una nuova e più ampia portata.

Acqua Ingegneria S.r.l., in particolare, è tenuta all'applicazione delle prescrizioni in materia di trasparenza in quanto società a controllo pubblico, ovvero quale società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., in virtù del combinato disposto degli artt. 2-bis, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 33/2013 e 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 175/2016.

La normativa è applicabile, secondo l'odierna formulazione, *"in quanto compatibile"* e senza alcuna limitazione inerente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea, come precedentemente previsto. La riforma ha, peraltro, attribuito all'A.N.A.C. il non semplice compito di meglio specificare gli obblighi di pubblicazione applicabili alle società e agli enti di diritto privato indicati nell'art. 2-bis secondo il suddetto criterio della compatibilità.

A tale ultimo riguardo si rammenta la delibera A.N.A.C. n. 1134/2017, recante le nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte anche delle società in controllo pubblico, le quali sono da intendersi come totalmente sostitutive della Determina n. 8/2015. La delibera A.N.A.C. n. 1134/2017 precisa che *"la compatibilità non deve, quindi essere esaminata caso per caso ma valutata in relazione alle diverse categorie [...], alla tipologia delle attività svolte [...]. Occorre, infine avere riguardo al regime normativo già applicabile alle diverse tipologie di enti in base ad altre fonti normative, allo scopo di evitare la duplicazione degli adempimenti e di garantire un coordinamento con gli obblighi di prevenzione."* L'Autorità ha già effettuato un vaglio di compatibilità attraverso l'Allegato 1) alla Linee guida; si è ritenuto tuttavia necessario operare una ulteriore valutazione di compatibilità nell'ambito degli obblighi già considerati compatibili rispetto all'attività svolta dalla Società. Tale operazione si è resa necessaria in ragione della effettiva e pratica attuazione di obblighi pubblicitari che, seppur astrattamente applicabili ad una società in controllo pubblico come Acqua Ingegneria S.r.l., non tengono conto delle caratteristiche specifiche della Società. La stessa Autorità d'altronde ha riconosciuto la difficoltà degli operatori in sede di prima applicazione (con riferimento a taluni specifici obblighi, s'intende), riservandosi di fornire ulteriori aggiornamenti e indicazioni operative a seguito dell'attività di vigilanza e delle valutazioni emerse dalla prassi operativa.

La Società intende promuovere attività di studio e analisi della normativa, in relazione alla realtà aziendale, al fine di individuare una soluzione in linea con l'azione di progressiva sensibilizzazione e costante aggiornamento al tema della trasparenza.

La Società, infatti, fin dalla sua costituzione, eleva i principi dell'efficienza organizzativa e dell'innovazione tecnologica a presupposti cardine della propria attività; di tali principi la trasparenza altro non è che il corollario naturale, in qualità di strumento primario di contrasto alla corruzione.

È stata creata nel mese di luglio nel sito della Società, la sezione "Società trasparente", in coerenza con l'All. 1 alla Delibera A.N.A.C. 1134/2017, con inserimento in essa di alcune informazioni oggetto di pubblicazione, alcune delle quali già pubblicate in altre sezioni nel sito e "migrate" nella predetta sezione.

Acqua Ingegneria, tramite il service del socio Ravenna Holding S.p.A. procede ad implementare e aggiornare la struttura e i contenuti presenti nelle relative sezioni in "Società trasparente" e verifica la corrispondenza delle pubblicazioni alle previsioni dell'All. A al PTPCT della Società.

Dal 2022 Acqua Ingegneria si avvale del ruolo dell'Internal Auditor del Socio Ravenna Holding S.p.A., in un'ottica di contenimento dei costi e "condivisione" di risorse con competenze specialistiche. Nell'ambito del service svolto per Acqua Ingegneria, tale funzione effettua le attività di monitoraggio previste nel Piano di Audit approvato dall'Amministratore Unico.

La società ha programmato eventi formativi in materia di anticorruzione e trasparenza.

In particolare, la Società si è prefissata, per il triennio di riferimento, gli obiettivi di seguito meglio precisati.

In conformità alle disposizioni A.N.A.C., secondo cui gli obiettivi legati alla trasparenza devono essere articolati e dettagliati non soltanto in relazione al RPCT ma anche agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure di trasparenza, tra parentesi sono individuati i soggetti a cui sono assegnati tali obiettivi.

#### **2024:**

- Implementazione della collaborazione tra il RPCT, l'organo di indirizzo, i referenti e i responsabili delle strutture;
- Implementazione della interlocuzione tra il RPCT, l'organo di indirizzo, i dirigenti, l'OdV, l'Internal Audit e i dipendenti;
- Implementazione e aggiornamento dei contenuti della sezione "Società trasparente", in aderenza a eventuali successive prescrizioni normative e indicazioni emanate da ANAC (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Miglioramento della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Società Trasparente (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Verifica e aggiornamento della struttura della sezione (RPCT);

- Valutazione del monitoraggio periodico (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Verifica della coerenza degli obiettivi e delle misure per la tutela e la promozione della trasparenza adottate dalla Società con quelli degli Enti Soci (RPCT);
- Attività di formazione per gli Organi sociali e il personale (RPCT).

#### **2025:**

- Implementazione e aggiornamento dei contenuti della sezione “Società trasparente”, in aderenza anche a eventuali successive prescrizioni normative e indicazioni emanate da ANAC (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Implementazione della collaborazione tra il RPCT, l’organo di indirizzo, i referenti e i responsabili delle strutture;
- Implementazione della interlocuzione tra il RPCT, l’organo di indirizzo, i dirigenti, l’OdV, l’Internal Audit e i dipendenti;
- Verifica e aggiornamento della struttura della sezione sopracitata (RPCT);
- Miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Società Trasparente (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Valutazione del monitoraggio periodico (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Verifica della coerenza degli obiettivi e delle misure per la tutela e la promozione della trasparenza adottate dalla Società con quelli degli Enti Soci (RPCT);
- Attività di formazione per gli Organi sociali e il personale (RPCT).
- Generale riconsiderazione della Sezione e delle misure adottate e da adottarsi (RPCT),

#### **2026:**

- Implementazione e aggiornamento dei contenuti della sezione “Società trasparente”, in aderenza anche a eventuali successive prescrizioni normative e indicazioni emanate da ANAC (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Implementazione della collaborazione tra il RPCT, l’organo di indirizzo, i referenti e i responsabili delle strutture;
- Implementazione della interlocuzione tra il RPCT, l’organo di indirizzo, i dirigenti, l’OdV, l’Internal Audit e i dipendenti;

- Miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Società Trasparente (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Individuazione di ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza (RPCT);
- Generale revisione e aggiornamento delle informazioni pubblicate nella sezione "Società trasparente" (RPCT);
- Verifica della coerenza degli obiettivi e delle misure per la tutela e la promozione della trasparenza adottate dalla Società con quelli degli Enti Soci (RPCT);
- Valutazione del monitoraggio periodico (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- Attività di formazione per gli Organi sociali e il personale (RPCT);
- Riesame sul funzionamento del sistema trasparenza.

## 20. Principi generali

La presente Sezione è redatta sulla base dei principi generali contenuti nella L. 190/2012 e nel D.Lgs. 33/2013, come da ultimo riformati dal d.lgs. n. 97/2016, nonché tenendo conto dei seguenti pronunciamenti, in attesa di ulteriori specificazioni: Circolare numero 2/2013 del Dipartimento della funzione pubblica; delibera Civit numero 50 del 2013; Determinazione A.N.A.C. n. 831/2016 – PNA 2016; Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013, Delibera A.N.A.C. n. 1309/2016; Prime Linee Guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016 e relativo allegato, Delibera A.N.A.C. n. 1310/2016; Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione; Deliberazione A.N.A.C. n. 1134/2017; il 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 loro libera circolazione; Sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019; Circolare n. 1/2019 del Ministero per la pubblica amministrazione riguardante il diritto di accesso civico generalizzato; Delibera A.N.A.C. n. 586/2019; art. 1 co. 7 del Decreto-legge n. 162/2019; PNA 2019; Legge n. 8/2020 (di conversione del Decreto-legge n. 162/2019, art. 1 co. 7); Decreto Semplificazione e innovazione digitale D.L. 76/2020, convertito in legge; Legge 21/2021 (di conversione del D.L. n. 183/2021, art. 1 comma 16; Orientamenti ANAC per la pianificazione anticorruzione e trasparenza del 02/02/2022; Atto del Presidente ANAC del 12/10/2022 sulla pubblicazione dei dati reddituali dei dirigenti; PNA 2022; D.lgs. 36/2023 "Codice dei contratti pubblici"; D.Lgs. 24/2023 "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali"; delibera Anac 263 del 20.06.2023 sulla pubblicità legale mediante pubblicazione sulla BNDPC; Comunicato del Presidente ANAC del 08/11/2023 (proroga termine predisposizione e pubblicazione Relazione 2023 del RPCT); Comunicato del Presidente ANAC del 10/01/2024 "Termine del

31 gennaio per l'adozione e la pubblicazione dei PIAO e dei PTPCT 2024-2026; delibera Anac 582 del 13.12.2023 sull'avvio del processo di digitalizzazione dei contratti pubblici.

## **21. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e responsabili della trasmissione e della pubblicazione di dati, documenti e informazioni**

Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 al d.lgs. 33/2013 hanno previsto la riunificazione in capo a un unico soggetto dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (denominato RPCT), rafforzandone il ruolo: ad esso devono essere riconosciuti funzioni e poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico in autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative. Le linee guida A.N.A.C. 1134/2017 hanno confermato anche per le società in controllo pubblico la scelta del legislatore di unificare tali compiti nella stessa figura, salvo obiettive e motivate difficoltà organizzative.

Peraltro, il mancato coordinamento tra le riformate disposizioni in materia di RPCT apportate alla legge n. 190/2012 e le norme di cui al d.lgs. n. 33/2013 che perimetrano competenze e responsabilità del Responsabile della trasparenza, lasciano spazio a possibili problemi interpretativi e operativi.

L'Amministratore Unico ha provveduto con determina del 30.09.2021 alla nomina (con vigenza dal 6.10.2021) quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza della Dott.ssa Nicoletta Cavallo, Risk Manager/Internal audit del socio Ravenna Holding S.p.a., in distacco parziale ad Acqua Ingegneria S.r.l., in possesso di competenze e professionalità adeguate in campo giuridico, nonché in grado di assicurare una opportuna presenza continuata presso la Società.

Il Responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte della Società degli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate; segnala altresì all'organo amministrativo, all'Organismo di Vigilanza e all'A.N.A.C. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione; controlla e assicura, infine, la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dalla Legge e dalle disposizioni di attuazione.

Al RPCT sono assegnati tutti i poteri necessari all'efficace espletamento dell'incarico, ivi inclusi i poteri di vigilanza e controllo dell'attuazione delle misure di prevenzione dei rischi adottate, nonché di accesso alle informazioni e/o documenti aziendali, propedeutici allo svolgimento delle proprie funzioni.

Assistono e supportano nei compiti del RPCT, per quanto di rilievo in questa sede, i responsabili della trasmissione e i responsabili della pubblicazione dei dati, ai sensi del riformato art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013.

L'individuazione di tali figure è avvenuta tenendo conto della regolamentazione dei flussi e delle misure organizzative attuate, privilegiando una soluzione di continuità in chiave evolutiva rispetto alla prassi già instaurata.

È individuato come Responsabile della pubblicazione dei dati il Direttore Generale Ing. Adolfo Mancanelli.

Il Responsabile della pubblicazione dei dati è anche Responsabile dell'accesso civico ai sensi dei paragrafi che seguono.

Per quanto concerne i responsabili della trasmissione, sono individuati come tali:

- l'Ing. Riccardo Arvedi;
- i singoli interessati per quanto concerne le pubblicazioni inerenti alla persona dell'Amministratore, dei Sindaci e del Direttore Generale.

Le informazioni relative agli adempimenti di trasparenza, come previste nella presente Sezione, dovranno essere trasmesse di norma dai singoli responsabili della trasmissione con le modalità, i tempi e i termini previsti per ogni adempimento, al responsabile della pubblicazione competente. Quest'ultimo raccoglie e verifica i dati, le informazioni e la documentazione già elaborata e ricevuta e provvede tempestivamente alla pubblicazione sul sito istituzionale, salvo eventuali diversi minori termini previsti dalla normativa e indicati nelle specifiche schede allegate, o altri flussi informativi indicati negli articoli seguenti, anche avvalendosi del supporto operativo del service in essere, delle quali sono referenti: dott.ssa Sira Giammattei (Responsabile del Servizio Affari Societari di Ravenna Holding S.p.a.) per la generalità degli obblighi di pubblicazione; dott. Massimo Ledda (Dirigente Affari Generali di Ravenna Holding S.p.a.) per gli adempimenti di trasparenza relativi ad incarichi esterni, bandi di gara e contratti (appalti di beni, forniture e servizi), realizzazione di opere, selezione del personale, nonché relativi all'istituto del whistleblowing; dott. Marco Calpista (Dirigente Amministrazione e Controllo di Ravenna Holding S.p.a.) per i dati, le informazioni e i documenti di competenza dell'Area amministrazione/Finanza/Controllo, come meglio individuati nei paragrafi che seguono.

I responsabili degli uffici garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini previsti dalla normativa.

La Società, conformemente a quanto previsto dalla delibera A.N.A.C. n. 1134/2017 – par. 3.1.2. – “Il RPCT e l'Organismo di Vigilanza” – individua nell'Organismo di Vigilanza il soggetto più idoneo allo svolgimento della funzione di attestazione degli obblighi di pubblicazione, di ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT, nonché il compito di verificare la coerenza tra obiettivi assegnati, gli atti di programmazione strategico-gestionale e quelli connessi all'anticorruzione e alla trasparenza, nonché il potere di richiedere informazioni al RPCT ed effettuare audizioni di dipendenti.

L'Amministratore Unico con Determinazione del 30/09/2021 ha previsto la sua costituzione in composizione monocratica, determinando al contempo che la composizione monocratica o

collegiale non risulti predeterminata all'interno del Modello Organizzativo, affinché possa essere valutata la soluzione più confacente alla situazione contingente della Società.

Tenuto conto di quanto disposto dalla delibera A.N.A.C. n. 1134/2017, par. 3.1.2., l'Amministratore Unico di Acqua Ingegneria con Determinazione del 25/10/2021 ha nominato l'Organismo di Vigilanza in composizione monocratica, individuandolo anche quale soggetto designato a curare l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

L'OdV ha regolarmente adempiuto con puntualità ai compiti affidatigli, come risulta dalla pubblicazione della documentazione di riferimento sul sito "Società trasparente" della Società.

Ai sensi dell'art. 33 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, è istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti. Le stazioni appaltanti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'Anagrafe unica presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita ai sensi dell'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Esse hanno altresì l'obbligo di aggiornare annualmente i rispettivi dati identificativi.

L'aggiornamento del PNA per l'anno 2016, prevede che, al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, il RPCT sia tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati (RASA) ed a indicarne il nome all'interno del PTPC (Amministratore Unico, Tiziano Mazzoni).

## **22. Le Società controllate e collegate**

Acqua Ingegneria S.r.l. non ha al momento partecipazioni in società controllate e collegate.

## **23. Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione**

La pubblicazione delle informazioni avviene nel rispetto dei principi di integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità. Quanto sopra tenuto conto anche delle specifiche di cui all'Allegato 2 alla Delibera CIVIT n. 50/2013.

A tal fine si precisa quanto segue:

- ove possibile, i dati vengono esposti in maniera sintetica mediante tabelle di facile consultazione;

- in corrispondenza di ciascuna pagina della sezione “Società trasparente” viene indicata la data di aggiornamento del dato, documento o informazione, distinguendo generalmente tra quella iniziale di pubblicazione e quella successiva di aggiornamento. Con il termine “aggiornamento” non si intende necessariamente la modifica del dato, essendo sufficiente un controllo sull’attualità delle informazioni pubblicate: ciò vale, ad esempio, per i curricula di dirigenti e amministratori, poiché *“la previsione di una data cadenza di aggiornamento non può implicare la necessità di rimodulare i contenuti dei documenti, in quanto le esperienze lavorative dei soggetti possono non aver subito alcuna modifica nell’arco temporale contemplato; tuttavia, la verifica degli stessi è importante proprio al fine di garantire l’attualità delle informazioni riportate.”* (Delibera CIVIT n. 50/2013, Allegato 2 – Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei dati, §2)

Come previsto dall’art. 8, comma 3, del d.lgs. 33/2013 i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione ai sensi della presente Sezione rimangono pubblicati per un periodo di anni 5 decorrente dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello da cui decorre l’obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4. Decorsi detti termini, i dati, le informazioni e i documenti di cui sopra non devono essere più conservati nella sezione “archivio” del sito, come previsto dal testo riformato del Decreto.

Tuttavia, considerato l’obbligo di garantire la pubblicazione per un periodo di 5 anni o per il diverso termine previsto e vista la struttura tecnica del sito della società, i dati, informazioni e documenti, che per loro natura sono rinnovati periodicamente (si pensi ad esempio ai dati sul personale o a quelli relativi agli Amministratori, diversi dalla situazione patrimoniale e reddituale), vengono “spostati” all’interno dell’archivio presente in ogni pagina, rendendo anche più semplice la lettura.

I dati, i documenti e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della vigente disciplina sono inoltre pubblicati per quanto possibile in formato di tipo aperto e riutilizzabili ai sensi di legge.

I dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari, così come individuati dal d.lgs. n. 196/2003 e dal Regolamento UE 2016/679, oggetto di obbligatoria pubblicazione, sono diffusi mediante il sito istituzionale della Società, trattati secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite motori di ricerca web e sono riutilizzabili ai sensi di legge, comunque nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.

I dati ulteriori, non oggetto di specifico obbligo di pubblicazione, sono diffusi procedendo alla indicazione in forma anonima degli eventuali dati personali presenti.

In ogni caso la Società provvede a rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

Nell'aggiornamento 2018 al PNA A.N.A.C. ha affrontato il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali di cui al Regolamento UE 2016/679, che ha introdotto la figura del Responsabile della protezione dei dati.

A seguito dell'applicazione, dal 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)» e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sugli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013, A.N.A.C. evidenzia che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 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». Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento.

Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), è necessario, da parte degli enti per la messa a disposizione del dato, prima della pubblicazione sul sito web istituzionale di dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verificare 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.

A.N.A.C. evidenzia in tal senso 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, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. 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») 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.

Il medesimo D.Lgs. 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, i soggetti interessati 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». Ulteriori informazioni, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, sono state fornite dal Garante per la protezione dei dati personali «Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati» (in G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e in [www.gpdp.it](http://www.gpdp.it), doc. web n. 3134436).

A.N.A.C. ha in tal senso sottolineato che per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali, il RPD costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, anche se naturalmente non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni

Il RPD svolge compiti, anche di supporto, per tutta la società, essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di protezione di dati personali (art. 39 del RGPD).

Il Responsabile Protezione Dati può essere contattato all'indirizzo [dpo@acquaingegneria.it](mailto:dpo@acquaingegneria.it), come indicato anche nella sezione "Società trasparente" del sito.

Nel PNA 2019 l'Autorità afferma che, per quanto possibile, la figura di RPD non debba coincidere con il RPCT, in quanto la sovrapposizione dei due ruoli può rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce ad entrambi. Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni, qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni.

Il medesimo orientamento è stato espresso, in ambito pubblico, nella FAQ n. 7 del Garante per la protezione dei dati personali.

La sottosezione di secondo livello "Altri contenuti – Prevenzione della corruzione" è stata implementata mediante inserimento di una sottosezione ulteriore rispetto a quelle indicate come obbligatorie dal d.lgs. n. 33/2013, denominata "Segnalazione illeciti whistleblowing", con link e informazioni per raggiungere la piattaforma da utilizzare per eventuali segnalazioni.

## 24. La strutturazione del sito internet

La Società individua nel proprio sito Internet la sezione “**Società Trasparente**” ben visibile al cittadino, al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della vigente normativa.

L’Allegato A al presente documento definisce la struttura della citata sezione, specificando per ogni singolo obbligo i termini di pubblicazione di ciascun dato, anche in relazione alla periodicità di aggiornamento fissata dalle norme.

Al fine di evitare eventuali duplicazioni, in conformità al disposto di cui all’art. 9, comma 1, d.lgs. n. 33/2013, la pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito ove sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurandone comunque la qualità.

La Società ha dato corso a luglio 2021 alla creazione della sezione “Società trasparente”, mediante la migrazione al nuovo sito delle informazioni già pubblicate - ancor prima dell’adozione del primo PTPCT (per gli anni 2021-2023) - in altre sezioni del sito e pubblicazione di nuove informazioni, in relazione alle previsioni dell’All. A alla Delibera A.N.A.C. 1134/2017.

Le pubblicazioni sono state in seguito implementate con le modalità previste dal PTPCT, con i dati e le informazioni disponibili.

Nel corso del 2022 la sottosezione di secondo livello “Altri contenuti – Prevenzione della corruzione” è stata implementata mediante inserimento di una sottosezione ulteriore rispetto a quelle indicate come obbligatorie dal d.lgs. n. 33/2013, denominata “Segnalazione illeciti whistleblowing”, con link e informazioni per raggiungere la piattaforma da utilizzare per eventuali segnalazioni.

La sottosezione di primo livello “Selezione del personale” è stata strutturata nella sottosezione di secondo livello “Reclutamento del personale”, come previsto dall’Allegato 1 alla Delibera ANAC 1134/2017, creando le pagine “Criteri e modalità” (nella quale è inserito mediante link il Regolamento per la ricerca, selezione e inserimento del personale) e “Avvisi di selezione” inserendovi le informazioni e documenti relativi ad ogni selezione.

Inoltre, nella sottosezione “Bandi e gare” è stato inserito il link alla sottosezione di secondo livello “Atti di programmazione di opere pubbliche” ove risultano pubblicati gli atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture.

## 25. Le disposizioni generali (art. 12, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013)

La Società effettua la pubblicazione sul sito istituzionale delle informazioni e dei documenti inerenti agli atti generali di seguito meglio precisati:

- Piano triennale di prevenzione della corruzione e Modello 231, mediante link alla sottosezione “Altri contenuti/Anticorruzione”;

- Riferimenti normativi sull'organizzazione e le attività, con relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati "Normattiva" che regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività della Società;
- Atti, anche adottati dall'amministrazione controllante, che dispongono in generale sull'organizzazione, obiettivi, funzioni e procedimenti della Società (es: atto costitutivo, statuto, atti di indirizzo dell'amministrazione controllante, etc.) ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che riguardano la Società o dettano disposizioni per l'applicazione delle stesse (es: regolamenti interni);
- Documenti di programmazione (Budget annuale e pluriennale), obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza;
- Codice Etico e sistema sanzionatorio.

Le informazioni raccolte sono pubblicate entro trenta giorni dalla approvazione dei rispettivi atti, dandone comunicazione al RPCT.

## **26. L'organizzazione aziendale** (art. 13 lett. a, b, c, d, D. Lgs.33/2013)

La Società effettua la pubblicazione sul sito istituzionale delle seguenti informazioni:

1. dati relativi all'organo amministrativo e relative competenze, come meglio precisato al successivo art. 26;
2. sanzioni per la mancata comunicazione dei dati, come meglio precisato al successivo art. 26;
3. articolazione degli uffici, con l'indicazione delle relative funzioni assegnate e dei nomi dei dirigenti responsabili;
4. illustrazione in forma semplificata dell'organizzazione della società, mediante organigramma;
5. elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionale e certificata.

I dati e le informazioni di cui ai punti 3), 4) e 5) sono pubblicati entro un mese dall'approvazione dei relativi atti di aggiornamento, dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

**27. Le informazioni relative ai titolari di incarichi di amministrazione** (art. 13 lett. a), art. 14, commi 1-bis e ss., art. 47 d.lgs. 33/2013; art. 20 d.lgs. 39/2013; pronunce giurisdizionali varie)

I titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati sono individuati nei componenti l'organo amministrativo ai quali si applicano le seguenti disposizioni, salvo che la carica sia attribuita e svolta a titolo gratuito. In tale ipotesi, sarà data pubblicazione alla delibera dell'Assemblea dei Soci con cui si dispone in merito.

I componenti l'Organo di amministrazione sono tenuti a comunicare le seguenti informazioni nelle tempistiche di seguito specificate:

- a) atto di nomina e durata del relativo incarico;
- b) *curriculum vitae*;
- c) compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, ivi comprese eventuali indennità di risultato liquidate;
- d) importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi aziendali, in forma aggregata e su base annua;
- e) dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- f) altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- g) dichiarazioni di cui all'art. 2 della Legge 5 luglio 1982, n. 441 e s.m.i., sulla base dell'All. n. 3 (modello di dichiarazione della situazione patrimoniale) o n. 4 (modello di attestazione di variazione patrimoniale) alla Delibera A.N.A.C. n. 241/2017 da presentarsi unitamente alla copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli artt. 3 e 4 della legge 5 Luglio 1982, n. 441 e s.m.i. Le dichiarazioni ed attestazioni di cui sopra concernono anche la situazione patrimoniale e reddituale del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado di parentela, se gli stessi vi consentono. Gli amministratori potranno eventualmente autocertificare la indisponibilità dei suddetti. È data in ogni caso evidenza ai casi di mancato consenso.  
Le informazioni di cui al presente punto riguardanti soggetti diversi dagli amministratori non vengono pubblicate in formato di tipo aperto ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale e non sono riutilizzabili ai sensi del d.lgs. 26 gennaio 2006, n. 36, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196;
- h) dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità dell'incarico;
- i) dichiarazione sulla insussistenza di cause di incompatibilità dell'incarico.

I dati di cui sopra sono trasmessi dagli interessati impegnandosi a comunicare tempestivamente le relative modifiche.

La società organizza i dati ricevuti e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale dandone contestuale comunicazione al RPCT.

Resta ferma l'applicazione delle norme a tutela della privacy, come così previste dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e dal Reg. UE 2016/679; ne consegue, pertanto, che la pubblicazione della dichiarazione dei redditi avrà luogo previo oscuramento dei dati personali e sensibili, anche concernenti lo stato di salute e la vita sessuale, che sono e/o possono essere presenti nella medesima dichiarazione.

Fatto salvo quanto previsto per la prima pubblicazione, i dati e le informazioni di cui al presente articolo vengono aggiornati annualmente secondo le seguenti scadenze, o comunque tempestivamente nel caso di modifiche:

- entro il 30 marzo di ogni anno per quanto concerne le informazioni di cui alle lettere b), e), f), h) e i);
- entro 30 giorni dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche per quanto concerne le informazioni di cui alle lettere g);
- entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio le informazioni di cui alla lettera c) e d).

I dati e le informazioni di cui al presente articolo sono pubblicati entro tre mesi dalla nomina e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale del titolare e, ove consentito, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che rimangono pubblicati fino alla data di cessazione dell'incarico, come previsto dal comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013. Si precisa che, secondo quanto disposto dalla FAQ A.N.A.C. n. 8.1.11 nel concetto di situazione patrimoniale complessiva sono ricomprese oltre alla dichiarazione dei redditi, anche quella relativa alla titolarità di imprese e di partecipazioni azionarie, la titolarità di diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri.

Per quanto concerne gli Amministratori cessati dalla carica, in particolare, sono pubblicati i seguenti dati, ai sensi del combinato disposto degli artt. 14, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 33/2013 e 4 della l. 441/1982:

- atto di nomina, con indicazione della durata dell'incarico;
- curriculum vitae;
- compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica;
- importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi aziendali, in forma aggregata e su base annua;
- dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- copia della dichiarazione dei redditi o quadro riepilogativo dell'Amministratore cessato e del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione. L'Amministratore

potrà eventualmente autocertificare la indisponibilità dei suddetti. È data in ogni caso evidenza ai casi di mancato consenso;

La dichiarazione dei redditi da pubblicare è quella riferita all'anno precedente la cessazione. La dichiarazione dei redditi riferita all'anno di cessazione va pubblicata solo se la cessazione è avvenuta nel secondo semestre dello stesso anno (Delibera A.N.A.C. n. 241/2017 e FAQ A.N.A.C. 8.1.45).

- dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione, sulla base dell'All. n. 2 alla Delibera A.N.A.C. n. 241/2017, anche con riferimento al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, se vi consentono; la pubblicazione dovrà avvenire entro tre mesi dalla cessazione dell'incarico. L'Amministratore potrà eventualmente autocertificare la indisponibilità dei suddetti. È data in ogni caso evidenza ai casi di mancato consenso.

Vedi anche FAQ A.N.A.C. 8.1.43, secondo cui i dati patrimoniali che devono essere pubblicati, dopo la cessazione dell'incarico, sono quelli concernenti le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione. Sono invece rimosse dal sito, ai sensi dell'art. 14, co. 2, la prima dichiarazione patrimoniale e le successive variazioni rese da parte dell'interessato nel corso dell'incarico.

In ottemperanza al disposto dell'art. 47 d.lgs. n. 33/2013, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza effettua la pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori per omessa o incompleta pubblicazione delle informazioni e dei dati di cui all'art. 14 del medesimo Decreto, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, ove consentito, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica.

## **28. Le Informazioni relative alle consulenze e alle collaborazioni (art. 15 bis d.lgs. 33/2013)**

La Società effettua la pubblicazione delle informazioni relative agli incarichi di consulenza, collaborazione e professionali, inclusi quelli arbitrali, come di seguito indicato:

- estremi degli atti di conferimento di incarichi di cui sopra a soggetti esterni a qualsiasi titolo (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa) per i quali è previsto un compenso con l'indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico, dell'oggetto della prestazione, della durata;
- curriculum vitae;
- tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura;
- compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali.

La Società pubblica i dati suindicati entro 30 giorni dal conferimento degli incarichi, anche arbitrari, e per i due anni successivi alla cessazione.

La Società organizza i dati e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale, dandone contestualmente comunicazione al RPCT.

**29. Le informazioni relative ai titolari di incarichi dirigenziali** (art. 14, comma 1-bis e ter, e art. 47 d.lgs. 33/2013; art. 20 d.lgs. 39/2013; pronunce giurisdizionali varie)

L'art. 14 del D.Lgs. 33/2013 per quanto attiene alle informazioni da pubblicare per i titolari di incarichi dirigenziali dispone:

1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 (\*) per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

1-ter. Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.

1-quater. omissis

1-quinquies. omissis

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui ai commi 1 e 1-bis entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato. Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5.”

(\*)

a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;

b) il curriculum;

c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;

d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;

e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;

f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al

coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.

L'estesa applicazione dell'art. 14 ai Dirigenti, così come disposta dall'art. 13 del D.Lgs. 97/2016, è stata oggetto di contestazione e di pronunciamenti di alcuni Tar e di interventi A.N.A.C.

La Corte Costituzionale si è espressa al riguardo con sentenza n. 20 del 2019, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del D.Lgs. 33/2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del D.Lgs. 165/2001.

Ha inoltre dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter del D.lgs. n. 33/2013 e non fondate quelle relative all'art. 14, comma 1-bis lett. c) del D.Lgs. n. 33/2013.

A seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019, A.N.A.C. con Delibera n. 586/2019 ha revocato la sospensione della Delibera n. 241/2017, modificandola e integrandola e ha precisato alcuni aspetti della Delibera n. 1134/2017 con riferimento ai titolari di incarichi dirigenziali.

Per le società in controllo pubblico ad avviso dell'Autorità i dirigenti cui si applica la pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali art 14, co 1, lett. f) sono i direttori generali, confermando così le indicazioni date nella Delibera 1134/2017.

In riferimento alle indicazioni relative alla sospensione dell'applicazione dell'art. 14 co 1 lett. c) ed f) e co 1-ter del D.Lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, l'Autorità ritiene che si debba *“procedere alla pubblicazione di tutti i dati nei termini indicati nella presente delibera, anche per il periodo pregresso”*.

Con la delibera 586/2019 l'Autorità ha ritenuto, in particolare, che «al fine di dare corretta attuazione alle indicazioni della Corte, è indispensabile che le amministrazioni non statali e quelle a cui non si applica direttamente l'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165/2001, indichino chiaramente in un apposito atto organizzativo (si pensi ad esempio al regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi ovvero integrando, ove necessario, l'organigramma) quali sono le posizioni dirigenziali equivalenti a quelle dell'art. 19, commi 3 e 4, citato nei termini specificati sopra, ritenute dalla Corte sottoposte al regime di trasparenza rafforzata sui dati reddituali e patrimoniali. È necessario che tale atto sia pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente» del sito istituzionale, sottosezione «Atti generali» e collegato con un link alla sottosezione di «Amministrazione Trasparente» relativa ai dirigenti. In questo modo, oltre che per ragioni di trasparenza organizzativa, si consentirà all'autorità di poter svolgere correttamente la propria attività di vigilanza».

In seguito, è stato presentato ricorso al TAR per il Lazio contro la Delibera A.N.A.C. de quo e contro una Delibera dell'Asl di Matera concernente la pubblicazione dei dati reddituali dei dirigenti. Il TAR per il Lazio con Ordinanza n. 12937/2019 pubblicata il 21/11/2019 ha sospeso unicamente l'efficacia della Delibera dell'Asl di Matera e rinviato la trattazione del merito.

Successivamente il TAR Lazio con la sentenza n. 12288/2020 ha accolto il ricorso ritenendo di limitare l'applicazione del regime di trasparenza più pervasivo, nel rispetto di quanto statuito dalla Corte Costituzionale e in attesa dell'auspicato riordino della materia da parte del legislatore, solo alle figure dirigenziali effettivamente apicali e non anche ai medici responsabili di struttura complessa.

In esito a detta sentenza, l'A.N.A.C. ha chiesto chiarimenti per sapere se l'annullamento della Delibera n. 586 del 2019 doveva intendersi o meno limitato alla previsione riguardante i dirigenti sanitari titolari di struttura complessa; rilevando infatti, che, pur se le motivazioni della pronuncia in oggetto riguardavano unicamente la posizione di questi dirigenti sanitari tuttavia il dispositivo non aveva specificato se l'annullamento della delibera fosse limitato o meno alla parte riguardante i suddetti dirigenti o integralmente.

Il TAR Lazio con la sentenza del 24/05/2021 n. 6045 ha poi chiarito che “nel rispetto dei principi processuali che regolano la corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, nonché gli effetti soggettivi e oggettivi del giudicato, e dovendo darsi una lettura del dispositivo coerente con la motivazione della sentenza, non può che affermarsi che la pronuncia risulta necessariamente limitata alla previsione della Delibera n. 586 del 2019, riguardante i dirigenti sanitari titolari di struttura complessa, oggetto del ricorso proposto e della questione giuridica trattata nella motivazione, di tal che l'annullamento deve ritenersi circoscritto alla parte della delibera concernente l'obbligo di pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. f) del D.Lgs. n. 33 del 2013 a carico di tali figure dirigenziali”.

Il D.L. n. 162/2019 c.d. “Milleproroghe”, convertito con modificazioni dalla Legge 8/2020, all'art. 1 comma 7 dispone che “Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al terzo periodo nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20, ai soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, «ad esclusione dei titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,» non si applicano le misure di cui agli articoli 46 e 47 «del medesimo decreto legislativo del 2013”.

In aggiunta, il Decreto-Legge de quo, demanda ad un regolamento interministeriale da adottarsi entro il 30/04/2021, la specificazione dei dati di cui al comma 1 dell'art. 14 D.Lgs. 33/2013, “che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, nonché ai dirigenti sanitari di cui all'articolo 41, comma 2, dello stesso decreto legislativo, ivi comprese le posizioni organizzative ad essi equiparate, nel rispetto dei seguenti criteri: a) graduazione degli obblighi di pubblicazione dei dati di cui al comma 1, lettere b), ed e), dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in relazione al rilievo esterno dell'incarico svolto, al livello di potere gestionale e decisionale esercitato correlato all'esercizio della funzione dirigenziale; tenuto anche conto della complessità della struttura cui è preposto il titolare dell'incarico, fermo restando per tutti i titolari di incarichi dirigenziali l'obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali e reddituali di cui all'articolo 13, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62; b) previsione che i dati di cui all'articolo 14, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, possano essere oggetto anche di sola comunicazione all'amministrazione di appartenenza»; c) omissis.

Con il D.L. 183/2021, convertito con modificazioni dalla Legge 21/2021 (c.d. Milleproroghe 2021) il termine inizialmente previsto al 31/12/2020 è stato spostato al 30 aprile 2021.

Con Atto del Presidente del 12 ottobre 2022, ANAC è intervenuta nuovamente sulla pubblicazione dei dati reddituali dei dirigenti a seguito di un quesito posto dal Direttore Generale di una società pubblica, soffermandosi sui dati da pubblicare relativamente alle posizioni dirigenziali tenuto conto sia del disposto normativo sia dell'impatto della sentenza della Corte Costituzionale 20/2019. ANAC, richiamata la propria precedente Delibera 586/2019, evidenzia che *“le disposizioni dell’art. 14 del d.lgs. 33/2013, con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, sono oggetto di revisione da parte del legislatore. Il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, cd. “milleproroghe 2020”, convertito in legge 28 febbraio 2020, n. 8, all’articolo 1, comma 7, ha previsto, entro il 31 dicembre 2020, l’adozione di un regolamento ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con cui individuare i dati del comma 1 dell’articolo 14 che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice, ai titolari di incarichi dirigenziali, comunque denominati, ai dirigenti sanitari di cui all’articolo 41, comma 2, dello stesso decreto legislativo e alle posizioni organizzative ad essi equiparate. Per effetto dell’articolo 1, comma 16, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, c.d. “milleproroghe 2021”, convertito in legge 26 febbraio 2021, n. 21, il termine del 31 dicembre 2020 è stato differito al 30 aprile 2021. Ad oggi il regolamento non è stato ancora emanato. Pertanto, l’Autorità è dell’avviso che, poiché la disciplina relativa alla pubblicazione è affidata ad un Regolamento del quale si attende ancora l’emanazione, è necessario attendere il perfezionamento del quadro normativo”*.

### **30. Le informazioni relative al personale** (artt. 16,17, 18, 20 e 21 D.Lgs. 33/2013)

La Società effettua la pubblicazione, su base annuale, del numero del personale e del relativo costo complessivo, distinguendo tra personale a tempo indeterminato e determinato in servizio.

La Società provvede alla pubblicazione, mediante tabelle, su base trimestrale dei dati relativi ai tassi di assenza del personale. Il tasso di assenza del personale viene individuato come rapporto tra il numero dei giorni di assenza complessivo e il numero dei giorni lavorativi del trimestre di riferimento. Nel computo delle assenze dovranno essere calcolati insieme, in modo indifferenziato, tutti i giorni di mancata presenza lavorativa, a qualsiasi titolo verificatasi (malattia, ferie, permessi, aspettativa, congedo obbligatorio, etc.), del personale, compreso quello dirigenziale. Viene inoltre data autonoma evidenza al tasso di assenza complessivo e a quello escluso ferie e permessi.

Sono inoltre pubblicati i riferimenti necessari per la consultazione di accordi collettivi nazionali che si applicano al personale, nonché eventuali contratti integrativi e specifiche informazioni sui costi della contrattazione collettiva integrativa.

È altresì pubblicato l’elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei dipendenti, con l’indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico.

Le informazioni sono fornite dal servizio personale. La Società cura la pubblicazione sul sito istituzionale, entro 30 giorni dall’approvazione del bilancio (per quanto riguarda la dotazione organica) ovvero entro 30 giorni dalla chiusura del trimestre (per quanto riguarda i tassi di

assenza), ovvero entro 30 giorni dall'approvazione per gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti, dandone comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

**31. Le informazioni relative alla selezione del personale** (art. 19 D.Lgs. 33/2013; art. 1, comma 16, lett. d) l. 190/2012; art. 19, comma 2 e 3, D.Lgs. 175/2016)

La Società effettua la pubblicazione per ciascuna selezione per il reclutamento di personale, delle seguenti informazioni:

- regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione e inserimento del personale;
- avviso di selezione;
- criteri di selezione (all'interno dell'avviso di selezione)
- pubblicazione delle graduatorie intermedie (titoli, prova pratica, prova orale, prova scritta);
- esito della selezione (pubblicazione della graduatoria definitiva);

Le informazioni suddette sono pubblicate tempestivamente, dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Le tracce delle prove che verranno pubblicate riguardano esclusivamente eventuali prove scritte.

Le informazioni sulle graduatorie intermedie e sulle graduatorie definitive sono pubblicate tempestivamente.

La pubblicazione delle selezioni espletate e l'avviso di selezione, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013, rimangono rintracciabili per cinque anni, salvi diversi minori termini stabiliti dalla normativa in materia di tutela dei dati personali.

Le graduatorie intermedie restano pubblicate nel sito per 6 mesi dalla pubblicazione delle graduatorie definitive e successivamente la selezione si intende "chiusa" ai fini della pubblicazione.

Per ogni selezione chiusa vengono pubblicate le informazioni relative al tempo di validità della graduatoria e alla sua scadenza.

Alla luce della delibera Anac 525/2023 e del provvedimento del Garante della Privacy del 23.03.2023 si mantiene la pubblicità delle pubblicazioni delle graduatorie intermedie (non prevista dalla normativa sui concorsi pubblici) individuando i candidati con un codice non identificabile dagli altri candidati o da terzi. Ugualmente i candidati verranno individuati nella graduatoria definitiva, venendo pubblicati soltanto nome e cognome degli assunti. L'indirizzo, già utilizzato in ambito di gruppo, si applicherà in ogni caso alle nuove selezioni indette, risultando compatibile con le previsioni dell'art. 5.3. commi 7° e 8° del Regolamento aziendale vigente.

Le selezioni normate dal regolamento adottato ai sensi dell'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., pur applicando i principi *“di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*, non sono concorsi pubblici, per cui non trova applicazione la specifica normativa di questi ultimi. Per le selezioni si adottano pertanto le autonome disposizioni previste internamente da Acqua Ingegneria S.r.l. che potranno nel caso riferirsi per estensione - e solo per quanto compatibili - a quelle dei concorsi pubblici, fermo il necessario adattamento al diverso contesto (procedura e rapporto di lavoro privatistico anziché pubblicistico) e il rispetto dei principi della privacy e in particolare quello della minimizzazione dei dati pubblicati.

### **32. Dati relativi alla performance** (art. 20, comma 1 d.lgs. n. 33/2013)

Dal 1° gennaio 2022 la Società ha aderito al CCNL per i dipendenti degli Studi Professionali.

Ha inoltre siglato, con i sindacati confederali di categoria, il contratto collettivo aziendale di armonizzazione del passaggio dal CCNL Lavoratori dei Porti al CCNL Studi Professionali.

Per quanto stabilito per i ruoli dirigenziali, si rimanda all'apposita sezione del sito *“Società trasparente”*.

### **33. Dati relativi alle partecipazioni in società ed enti di diritto privato** (art. 22 d.lgs. 33/2013; artt. 19 e 20 d.lgs. n. 175/2016)

La Società non possiede al momento partecipazioni societarie.

### **34. Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi** (art. 23 lett. b - 37 d.lgs. 33/2013; artt. 27, 28, 84, 85, 86 del D.Lgs. n. 36/2023)

La Società ha sempre effettuato negli anni per ogni procedura di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, a prescindere dall'importo, la pubblicazione delle informazioni previste dall'art. 1, comma 32 della l. n. 190/2012, su base annuale ed entro il 31 gennaio di ogni anno, secondo le modalità indicate dall'Autorità in materia.

Detta disposizione normativa è stata abrogata dal nuovo Codice dei Contratti (art. 226 3° comma lett. d del D.Lgs. n. 36/2023). Dal 01.01.2024 i dati relativi all'intero ciclo di vita dei contratti vengono pubblicati in tempo reale in forma digitalizzata sulla BDNCP (Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici) di Anac (delibera Anac 582 del 12.12.2023). La complessa fase di avvio della digitalizzazione dell'intero processo contrattuale è attualmente in corso di transizione. In tale contesto verrà attivato, non appena saranno rese note chiare indicazioni applicative, un link ipertestuale sul sito *“Società trasparente”* che consentirà il collegamento alla BDNCP per la visione dei dati relativi ai singoli affidamenti.

Per i dati relativi al 2023 la delibera Anac sopracitata prevede una pubblicazione sul solo sito aziendale in forma semplificata senza indicare un termine cogente per l'adempimento.

Per ogni contratto vengono acquisiti CIG e CUP, nei casi previsti dalla normativa vigente, procedendo pertanto all'inserimento dei relativi dati sui siti dell'Autorità Nazionale

Anticorruzione e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nei tempi stabiliti dalle vigenti disposizioni.

In particolare, sono pubblicate e aggiornate le seguenti informazioni:

1. la composizione delle commissioni giudicatrici (art. 93 del D.Lgs. n. 36/2023) e i curricula dei componenti, nei soli casi di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ex art. 106 del D.Lgs. n. 36/2023, da pubblicarsi tempestivamente a seguito dell'adozione dell'atto di nomina dei commissari, che comunque deve avvenire, a norma di legge, dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte;
2. la deliberazione Anac 263 del 20.06.2023 stabilisce le nuove forme di pubblicità degli avvisi e dei bandi utilizzando la BDNCP (con esclusione di altre forme di pubblicità a livello nazionale). Fermo restando che i dati di tutti i contratti saranno pubblicati dal 01.01.2024 sulla BDNCP, si ritiene comunque nella fase transitoria (e fatte salve diverse disposizioni) di procedere alla pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione per affidamenti di importo pari o superiore a euro 40.000, Iva esclusa, indicativamente entro 30 giorni dall'adozione, con indicazione del CIG, della struttura proponente, dell'oggetto del contratto, dell'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, dell'aggiudicatario, dell'importo di aggiudicazione, dei termini di esecuzione e delle somme liquidate.

Si provvede agli adempimenti sopra indicati dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

### **35 Bandi di gara e contratti** (art. 37 del d.lgs. n. 33/2013; artt. 82 e seguenti del D.Lgs. 36/2023)

La Società pubblica le seguenti informazioni:

1. bandi di gara;
2. data di scadenza;
3. principale documentazione di gara.

Può inoltre pubblicare un avviso di pre-informazione, entro il 31 dicembre di ogni anno, con il quale è resa nota l'intenzione di bandire appalti per l'anno successivo.

Per quanto concerne gli atti di programmazione delle opere pubbliche, mediante link si rimanda a quanto pubblicato nella sottosezione "Opere pubbliche".

**36 Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici** (art. 26 e 27 d.lgs. 33/2013)

La Società, per scelta aziendale, non eroga alcun tipo di contributo a favore di persone ed enti pubblici o privati.

**37 Bilanci** (art. 29 D.Lgs. 33/2013; artt. 6, comma 4; 19, commi 5, 6 e 7 D.Lgs. 175/2016)

La Società garantisce la pubblicazione dei documenti e degli allegati del Bilancio di esercizio, debitamente approvati dall'Assemblea dei Soci, entro 30 giorni dalla approvazione da parte della stessa.

Sono altresì pubblicati i seguenti documenti:

- gli obiettivi gestionali e sul complesso delle spese di funzionamento, annuali e pluriennali, assegnati alla Società dai Soci, anche in attuazione delle direttive impartite dalle amministrazioni pubbliche socie indirette, entro 30 giorni dal recepimento da parte dell'organo amministrativo;
- i provvedimenti con cui la Società garantisce il concreto raggiungimento degli obiettivi di spesa di cui sopra, mediante link al bilancio d'esercizio e al budget annuale e pluriennale approvato dall'Assemblea.

La Società raccoglie la documentazione sopra indicata (dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e all'Amministratore Unico o al Presidente in caso di organo collegiale) e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale entro i termini di cui sopra.

**38 Dati concernenti beni immobili e gestione del patrimonio** (art. 30 d. lgs. n. 33/2013)

La Società rende noti mediante diffusione sul sito istituzionale le informazioni identificative degli immobili posseduti o comunque detenuti dalla Società e i dati in forma aggregata relativi ai canoni di locazione o affitto comunque percepiti o versati.

I dati e le informazioni di cui sopra sono pubblicati entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio, dandone comunicazione al RPCT.

### **39 Controlli e rilievi sulla Società** (art. 31 D.Lgs. n. 33/2013)

La Società pubblica i seguenti dati:

1. nominativi dei componenti l'Organismo di Vigilanza;
2. attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 14, comma 4, d.lgs. n. 150/2009, in base alle disposizioni A.N.A.C.;
3. relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di esercizio;
4. tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei Conti, in ordine all'organizzazione e all'attività della Società.

I dati e le informazioni sono raccolti e pubblicati nei termini sottoindicati, dandone comunicazione al RPCT.

La pubblicazione avviene entro il termine fissato annualmente da A.N.A.C. (punto 2), ovvero 30 giorni dal conferimento dell'incarico ai componenti dell'Organismo di Vigilanza (punto 1), ovvero dall'approvazione del bilancio (punto 3) o dalla notifica dell'atto (punto 4).

Sono inoltre pubblicati i dati relativi ai componenti il Collegio Sindacale, essendo tali incarichi riconducibili a quelli di collaborazione e consulenza.

### **40 Servizi erogati** (art. 10 comma 5; art. 32 comma 2 lett. a) D.Lgs. 33/2013; art. 1 comma 2, art. 4 commi 2 e 6 D.Lgs. 189/2019)

Acqua Ingegneria S.r.l. è una società di capitali a partecipazione pubblica totalitaria costituita nell'esclusivo interesse dei Soci e dedicata alla realizzazione in affidamento diretto, secondo il modello in house providing, di servizi di ingegneria, riconducibili in particolare alla progettazione e direzione lavori di opere e lavori nel campo idraulico, marittimo e civile, vincolata a realizzare la parte prevalente delle proprie attività, in misura superiore all'80%, in favore dei propri Soci.

Non erogando servizi pubblici, la Società risulta esclusa dall'applicazione della normativa di riferimento sopra indicata.

### **41 Le informazioni concernenti i pagamenti** (art. 4-bis, comma 2; art. 33 e 36 del D.Lgs. 33/2013; art. 5, comma 1, D.Lgs. 82/2005)

Acqua Ingegneria S.r.l. in quanto società in controllo pubblico effettua le seguenti pubblicazioni "per quanto compatibile" ai sensi dell'art. 2 – bis 2° comma lett. b) del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.:

- dati sui pagamenti: condizioni generali di pagamento applicate dalla Società (entro 30 giorni dalla scadenza del trimestre in caso di modifica);
- indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture. L'indicatore è calcolato con riferimento a tutti gli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture. L'indicatore sarà calcolato su base annua e trimestrale e pubblicato entro 30 giorni dalla scadenza del trimestre, ovvero dalla scadenza dell'anno solare qualora si tratti di dati su base annua;
- eventuali richieste di pagamento di interessi a carico della Società, su base trimestrale, entro 30 giorni dalla scadenza del trimestre;
- ammontare complessivo dei debiti per fatture ricevute e registrate al 31 dicembre di ogni anno e numero di imprese creditrici, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio;
- codici IBAN identificativi del conto di pagamento (entro 30 giorni dalla modifica /aggiornamento).

I dati di cui sopra sono pubblicati dandone comunicazione al RPCT.

#### **42 Obblighi di pubblicazione della realizzazione di opere** (art. 38 d.lgs. 33/2013; art. 37 del D.Lgs. n. 36/2023)

La pagina relativa alle informazioni di cui al comma 2 dell'art. 38 del D.Lgs. 33/2013 relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate (riferite a normativa non direttamente applicabile alle società in controllo pubblico), da pubblicarsi sulla base di uno schema tipo redatto dalla A.N.A.C., risulta in corso di implementazione.

Per quanto concerne gli atti di programmazione delle opere pubbliche, si rimanda a quanto previsto nel paragrafo "bandi di gara e contratti".

L'art. 37 del D.Lgs. n. 36/2023 prevede attualmente che le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma triennale degli acquisti di beni e servizi (per importi pari o superiori a € 140.000,00) e il programma triennale dei lavori pubblici (per importi pari o superiori a € 150.000,00), nonché i relativi aggiornamenti annuali.

In vigore del precedente Codice dei Contratti, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con Decreto 16 gennaio 2018 n. 14 ha emanato il "Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali".

Per quanto attiene alla pubblicazione degli atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, da effettuare ai sensi dell'art. 38, co 2 del D.Lgs. n. 33/2013, Acqua

Ingegneria S.r.l. in quanto società in controllo pubblico procede all'adempimento “*per quanto compatibile*” ai sensi dell’art. 2 – bis 2° comma lett. b) del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

La pubblicazione avviene a seguito dell'approvazione in Assemblea del Budget e della previsione triennale, mediante estratto del Budget triennale. Per quanto attiene al programma triennale dei lavori pubblici, vengono evidenziati in apposita tabella gli interventi già oggetto di specifica programmazione sulla base di atti dedicati.

Le pubblicazioni sono eseguite entro 30 giorni dall'approvazione in Assemblea del Budget e della previsione triennale.

Si ritiene, invece, non compatibile l'obbligo di cui al primo comma dell'art. 38 citato, inerente alle informazioni relative ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, non rientrando Acqua Ingegneria S.r.l. nell'ambito di applicazione della l. n. 144/1999.

**43 Altri contenuti** (art. 10, comma 8, d.lgs. 33/2013; art. 1, commi 3, 8 e 14, l. 190/2012; art. 18, comma 5, d.lgs. 39/2013)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede alla pubblicazione delle seguenti informazioni:

- Documentazione principale di cui si compone il Modello 231, compreso specificamente il PTPCT;
- Nome e cognome del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nominato, e-mail e relativo atto di nomina;
- Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, redatta compilando l'apposito *format* A.N.A.C.;
- Atti di accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 39/2013;
- Informazioni e moduli relativi all'accesso civico semplice e generalizzato, come meglio precisato negli articoli che seguono, e il registro degli accessi.

Le informazioni sopra citate vengono pubblicate secondo le scadenze meglio illustrate nella tabella dell'Allegato A.

Le informazioni concernenti la nomina del RPCT e la relativa relazione annuale sono pubblicate sul sito istituzionale nel rispetto delle scadenze meglio specificate nell'Allegato A.

Con Comunicato del Presidente del 08/11/2023, ANAC ha differito al 31/01/2024 il termine per la predisposizione e la pubblicazione della relazione 2023 del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. La Relazione è stata regolarmente predisposta e pubblicata nel termine previsto.

Con Comunicato del Presidente del 10/01/2024, ANAC conferma il termine del 31 gennaio previsto per l'adozione del PIAO 2024-2026 e dei PTPCT 2024-2026. Nel PNA 2022 è stata introdotta un'importante semplificazione per tutte le amministrazioni ed enti con meno di 50 dipendenti: dopo la prima adozione, infatti è possibile confermare nel triennio, con apposito

atto motivato dell'organo di indirizzo e in presenza di determinate condizioni, lo strumento programmatico adottato nell'anno precedente.

Acqua Ingegneria ha aderito al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions e adottato la piattaforma informatica prevista per adempiere agli obblighi normativi di cui alla L. n. 179/2017 e alle Linee Guida Anac aggiornate al 2021. La materia è stata disciplinata internamente ex novo con l'approvazione del documento "Regolamento per la gestione delle segnalazioni degli illeciti (whistleblowing)".

All'interno della sezione Società Trasparente è stata creata la sottosezione "Segnalazione illeciti whistleblowing", con link per raggiungere la piattaforma e le informazioni per effettuare la segnalazione di illeciti.

Nel 2023 è stato emanato il D.Lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 riguardante "la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali". L'aggiornamento dell'ambito oggettivo e soggettivo previsto dalla nuova normativa è stato recepito sia a livello dell'applicativo informatico ("WhistleblowingPA", che utilizza un software certificato AGID, che garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione), sia all'interno del "Regolamento per la gestione delle segnalazioni degli illeciti (whistleblowing)". Gli adeguamenti alle disposizioni previste dalla nuova normativa hanno avuto effetto a partire dal 15/07/2023.

#### **44 Le forme di accesso**

Una delle novità più importanti e di maggior incidenza apportata dal D.Lgs. n. 97/2016 riguarda l'introduzione nel nostro ordinamento del c.d. accesso civico generalizzato, in analogia allo strumento del Freedom of Information Act (FOIA) degli ordinamenti anglosassoni e in conformità a quanto previsto a livello comunitario.

Tale nuova tipologia di accesso, delineata dal riformato art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, si configura quale diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti (e le informazioni ivi contenute) detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'art. 2-bis del medesimo Decreto, ulteriori rispetto a quelli per i quali è previsto un obbligo di pubblicazione.

Ne consegue che, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 97/2016, il nostro ordinamento prevede e regola tre diverse forme di accesso:

- accesso documentale, quale accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990;
- accesso civico, quale accesso di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, ai documenti oggetto di obbligatoria pubblicazione;
- accesso generalizzato, quale accesso di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

Le sopracitate forme di accesso sono azionabili anche nei confronti di Acqua Ingegneria S.r.l., quale società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2-bis, comma 2, del d.lgs. n.

33/2013. L'Autorità con la delibera n. 1309/2016 ha precisato, infatti, che *“L'accesso generalizzato, pertanto, è da ritenersi senza dubbio istituto “compatibile” con la natura e le finalità dei soggetti sopra elencati ai punti 2 e 3, considerato che l'attività svolta da tali soggetti è volta alla cura di interessi pubblici. [...] Al riguardo si rinvia alle precisazioni che saranno contenute nelle Linee guida di adeguamento al d.lgs. n. 97/2016 della delibera A.N.A.C. 8/2015 in corso di adozione”*.

Tali precisazioni, adottate dalla stessa Autorità con la delibera 1134/2017, si limitano a rinviare alla pronuncia sopra citata per l'applicazione di tale istituto, *“valutando caso per caso la possibilità di diniego dell'accesso a tutela degli interessi pubblici e privati indicati dalla norma citata. Tra gli interessi pubblici vanno considerati quelli curati dalla società qualora svolga attività di pubblico interesse. Tra gli interessi privati, particolare attenzione dovrà essere posta al bilanciamento tra il diritto dall'accesso e la tutela degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica”*.

Considerate tali indicazioni, permane la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti al fine di adottare una stabile regolamentazione attuativa. Approfondimenti possibili solo alla luce delle prassi emerse a fronte di eventuali richieste, tenuto conto delle rilevanti implicazioni della normativa che riguarda potenzialmente l'intero patrimonio di dati, informazioni e documenti, anche di notevole rilievo, detenuti dalle società partecipate.

Nei successivi articoli vengono fornite le prime indicazioni operative e non, per l'attuazione dell'istituto dell'accesso generalizzato.

#### **45 Accesso civico (art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013)**

La Società, in conformità a quanto disposto dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013, garantisce il diritto di chiunque di poter formulare richieste al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al fine di accedere a dati, informazioni e/o documenti rispetto ai quali la legge prescrive l'obbligo di pubblicazione, nei casi in cui quest'ultima sia stata omessa.

Tale richiesta è gratuita, non è soggetta ad alcuna limitazione in termini di legittimazione soggettiva, non comporta giustificazioni di sorta e le modalità di esercizio del diritto, così come gli indirizzi, anche di posta elettronica, a cui far riferimento, sono descritte nell'apposita sottosezione di “Società trasparente”. In particolare, sarà sufficiente compilare il modulo ivi presente, indicando nome e cognome del richiedente, un recapito e-mail e specificando di quali informazioni, documenti o dati si richiede la pubblicazione, alla quale la Società non ha adempiuto.

Qualora l'istanza di accesso civico venga presentata ad un ufficio della Società, questo provvede tempestivamente a trasmetterla al Responsabile di cui sopra.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta provvede alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'informazione richiesta e contestualmente la trasmette al richiedente ovvero comunica al

medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale (link) al quale potrà trovare quanto richiesto.

Nel caso in cui il dato, informazione o documento richiesto sia già stato pubblicato rispetto alla presentazione della domanda, il Responsabile di cui sopra indicherà al richiedente il link al quale trovare il relativo dato, informazione o documento.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dà tempestiva comunicazione all'organo amministrativo e all'ODV di ogni richiesta pervenuta in esercizio del diritto all'accesso civico e della risposta fornita, nonché segnala i casi di inadempimento o adempimento parziale ai sensi dell'art. 43, comma 5, del d.lgs. n. 33/2013.

Titolare del potere sostitutivo è l'Amministratore Unico pro-tempore, Tiziano Mazzoni.

## **46 Accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013)**

### 46.1 Caratteristiche generali

La Società si impegna a garantire l'attuazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, da intendersi, ai sensi del comma 2 dell'art. 5, d.lgs. n. 33/2013, come il diritto di chiunque *“di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dell'art. 5-bis”*.

L'esercizio del diritto di cui sopra non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non richiede motivazione alcuna ed è gratuita, fatto salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate dalla Società per la riproduzione su supporto materiale.

Con la Circolare n. 1/2019 avente ad oggetto l'attuazione delle norme sul FOIA la Presidenza del Consiglio dei Ministri fornisce raccomandazioni operative che integrano quelle contenute nella Circolare FOIA n. 2/2017, precisando quali voci di costo possono rientrare nel costo di riproduzione del quale l'amministrazione può chiedere il rimborso.

L'istanza di accesso civico, redatta mediante compilazione del modulo disponibile sul sito istituzionale, deve contenere le generalità del richiedente, i relativi recapiti e deve indicare i dati, documenti o informazioni richiesti.

Non sono ammissibili richieste generiche o vaghe, ossia tali da non consentire l'identificazione del dato o documento richiesto; lo stesso dicasi per le richieste meramente esplorative o pretestuose, ossia finalizzate a scoprire di quali informazioni disponga la Società, ovvero per un numero manifestamente irragionevole di documenti, tale da imporre un carico di lavoro in grado di paralizzare in modo sostanziale il buon andamento dell'attività societaria.

Non sono altresì ammissibili richieste che impongano alla Società di formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni di cui non sia già in possesso: la Società, infatti, conformemente all'interpretazione della norma fornita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, non è tenuta a rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dalla Società stessa.

46.2 Istanza di accesso generalizzato: modalità di presentazione, responsabile del procedimento, termini

L'istanza di accesso generalizzato deve essere presentata alla Segreteria di Direzione, agli indirizzi meglio specificati sul sito istituzionale, con i seguenti mezzi:

- fax, posta o direttamente presso gli uffici aziendali: in tali casi l'istanza è sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto alla ricezione ovvero è sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, ai sensi dell'art. 38 d.p.r. 445/2000;
- per via telematica ai sensi del Codice dell'Amministrazione digitale - d.lgs. n. 82/2005: in tali ipotesi l'istanza si considera validamente presentata qualora, ai sensi dell'art. 65 del citato Decreto, sia sottoscritta con firma digitale o firma elettronica qualificata, il cui certificato è rilasciato da un certificatore qualificato, ovvero sia sottoscritta e presentata unitamente alla copia di un documento d'identità valido, ovvero se trasmessa dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata, purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in suo allegato.

Tutte le istanze pervenute devono essere registrate in ordine cronologico in un protocollo informatico accessibile esclusivamente alla Direzione aziendale (dirigenti e Amministratore Unico oppure Presidente, nel caso la società si avvalga di un organo amministrativo collegiale), ai Responsabili degli uffici che detengono dati, informazioni o documenti richiesti, nonché al RPCT e all'OdV. ogniqualvolta ne facciano richiesta.

Di ciascuna richiesta viene registrato: servizio o ufficio che detiene i dati, le informazioni e i documenti oggetto di accesso; servizio o ufficio che gestisce il procedimento; eventuali controinteressati individuati; esito e motivazioni del provvedimento finale; eventuali ricorsi e loro esito.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere in ogni momento informazioni sull'istruzione e sull'esito delle istanze.

Responsabile del procedimento di accesso di cui al presente articolo è il Direttore Generale Ing. Adolfo Mancanelli, che gestisce gli adempimenti necessari.

L'Amministratore Unico oppure il Presidente (nel caso in cui la società si avvalga di un organo amministrativo collegiale) nonché il RPCT controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso generalizzato sulla base di quanto stabilito dal presente documento.

Qualora vengano individuati soggetti controinteressati, la Società è tenuta a darne comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata A/R o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

Sono considerati soggetti controinteressati le persone fisiche e giuridiche portatrici dei seguenti interessi privati, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013:

- protezione dei dati personali, in conformità al d.lgs. n. 196/2003;
- libertà e segretezza della corrispondenza ai sensi dell'art. 15 Cost.;
- interessi economici e commerciali, ivi compresa la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Possono qualificarsi come controinteressati anche persone fisiche appartenenti alla Società (componenti l'organo amministrativo, dirigenti, dipendenti, componenti OdV., Collegio Sindacale).

La Circolare FOIA n. 1/2019 precisa che i dati personali sono quelli riferibili a persone fisiche identificate o identificabili ai sensi dell'art. 4, par. 1, del Regolamento UE 2016/679.

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la Società provvede sulla richiesta di accesso, accertata la ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati.

La comunicazione ai soggetti controinteressati non è dovuta nel caso in cui l'istanza riguardi l'accesso civico "semplice" di cui all'articolo precedente.

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi entro il termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza con provvedimento espresso e motivato adottato dal responsabile del procedimento: il relativo esito è comunicato al richiedente e agli eventuali controinteressati. Il termine di cui sopra è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati, se individuati.

In caso di accoglimento dell'istanza, i dati o documenti richiesti sono tempestivamente trasmessi all'istante.

Se l'accoglimento è avvenuto nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, la Società ne dà comunicazione al controinteressato stesso e trasmette i dati o documenti richiesti all'istante non prima di 15 giorni dalla ricezione della comunicazione da parte del controinteressato, al fine di consentire allo stesso di presentare un'eventuale richiesta di riesame al RPCT.

Il rifiuto, differimento o limitazione all'accesso generalizzato deve essere motivato, secondo criteri di congruità e completezza, con riferimento ai casi in seguito meglio specificati, ai sensi dell'art. 5-bis del Decreto trasparenza.

### 46.3 Eccezioni al diritto di accesso

Le esclusioni delineate dall'art. 5-bis sopra citato possono distinguersi in assolute o relative.

Nel primo caso la Società deve negare l'accesso ovvero consentirlo secondo particolari condizioni, modalità e/o limiti perché il Legislatore ha preventivamente escluso l'ostensibilità di dati, documenti e informazioni. Si tratta di ipotesi espressamente previste dalla legge e tassative, poste a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello della *disclosure*.

Nel secondo caso la Società, accertato che non ricorrano eccezioni assolute di cui sopra, può negare l'accesso quando, sulla base di una valutazione di bilanciamento, *case by case*, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela degli interessi pubblici o privati meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento individuati dallo stesso Legislatore, l'accesso si configuri come presupposto causale necessario di un probabile e concreto pregiudizio nel caso di specie.

I limiti all'accesso per la tutela degli interessi pubblici e privati di cui in seguito si applicano unicamente per il periodo di tempo sufficiente e necessario a tutela dell'interesse medesimo. Ciò significa che l'accesso generalizzato non può essere negato ove, per la tutela degli interessi pubblici e privati di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2, sia sufficiente far ricorso al potere di differimento ovvero quando possano essere oscurati taluni dati (cd. accesso parziale).

In particolare, l'accesso generalizzato è escluso, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 3:

1. in casi di segreto di Stato ex art. 39 della l. 124/2007;
2. negli altri casi in cui la legge vieta l'accesso o la divulgazione (a titolo meramente esemplificativo: disposizioni sui contratti secretati ex art. 139 del D.Lgs. n. 36/2023; segreto scientifico e industriale ex art. 623 c.p.; segreto sul contenuto della corrispondenza ex art. 616 ss. c.p.; pareri legali che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso potenziale e in atto, corrispondenza e atti difensionali ex artt. 2 e 5 DPCM 200/1996; divieto di divulgazione a tutela della riservatezza dei dati idonei a rilevare lo stato di salute ex artt. 22, comma 8, e 7-bis, 6, D.lgs. n. 190/2003, ovvero dati idonei a rilevare la vita sessuale ex art. 7-bis, comma 6, ovvero dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati ex art. 26, comma 4, d.lgs. 196/2003);
3. nei casi in cui l'accesso è subordinato a specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, L. n. 241/1990.

L'accesso generalizzato può altresì essere rifiutato, come sopra anticipato, quando il diniego è necessario ad evitare un pregiudizio concreto alla tutela dei seguenti interessi, ai sensi dell'art. 5-bis, commi 1 e 2:

1. interesse pubblico inerente al regolare svolgimento delle attività ispettive preordinate ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di

competenza della Società. A mero titolo di esempio, possono ricorrere ipotesi di limitazioni con riguardo a: notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, sulle modalità e i tempi del suo svolgimento; attività di enti su cui la Società esercita forme di vigilanza; documenti acquisiti nel corso di attività ispettive la cui diffusione potrebbe ledere la proprietà intellettuale, il diritto d'autore o segreti commerciali di soggetti pubblici o privati; pareri legali in relazione a liti in atto o potenziali, atti difensivi e relativa corrispondenza;

2. interesse privato alla protezione dei dati personali di persone fisiche in conformità a quanto previsto dal d.lgs. n. 196/2003, fermo comunque quanto previsto al precedente punto 2. A tal proposito giova ricordare la *ratio* dell'istituto e occorre porre attenzione al concreto pregiudizio che potrebbe derivare dalla generale ostensibilità dei dati. Si tratta, ad esempio, di notizie e documenti relativi alla vita privata e familiare, al domicilio e alla corrispondenza di persone fisiche utilizzate ai fini dell'attività aziendale;
3. interesse privato alla libertà e segretezza della corrispondenza ex art. 15 Cost. di persone fisiche e giuridiche, enti, associazioni, comitati etc. Rientrano in tale categoria le comunicazioni aventi carattere confidenziale e privato;
4. interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Tale ampia categoria ricomprende anche il *know-how* aziendale, da intendersi come informazioni aziendali ed esperienze tecnico-industriali (comprese quelle commerciali, organizzative, finanziarie) generalmente non note o di non facile accessibilità agli esperti ed operatori del sistema, che hanno valore economico, sono sottoposte a misure di controllo al fine di mantenerle riservate e riguardano dati relativi a ricerche o prove la cui elaborazione richiede un considerevole impegno e specifiche autorizzazioni.

#### 46.4 Impugnazioni

Nei casi di diniego totale o parziale della richiesta di accesso o di mancata risposta entro il termine di 30 giorni, o quello maggiore nei casi in cui vi siano controinteressati, il richiedente può presentare richiesta di riesame dell'istanza al RPCT, che decide con provvedimento motivato entro i successivi 20 giorni.

La Circolare FOIA n.1/2019 individua il termine entro il quale proporre istanza di riesame - che non era individuato dal decreto trasparenza - in 30 giorni dalla decisione in prima istanza. Decorso tale termine il RPCT può dichiarare irricevibile l'istanza, fatti salvi i casi in cui la tardività appaia incolpevole o comunque giustificata alla luce delle specifiche motivazioni addotte dall'istante.

Nel caso in cui il RPCT verifichi che in prima istanza la partecipazione dei controinteressati al procedimento non sia avvenuta per una erronea valutazione circa la sussistenza del pregiudizio agli interessi di cui all'art. 5-bis, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, la Circolare 1/2019 prevede che la notifica ai controinteressati deve ritenersi ammissibile anche nella fase di

riesame. In tal caso, “ai controinteressati andrebbe riconosciuta la possibilità di presentare una motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione e il termine di conclusione del procedimento di riesame (20 giorni) può essere sospeso, ove necessario, fino all’eventuale opposizione dei controinteressati e comunque per non più di 10 giorni”.

Se l’accesso è stato negato a tutela della protezione dei dati personali ai sensi dell’art. 5-bis, comma 2, lett. a), del Decreto trasparenza, il Responsabile di cui sopra provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta. In tale ipotesi il termine per l’adozione del provvedimento è sospeso dalla comunicazione al Garante e fino alla pronuncia di quest’ultimo o comunque per un periodo non superiore a giorni 10.

Avverso la decisione della Società ovvero del RPCT, in caso di riesame, il richiedente può inoltre proporre ricorso al competente TAR ai sensi del d.lgs. n. 104/2010.

Nel corso del 2021 la Società ha ricevuto un’unica richiesta di accesso civico generalizzato relativamente ad un bando di gara. Il procedimento si è concluso con esito negativo, trattandosi di affidamento diretto ai sensi dell’art. 1, comma 2, L. 120/2020 così come modificato dall’art. 51 del D.L. 77/2021.

Le informazioni relative all’istanza sopracitata sono state pubblicate nel Registro degli accessi.

#### **47. Dati ulteriori.**

Nella sottosezione di secondo livello “Altri contenuti – Dati ulteriori” sono pubblicati ai sensi dell’art. 7, comma 2 del d.lgs. 33/2013 i dati, le informazioni e i documenti ulteriori per i quali non vige l’obbligo di pubblicazione ai sensi di legge.

In questa sottosezione è pubblicata la certificazione UNI EN ISO 9001:2015 ottenuta dalla Società nel 2023.

È inoltre pubblicata la documentazione relativa al sistema di conservazione digitale: “Manuale di conservazione”, che Acqua Ingegneria ha adottato nel 2023, nonché i manuali adottati dalle imprese incaricate quali Conservatori responsabili in outsourcing.

#### **48. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull’attuazione degli obblighi di trasparenza**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai sensi dell’art. 43 d.lgs. n. 33/2013, svolge l’attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione, attraverso un monitoraggio su base semestrale (al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno), mediante riscontro tra quanto pubblicato sul sito e quanto previsto dalla presente Sezione.

Il monitoraggio viene effettuato utilizzando anche schede di monitoraggio, con riscontro tra quanto pubblicato sul sito e quanto previsto dalla presente Sezione, indicazione di eventuali scostamenti e i fattori che li abbiano determinati.

Le azioni di monitoraggio costituiscono un importante indicatore ai fini della valutazione della qualità dei dati e delle informazioni pubblicate, della verifica circa la loro esattezza, accuratezza e aggiornamento.

Il monitoraggio sulle misure di trasparenza consente inoltre di formulare un giudizio sulla corretta attuazione della disciplina sull'accesso civico, semplice e generalizzato.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza dovrà avere accesso ai monitoraggi effettuati dall'Organismo di Vigilanza, al fine di visionare le eventuali indicazioni utili ad un miglioramento della sezione "Società trasparente".

Salvo criticità emerse a seguito di eventuali richieste di accesso civico o a seguito di rilievi e/o segnalazioni, le azioni di controllo vengono effettuate sulla totalità degli obblighi, anche a campione, e riguardano sia il rispetto della tempistica di pubblicazione fissata dalla presente Sezione, sia la conformità delle informazioni pubblicate.

In particolare, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e trasparenza svolge attività di controllo sull'attuazione della presente Sezione e delle iniziative connesse, riferendo all'organo amministrativo eventuali inadempimenti e ritardi, attivandosi personalmente e tempestivamente per sanare eventuali carenze, mancanze o incoerenze riscontrate.

Le attività di monitoraggio e vigilanza sono documentate mediante appositi report semestrali, comprensivi delle schede di monitoraggio, da presentarsi tempestivamente all'organo amministrativo e all'Organismo di Vigilanza.

Del risultato dei monitoraggi è dato conto nella relazione annuale del RPCT, di cui all'art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012.

Con la delibera 840/2018, l'Autorità ha delineato i poteri di vigilanza e controllo del RPCT come funzionali al suo ruolo principale, che è quello di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgere di fenomeni corruttivi.

Tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno, anche al fine di contenere fenomeni di *maladministration*.

A.N.A.C. ha comunque escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile, mentre ha valutato positivamente la possibilità che egli possa acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti in caso di segnalazione di fatti potenzialmente corruttivi (pag. 12 Aggiornamento 2018 al PNA).

Il RPCT ha svolto i due monitoraggi con cadenza semestrale al 30/06/2023 e al 31/12/2023 (come previsto dall'aggiornamento del PTPCT 2023-25), sulla totalità degli obblighi, che come previsto vengono documentati e rendicontati all'Amministratore Unico e all'OdV.

#### **49 Attività di controllo, direzione e coordinamento delle società controllate e partecipate**

Acqua Ingegneria S.r.l. non detiene attualmente alcuna partecipazione societaria.

#### **50 Comunicazione di dati e informazioni agli Enti soci**

La Società è tenuta a comunicare agli Enti soci i dati e le informazioni richiesti relativi a: entità della partecipazione, durata dell'impegno (come da statuto), rapporti con l'ente socio, numero rappresentanti dell'Amministrazione negli Organi di governo e trattamento economico complessivo, trattamento economico complessivo spettante agli Amministratori della Società, risultanze di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari.

#### **51 Ulteriori comunicazioni ai Soci**

La Società è tenuta a comunicare ai propri soci dati e informazioni aventi ad oggetto i compensi relativi ai componenti l'Organo amministrativo, ivi comprese eventuali indennità di risultato. A tali obblighi la Società adempie, anche con riferimento a eventuali disposizioni di legge diverse da quelle contenute nel D.Lgs. 33/2013, attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale delle informazioni meglio specificate all'art. 26.

Tali pubblicazioni, in base a criteri di efficacia e proporzionalità, costituiscono assolvimento degli obblighi di comunicazione agli Enti soci in capo agli Amministratori per i dati cui fanno riferimento.

## 52 Allegato A

### STRUTTURA DELLE INFORMAZIONI SUL SITO ISTITUZIONALE:

La sezione "Società Trasparente" viene organizzata, in coerenza con il dato normativo in sottosezioni all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

<b>Denominazione sotto-sezione 1° livello</b>	<b>Denominazione sotto-sezione 2° livello</b>	<b>Contenuto</b>	<b>Riferimento normativo al d.lgs. n. 33/2013</b>	<b>Termini di pubblicazione</b>
<b>Disposizioni generali</b>	Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e Modello 231	Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e Modello 231 (link alla sottosezione "Altri contenuti/Anticorruzione")	Art. 10, comma 8, lett. a); art. 12, comma 1	Entro il 31 gennaio di ogni anno per il PTPCT, salvo diverse indicazioni di A.N.A.C. o norme di legge.  (Con Comunicato del Presidente del 10/01/2024 ANAC ha confermato il termine del 31 gennaio per l'adozione del PTPCT 2024-2026).  Entro 30 giorni dall'approvazione da parte dell'Amministratore e Unico per il Modello 231
		Riferimenti normativi su organizzazione e attività	Art. 12, comma 1	Tempestivamente
		Atti generali (Statuto societario,	Art. 12, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione

		regolamenti aziendali, etc.)		
	Atti generali	Documenti di programmazione strategico-gestionale	Art. 12, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione
		Codice etico e sistema sanzionatorio	Art. 12, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione (nei casi di modifica)
<b>Organizzazione Aziendale</b>	Titolari di incarichi di amministrazione	Titolari di incarichi di amministrazione, direzione o governo di cui all'art. 14, comma 1-bis, d.lgs. n. 33/2013, se non attribuiti a titolo gratuito	Art. 13, comma 1, lett. a); art. 14, commi 1 e 1-bis	Entro 3 mesi dalla nomina; Aggiornamenti annuali al 30 marzo ovvero entro 30 giorni dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi ovvero entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio. Tempestivamente per le modifiche
		Amministratori cessati dall'incarico, se non attribuiti a titolo gratuito	Art. 14, comma 1, lett. a) - f); art. 4 l. 441/1982	Entro 3 mesi dalla cessazione dell'incarico
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Sanzioni per la mancata o incompleta comunicazione dei dati ex art.	Art. 47	Entro 30 giorni dalla notifica della sanzione

		14		
	Articolazione degli uffici	Articolazione degli uffici e Organigramma	Art. 13, comma 1, lett. b) e c)	Entro 30 giorni dalla modifica/aggiornamento
	Telefono e posta elettronica	Recapiti telefonici e di contatto	Art. 13, comma 1, lett. d)	Tempestivamente (nei casi di modifica)
<b>Consulenti e Collaboratori</b>	Titolari di incarichi di collaborazione, consulenza o professionali	Consulenti e collaboratori	Art. 15-bis	Entro 30 giorni dal conferimento dell'incarico
<b>Personale</b>	Titolari di incarichi di direttore generale	Titolari di incarichi di direttore generale	Art. 14, commi 1 (in attesa di indicazioni normative a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019), 1-bis e 1-ter	Entro 3 mesi dal conferimento dell'incarico. Aggiornamenti annuali al 30 marzo ovvero entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio  Pubblicazioni in base a Sentenza Corte Costituzionale n. 20/2019, in attesa dei provvedimenti legislativi annunciati
		Sanzioni per la mancata o incompleta comunicazione dei dati ex art. 14	Art. 47	Entro 30 giorni dalla notifica della sanzione
	Titolari di incarichi dirigenziali	Incarichi dirigenziali (non generali) a qualsiasi titolo	Art. 14, commi 1 (ad eccezione della lett. f), 1-	Entro 3 mesi dal conferimento dell'incarico; aggiornamenti

	conferiti	bis e 1-ter	annuali entro il 30 marzo ovvero entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio.
Dirigenti cessati	Dirigenti cessati dal rapporto di lavoro	Art. 14, commi 1 e 1-bis	Entro 3 mesi dalla cessazione dell'incarico
Dotazione organica	Numero del personale in servizio a tempo indeterminato e non	Artt. 16, commi 1 e 2	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio da parte dell'Assemblea
	Costo complessivo del personale in servizio a tempo indeterminato e non	Art. 17	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio da parte dell'Assemblea
Tassi di assenza	Tassi di assenza del personale dirigenziale e non	Art. 16, comma 3	Trimestralmente
Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Art. 18	Entro 30 giorni dall'approvazione
Contrattazione collettiva	Contrattazione collettiva	Art. 21, comma 1	Entro 30 giorni dall'adozione (nei casi di modifica)
Contrattazione integrativa	Contrattazione integrativa	Art. 21, comma 2; art. 20, comma 2	Entro 30 giorni dall'adozione (nei casi di modifica)

<b>Selezione del personale</b>	Reclutamento del personale	Criteri e modalità (regolamento per la ricerca, selezione e inserimento del personale)	Art. 19; Art. 19, comma 2 e 3, D. Lgs. 175/2016	Entro 30 giorni dall'approvazione (nei casi di modifica)
		Avvisi di selezione (informazioni relative ad ogni selezione)	Art. 19	Tempestivamente
<b>Performance</b>	Ammontare complessivo dei premi	Premialità	Art. 20, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio d'esercizio
<b>Enti controllati</b>	Società partecipate	Dati Società partecipate	Art. 22, comma 1, lett. b), e 2	Acqua Ingegneria S.r.l. non detiene partecipazioni societarie
		Provvedimenti	Art. 22, c. 1 lett. d-bis	Non applicabile
	Enti di diritto privato controllati	Dati Enti di diritto privato controllati	Art. 22, comma 1, lett. c) e comma 2	Acqua Ingegneria S.r.l. non controlla enti di diritto privato
	Rappresentazione grafica	Rappresentazione grafica	Art. 22, comma 1, lett. d)	Acqua Ingegneria S.r.l. non detiene partecipazioni societarie
<b>Bandi di gara e contratti</b>		Per gli atti di programmazione di lavori, opere, servizi e forniture pubblicazione eseguita mediante link alla sottosezione "Opere pubbliche".	Art. 37, commi 1 e 2	Tempestivamente
<b>Appalti di lavori, servizi e forniture</b>			Art. 23, lett. b); Art. 37 D.Lgs. n. 33/2013;	Entro il 31 gennaio di ogni anno
<b>Sovvenzioni, contributi,</b>	Atti di concessione	Atti di concessione	Artt. 26 e 27	Non pertinente

<b>sussidi, vantaggi economici</b>				
<b>Bilanci</b>	Bilanci	Bilanci esercizio	di Art. 29, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione dell'Assemblea
	Provvedimenti	Obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento	Art. 19, commi 5, 6 e 7, D.Lgs. 175/2016	Entro 30 giorni dalla deliberazione dell'organo amministrativo
<b>Beni immobili e gestione del patrimonio</b>	Patrimonio immobiliare	Patrimonio immobiliare	Art. 30	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio
	Canoni di locazione o affitto	Canoni locazione o affitto	Art. 30	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio
<b>Controlli e rilievi sulla Società</b>	Organismo Vigilanza	Nominativi componenti		Entro 30 giorni dal conferimento dell'incarico
		Attestazione assolvimento degli obblighi di pubblicazione	Art. 31	Entro il termine annuale fissato dall'A.N.A.C.
	Organi di controllo e revisione	Relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile	Art. 31	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio da parte dell'Assemblea
	Corte dei Conti	Rilievi Corte dei Conti	Art. 31	Entro 30 giorni dalla notifica

<b>Pagamenti</b>	Dati sui pagamenti	Dati sui pagamenti	Art. 4-bis, comma 2	Entro 30 giorni dalla scadenza del trimestre in caso di modifica
	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Indicatore di tempestività dei pagamenti e ammontare complessivo dei debiti ed eventuali richieste di pagamento di interessi a carico della Società	Art. 33	Entro 30 giorni dalla scadenza del trimestre, ovvero dalla scadenza dell'anno solare qualora si tratti di dati pubblicati su base annua, ovvero entro 30 giorni dalla approvazione del bilancio per quanto attiene all'ammontare complessivo dei debiti
	Codici IBAN	Codici IBAN	Art. 36	Entro 30 giorni dalla modifica/aggiornamento
<b>Opere pubbliche</b>	Tempi, costi e indicatori di realizzazione delle opere	Tempi, costi e indicatori di realizzazione delle opere	Art. 38	Tempestivamente
	Atti di programmazione opere pubbliche	Atti di programmazione opere pubbliche	Art. 38	Entro 30 giorni dall'approvazione in Assemblea del Budget e della previsione triennale
	Prevenzione della corruzione	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della trasparenza e Modello 231	Art. 10, comma 8, lett. a)	Entro il 31 gennaio di ogni anno per il PTPCT (salvo diverse indicazioni di A.N.A.C. o norme di legge).  Con Comunicato del Presidente del 10/01/2024 ANAC ha confermato il

<b>Altri contenuti</b>			termine per la predisposizione e la pubblicazione del PTPCT 2024-2026 al 31 gennaio).
			Entro 30 giorni dall'approvazione da parte dell'Amministratore Unico per il Modello 231
	Nominativo e recapito del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Art. 43, comma 1; art. 1, comma 8, L. 190/2012	Tempestivamente
	Relazione annuale responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Art. 1, comma 14, l. 190/2012	Entro il 15 dicembre di ogni anno  Con Comunicato del Presidente del 08/11/2023, ANAC ha differito il termine per la predisposizione e la pubblicazione della relazione annuale al 31/01/2024.
	Atti di accertamento delle violazioni	Art. 18, comma 5	Entro 30 giorni dalla notifica
	Segnalazione illeciti whistleblowing	Art. 54-bis D.Lgs. 165/2001; L. n. 179/2017; D.Lgs. 24/2023	Sottosezione ulteriore rispetto a quelle indicate come obbligatorie dal D.Lgs. n. 33/2013

		Accesso civico semplice	Art. 5, comma 1	Tempestivamente
	Accesso civico	Accesso civico generalizzato	Art. 5, comma 2	Tempestivamente
		Registro degli accessi	Linee guida A.N.A.C. n. 1309/2016	Semestralmente
	Dati ulteriori	Dati ulteriori	Art. 7-bis, comma 3	