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

REVISIONE 04

ANNI 2023- 2024- 2025

(approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 28.03.2023)

A.SE.R. AZIENDA SERVIZI ROMAGNA S.R.L.
Via Bozzi, 103 - 48124 Ravenna- Italy
Telefono +39 0544 401053- Telefax +39 0544 403255
Codice Fiscale e Partita IVA 02240010393

Indice

SEZIONE PRIMA: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ***6***

1. INTRODUZIONE. ***6***

2. PROCESSO DI APPROVAZIONE DEL PIANO. ***19***

3. ANALISI DEL RISCHIO: PREMESSA METODOLOGICA. ***24***

4. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO. ***27***

5. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO. ***52***

6. CONFIGURAZIONE ED INQUADRAMENTO DI A.SE.R. S.R.L. NEL CONTESTO NORMATIVO. ***53***

7. MAPPATURA DEI PROCESSI ***68***

7.1. AREA: AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE 69

7.2. AREA ACQUISIZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE. 110

7.3. AREA: AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI 139

7.4. 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 139

7.5 AREA: GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE E DEL PATRIMONIO 140

7.6 AREA: CONTROLLI, VERIFICHE, ISPEZIONI E SANZIONI ***147***

7.7. AREA: NOMINE 150

7.8. AREA: AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO 153

8. Monitoraggi e Audit interni ***155***

8.1. Ufficio di Internal Audit di gruppo e piano integrato di Audit. 156

SEZIONE SECONDA: MISURE DI CARATTERE GENERALE ***158***

9. Premessa ***158***

10.Trasparenza ***158***

11. Codice Etico e di Comportamento. ***158***

12. Autorizzazioni allo svolgimento di attività e incarichi extra-istituzionali ***160***

13. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ***161***

14. Inconferibilità e incompatibilità per le cariche di amministratore e per gli incarichi dirigenziali ***164***

15. Rotazione del personale ***166***

16.Tutela del dipendente che segnala illeciti ***167***

17. Formazione ***174***

SEZIONE TERZA: TUTELA DELLA TRASPARENZA ***175***

18. Introduzione. ***175***

19. La trasparenza e la sua applicazione: obiettivi strategici ***176***

20. Principi generali ***179***

21. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e responsabili della trasmissione e della pubblicazione di dati, documenti e informazioni ***179***

22. Le Società controllate e collegate ***182***

23. Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione ***182***

24. La strutturazione del sito internet ***184***

25. Le disposizioni generali ***185***

26. L'organizzazione aziendale ***185***

27. Le informazioni relative ai titolari di incarichi di amministrazione ***186***

28. Le Informazioni relative alle consulenze ed alle collaborazioni ***188***

29. Le informazioni relative ai titolari di incarichi dirigenziali ***188***

30. Le informazioni relative al personale ***191***

31. Le informazioni relative alla selezione del personale ***191***

32. Dati relativi alla performance ***192***

33. Dati relativi alle partecipazioni in società ed enti di diritto privato ***192***

34. Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi ***192***

35. Bandi di gara e contratti ***192***

36. Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici ***193***

37. Bilanci ***193***

38. Dati concernenti beni immobili e gestione del patrimonio ***194***

39.Controlli e rilievi sulla Società ***194***

40. Servizi erogati ***194***

41. Le informazioni concernenti i pagamenti ***195***

42. Obblighi di pubblicazione della realizzazione di opere ***195***

43. Altri contenuti ***195***

44. Le forme di accesso ***196***

45. Accesso civico ***197***

46. Accesso civico generalizzato ***198***

47. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza ***201***

48. Attività di controllo, direzione e coordinamento delle società controllate e partecipate ***202***

49. Comunicazione di dati e informazioni agli Enti soci ***202***

50. Ulteriori comunicazioni ai Soci ***203***

51. Allegato A. ***204***

REVISIONI E MODIFICHE

REV.	DATA	DESCRIZIONE VARIAZIONI APPORTATE
00	2016.02.12	PTPC anni 2016-2018 versione iniziale del documento
01	2020.02.14	PTPCT anni 2020-2022 integrazione e aggiornamento
02	2021.03.31	PTPCT anni 2021-2023 integrazione e aggiornamento
03	2022.04.28	PTPCT anni 2022-2024 integrazione e aggiornamento
04	2023.03.28	PTPCT anni 2023-2025 integrazione e aggiornamento

SEZIONE PRIMA: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Introduzione.

Con Comunicato del Presidente del 17/01/2023, ANAC ha differito al 31 marzo 2023 il termine del 31 gennaio previsto per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

Il presente Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per il triennio 2023-2024-2025 (rev. 04), adottato da A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. (d'ora in poi anche "Società"), è stato elaborato senza soluzione di continuità rispetto al precedente Piano, approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 28.04.2022 per l'aggiornamento del PTPCT 2022-2023-2024.

A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. (d'ora in poi anche Società o semplicemente A.SE.R.) è società interamente controllata da Ravenna Holding S.p.A. ed opera nel settore delle onoranze funebri ai sensi della L. R. Emilia-Romagna n. 19/2004 (art. 5, comma 2 e 13).

In particolare l'art. 4 dello Statuto prevede che:

"La società ha per oggetto l'organizzazione, la gestione e l'esecuzione in proprio e/o per conto terzi, sia in via diretta che attraverso società controllate e/o collegate, delle attività e dei servizi funerari. In particolare, il servizio comprende e assicura in forma congiunta le seguenti prestazioni:

a) disbrigo, su mandato dei familiari, delle pratiche amministrative inerenti il decesso;

b) fornitura di casse mortuarie e di altri articoli ed accessori funebri, fiori compresi, in occasione di un funerale;

c) trasporto di salma, di cadavere, di ceneri e di ossa umane;

d) le incombenze non specificatamente indicate, ma correlate ai servizi sopra richiamati. Nell'esercizio delle attività di cui al presente oggetto sociale, la Società persegue finalità di rilevanza e interesse sociale.

In particolare la Società, anche sulla base degli indirizzi degli Enti locali indirettamente partecipanti, ha lo scopo di:

a) svolgere funzioni di calmieramento del mercato di riferimento;

b) garantire assistenza agli indigenti per i servizi di competenza;

c) supportare iniziative di carattere sociale.

La società potrà inoltre compiere tutte le operazioni commerciali, immobiliari, mobiliari e finanziarie necessarie o utili per il conseguimento dell'oggetto sociale."

L'attività di onoranze funebri svolta da A.SE.R. S.r.l. si presenta quindi come erogazione industriale di un servizio a libera richiesta degli utenti, peraltro rispondente all'interesse pubblico degli enti locali indirettamente controllanti, poiché svolge statutariamente la funzione di *"calmiere di mercato"* in un settore di interesse economico generale e sociale, quale appunto è quello delle onoranze funebri.

La proposta di legge nazionale n. 1143 *"Disciplina delle attività funerarie, della cremazione della conservazione o dispersione delle ceneri"* attualmente in discussione descrive coerentemente l'attività funebre come *"una attività economica attinente alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza, con preminente oggetto di natura igienico-sanitaria, da svolgere in un contesto regolamentato*

(adottato per la tutela e il perseguimento degli interessi generali), ma secondo principi di concorrenza sul mercato …"

A.Se.R. S.r.l. pertanto, ai fini dell'applicazione della normativa anticorruzione, in ragione delle caratteristiche di cui sopra si configura quale *"caso limite"*: si tratta di una società a capitale interamente pubblico e soggetta a controllo pubblico rientrante dell'ambito soggettivo di applicazione della L. n. 190/2012 *("la legge n. 190 del 2012 menziona espressamente tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo di regioni, province autonome e enti locali (art. 1, co. 60)"* – par. 2.1. della Determina ANAC n. 8/2015), che tuttavia svolge esclusivamente attività in regime concorrenziale.

Se, infatti, da un lato indubbiamente *"il criterio di individuazione dei soggetti sottoposti alla normativa anticorruzione privilegiato dal legislatore, anche alla luce dell'art. 11 co. 3 del d.lgs. n. 33/2013 e dell'art. 1, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013 appare connesso alla presenza di una partecipazione al capitale o all'esercizio di poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi"* (par. 2, Determina di cui sopra), d'altro lato sono innegabilmente incompatibili ovvero difficilmente conciliabili con la realtà aziendale di A.SE.R. S.r.l. taluni obblighi prescritti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (la Società, ad esempio, non si configura quale stazione appaltante ai sensi e per gli effetti dell'art. 32, comma 1, lett. c Codice dei Contratti Pubblici).

Deve tuttavia tenersi a mente che, come da ultimo chiarito dalla Determina A.N.A.C. sopracitata, *"la ratio sottesa alla legge n. 190/2012 e ai decreti di attuazione appare, infatti, quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, si avvalgono di risorse pubbliche, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse".*

Si rileva altresì che la ratio della legge impone una interpretazione estensiva e non restrittiva della normativa, in considerazione anche del fatto che i principi di trasparenza, i quali rappresentano espressione e meglio specificazione delle finalità anticorruttive della normativa medesima e non un adempimento separato e distinto, sono certamente applicabili alla realtà aziendale di A.Se.R. S.r.l., seppur con precise limitazioni ovvero in via di autolimitazione.

Nell'ottica di marcare la matrice *"pubblicistica"* della società l'art. 29 "*Prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza"* dello Statuto, modificato nel 2018, ha previsto per la società in ogni caso l'obbligo specifico ad applicare la normativa in materia di anticorruzione, trasparenza, 231:

"La Società opera nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, di tutela della trasparenza e di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui alla vigente normativa, nonché delle disposizioni di attuazione emanate dalle competenti Autorità. L'organo amministrativo individua, ai sensi e per gli effetti di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e s.m.i., il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Al Responsabile di cui sopra sono attribuiti poteri e funzioni di cui alla vigente normativa, anche regolamentare e di attuazione, e, in particolare, al medesimo sono riconosciuti poteri di vigilanza sull'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalla Società, nonché di proposta delle integrazioni e delle modifiche delle stesse ritenute più opportune.

Il modello organizzativo di cui al D.Lgs. n. 231/2001 definisce idonei flussi informativi e forme di coordinamento tra Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e Organismo di Vigilanza.".

In ragione delle considerazioni sin qui svolte ne consegue pertanto che, con riguardo al proprio oggetto sociale nonché allo specifico indirizzo fornito dalla Capogruppo, A.Se.R. S.r.l. ha ritenuto

opportuno redigere il presente documento, in continuità con quanto già in precedenza adottato fin dal 2016, tenendo debitamente conto sia della natura privatistica dell'attività sia delle peculiarità *"pubblicistiche"* proprie della Società.

A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l., riaffermando i principi di sana gestione e amministrazione aziendale e per la diffusione della cultura della legalità, dell'eticità e dell'integrità, intende definire un sistema di controllo interno e di prevenzione integrato con gli altri strumenti già adottati dalla Società, cogliendo altresì l'opportunità di introdurre nuove misure e/o rafforzare quelle esistenti, con un'azione coordinata per un più efficace contrasto ai fenomeni di corruzione e illegalità, che non riguardano il solo compimento di reati, ma anche l'adozione di comportamenti e atti contrari, più in generale, al principio di buona amministrazione.

In ragione della natura e dell'attività svolta da A.Se.R. S.r.l., appare improprio considerare l'intera gamma di reati contro la P.A. disciplinati dal Titolo II del Libro II del Codice Penale e segnatamente tutti quei reati che sono qualificati dal legislatore come propri, ovvero consumabili unicamente da coloro che sono pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio. Occorre in ogni caso valutare con attenzione la natura delle attività svolte materialmente dalla società, configurandosi pacificamente almeno il trasporto come servizio pubblico e quindi ricorrendo la fattispecie dell'incaricato di pubblico servizio (più problematica appare la configurazione delle altre attività da svolgere statutariamente in modo congiunto al trasporto ai sensi dell'art 13 della L. R. n. 14/2015, anche per i vincoli pubblicistici all'attività societaria posti dagli enti locali). L'attività aziendale è inoltre riconnessa a rapporti con pubbliche Autorità o comunque con soggetti affidatari di pubblici servizi (ad es. le camere mortuarie). In ogni caso rilevano i casi di "*maladministration*", intesi come *"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"* (determinazione ANAC n. 8/2015, par. 2.1.1).

Preme inoltre rilevare che A.SE.R. S.r.l. ha già adottato ed implementato un *"Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. n. 231/2001"* e che pertanto, anche in considerazione di quanto previsto dalle Linee guida di cui alle Determinazioni ANAC n. 8/2015 e 1134/2017 (secondo le quali le società in controllo pubblico devono adottare misure di prevenzione della corruzione che integrino quelle già individuate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001), lo stesso si configura come strumento su cui fare perno per l'azione di prevenzione di reati ovvero comportamenti che hanno rilevanza ai fini anticorruzione. Conseguentemente il presente Piano costituisce elemento integrante del Modello, aggiornato tenendo conto delle nuove prescrizioni in materia, per quanto compatibili. 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, già operata con il precedente Piano e in linea con le indicazioni dell'ANAC, di adottare misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle già adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

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, ritenuti compatibili.

Il presente Piano definisce inoltre per il triennio 2023-2025 le azioni finalizzate a integrare, specificare, implementare e contestualizzare il Piano stesso.

Il PTPCT viene pubblicato sul sito istituzionale della Società controllante Ravenna Holding S.p.A. nella sezione dedicata ad A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. all'interno di *"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 prevista la pubblicazione del medesimo all'interno dell'intranet aziendale ed è programmata una specifica attività di formazione sugli aspetti dallo stesso trattati. Il Piano verrà inoltre inserito sulla specifica piattaforma ANAC, recentemente messa a disposizione degli RPCT.

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 dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dall'ANAC, delle eventuali modifiche normative e organizzative intervenute nell'assetto organizzativo della Società e delle eventuali indicazioni fornite dal RPCT.

La società, 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.

Si precisa che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha aderito, previa autorizzazione del Consiglio di Amministrazione, alla "*Rete per l'integrità e la trasparenza"* istituita dalla Regione Emilia- Romagna. Si tratta di uno strumento volto alla creazione di una *"comunità professionale"*, a cui possono aderire, su base volontaria gli RPCT delle amministrazioni e degli enti che hanno sede nel territorio della Regione, per condividere esperienze, valutazione, proposte e per elaborare strategie comuni.

Inoltre, il Cda approverà, sulla base di un indirizzo comune di gruppo, l'adozione del seguente programma di aggiornamento annuo della documentazione di sistema:

a) aggiornamento PTPCT e regolamenti aziendali: entro il 31 gennaio;
b) aggiornamento documentazione e generale 231 (modello, codice etico e di comportamento, quadro reati di riferimento, valutazione del rischio): entro il 30 novembre;
c) aggiornamento modello e documentazione generale privacy: entro il 30 giugno.

La documentazione verrà disposta dal Servizio Affari Generali attraverso il service di Ravenna Holding S.p.a., contestualmente, a tutte le società del gruppo.

1. Rapporto tra i sistemi D.Lgs. 231/2001 e L. 190/2012.

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 aggiungano 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 linee guida dettate con delibera ANAC 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 dell'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 rispetto 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".* La riconducibilità, sul piano civilistico, di un *"interesse di gruppo"* idoneo a giustificare anche scelte di gestione apparentemente svantaggiose per le singole componenti del gruppo medesimo trova peraltro esplicito riferimento in varie disposizioni normative, tra cui l'art. 2497 c.c. (limitazione di danni arrecati nell'attività di direzione e coordinamento ai soci e ai creditori delle società del gruppo, qualora trovino compensazione nel risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento), l'art. 2497 ter c.c. (ammissibilità delle decisioni assunte da società del gruppo siano influenzate dall'attività di direzione e coordinamento della capogruppo in quanto funzionali alla realizzazione di un interesse della controllata), l'art. 2634 c.c. (clausola di salvaguardia dei gruppi nel reato di fedeltà patrimoniale, laddove si ritiene non ingiusto *"il profitto della società collegato o del gruppo se compensato da vantaggi, conseguiti o fondatamente prevedibili, derivanti dal collegamento o dall'appartenenza al gruppo"*).
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'ANAC ha considerato il fenomeno dei gruppi societari. La delibera 1134/2017 prescrive anzitutto che la capogruppo 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 capogruppo 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 capogruppo, in tal caso, è responsabile dell'attuazione delle misure anche all'interno delle società controllate strumentali di ridotte dimensioni.
È tuttavia previsto che la società nomini un referente del RPCT della capogruppo.
Si tratta di una scelta che attualmente la capogruppo non ha operato, ma che potrà essere oggetto di maggiori valutazioni anche in considerazione dell'intento di effettuare una programmazione più omogenea ed 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 Ravenna Holding S.p.a.) che un dipendente della capogruppo fornisca la prestazione di RPCT a singole società del gruppo, 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.
Non potendo essere impiegati Dirigenti della holding in considerazione del possibile conflitto di interessi con le attività ordinariamente svolte, è stato prescelto l'Internal Audit della capogruppo (assunto nel corso del 2020) e quindi una figura pienamente idonea per specifica formazione alla copertura del ruolo.
Le FAQ ANAC *"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. La funzione primaria dell'internal Audit di gruppo, come verrà specificato al successivo paragrafo *"4.3. Ufficio di Internal Audit di gruppo e piano integrato di Audit",* è proprio quello di rapportarsi con i vari organi, favorendo l'ottimizzazione e non la sovrapposizione dei ruoli e dei controlli (coerentemente il residuo compito autonomo di Audit viene poi espressamente definito come misurato ed adeguato ai controlli già in essere).

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

Coinvolgono tematiche particolarmente rilevanti in ambito di responsabilità nel gruppo societario, due istituti: il *"distacco"* di personale (per cui si rinvia successivamente a quanto in specifico verrà dettagliato all'interno dell' *"Area personale")* ed il *"service"* infragruppo.

Quanto ai "Service", si tratta di accordi in base ai quali alcune attività vengono gestite e coordinate da una sola impresa (nello specifico, la capogruppo) con una duplice finalità: da un lato, attuare quanto più efficacemente possibile il controllo che le amministrazioni pubbliche socie demandano, per statuto, alla capogruppo sulle società dalle stesse indirettamente partecipate; d'altro lato, ridurre le diseconomie connesse alla presenza di funzioni similari in tutte le società del gruppo. 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. 5, comma 3, D.Lgs. 50/2016.
I servizi di *"service"* forniti dalla capogruppo comportano 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.
L'impatto delle attività di service è tracciato negli organigrammi delle società controllate, in cui sono esplicitate come parte integrante le Aree Affari Generali, Affari Societari, Internal Audit ed Amministrazione della holding.

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 capogruppo o distaccato presso la medesima dalle società controllate, essendo inserito nell'organigramma della Holding e laddove non collocato in staff, ha potere gerarchico sul personale dipendente o distaccato presso la Holding stessa. Il medesimo personale, nello svolgimento delle attività di service, potrà anche rapportarsi - nell'ambito di uno schema funzionale e non gerarchico - dipendenti delle società controllate: 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.

Quanto alla valutazione delle qualifiche soggettive operanti nel contesto aziendale: 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" (*doc. ASER_ MOG_02, Rev. 05*)*.

"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.
A titolo meramente esemplificativo, può considerarsi incaricato di pubblico servizio il soggetto incaricato del trasporto funebre: infatti la natura del trasporto di una salma è tale da assoggettare l'incaricato del trasporto alla normativa prevista per gli incaricati di pubblico servizio dall'art. 358 del codice penale, come modificato dalla legge 26 aprile 1990, n. 86, ed il trasporto stesso deve avvenire con mezzi indicati nell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990. Dette attività, infatti, non si esauriscono in prestazioni meramente manuali o in semplici mansioni d'ordine, ma comprendono anche mansioni che implicano conoscenza e applicazione delle relative normative, le quali, sia pure a livello esecutivo, possono, per alcuni versi, essere classificate come attività di collaborazione, complemento e integrazione delle funzioni pubbliche devolute alle autorità sanitarie competenti, concorrendo, pertanto, ad integrare la qualità di incaricato di pubblico servizio, nel duplice senso esplicitato dall'art 358 c.p. comma 2, (assenza di funzioni pubbliche e di semplici mansioni d'ordine o meramente materiali) (Sez. 6, n. 36526 del 22/09/2006, Fusco, Rv. 235201).

Analogamente, secondo la Suprema Corte di Cassazione (sent. n. 49759/2012) infatti "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 A.Se.R 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.

Occorre tuttavia tenere necessariamente conto della peculiare caratterizzazione *"pubblicistica"* che gli enti locali hanno inteso prevedere per A.SE.R. S.r.l. meglio dettagliata al successivo paragrafo *"Contesto Interno"* con conseguente estensione dell'attività di servizio pubblico all'integralità delle prestazioni congiuntamente necessarie per definire l'attività di servizio funerario (art. 13 della L.R. Emilia. Romagna n. 19/2004). Ne conseguirebbe, pur in un contesto del tutto particolare (regime autorizzatorio dell'attività sul libero mercato; assenza di una contratto di servizio; condizioni di carattere "*pubblicistico"* a livello statutario di una società comunque a controllo pubblico) , la problematica della possibile estensione della qualifica di incaricato di pubblico servizio anche per l'operatore addetto al disbrigo delle pratiche amministrative inerenti il decesso, o inerenti alla vendita di bare, oltre al disbrigo pratiche connesse al funerale.

Non sembra invece possa sussistere la qualifica soggettiva né del pubblico ufficiale né dell'incaricato di pubblico servizio con riferimento sia alle procedure di scelta del contraente (per l'inapplicabilità del Codice dei Contratti, svolgendo in regime di concorrenza sul libero mercato) sia alla selezione del personale, poiché tale attività non comporta l'esplicazione di funzioni pubbliche, ai sensi dell'art. 19 D.Lgs. 175/2016.".

In sostanza per l'esercizio delle attività di esplicazione dei servizi pubblici affidati dagli enti si ritiene possa ricorrere la figura dell'incaricato di pubblico servizio per l'attività di trasporto ed in via di possibile estensione per tutte le altre attività che caratterizzano congiuntamente la prestazione di servizio funerario.

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.

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.

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.
E' stata sostituta 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 finanche 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.
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 alla problematica 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 che l'art. 12 1° comma del D.Lgs. n. 175/2016 prevede la giurisdizione della Corte dei Conti per il danno erariale causato da amministratori e dipendenti delle sole società in house.
Sotto tale profilo si evidenzia che la giurisdizione della Corte dei Conti consegue alla sola configurazione della società in house, a prescindere dalla stessa natura di servizio pubblico dell'attività svolta dalla società. Sussistendo il requisito del controllo congiunto e dell'intero capitale pubblico, resta invece problematico il ricorrere per A.SE.R. S.r.l. del requisito dei compiti svolti per affidamento da parte degli enti locali, poiché se da una parte è indubbio che gli enti locali hanno inteso costituire la società affinché svolgesse attività funeraria dall' altra si tratta di attività soggetta a regime autorizzatorio e sul libero mercato non sussistendo un contratto di servizio (la caratterizzazione dello statuto per determinati aspetti pubblicistici opera in ogni caso su un piano civilistici).
Resta in ogni caso la giurisdizione della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 12 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016 *(" 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.")*.

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

- un sistema di procedure operative integrate, oggetto di costante adeguamento, adottate tenendo conto del contesto interno ed esterno e degli specifici rischi delle attività;
- un sistema differenziato e documentato di monitoraggio delle attività aziendali;
- un sistema formativo ed informativo continuo;
- organi indipendenti (Organismo di Vigilanza; RPCT);
- un sistema sanzionatorio, declinato nel Codice Etico e di Comportamento, nel Regolamento Sicurezza aziendale e nel CCNL di riferimento.

1.1. 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 ANAC 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 prevista, nel triennio 2023-2024-2025, l'acquisizione della certificazione ISO 37001, A.Se.R. S.r.l., è società a controllo pubblico che adotta un modello organizzativo 231 integrato ai sensi della L. 190/2012. Essa ha pertanto adottato un sistema di gestione aziendale per la prevenzione della corruzione. Appare coerente tendere quindi progressivamente a soddisfare comunque i requisiti del sistema ISO 37001, anche in via preparatoria ad 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 provvedere 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) già avviato negli scorsi anni. 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.

1.1.1. 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 A.SE.R. S.r.l. nella pianificazione e attuazione progressiva e continua del sistema anticorruzione.

1.1.2. La politica anticorruzione.

A.Se.R. S.r.l. svolge attività funebre ai sensi della L.R. 19/2004, controllata indirettamente da Enti pubblici locali (in specie Comune di Ravenna e Faenza). 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 pubblicistico delle attività svolte e della connotazione della Società.

Rispettare la legge, operare nella legalità e trasparenza è il presupposto sine ne qua non della mission aziendale: è il valore primario della Società.
Con questo spirito, A.SE.R. 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 A.SE.R. 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 A.SE.R. 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" sono dettagliatamente descritte nel PTPCT, nel Modello 231 e in tutti gli atti, regolamenti e procedure di normazione interna aziendale (ivi compresi quelli relativi alla Sicurezza Prevenzione e Protezione).
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, A.SE.R. 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.

1.1.3. 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.
Il Consiglio di Amministrazione, in quanto organo direttivo e di amministrazione, è organo 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 dell'A.D.

L'Amministratore Delegato, in virtù delle deleghe ricevute e dell'organizzazione aziendale in essere, rappresenta l'Alta Direzione ed è organo deputato a:

- 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 dal C.d.A. 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;
- promuovere il miglioramento continuo;
- promuovere il whistleblowing e il corretto funzionamento in ordine alla tutela del segnalante;
- relazionare, con cadenza almeno annuale al Consiglio di Amministrazione, sul contenuto e funzionamento del sistema e sulle sue rilevanti violazioni.

1.2. 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 ANAC n. 1134/2017.
Occorre premettere, in via generale, che Ravenna Holding S.p.A., in quanto capogruppo che esercita attività di direzione, controllo e coordinamento nei confronti di A.SE.R. S.r.l., annualmente stabilisce obiettivi e linee guida a livello di gruppo e per le singole società, ai sensi dell'art. 19, commi 5-7, D.Lgs. 175/2016 e dell'art. 147-quater del TUEL.
Tra questi, in particolare, rilevano il mantenimento e aggiornamento del Modello 231 integrato con misure anticorruzione e delle pubblicazioni ex D.Lgs. 33/2013.

Nell'ambito dei rapporti di gruppo, inoltre, la Capogruppo svolge attività di coordinamento in materia, anche mediante l'istituzione di appositi comitati interaziendali, composti sia da personale di Ravenna Holding sia da RPCT e personale di A.SE.R. S.r.l. presso i quali vengono discusse attività inerenti la programmazione e attuazione delle misure anticorruzione, così previste dal Piano.

2. PROCESSO DI APPROVAZIONE DEL PIANO.

Come sopra evidenziato, avendo A.Se.R. 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 ANAC.

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 ANAC 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 A.SE.R. 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) <u>Coinvolgimento degli attori interni ed esterni:</u>

A.SE.R. 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 dal Servizio Affari Generali e Contratti e dal Servizio Affari societari con riferimento ai relativi ambiti di competenza.

Il documento è stato successivamente sottoposto all'approvazione del Consiglio di Amministrazione.

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

A.SE.R. 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 A.SE.R. S.r.l.

Al tema della formazione è dedicato successivo capitolo del presente Piano.

c) Centralità del RPCT

In applicazione della legge n. 190 del 2012 e con il compito di coordinare l'attività di elaborazione del PTPCT, il Consiglio di Amministrazione di A.SE.R. S.r.l. con delibera del 30.10.2015 ha individuato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Società nel sig. Fabio Bove, componente del Consiglio di Amministrazione privo di deleghe, incaricandolo di ottemperare a quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Successivamente in adempimento alla disposizioni normative vigenti e tenuto conto delle indicazioni espresse dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 3.3.2017 ha provveduto alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito anche "RPCT"), riunificando in tale figura i compiti di Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) e Responsabile della Trasparenza (RT), individuatolo nel sig. Fabio Bove (già RPC), componente del Consiglio di Amministrazione privo di deleghe, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della Legge 190/2012 e tenuto conto delle indicazioni formulate in materia dall'Autorità Nazionale Anticorruzione da ultimo con Delibera n. 1134/2017.

Da ultimo, con delibera del 16.07.2020 il Consiglio di Amministrazione ha individuato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Società nella Dott.ssa Nicoletta Cavallo, risk Manager/Internal Audit in forza presso la Società capogruppo, incaricandola di ottemperare a quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Come anticipato (al par. 1), la capogruppo ha legittimamente fornito la prestazione di RPCT alle singole società del gruppo, 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, in data 25.06.2020 il Prof. Avv. Sandro Mainardi, Ordinario di Diritto del Lavoro dell'Università agli Studi di Bologna ha emesso parere che conferma la correttezza dell'utilizzo del distacco per la specifica fattispecie.
Non potendo essere impiegati Dirigenti della holding in considerazione del possibile conflitto di interessi con le attività ordinariamente svolte, è stato prescelto l'Internal Audit della capogruppo (assunto nel corso del 2020) e quindi una figura pienamente idonea per specifica formazione alla copertura del ruolo.

Il nominativo è stato formalmente comunicato ad ANAC, secondo la modulistica e le modalità stabilite da ANAC medesima (la comunicazione del RPCT e del presente Piano verrà effettuato

attraverso l'apposita piattaforma ANAC). La nomina del RPCT risulta pubblicata su sito "*Società trasparente"* di A.Se.R. 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.

Si richiama in ogni caso in specifico quanto indicato da ANAC con determina n. 840/2018 riguardo a competenze e responsabilità del RPCT.

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.

Risulta predisposta e pubblicata sul sito aziendale sezione *"Società Trasparente"* la *"Relazione annuale",* secondo le modalità indicate da ANAC, per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 trasmesse al Consiglio di Amministrazione, Collegio dei Revisori, Revisore Legale, Organismo di Vigilanza.

In coerenza con quanto sopra, il Consiglio di Amministrazione ha attribuito al RPCT i seguenti obiettivi:

Anno 2023:

- Individuazione di ulteriori misure e iniziative di promozione della prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza;
- Mappatura e valutazione dei rischi di aree ulteriori rispetto a quelle obbligatorie;
- Verifica della coerenza degli obiettivi e delle misure di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza adottati dalle società controllate con quelli della capogruppo;
- Attività di formazione per gli organi sociali e i dipendenti;
- Predisposizione e pubblicazione della relazione annuale del RPCT.

Anno 2024:

- Attività di formazione per gli organi sociali e i dipendenti;
- Predisposizione e pubblicazione della relazione annuale del RPCT.

Anno 2025:

- Predisposizione e pubblicazione della relazione annuale del RPCT;
- Attività di formazione per gli organi sociali e i dipendenti;
- Generale riconsiderazione del Piano e delle misure adottate e da adottarsi.

Nel raggiungimento di tali obiettivi, il RPCT, al quale sono attribuite le relative responsabilità, si avvale della struttura aziendale di supporto.

d) Organismo di Vigilanza 231.

In data 31.03.2022 Il CDA ha nominato O.d.V., in forma monocratica, l'Avv. Maurizio Taroni (atto di conferimento in pari data, con durata dell'incarico dal 01.04.2022 al 31.12.2024.

Il C.d.A. ha confermato in tale sede l'attribuzione all' O.d.V. i 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' O.d.V. Il C.d.A. ha invece nella medesima seduta sopracitata assunto la decisione di mantenere in capo all''organo amministrativo i compiti di verifica della coerenza degli obbiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale con gli obbiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

f) Integrazione con modello privacy.

Il C.d.A. ha aggiornato nel corso del 2018 il *"Modello Organizzativo Privacy"*. Il documento costituisce aggiornamento e adeguamento del "*Documento programmatico sulla sicurezza"* previsto dagli originari art. 34 del D.Lgs. 196/2003 e punto 19 dell'Allegato B *"Disciplinare tecnico in materia di misure minime di sicurezza"* al Decreto stesso. 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, infatti, 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 ad 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 riconducile 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 gestionale 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 per 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.

In data 23.05.2018 (successivamente confermato, da ultimo in data 23.05.2022, con attuale scadenza 23.05.2023) il C.d.A. ha proceduto a nominare l'Avv. Matteo Bonetti, come Responsabile della Protezione dei dati (RPD/DPO) ai sensi dell'art. 37 del Reg. Ue 2016/679.

A partire dall'anno 2021 il Servizio Affari Generali elabora un aggiornamento annuo del Modello Organizzativo Privacy entro il 30 giugno. La documentazione elaborata dal Servizio Affari Generali è stata trasmessa il 27.06.2022. Il Cda ha approvato in data 14.09.2022 il *"Modello Organizzativo Privacy"* (Rev. 03).

g) anticorruzione e 231 in ambito di gruppo.

Nell'ambito del *"service"* per il gruppo societario dal 01.04.2019 il Dirigente Affari Generali e Contratti effettua il coordinamento anticorruzione/231 ed il Responsabile Affari Societari quello in materia di trasparenza.

Tutte le società del gruppo, nell'ambito dei service attivi, e pertanto anche A.SE.R. S.r.l. sono state supportate 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, in particolare, prevede la costituzione e il funzionamento di un comitato aziendale, a cui partecipa la struttura della Holding coinvolta nel coordinamento (Servizio Affari Generali) e quella di A.SE.R. S.r.l., per discutere e programmare le attività inerenti tali materie. La costituzione e la riunione di tale comitato è avvenuta del mese di luglio 2020.

Tutti i Piani prevedono di approfondire specifiche attività caratteristiche delle singole aziende e che andranno a costituire una specifica area di rischio secondo la metodologia e le indicazioni fornite dai PNA dell'ANAC.

Per A.SE.R. S.r.l., si ritiene, almeno in questa fase, di non procedere ad uno specifico approfondimento. Verranno in seguito valutate le implicazioni derivanti dalla Delibera della Giunta Regionale 14 ottobre 2019, n. 1678, modificativa della L.R. 19/2004 "disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria" poiché, in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, l'applicazione delle novità normative è stata differita e poiché gli adeguamenti richiesti impongono una preliminare attività da parte di AUSL.

Il Consiglio di Amministrazione di Ravenna Holding ha peraltro 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;
- 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.

A seguito dell'aggiornamento dei PTPCT e dei modelli 231, sono stati organizzati - sempre attraverso il *"service"* della holding - corsi di formazione integrati 231/anticorruzione per le società del gruppo (e per ogni società, per servizi, settori, uffici), e quindi anche per A.Se.R, come meglio dettagliato al successivo paragrafo *"Formazione".*

3. 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":

analisi del contesto (interno ed esterno);

valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);

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, specificatamente 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:

a) descrizione del singolo processo;
b) scomposizione di ogni processo in un numero variabile di fasi;
c) descrizione di comportanti a rischio corruzione, delle possibili anomalie significative e dei relativi indicatori per ogni fase;
d) ponderazione del rischio.

Lo schema dettagliato della metodologia da applicare all'area "contratti" è stato individuato dalla Determina ANAC 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."*
Data la non applicabilità ad A.SE.R. S.r.l. della normativa in materia di contratti pubblici, la descrizione dell' *"Area Contratti"* viene effettuata necessariamente secondo uno schema semplificato rispetto al contenuto della sopracitata determina ANAC.

L'esposta metodologica tiene necessariamente conto del complessivo contesto di Gruppo, valorizzando l'accentramento delle funzioni contrattuali in capo a Ravenna Holding, portato a regime nel corso del 2016 e ulteriormente ampliato nel corso delle successive annualità, attraverso attività di service per tutte le società controllate e con estensione generalizzata, per le stesse, della normativa in materia di contratti pubblici (in via diretta ovvero di autolimitazione).

Sulla base di tale premessa, al fine di garantire l'omogeneità delle misure adottate nell'ambito del gruppo societario, si fonda l'intenzione di provvedere all'adeguamento di tutti i PTPCT delle società

controllate in conformità alla presente metodologia.

Quest'ultima viene estesa anche all'approfondimento relativo all'area di acquisizione e progressione del personale.

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

processi e procedimenti più rilevanti;

principali soggetti coinvolti;

possibili eventi rischiosi;

anomali 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 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.

4. 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.

4.1. 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, volture 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 ANAC 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 esplicata 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 3 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 l'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'ANAC 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'ANAC 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'ANAC, 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.".

4.2. 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 attualizzato il fenomeno della corruzione in Emilia Romagna, si riporta il documento utile per l'elaborazione del contesto esterno pervenuto il 02.12.2022 dall'ufficio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Trasparenza della Giunta regionale coordinamento della Rete per l'integrità e trasparenza

"Prospettive economiche globali

L'andamento dell'economia mondiale dipende dall'evoluzione del conflitto in Ucraina, dalla pressione dell'inflazione, dall'irrigidimento delle politiche monetarie e dal rallentamento dell'attività in Cina. La guerra in Ucraina ha effetti diretti e indiretti non solo in Europa, ma anche a livello globale con l'aumento dei prezzi e la riduzione della disponibilità di materie prime, in particolare energetiche e alimentari. Gli aumenti degli alimentari e dell'energia colpiranno ovunque le fasce più povere della popolazione. I lock down conseguenti alla gestione dei casi di covid in Cina hanno bloccato alcune filiere produttive mondiali e ulteriormente rallentato l'attività, pesando sul commercio mondiale, inoltre, la crisi del settore immobiliare ha reso più difficile la gestione dell'indebitamento privato e dei governi locali. L'irrigidimento della politica monetaria della Banca centrale statunitense (Fed), dovuto all'aumento dell'inflazione fino ai massimi da 40 anni, è stato seguito da quasi tutte le banche centrali, ha determinato un'eccezionale rivalutazione del dollaro e ha messo sotto pressione i paesi con squilibri commerciali e quelli con un elevato indebitamento, soprattutto in dollari, ponendo problemi di stabilità finanziaria. I rischi di un errata calibrazione delle politiche monetarie, fiscali e finanziarie sono decisamente aumentati a fronte di una maggiore fragilità dell'economia mondiale e dei mercati finanziari.

A ottobre il Fondo monetario internazionale ha ulteriormente ridotto le stime della crescita globale, che si ridurrà dal 6,0 per cento del 2021 al 3,2 nel 2022 e non andrà oltre il 2,7 per cento nel 2023, ma un terzo dell'economia mondiale sarà in recessione l'anno prossimo. L'inflazione a livello globale salirà dal 4,7 per cento del 2021 al l'8,8 per cento per l'anno in corso, per ridursi gradualmente al 6,5 per cento nel 2023, con il rischio di disordini in molti paesi in via di sviluppo. La consistente ripresa del commercio mondiale dello scorso anno (+10,1 per cento) si ridurrà nel 2022 al 4,3 per cento e risulterà ancora più contenuta nel 2023 (+2,5 per cento).

Nelle recenti stime dell'Ocse, dopo una forte ripresa nel 2021 (+5,7 per cento), la crescita negli Stati Uniti proseguirà al di sotto del potenziale nel 2022 (+1,6 per cento) e nel 2023 (+5,7 per cento), per la revisione in senso restrittivo della politica monetaria, il rientro dei sostegni fiscali e a causa delle difficoltà delle catene produttive.

La crescita del prodotto interno lordo cinese, dopo un'accelerazione notevole nel 2021 (+8,1 per cento), subirà gli effetti delle difficoltà del settore immobiliare e delle restrizioni della politica di "zero Covid" con un deciso rallentamento della crescita nel 2022 (+3,2 per cento). Il recupero dell'attività successivo alle restrizioni Covid e un rilevante programma di investimenti infrastrutturali dovrebbero portare il ritmo di crescita al 4,4 per cento nel 2023.

In Giappone nel 2021 si è avuto solo un recupero decisamente parziale (+1,7 per cento), ma grazie anche a una politica monetaria espansiva, che ha indebolito lo yen, la ripresa in corso proseguirà allo stesso ritmo sia nel 2022 (1,7 per cento), sia nel 2023 (1,6 per cento).

L'area dell'euro

Nonostante le conseguenze negative della guerra in Ucraina – interruzioni delle forniture energetiche, aumento dei prezzi dell'energia e degli alimentari, blocchi nelle catene produttive e peggioramento del clima di fiducia - la ripresa dell'inflazione e la revisione in senso restrittivo della politica monetaria, grazie allo slancio della ripresa post pandemia, lo scorso settembre la Banca centrale europea indicava comunque una valida crescita del Pil per l'anno in corso (+3,1 per cento), ma prospettava un deciso rallentamento per il 2023 (+0,9 per cento). L'accelerazione della dinamica dei prezzi, derivata da shock di offerta che hanno fatto esplodere le quotazioni dei prodotti energetici, alimentari e di determinati fattori produttivi, dovrebbe fare salire l'inflazione all'8,1 per cento nel 2022, permettendone solo un contenimento al 5,5 per cento nel 2023. In merito alla politica fiscale, le maggiori entrate frutto della ripresa hanno permesso di limitare l'indebitamento pubblico nel 2021, con un rientro che proseguirà più contenuto anche nel 2022 (-3,8 per cento), a fronte degli interventi di sostegno alla crisi energetica, e anche nel 2023 (-2,9 per cento). Ugualmente proseguirà il rientro del rapporto tra disavanzo pubblico e Pil che scenderà al 92,3 per cento nel 2022, per ridursi ulteriormente nel 2023 (90,7 per cento). Con riferimento ai paesi principali dell'area, secondo il Fondo monetario internazionale in Germania, duramente colpita dalla crisi energetica, la crescita del prodotto interno lordo si ridurrà decisamente nel 2022 (+1,5 per cento) e ulteriormente nel 2023 (+0,3 per cento), forse evitando una recessione. Nonostante la forte crescita economica precedente, anche in Francia la dinamica del Pil non andrà oltre il 2,5 per cento nell'anno corrente e sarà solo di alcuni punti decimali nel 2023 (+0,7 per cento). Infine, dopo un contenuto recupero del Pil nel 2021, in Spagna la crescita non rallenterà molto nel 2022 (+4,5 per cento), sostenuta dagli investimenti e dalla ripresa del turismo, ma cederà alla tendenza generale nel 2023 (+0,8 per cento).

Pil e conto economico in Italia

Dopo la parziale ripresa del Pil del 6,7 per cento nel 2021, sulla spinta della maggiore crescita rilevata nel secondo trimestre, Prometeia a ottobre ha ulteriormente rivisto al rialzo la stima di crescita del Pil per il 2022 al 3,5 per cento, ma ha prospettato per il 2023 un brusco arresto della crescita (+0,1 per cento), a seguito dell'elevata inflazione, dell'aumento dei tassi di interesse e dell'incertezza geopolitica.

La ripresa dei consumi delle famiglie è stata il principale fattore di crescita nella prima metà dell'anno, nonostante la pandemia, l'aumento dei prezzi e il peggioramento del clima di fiducia, grazie alla ripresa del mercato del lavoro e ai sostegni al reddito. Perciò si stima una crescita dei consumi nel 2022 del 3,8 per cento, ma poiché l'inflazione colpirà duramente le fasce della popolazione a basso reddito, per il 2023 se ne prevede un brusco arresto (+0,2 per cento).

La maggiore incertezza, i forti rincari delle materie prime e dei beni strumentali e l'irrigidimento della politica monetaria ridurranno il processo di accumulazione. Nel 2022 la crescita degli investimenti dovrebbe quasi dimezzarsi ma risultare del 6,8 per cento per quelli in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto e dell'11,2 per cento per quelli in costruzioni. Gli stessi fattori e una stasi della domanda peseranno però decisamente sull'accumulazione nel 2023, insieme con l'esaurirsi dell'impulso dei bonus, così che gli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto dovrebbero ridursi dell1,4 per cento e quelli in costruzioni registrare un aumento in decimali (+0,8 per cento.

La crescita delle esportazioni di merci e servizi risulterà notevole anche nel 2022 (+11,0 per cento), grazie soprattutto alla capacità operativa delle imprese italiane. Ma nel 2023, a causa del netto rallentamento del commercio mondiale e della domanda nei nostri principali mercati di sbocco, alcuni dei quali sperimenteranno una sensibile recessione, la crescita delle esportazioni si ridurrà al 2 per cento. La crescita parallela delle importazioni trainata dagli energetici e sostenuta da limiti di capacità produttiva interna risulterà del 13,7 per cento nel 2022, ma subirà anch'essa una riduzione all'1,7

per cento nel 2023. Quest'anno il saldo conto corrente della bilancia dei pagamenti scenderà in negativo (-1,2 per cento) e il disavanzo si amplierà il prossimo anno fino al 2,1 per cento.

L'inflazione è al centro dell'attenzione a causa dei vorticosi aumenti dei prezzi delle materie prime, in particolare dell'energia e degli alimentari, che si sono trasmessi fino ai prezzi al consumo. L'eccezionale esplosione dell'inflazione è stata proiettata al 7,3 per cento per il 2022 e dovrebbe essere destinata a rientrare solo gradualmente nel 2023 (+4,4 per cento), anche grazie agli effetti del cambiamento di base.

Gli effetti sul mercato del lavoro della pandemia, della ripresa e dell'esplosione dei costi dell'energia sono stati e saranno diseguali per tipologie di lavoratori e tra i settori e si sono riflessi in evidenti problemi di mancato incontro tra domanda e offerta. Nella prima parte del 2022 il mercato del lavoro ha vissuto una fase positiva nel complesso, con il superamento dei livelli delle ore lavorate e degli occupati precedenti alla pandemia e a fine anno la crescita degli occupati risulterà del 4,6 per cento riducendo il tasso di disoccupazione dal 9,5 all'8,2 per cento. Nel 2023, il previsto blocco della crescita dell'attività condurrà a una stasi anche dell'occupazione (+0,1 per cento) e l'aumento dell'offerta sul mercato del lavoro farà risalire la disoccupazione all'8,4 per cento.

Nel 2022, nonostante le spese per i sostegni alle imprese, alle famiglie e a salvaguardia degli investimenti, la crescita delle entrate e il contenimento delle spese permetteranno una riduzione del fabbisogno. Il disavanzo si ridurrà al 5,5 per cento del prodotto interno lordo, ma gli effetti automatici sul bilancio del peggioramento ciclico e la crescita dei tassi di interesse determineranno un aumento del rapporto al 5,9 per cento nel 2023. Quindi, se si stima che nel 2022 il rapporto tra debito pubblico e Pil si ridurrà dal 150,3 al 146,6 per cento, le previsioni ne prospettano un pronto rimbalzo al 149,1 per cento nel 2023. Il debito e il suo rifinanziamento costituiscono i principali rischi per l'economia italiana, in particolare a fronte del venire meno dei massicci acquisti di titoli da parte dell'Eurosistema. L'interconnessione tra l'elevato debito pubblico e il sistema bancario resta il rischio di fondo principale per la finanza nazionale.

Il contesto economico in Emilia – Romagna

Nelle stime la ripresa del prodotto interno lordo prevista per il 2022 è stata nuovamente rivista al rialzo (+3,6 per cento), per quattro decimi in più, in considerazione dell'elevato livello di attività nei primi nove mesi dell'anno e fors'anche nell'aspettativa di un rientro dei prezzi dell'energia, ciò permetterebbe a fine anno di superare il livello del Pil del 2018, il più elevato antecedente alla pandemia. Ma la ripresa dovrebbe bruscamente arrestarsi nel 2023 (+0,2 per cento), a seguito degli elevati costi dell'energia, in una situazione di possibile razionamento, e della pesante riduzione del reddito disponibile, in particolare, per le famiglie a basso reddito, tanto che la stima della crescita è stata ridotta di un punto percentuale e otto decimi. Da uno sguardo al lungo periodo emerge che la crescita è rimasta sostanzialmente ferma da più di 20 anni. Il Pil regionale in termini reali nel 2022 dovrebbe risultare superiore dello 0,8 per cento rispetto al livello massimo toccato nel 2007 e superiore di solo l'11,3 per cento rispetto a quello del 2000.

Nel 2022 la ripresa dell'attività a livello nazionale sarà trainata dal nord ovest, dalla Lombardia in particolare, con l'Emilia-Romagna sul terzo gradino del podio nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita, dietro il Veneto. Nel 2023 la stagnazione riallineerà la crescita delle regioni italiane, che sarà guidata dal Lazio, seguito dalla Lombardia, ma l'Emilia-Romagna si confermerà al terzo posto.

Anche a causa dell'aumento dei prezzi di beni essenziali, come alimentari ed energia, nel 2022 la crescita dei consumi delle famiglie (+5,5 per cento) supererà la dinamica del Pil imponendo una riduzione dei risparmi. Lo stesso avverrà anche nel 2023 (+0,5 per cento), ma con una dinamica decisamente inferiore a seguito della necessità di effettuare tagli ad altre voci di spesa. Gli effetti sul tenore di vita saranno evidenti. Nel 2022 i consumi privati aggregati risulteranno ancora inferiori del

2,1 per cento rispetto a quelli del 2019 antecedenti la pandemia. Rispetto ad allora, il dato complessivo cela anche un aumento della diseguaglianza, derivante dalle asimmetrie degli effetti dell'inflazione sul reddito disponibile di specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Anche nel 2022, grazie alla ripresa dell'attività produttiva, gli investimenti fissi lordi registreranno una crescita prossima alle due cifre (+9,8 per cento), continuando a trainare la ripresa nonostante l'aumentata incertezza. L'atteso stop del ritmo di crescita dell'attività, in un quadro di notevole incertezza sull'evoluzione futura, bloccherà anche lo sviluppo dell'accumulazione nel 2023 (+0,2 per cento). Nonostante la rapida crescita dei livelli di accumulazione dell'economia per l'anno corrente essi risulteranno superiori del 20 per cento a quelli del 2019, ma ancora inferiori del 7,5 per cento rispetto a quelli del massimo risalente ormai al 2008, prima del declino del settore delle costruzioni.

Il rallentamento dell'attività nei paesi che costituiscono i principali mercati di sbocco delle esportazioni regionali ne conterrà la crescita prevista per quest'anno (+5,4 per cento), che comunque offrirà un sostanziale sostegno alla ripresa. Nonostante un atteso rallentamento della dinamica delle vendite all'estero nel 2023 (+2,3 per cento), le esportazioni continueranno a fornire un contributo positivo alla crescita. Al termine del 2022 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore del 9,6 per cento rispetto a quello del 2019 e, addirittura, del 40,4 per cento rispetto al livello massimo precedente la lontana crisi finanziaria, toccato nel 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.

Nel 2022, esaurita la spinta derivante dal recupero dei livelli di attività precedenti, le difficoltà nelle catene di produzione internazionali, l'aumento delle materie prime, ma soprattutto dei costi dell'energia ridurranno decisamente la crescita del valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale allo 0,6 per cento. Il settore non sfuggirà alla recessione nel 2023 subendo una riduzione dell'1,1 per cento del valore aggiunto. Al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà superiore di solo lo 0,7 per cento rispetto a quello del 2019 e del 6,0 per cento rispetto al massimo del 2007 precedente la crisi finanziaria.

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale anche nel 2022, si sta registrando una notevole crescita del valore aggiunto reale delle costruzioni (+13,8 per cento), che trainerà la crescita complessiva, anche se con una dinamica inferiore a quella dello scorso anno. La tendenza positiva subirà un decisissimo rallentamento nel 2023 (+1,4 per cento), con lo scadere delle misure adottate a sostegno del settore e il rallentamento del complesso dell'attività. Al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni risulterà superiore del 28,8 per cento a quello del 2019. Ciò nonostante, sarà ancora inferiore del 24,5 per cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007.

Purtroppo, il modello non permette di osservare in dettaglio i settori dei servizi che hanno attraversato la recessione e la successiva ripresa in modi decisamente diversi. La dinamica dell'inflazione e l'aumentata incertezza hanno posto un freno alla ripresa dei consumi che però conterrà solo leggermente la tendenza positiva dei servizi nel 2022 (+4,1 per cento). Ma nel 2023 il deciso rallentamento della dinamica dei consumi e la variazione della loro composizione a favore di quelli essenziali, soprattutto da parte delle fasce della popolazione a basso reddito, dovrebbero ridurre decisamente il ritmo di crescita del valore aggiunto dei servizi (+0,7 per cento), che solo al termine del prossimo anno recupererà i livelli del 2019 (+0,2 per cento) e risulterà superiore di solo il 3,1 per cento rispetto al massimo antecedente la crisi finanziaria toccato nel 2008, soprattutto per effetto della compressione dei consumi e dell'aumento della diseguaglianza.

Nel 2022 le forze di lavoro cresceranno solo modestamente (+0,2 per cento) e non potranno ancora compensare il calo subito nel 2020 nemmeno nel 2023, quando la loro crescita accelererà

ulteriormente (+0,8 per cento) sotto la spinta della necessità di impiego. Il tasso di attività, calcolato come quota della forza lavoro sulla popolazione presente in età di lavoro, si manterrà al 72,4 per cento nel 2022 e si riprenderà nel 2023 salendo al 72,9 per cento, ma sarà ancora 1,2 punti percentuali al di sotto del livello del 2019.

Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. Nell'anno in corso si avrà una leggera accelerazione della crescita dell'occupazione (+0,9 per cento), contenuta dall'aumento delle ore lavorate, ma gli occupati a fine anno rimarranno ancora al di sotto del livello del 2019 di un punto e mezzo percentuale. Nel 2023 si avrà una decelerazione della crescita dell'occupazione (+0,7 per cento), una previsione soggetta a notevoli incertezze. Il tasso di occupazione (calcolato come quota degli occupati sulla popolazione presente in età di lavoro) nel 2022 risalirà al 69,0 per cento, un punto e due decimi al di sotto del livello del 2019, e nel 2023 nonostante la ripresa non dovrebbe risalire oltre il 69,4 per cento un livello ancora inferiore a quello del 2019.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 per cento nel 2002, è salito fino all'8,5 per cento nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 per cento nel 2019. Le misure di sostegno all'occupazione e l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro ne hanno contenuto l'aumento nel 2020. Nel 2022, nonostante la crescita dell'attività e dell'occupazione, il progressivo rientro sul mercato del lavoro, evidenziato dall'aumento delle forze di lavoro, conterrà la riduzione del tasso di disoccupazione che dovrebbe scendere al 4,8 per cento. Nel 2023, l'aumento dell'offerta di lavoro e il contenimento della crescita dell'occupazione sosterranno il tasso di disoccupazione che risalirà al 4,9 per cento."

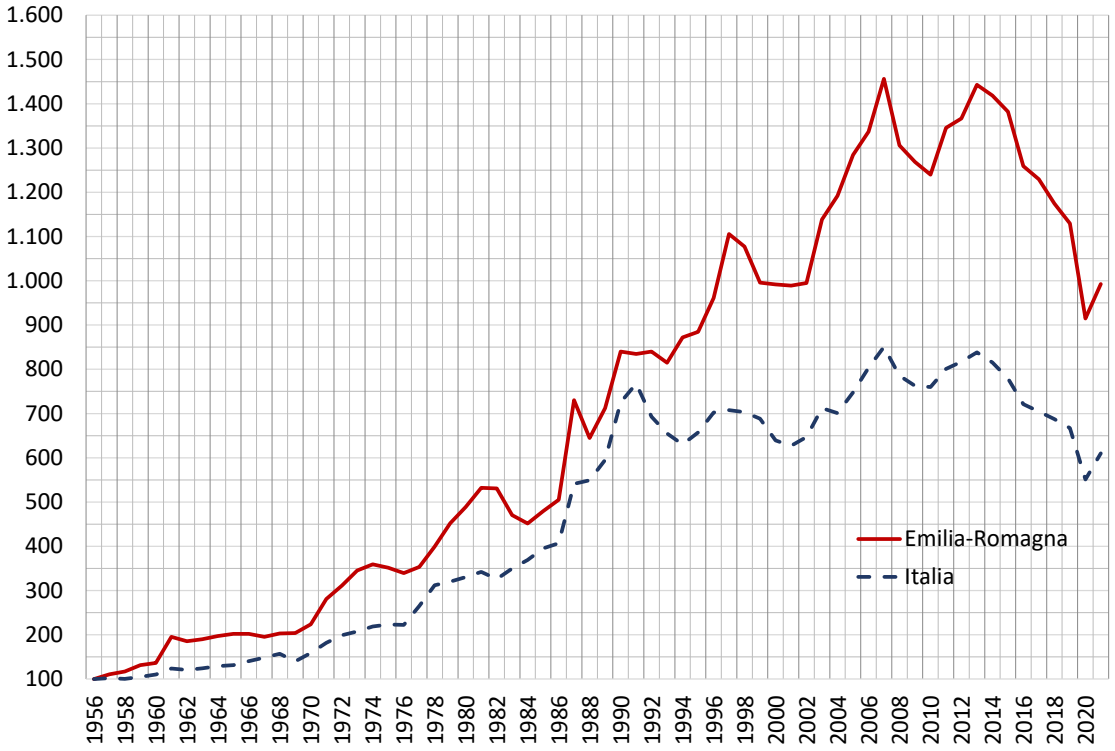
4.3. Descrizione del quadro criminologico del territorio dell'Emilia – Romagna. Delitti contro la Pubblica Amministrazione: un quadro statistico (estratto da documento redatto dall'Area Legalità della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna).

4.3.1. Premessa

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una particolare crescita dei reati. Tale fenomeno in Emilia-Romagna ha assunto dei tratti addirittura più marcati rispetto al resto dell'Italia già dalla prima fase in cui ha iniziato a manifestarsi, accentuandosi in maniera considerevole negli anni Novanta e anche oltre (v. grafico 1).

GRAFICO 1:

INSIEME DEI REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA. PERIODO 1956-2021 (NUMERI INDICE, BASE MOBILE)



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

Il numero globale dei reati denunciati alle forze di polizia nel periodo considerato offre una prima, benché approssimativa[1] indicazione in proposito: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono diventate 36.000 già nel 1961, quindi raddoppiando in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà nel 1972, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati in confronto al 1956; i reati sono diventati 66.000 alla metà degli anni Settanta e quasi 100.000 all'inizio degli Ottanta, 133.000 nel 1987, 153.000 nel 1990, oltre 200.000 nel 1997, 266.000 nel 2007, per scendere a quota 263.000 nel 2013, 224.000 nel 2017, 205.000 nel 2019; nel 2020 i reati sono scesi addirittura a 167.000 - un effetto, questo, senz'altro dovuto alle misure restrittive adottate per contenere la diffusione del Covid -, eguagliando così il livello registrato alla metà degli anni Novanta, mentre nel 2021 sono saliti a 181.000, rimanendo, nonostante ciò, non solo sotto la soglia registrata prima del verificarsi della pandemia, ma uguagliando i livelli registrati agli inizi degli anni Duemila.

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

[1] Trattandosi infatti delle denunce, il dato 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.

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.

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 2020, ovvero il primo e l'ultimo anno per cui l'Istituto nazionale di statistica ha reso i dati disponibili.

4.3.2 I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno nella nostra regione così come nel resto dell'Italia[2].

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi tredici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati meno di cinquemila - in media 400 ogni anno -, corrispondenti al 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati nel Nord-Est.

TABELLA 1:

NUMERI ASSOLUTI E PERCENTUALI RIGUARDANTI I 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 2008-2020.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	36.311	31,9	3.085	30,3	1.771	35,9
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	28.487	25,0	2.077	20,4	1.232	25,0
Abuso d'ufficio	15.212	13,4	1.422	14,0	568	11,5
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	7.828	6,9	666	6,5	306	6,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	8.553	7,5	701	6,9	279	5,7
Peculato	4.822	4,2	558	5,5	207	4,2
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	4.239	3,7	789	7,7	201	4,1
Istigazione alla corruzione	2.287	2,0	294	2,9	129	2,6
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.320	1,2	136	1,3	53	1,1
Concussione	1.324	1,2	128	1,3	50	1,0
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	638	0,6	105	1,0	45	0,9
Pene per il corruttore	930	0,8	93	0,9	37	0,8
Induzione indebita a dare o promettere utilità	311	0,3	28	0,3	13	0,3
Malversazione di erogazioni pubbliche	457	0,4	47	0,5	13	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	205	0,2	16	0,2	7	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	333	0,3	22	0,2	7	0,1
Corruzione in atti giudiziari	133	0,1	8	0,1	6	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	298	0,3	8	0,1	2	0,0

[2] 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.

Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	25	0,0	4	0,0	2	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	4	0,0	1	0,0	0	0,0
TOTALE	**113.739**	**100,0**	**10.191**	**100,0**	**4.928**	**100,0**

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

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più di due terzi di essi 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 agevola la sottrazione. Ancora, l'11,5% dei reati in esame riguardano l'abuso d'ufficio, il 6,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 5,7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,2% il peculato, il 4,1% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 2,6% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,6% (132 casi in numero assoluto, di cui 45 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 37 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[3].

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 8,6 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 14,6 e il Nord Est di 6,8 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva una generale diminuzione dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est; fanno eccezione alcuni reati corruttivi, i reati di concussione, l'abuso di ufficio, i reati di rifiuto e omissione di atti d'ufficio, il peculato e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, che, al contrario, nel periodo considerato sono aumentati.

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 2008-2020.

	ITALIA		**NORD-EST**		**EMILIA-ROMAGNA**	
	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	4,7	-	2,1	-	3,1	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	3,7	-	1,4	-	2,2	-
Abuso d'ufficio	2,0	+	0,9	+	1,0	+

[3] 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.

Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	1,0	+	0,4	+	0,5	+
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1,1	+	0,5	+	0,5	+
Peculato	0,6	+	0,4	+	0,4	+
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,5	+	0,5	+	0,4	+
Istigazione alla corruzione	0,3	-	0,2	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,2	+	0,1	-	0,1	-
Concussione	0,2	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,1	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,1	+	0,1	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,1	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	-	0,0	+	0,0	+
Corruzione per l'esercizio della funzione	0,0	+	0,0	+	0,0	+
Corruzione in atti giudiziari	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	-
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	-	0,0	-	0,0	=
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	=	0,0	=
TOTALE	**14,6**	-	**6,8**	-	**8,6**	-

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 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 sinterizzare:

- **L'abuso di funzione**[4] in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni. 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 1,6 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 3,1 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,8 ogni 100 mila abitanti) e Forlì-Cesena (2,2 ogni 100 mila abitanti). In queste due province, inoltre, al pari di quanto è avvenuto a Piacenza, Reggio Emilia, Modena Ravenna e Rimini, la tendenza di tale forma di criminalità è cresciuta nel tempo, registrando naturalmente valori diversi da un territorio all'altro. Le uniche province dove, al contrario, si è contratta, trainando così la tendenza regionale, sono rispettivamente Bologna e Ferrara.
- **L'appropriazione indebita** [5] 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 0,7 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 1,3 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale è Ravenna, il cui tasso è pari a 2,1 ogni 100 mila abitanti. Fatta eccezione delle province di Ferrara e di Forlì-Cesena, dove tale fenomeno registra una tendenza in flessione, nel resto della regione, invece, nel tempo è aumentato.
- **La corruzione**[6] 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 0,5 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,9 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 (1,0 ogni 100 mila abitanti). Le province di Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara e Forlì-Cesena registrano una tendenza in crescita di questo fenomeno, tutte le altre una tendenza contraria, trainando in questo modo la tendenza regionale che infatti è in flessione.
- **Gli altri reati contro la P.A.** in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle atre regioni del Nord-Est. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale, infatti, per l'Emilia-Romagna è pari a 5,8 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 9,3 e del Nord-Est di 3,9 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 2008-2020. 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	24.432	3,1	-	9.816	1,3	+	6.865	0,9	+	72.626	9,3	-

[4] Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di abuso di ufficio, il cui peso in termini numerici assorbe più dei due terzi delle denunce.
[5] 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.
[6] 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.

Nord-est	2.233	1,5	-	1.402	0,9	+	728	0,5	+	5.828	3,9	-
Emilia-Romagna	894	1,6	-	423	0,7	+	302	0,5	-	3.309	5,8	-
Piacenza	41	1,1	+	24	0,6	+	24	0,6	-	142	3,8	-
Parma	158	2,8	+	37	0,6	+	34	0,6	+	220	3,8	-
Reggio Emilia	62	0,9	+	21	0,3	+	29	0,4	+	605	8,9	-
Modena	87	1,0	+	45	0,5	+	37	0,4	+	525	5,8	-
Bologna	214	1,7	-	69	0,5	+	42	0,3	-	932	7,2	-
Ferrara	71	1,6	-	41	0,9	-	43	0,9	+	183	4,0	-
Ravenna	68	1,4	+	106	2,1	+	26	0,5	-	312	6,2	-
Forlì-Cesena	114	2,2	+	50	1,0	-	23	0,5	+	194	3,8	-
Rimini	76	1,8	+	25	0,6	+	42	1,0	-	196	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[7]. 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. 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 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

[7] 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.

	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
Emilia-Romagna	**7,2**	**10,1**	**1,5**	**3,5**	**13,7**	**29,1**
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
ITALIA	**7,9**	**13,1**	**3,7**	**8,3**	**8,3**	**25,4**

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

4.3.3 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[8].

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 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
Emilia-Romagna	75.670	7,2	123,3	22,5
Toscana	68.516	6,5	142,2	22,7
Marche	27.215	2,6	126,6	30,6

[8] 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.

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
Totale	**1.057.010**	**100,0**	**126,8**	**21,2**

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

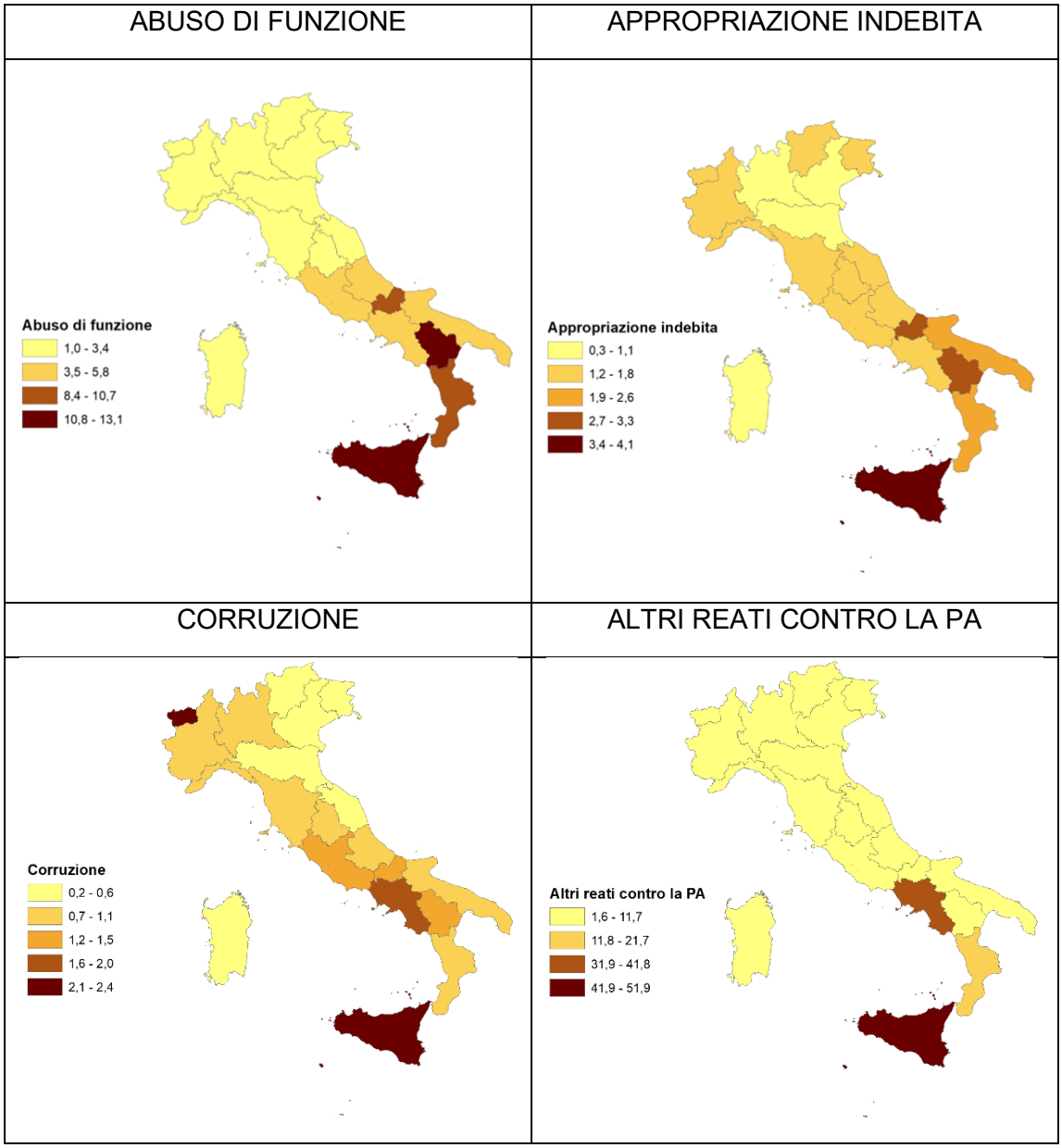
	Frequenza	Tasso	Tendenza
Italia	22.683	2,9	+
Nord-est	3.459	2,3	+
Emilia-Romagna	1.452	2,5	+
Piacenza	71	1,9	+
Parma	99	1,7	+
Reggio nell'Emilia	113	1,7	+
Modena	515	5,7	+
Bologna	256	2,0	+
Ferrara	63	1,4	+
Ravenna	135	2,7	+
Forlì-Cesena	83	1,6	+
Rimini	102	2,4	+

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 2008-2020. TASSI SU 100 MILA ABITANTI



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

4.4. Criticità dell'attività funeraria.

Le cronache nazionali evidenziano una situazione di forte criticità riguardante l'attività funeraria particolarmente esposta per sua natura ad infiltrazioni malavitose ed a fenomeni corruttivi, percepiti a livello sociale come particolarmente riprovevoli data l'incidenza su situazioni particolarmente sensibili.

In ambito regionale ha destato grande clamore ed allarme sociale la vasta inchiesta avviata nel 2019 a Bologna denominata *"Mondo sepolto",* con rinvio a giudizio diverse decine di persone e coinvolgimento di varie aziende, con addebito di innumerevoli reati (associazione a delinquere, corruzione, dichiarazione fraudolenta continuata, false comunicazioni sociali, rivelazione di segreti d'ufficio, riciclaggio.

La gravità della situazione ha imposto alla Regione Emilia - Romagna di adottare con deliberazione della Giunta Regionale 14.10.2019, n. 1678 (pubblicata sul BUR in data 27.12.2019) due direttive in materia di riordino dell'esercizio dell'attività funebre e di accreditamento delle imprese funebri operanti in strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Con la prima direttiva la Regione è intervenuta nuovamente in materia per definire parametri certi di personale e di mezzi di cui le imprese funebri debbono disporre, con particolare riferimento alla regolamentazione dell'attività delle associazioni di imprese, alle società consortili, al divieto di avvalimento di personale esterno. L'istituto dell'autorizzazione comunale all'esercizio dell'attività funebre è stato sostituito dalla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) ad efficacia immediata. Il titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività funebre si forma quindi a seguito della presentazione della SCIA costituita da autocertificazioni. Ogni impresa esercente l'attività funebre deve disporre dei requisiti previsti dalla normativa antimafia
Il punto 2.1. prevede in particolare che:
" 2.1 La L.R. n. 19/2004 all'art. 13, co. 1, definisce l'attività funebre come un servizio che comprende e assicura in forma congiunta le seguenti prestazioni: disbrigo, su mandato dei familiari, delle pratiche amministrative inerenti il decesso, fornitura di casse mortuarie e di altri articoli funebri in occasione di un funerale e trasporto di salma, di cadavere, di ceneri e di ossa umane con la sola prevista eccezione dello svolgimento – in forma disgiunta – del servizio di trasporto funebre. A parte tale ultimo caso, la normativa regionale, attraverso una presunzione di legge, ha dunque ritenuto che solo chi svolge unitariamente le tre attività possa assicurare un servizio tale da corrispondere alle esigenze degli utenti e sia in grado quindi di esercitare l'attività di onoranze funebri e, a tal fine, infatti, ne ha regolamentato i requisiti di idoneità, da ricondursi all'attività complessivamente svolta. Ne consegue operativamente che il Comune può autorizzare, a fronte della presentazione di SCIA, come impresa funebre, solo chi intenda svolgere le tre attività sopra richiamate e ne dimostri il possesso dei correlati requisiti. Altri eventuali soggetti che intendano esercitare solo una delle tre attività non possono essere autorizzati quali imprese funebri e non risultano abilitati a svolgere funerali.".

Una ulteriore specifica direttiva detta indirizzi e direttive in materia di accreditamento delle imprese funebri operanti nell'ambito delle strutture di ricovero e cura pubbliche e private accreditate e delle strutture socio-sanitarie a carattere residenziale accreditate ed altre disposizioni in materia di prevenzione della corruzione.

Il provvedimento prevede il potenziamento delle misure di prevenzione e di contrasto degli eventi corruttivi in ambito funebre nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private accreditate e nelle strutture socio-sanitarie a carattere residenziale accreditate, con l'introduzione di una procedura diretta all'accreditamento delle imprese di onoranze funebri che accedono ai locali delle camere mortuarie e ai locali annessi delle strutture sopra richiamate e la valutazione e qualificazione delle procedure attualmente adottate in ambito funerario dalle medesime strutture. Ciò al fine di favorire l'adozione di modalità operative uniformi per la gestione dei decessi, dirette ad assicurare la conformità alle norme ed alle indicazioni regionali, nonché, attraverso una corretta informazione degli aventi causa, ad assicurare la libera scelta delle imprese di onoranze funebri da considerarsi quale elemento strategico per una scelta razionale dell'impresa e per ridurre di conseguenza i fenomeni corruttivi.
"Le imprese funebri che intendono svolgere attività inerenti il funerale nell'ambito delle camere mortuarie e locali annessi delle strutture di ricovero e cura pubbliche e private accreditate e delle strutture socio-sanitarie a carattere residenziale accreditate della Regione Emilia-Romagna, devono accreditarsi, ai fini dell'accesso alle strutture sopra richiamate, attraverso l'inserimento dei dati

previsti nell'apposita piattaforma informatica accessibile dal portale E-R Salute. In particolare, è previsto che:
- in seguito all'inserimento dei dati richiesti da parte degli operatori autorizzati nell'applicativo Gestione informatizzata delle Risorse Umane (GRU) è rilasciato da ogni Azienda sanitaria, un badge ad ogni responsabile della conduzione dell'attività e operatore funebre o necroforo, per tracciare tutti gli accessi nelle strutture aziendali;
- in caso di cessazione del rapporto di lavoro o di variazione dei dati richiesti, l'impresa funebre deve ritirare il badge e riconsegnarlo alla Struttura sanitaria che lo ha rilasciato e, contestualmente, mediante apposita funzionalità della piattaforma informatica, aggiornare i dati inseriti nella piattaforma stessa;
- gli addetti dell'impresa funebre, per accedere alle camere mortuarie delle strutture e per operarvi, devono essere in possesso del mandato ricevuto dagli aventi titolo sul defunto, timbrare l'ingresso e le uscite. Il personale incaricato dalla Struttura sanitaria deve ricevere copia del mandato ad operare in nome e per conto degli aventi titolo sul defunto e può comunque richiedere agli addetti dell'impresa funebre di identificarsi mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento personale in corso di validità;
- gli addetti dell'impresa funebre non possono svolgere attività attinenti il funerale al di fuori delle camere mortuarie e degli spazi e dei locali di servizio ad esse annesse, puntualmente individuati dalle Strutture sopra citate;
- le medesime Strutture regolano lo svolgimento dell'attività degli addetti dell'impresa funebre provvedendo all'individuazione di apposite fasce orarie in cui è concesso l'accesso e fissando comunque l'orario di accesso;
- ogni addetto all'impresa funebre deve registrare nella piattaforma informatica, tramite apposita funzionalità, la propria presenza nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private accreditate e nelle strutture socio sanitarie a carattere residenziale accreditate, indicando l'orario e i dati del defunto e deve allegare copia del mandato ricevuto dagli aventi titolo sul defunto;
- qualora gli aventi titolo sul defunto incarichino per il funerale imprese funebri autorizzate al di fuori del territorio della Regione Emilia-Romagna, queste, per l'accesso alle Strutture, devono registrarsi inserendo i dati sopra richiamati nell'apposita piattaforma informatica accessibile dal portale E-R Salute (http://salute.regione.emilia-romagna.it).
L'accesso alle strutture è consentito previa verifica dell'identità degli operatori indicati attraverso un documento di riconoscimento personale in corso di validità, la verifica della corrispondenza della targa dell'auto funebre, rispetto a quella inserita nel portale, e la consegna di copia del mandato ricevuto dagli aventi titolo sul defunto per lo svolgimento del funerale.
È, inoltre, previsto che:
- le Aziende sanitarie provvedano all'estensione dei principi di cui sopra alle strutture convenzionate attraverso specifiche disposizioni da inserire nei contratti di erogazione delle prestazioni;
- al fine di rendere di pubblica conoscibilità i nominativi delle imprese funebri operanti all'interno delle strutture sopra richiamate, sarà pubblicato mensilmente sul portale E-R Salute (http://salute.regione.emiliaromagna.it) l'elenco delle imprese registrate nella piattaforma.
Il potenziamento dell'azione di prevenzione della corruzione legata alle attività successive al decesso nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private accreditate e nelle strutture socio-sanitarie a carattere residenziale accreditate, prevede:
- l'adozione di procedure aziendali uniformi che assicurino la puntuale implementazione del Codice di comportamento per il personale operante presso le Aziende Sanitarie della Regione Emilia-Romagna, il cui schema è stato approvato con la D.G.R. n. 96/2018;
- il monitoraggio mensile dei nominativi delle imprese funebri operanti all'interno delle Strutture per verificare eventuali concentrazioni di funerali rispetto ad una stessa impresa o a gruppi di imprese."
Analoghe disposizioni sono indicate per le attività relative al funerale nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private accreditate e nelle strutture socio-sanitarie a carattere residenziale accreditate.
Si prevedono 6 mesi dalla pubblicazione della deliberazione sul BUR (e quindi entro il 27.06.2020) per dare corso ai necessari adeguamenti delle procedure relative alle due direttive.

Tuttavia, verranno in seguito valutate le implicazioni derivanti dalla Delibera della Giunta Regionale 14 ottobre 2019, n. 1678, modificativa della L.R. 19/2004 "disciplina in materia funeraria e di polizia

mortuaria" poiché, in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, l'applicazione delle novità normative è stata posticipata e poiché gli adeguamenti richiesti impongono una preliminare attività da parte di AUSL.
Da ultimo, con Delibera della Giunta Regionale nr. 172/2022, è stata avviata la procedura di accreditamento delle imprese di pompe funebri sul portale regionale dal 01.03.2022, da concludersi entro i successivi sei mesi.

Non appare superfluo dar conto del fatto che, dalla costituzione di A.SE.R. S.r.l., non si sono riscontrati casi di esercizio dell'azione penale, e naturalmente neppure casi di condanne, per reati corruttivi a carico di amministratori ovvero dipendenti della Società.

4.5. La pandemia da Sars-Cov2

Nell'analisi del contesto esterno appare non irrilevante l'evento straordinario, tutt'ora in corso, 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) rappresentano 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 gennaio 2020, seppur i primi provvedimenti, prima regionali e poi nazionali, siano stati adottati a decorrere dalla fine del successivo febbraio. Lo stato di emergenza è terminato il 31.3.2022.

La Società si è fatta parte attiva per garantire la continuità e disponibilità dei servizi, peraltro in taluni casi qualificabili come "servizi pubblici essenziali", in condizioni di sicurezza per i lavoratori tutti e la collettività.

Appare non superfluo specificare che, A.SE.R. S.r.l. non ha mai sospeso né ridotto le proprie attività, piuttosto potenziando i servizi più coinvolti nella gestione dell'emergenza quali quelli funerari.
Le misure adottate, dapprima come ordini e comunicazioni di servizio, procedure e istruzioni ad hoc poi trasfuse in un testo unico sotto la forma di protocollo condiviso, sono risultate sin da subito pienamente in linea con quanto più recentemente stabilito dal Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto in Roma lo dapprima il 14 marzo e successivo il 24 aprile dal Governo e i principali Sindacati.
Tra le principali misure (l'elenco deve ritenersi esemplificativo e non esaustivo):

- informazione a tutti i dipendenti circa le misure igienico-sanitarie e le precauzioni da seguire e rispettare, anche mettendo a disposizione il vademecum ministeriale e affissione in tutti i servizi igienici di specifiche indicazione sulla detersione delle mani;
- rilevazione della temperatura e divieto di accesso in azienda al personale ovvero pubblico o esterni che presenti febbre o sintomi respiratori, ovvero abbia avuto contatti, anche indiretti, con soggetti risultati positivi al Covid-19;
- messa a disposizione di tutti i dipendenti (e del pubblico, ove ammesso), oltre al comune detergente per mani, anche di soluzioni idroalcoliche per la disinfezione;
- intensificazione delle pulizie dei locali aziendali, con specifiche richieste ai fornitori interessati di utilizzare soluzioni a base di alcool o cloro e di prestare particolare attenzione ai punti di contatto comuni (ad esempio maniglie, interruttori, tastiere, etc.);
- fornitura speciale di soluzioni alcooliche per la pulizia delle superfici ad uso del personale stesso;
- sanificazione dei luoghi di lavoro mediante prodotti specifici, a cura del servizio aziendale di disinfestazione;
- accessi contingentati ovvero limitati e controllati in tutti gli uffici e locali aziendali, in particolar modo in quelli aperti al pubblico;

- messa a disposizione di tutto il personale di DPI (mascherine e guanti) idonei, seppure nelle ben note difficoltà di approvvigionamento. Sono state rafforzate le dotazioni e le caratteristiche dei dispositivi per il personale maggiormente esposto, con specifico riferimento al personale in servizio presso la Camera Mortuaria di Ravenna e di Cervia;
- informazione e formazione specifica per il personale di camera mortuaria, cimiteri e cremazione, mediante ordini di servizio ad hoc sulle modalità di gestione delle salme e procedure specifiche adottate anche in raccordo con AUSL della Romagna), nonché compartimentazione dei locali;
- affissione di cartelli informativi per l'utenza in tutti i luoghi di accesso al pubblico;
- sospensione di viaggi, missioni, riunioni, incontri e in generale attività, anche a carattere formativo, con contatto diretto e potenziale assembramento, privilegiando le connessioni da remoto;
- informazioni all'utenza, anche mediante pubblicazione sul sito istituzionale, delle precauzioni assunte nei vari servizi (con particolare riferimento a quelli di Camera mortuaria, cimiteri e cremazione) per garantire la continuità aziendale nella massima sicurezza;
- comunicazioni alle imprese funebri e ai partner commerciali che hanno accesso ai luoghi di lavoro circa le misure adottate e da adottare a loro volta;
- riprogrammazione e riorganizzazione delle attività aziendali secondo le indicazioni fornite dalla decretazione d'urgenza (attivazione smart working per le risorse con mansioni compatibili, incentivo all'utilizzo di ferie, permessi e congedi, turnazioni);
- attivazione su base volontaria per il personale di servizio mediante di test sierologici e di tampone antigienico rapido, in caso si rendessero opportune per specifiche situazioni di servizio.

Tutte le azioni intraprese sono state condivise e comunicate al Medico competente, al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, al Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione, all'Organismo di Vigilanza, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e agli Enti locali affidanti.

5. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO.

Come anticipato, A.SE.R. s.r.l. costituita nel giugno del 2006, è società interamente controllata da Ravenna Holding S.p.A. (socio unico) che esercita su di essa attività di direzione, coordinamento e controllo.

La società opera nel settore delle onoranze funebri nel territorio dei Comuni di Ravenna e Faenza in regime di libero mercato secondo quanto previsto dalla l.reg. n. 19/2004 (art. 5, comma 2 e 13).

La presenza pubblica nel settore delle onoranze funebri è largamente diffusa nella Regione Emilia-Romagna ed è una tradizione consolidata nel territorio del Comune di Ravenna e di Faenza. A.SE.R. S.r.l. rappresenta quindi un segno di continuità della presenza pubblica in questo delicatissimo settore in cui è sempre necessario un alto livello di attenzione e di serietà, per tutelare gli interessi delle persone in momenti emotivamente così intensi.

L'attività di onoranze funebri si presenta come erogazione industriale di un servizio a libera richiesta degli utenti, e comunque rispondente all'interesse pubblico dell'ente locale per il suo carattere di servizio di interesse economico generale, e di interesse sociale, in generale e specialmente in riferimento ai servizi di onoranze effettuati per gli indigenti.

Come anticipato in premessa, la proposta di legge nazionale n. 1143 *"Disciplina delle attività funerarie, della cremazione della conservazione o dispersione delle ceneri"* attualmente in discussione descrive coerentemente l'attività funebre come *"una attività economica attinente alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza, con preminente oggetto di natura igienico-sanitaria, da svolgere in un contesto regolamentato (adottato per la tutela e il perseguimento degli interessi generali), ma secondo principi di concorrenza sul mercato …"*

Il compito che deriva dalla continuità rispetto alle Amministrazioni Comunali è di fornire servizi impeccabili, di elevata qualità, a prezzi che oggettivamente costituiscano un calmiere di mercato, con pratiche e procedure trasparenti in tutte le fasi del rapporto con le famiglie.

Quanto alla struttura organizzativa, ai ruoli e alle responsabilità, si rinvia all'organigramma pubblicato sul sito aziendale "Società trasparente".

Secondo la struttura così delineata, la Società si propone di svolgere il proprio ruolo istituzionale operando per il soddisfacimento delle esigenze dei vari *stakeholders*, al fine di generare valore aggiunto per la comunità, nel rispetto dei valori e delle politiche definite dalla Direzione.

In coerenza con quanto sopra esposto, si ritengono politiche fondamentali e generali seguite da A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l., le seguenti:

e) promuovere la conformità dei servizi erogati ai requisiti di qualità, correttezza e trasparenza, come richiesti anche dalle Amministrazioni comunali;

f) promuovere la soddisfazione del Cliente;

g) promuovere il rispetto delle norme cogenti e degli eventuali altri obblighi sottoscritti in materia di requisiti dei servizi, aspetti ambientali, requisiti di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e di ogni altro aspetto dell'attività al quale tali norme e obblighi possono essere applicabili;

h) promuovere il coinvolgimento e la valorizzazione del personale nel raggiungimento degli obiettivi dell'Organizzazione;

i) promuovere la collaborazione con gli Organismi Istituzionali per contribuire allo "sviluppo sostenibile" del territorio;

j) promuovere la prevenzione, da attuarsi anche attraverso idonee tecniche di "risk assessment", delle non conformità qualitative, dei rischi di impatto ambientale, dei rischi di danno per il personale occupato;

k) promuovere il miglioramento continuo della qualità dei servizi, degli aspetti ambientali, delle condizioni di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;

l) promuovere il miglioramento continuo dell'efficacia dei sistemi di gestione;

m) promuovere la valutazione adeguata dei fornitori, considerandoli *"partners"* fondamentali per il perseguimento degli obiettivi.

I rapporti con le Autorità Amministrative sono affidati, al fine di garantire la massima chiarezza nei rapporti istituzionali, esclusivamente a referenti che abbiano ricevuto esplicito mandato dagli organismi aziendali e che non versino in situazioni di conflitto di interessi rispetto ai rappresentanti delle istituzioni con cui si instaura un dialogo.

Specifici flussi informativi sono disciplinati al fine di garantire un efficace e adeguato controllo interno e riguardano l'intera organizzazione aziendale, da e verso dipendenti, Consiglio di Amministrazione, Direzione, Organismo di Vigilanza ex d.lgs. 231/2001; RPCT.

La Società, nell'ambito del Modello 231, si è inoltre dotata di procedure e regolamenti interni che presidiano e disciplinano le principali attività aziendali, anche con lo scopo di prevenire i delitti contro la Pubblica Amministrazione, nonché i comportamenti di *maladministration*.

Appare altresì utile sottolineare la recente approvazione, da parte dell'Assemblea dei Soci, del nuovo Statuto della Società in adempimento all'art. 26, comma 1, del D.Lgs. 175/2016: la revisione ha rappresentato la sede per adeguare lo Statuto alle nuove previsioni del citato Testo Unico (obbligatorie e non) e per aggiornare lo stesso ai fini di una più efficace governance, anche in considerazioni delle prassi operative in essere.
Al fine di valorizzare quanto più possibile la connotazione pubblicistica della Società, sono stati inseriti nello Statuto nuovi articoli in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza, reclutamento del personale e assegnazione di contratti pubblici.

6. CONFIGURAZIONE ED INQUADRAMENTO DI A.SE.R. S.R.L. NEL CONTESTO NORMATIVO.

6.1. L'attività di A.SE.R. dello Statuto.

L'art. 4 dello Statuto di A.SE.R. S.r.l. prevede che "*La società ha per oggetto l'organizzazione, la gestione e l'esecuzione in proprio e/o per conto di terzi, sia in via diretta che attraverso società controllate e/o collegate, delle attività e dei servizi funerari.*
In particolare si intende un servizio che comprende ed assicura in forma congiunta le seguenti prestazioni:

a) il disbrigo, su mandato dei familiari, delle partiche inerenti il decesso;
b) fornitura di casse mortuarie e di altri articoli ed accessori funebri, fiori compresi, in occasione di un funerale;
c) trasporto di salma, cadavere, di ceneri e di ossa umane;
d) le incombenze non specificamente indicate, ma correlate ai servizi soprarichiamati;".

Il secondo comma del medesimo art. 4, nel testo modificato nel 2018, caratterizza in senso *"pubblicistico"* l'oggetto sociale:

" Nell'esercizio dell'attività di cui al presente oggetto sociale, la Società persegue finalità di rilevanza e interesse sociale. In particolare a società, anche sulla base degli indirizzi degli enti locali indirettamente partecipanti, ha lo scopo di:

a) svolgere funzioni di calmieramento del mercato di riferimento;
b) garantire assistenza gli indigenti per i servizi di competenza;
c) supportare iniziative di carattere sociale."

Detta caratterizzazione *"pubblicistica"* si rinviene a livello statutario, in particolare agli art. 29 (anticorruzione e trasparenza), 30 (personale), 31 (contratti).
In linea con quanto disposto dal D.Lgs. n. 175/2016 per una società a controllo pubblico come A.SE.R., pur nell'ambito della peculiarità di svolgere attività sul libero mercato soggetta a regime autorizzativo, gli enti locali hanno quindi inteso marcare in sede della revisione statutaria 2018 il vincolo *"pubblicistico"* della società (assente nel testo dello Statuto in precedenza vigente).

6.2. L'attività funebre nella normativa nazionale e regionale.

In assenza di disposizioni specifiche nella normativa nazionale di settore (D.P.R. n.285/1990), i servizi funebri trovano regolamentazione nella L.R. Emilia-Romagna 29 luglio 2004, n. 19 *"Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria",* così come modificata dalla L.R. Emilia-Romagna 27 luglio 2005 n. 14.
La legge disciplina "*il complesso dei servizi e delle funzioni in ambito necroscopico, funebre, cimiteriale e di polizia mortuaria, garantendo il rispetto della dignità e dei diritti dei cittadini, con la finalità di tutelare l'interesse degli utenti dei servizi funebri e di informare le attività pubbliche a principi di evidenza scientifica e di efficienza ed efficacia delle prestazioni."* (art. 1 1° comma).

L'art. 1 comma 2° lett. c) prevede in particolare che la legge regolamenti *"le condizioni e i requisiti per assicurare che l'esercizio dell'attività funebre da parte di soggetti pubblici e privati sia svolta nel rispetto delle finalità e delle garanzie perseguite dalla presente legge."*
Ugualmente l'art. 13 2° ribadisce espressamente che le "*imprese pubbliche*" possono gestire l'attività funebre (" *2. Le imprese pubbliche o private che intendono svolgere l'attività funebre devono presentare dichiarazione di inizio attività …"*

Si riconosce quindi esplicitamente che l'attività funebre possa essere svolta anche da "*soggetti pubblici*".
Il successivo comma 3° lett. d) stabilisce che *"nell'ambito funebre è ricompresa l'attività funebre e i servizi forniti dalle strutture per il commiato, nonché i servizi ad essi connessi di cui agli articoli 13 e 14, che non costituiscono compiti obbligatori dei Comuni. Ove effettuato in modo disgiunto dall'attività funebre rientra nell'ambito funebre anche il solo trasporto di salma o di cadavere diverso da quello previsto alla lettera c);".*
Il successivo art. 5 comma 5 prevede in ogni caso la possibilità per gli enti locali di assumere l'attività funebre "*Fermo restando l'esercizio dei compiti obbligatori ad essi spettanti ai sensi della normativa statale e regionale ed in particolare ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 285 del 1990, i Comuni hanno facoltà di assumere ed organizzare attività e servizi accessori, da svolgere comunque in concorso con altri soggetti imprenditoriali, quali l'attività funebre o la gestione di strutture per il commiato."*

L'art. 13 1° comma regolamenta in particolare l' "*attività funebre*" definendola un *"servizio che comprende e assicura in forma congiunta le seguenti prestazioni:*
a) disbrigo, su mandato dei familiari, delle pratiche amministrative inerenti il decesso;
b) fornitura di casse mortuarie e di altri articoli funebri in occasione di un funerale;
c) trasporto di salma, di cadavere, di ceneri e di ossa umane.".
L'art. 13 comma 3° lett. c) chiarisce altresì che "*le imprese che intendono svolgere servizio di trasporto funebre in modo disgiunto dall'attività di onoranza funebre siano dotate di apposita*

autorizzazione rilasciata dal Comune e si uniformino, per le caratteristiche dei mezzi da utilizzare, delle rimesse e del personale, a quanto previsto per l'esercente l'attività funebre."

L'art. 1 3° comma lett. c) prevede che *"nell'ambito necroscopico sono ricomprese le prestazioni assicurate in via obbligatoria sia dal Comune sia dal Servizio sanitario regionale, quali il trasporto funebre per indigenti, la raccolta e il trasporto funebre su chiamata dell'Autorità giudiziaria o per esigenze igienico sanitarie*, …"

L'art. 5 1° comma prevede che "*1. I Comuni, singoli o associati, provvedono ad assolvere alle funzioni ed ai servizi pubblici ad essi spettanti ai sensi della normativa statale e regionale ed in particolare ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria). La gestione dei servizi pubblici, in ambito necroscopico e cimiteriale, può essere effettuata in economia diretta o attraverso le altre forme di gestione individuate dalla normativa vigente sui servizi pubblici locali, in base a modalità che garantiscano comunque il pieno soddisfacimento delle esigenze della popolazione in condizioni di equità e di decoro."*
Ne consegue in ogni caso che i servizi indicati nell'art. 1 3° comma lett. c) individuati *"nell'ambito necroscopico"* ed in particolare quelli assicurati *"in via obbligatoria sia dal Comune sia dal Servizio sanitario regionale, quali il trasporto funebre per indigenti, la raccolta e il trasporto funebre su chiamata dell'Autorità giudiziaria o per esigenze igienico sanitarie*, …". Sono comunque *"servizi pubblici"* gestiti dai Comuni nelle forme consentite dalla normativa vigente, tra cui la società "*in house*" costituisce modello tipizzato.

L'art. 5 comma 2 prescrive la separazione societaria tra "*servizi pubblici cimiteriali o necroscopici*" e "*attività funebre*" ("*Nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre di cui all'articolo 13 della presente legge, è d'obbligo la separazione societaria, da attuare entro il 31 dicembre 2005, fatta salva l'eventuale scadenza originaria della gestione antecedente tale data.").* La disposizione risulta completata da quanto previsto all'art. 8 comma 11 *"Al soggetto che svolge il solo servizio di trasporto delle salme e dei cadaveri, esercitato in qualità di affidatario del servizio pubblico, non si applicano le incompatibilità previste dall'articolo 5, commi 2 e 3."*

L'esercizio dell'attività funebre è attribuito al Comune, che dispone con apposto regolamento (art. 7 1° comma).

L'art. 5 4° comma prevede che *"4. I Comuni provvedono a favorire l'accesso della popolazione residente alle informazioni necessarie alla fruibilità dei servizi pubblici e privati in ambito funerario, con particolare riferimento ai profili economici e alle diverse pratiche funerarie previste dall'ordinamento*.

6.3. La posizione della giurisprudenza.

Il contenuto normativo complessivamente delineato dalla L.R. Emilia-Romagna n.19/2004 risulta confermato dalla giurisprudenza civilistica, amministrativa e contabile.

Sinteticamente, il servizio di trasporto funebre è pacificamente ritenuto un "*servizio pubblico a rilevanza economica"* ("*mentre le onoranze funebri possono essere considerate un servizio imprenditoriale, il trasporto funebre ha i connotati di un servizio pubblico, ancorché possa avere rilevanza economica … si tratta di un servizio che ha i connotati della indispensabilità, attese le gravi conseguenze di carattere igienico sanitario che si avrebbero in caso di mancato esercizio, e che pertanto soddisfa un bisogno insopprimibile della collettività"* - Consiglio di Stato Sez. VI 27.12.2006, n. 7950*)*, in regime di libera concorrenza, che i Comuni possono esercitare anche con una loro società controllata interamente da loro partecipata..
L'attività di onoranze funebri viene generalmente considerata avente carattere spiccatamente commerciale, considerandosi un servizio imprenditoriale, pur dovendosi dare conto di una più

recente sentenza di altra Sezione del Consiglio di Stato, laddove si afferma che *"Le onoranze funebri hanno un carattere spiccatamente commerciale, per cui il relativo esercizio va lasciato al mercato, e che, al limite, le onoranze funebri potrebbero essere ascritte ai servizi pubblici di rilevanza economica"* (Consiglio di Stato Sez. V 24.06.2011, n. 3815). Tale asserzione a prima potrebbe destare perplessità, considerando che l'atto cita esplicitamente altra sentenza, che sembra invece riferirsi al trasporto funebre.
Occorre tuttavia tenere conto del chiaro orientamento della Corte giustizia UE (Sez. V, 27/02/2003, n. 373), che fa rientrare esplicitamente l'attività funebre nel suo complesso, comprensiva anche del servizio di "*onoranze funebri*", tra lee attività finalizzate alla soddisfazione di "*bisogni di interesse generale",* accedendo quindi nella sostanza alla nozione di *"servizi pubblici di interesse generale".* Tale indirizzo è del resto appare coerente con il quadro sovranazionale del settore e con gli indirizzi di riforma dello stesso a livello nazionale.
La recente proposta di legge nazionale n. 1143 *"Disciplina delle attività funerarie, della cremazione della conservazione o dispersione delle ceneri"* attualmente in discussione descrive coerentemente l'attività funebre come *"una attività economica attinente alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza, con preminente oggetto di natura igienico-sanitaria, da svolgere in un contesto regolamentato (adottato per la tutela e il perseguimento degli interessi generali), ma secondo principi di concorrenza sul mercato …"*
Riguardo al servizio di trasporto funebre, Consiglio di Stato Sez. VI 27.12.2006, n. 7950 prevede in particolare che "*Tali situazioni non ricorrono con riguardo al servizio di trasporto funebre, che può essere esercitato, e di fatto viene esercitato in molti Comuni, in regime di libera concorrenza. Il Comune può, pertanto, senz' altro svolgere il trasporto funebre in regime di concorrenza. Può, inoltre, anzi, deve, regolamentare il servizio di trasporto funebre esercito dai privati, al pari di quanto accade per qualsivoglia servizio pubblico gestito in regime di concorrenza, al fine di assicurare che il servizio sia in ogni caso garantito, anche ai non abbienti e quotidianamente, senza subire paralisi che non sono compatibili con la tipologia del servizio medesimo, in relazione ad esigenze di igiene e sanità pubblica. In tale prospettiva, il Comune può anche riservare a sé lo svolgimento del servizio in via residuale, per situazioni di emergenza in cui non intervengono i privati, o per i soggetti non abbienti, in alternativa alla possibilità di imporre ai privati un servizio di turnazione per tali situazioni. … mentre le onoranze funebri possono essere considerate un servizio imprenditoriale, il trasporto funebre ha i connotati di un servizio pubblico, ancorché possa avere rilevanza economica (in tal senso Cass. civ., sez. I, 6 giugno 2005 n 11726). Invero, si tratta di un servizio che ha i connotati della indispensabilità, attese le gravi conseguenze di carattere igienico sanitario che si avrebbero in caso di mancato esercizio, e che pertanto soddisfa un bisogno insopprimibile della collettività. Pertanto, non può in radice negarsi la possibilità di assunzione da parte del Comune e di conseguente affidamento ad una società pubblica.*

Alle medesime conclusione perviene Consiglio di Stato, Sez. III, 17 settembre 2012, n. 4933 riguardo al servizio di onoranze funebri, facendo esplicito riferimento Consiglio di Stato Sez. VI 27.12.2006, n. 7950 : "*a) l'attività di onoranze funebri (esercitabile in forza di autorizzazione ex art. 115 del T.U. 18 giugno 1931, n. 773 e di licenza ex art. 24 della legge 11 giugno 1971, n. 426: Cons. St., V, 30 novembre 2000, n. 6362) si sostanzia in quelle prestazioni volte ad apprestare le ultime onoranze alle salme ed è attività di natura squisitamente commerciale offerta ad una utenza indifferenziata, per cui il relativo esercizio va lasciato al mercato (Cons. St., VI, 27 dicembre 2006, n. 7950), in un ambito contrassegnato dalla più ampia libertà di concorrenza".*

Il Consiglio di Stato Sez. V 24.06.2011, n. 3815 sostiene, facendo riferimento alla precedente sentenza del Consiglio di Stato Sez. VI 27.12.2006, n. 7950, che *" Le onoranze funebri hanno un carattere spiccatamente commerciale, per cui il relativo esercizio va lasciato al mercato, e che, al limite, le onoranze funebri potrebbero essere ascritte ai servizi pubblici di rilevanza economica. Per questi, l'affidamento deve avvenire sul mercato, secondo i principi costituzionali e comunitari, di cui costituisce codificazione l'art. 113, del t.u. n. 267/2000, sicché, o l'affidamento avviene a società "in house", o a privati scelti con gara, o a società miste il cui socio privato sia scelto con gara. Tali regole, per la loro portata di principi desumibili dalla giurisprudenza comunitaria, dovevano ritenersi applicabili anche prima della loro formale codificazione, …... Nel caso specifico, invece, le onoranze*

funebri erano state assunte dal Comune come un servizio di propria competenza, e sono state ritenute illegittimamente affidate in via diretta, senza gara, ad una società mista.
…. con riguardo al servizio di trasporto funebre, che può essere esercitato in regime di libera concorrenza, previa regolamentazione del servizio di trasporto funebre esercito dai privati. È stato quindi asserito che il Comune può anche riservare a sé lo svolgimento del servizio in via residuale, per situazioni di emergenza in cui non intervengono i privati, o per i soggetti non abbienti, in alternativa alla possibilità di imporre ai privati un servizio di turnazione per tali situazioni.
"…, antecedente all'epoca in cui essa decisione è stata pronunciata e dopo la quale è stato rimosso l'affidamento diretto della attività di onoranze (tuttora esercitabile, ma in via autonoma e indipendente dall'affidamento comunale)".

Corte di Cassazione Sez. I 06.06.2005, n. 11726 perviene alla medesima conclusione è cioè che i *"servizi di trasporto funebre"* siano *"servizi pubblici locali a rilevanza economica":*
"Alla luce dei principi elaborati dalla Corte costituzionale va stabilito se i servizi di trasporto funebre siano ascrivibili al novero dei servizi pubblici locali, classificati come "di rilevanza economica", ovvero ai servizi "privi di rilevanza economica", previsti dall'art.113-bis decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
La risposta data dall'autorità Garante e quella fornita dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale tali trasporti rientrano pienamente nell'ambito della materia della concorrenza, è pienamente condivisibile, atteso che la liberalizzazione del trasporto, con il venir meno della fissazione amministrativa delle tariffe del servizio, salve le autorizzazioni concernenti l'accertamento dell'idoneità sanitaria degli automezzi impiegati (ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 285 del 1990), non incidono sui marginali aspetti della disciplina sanitaria ma solo sulle modalità di accesso al servizio, contribuendo a renderlo economicamente meno pesante, in via tendenziale, proprio per la postulata competizione tra una pluralità di imprese esistenti nei mercati locali. "

A titolo riassuntivo (nel senso che si pone in esplicita continuità con la giurisprudenza amministrativa e civile soprarichiamata), può citarsi la deliberazione 13.03.2009, n. 6 della Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia - Romagna:
"*…In seguito, i criteri di ampia concorrenzialità che devono governare lo svolgimento dei servizi pubblici locali, vengono riaffermati dall'art. 113 del D. Lgs. 267/2000. Tali criteri, secondo l'orientamento della Corte di Cassazione, di cui alla sentenza Cass. Civ. sez.1, 6 giugno 2005 n. 11726, si applicano anche al servizio di trasporto funebre, che è classificabile tra i servizi di rilevanza economica, assoggettabili quindi alle regole della libera concorrenza.*
Ancora, nel 2008, con il D.L. 112/2008, convertito nella legge 133 dello stesso anno, vengono ribaditi i surrichiamati criteri di concorrenzialità, applicabili al servizio qui all'esame.
La sentenza appena citata ha pure chiarito come il riferimento all'ipotesi di servizio di trasporto funebre esercitato dal Comune con diritto di privativa, di cui al comma 2 dell'art. 19 del D.P.R. 10.09.1990 n.285, non si può intendere come reintroduzione di un regime di monopolio, considerato che il D.P.R. suddetto è norma regolamentare che ha disciplinato i profili sanitari del servizio, senza voler introdurre alcun elemento restrittivo della libertà di concorrenza.
Va detto, infine, che le norme di legge appena richiamate, si uniformano tutte sia ai principi desumibili dall'attuale quadro costituzionale e sia a quelli contenuti nelle norme comunitarie."
Nel confermare pertanto la possibilità che il Comune svolga il servizio di trasporto funebre in regime di libera concorrenza, regolamentando quello svolto dai privati, non appare superfluo qui richiamare la pronunzia n.7950 del 27.12.2006, emessa dalla Sez. VI del Consiglio di Stato che, sull'argomento, detta i criteri e gli obblighi del Comune in ordine ai contenuti della regolamentazione di sua competenza, riferendosi, tra l'altro, alla necessità di assicurare
quotidianamente lo svolgimento del servizio, onde evitare inammissibili paralisi, a garantire l'accesso ai non abbienti, ad individuare le soluzioni più opportune per quelle situazioni di emergenza che non possono essere affrontate dai privati."

Di fronte alla limitatezza d'insieme (anche in termini di produzione giurisprudenziale) offerta dalla giurisprudenza nazionale riguardo alla specifica fattispecie, occorre invece necessariamente dare conto del chiaro orientamento della Corte di Giustizia UE, sia perché nel quadro europeo (in

particolare, in Belgio, Francia, Spagna e Germania) è comune il riconoscimento della funzione pubblica delle attività funerarie sia perché appare comunque orientata in tal senso la stessa riforma della normativa di settore nazionale.
La Corte di Giustizia UE ha assunto in tal senso un chiaro orientamento, ritenendo che l'attività funebre nel suo complesso (comprensiva anche delle "onoranze funebri" e non solo del trasporto) rientri nella nozione di "*bisogni di interesse generale*". (Corte Giustizia UE, Sez. V, 27/02/2003, n. 373).
La causa verteva sulla definizione di "*organismo di diritto pubblico* "ai fini della dell'applicazione della direttiva in materia di appalti pubblici (direttiva 93/36) riguardo ad una società austriaca controllata indirettamente dalla municipalità di Vienna (in particolare, il ricorrente era un'impresa fornitrice di cofani). Il soddisfacimento di bisogni di interesse generale pur non industriale o commerciale, unitamente alla personalità giuridica ed al controllo pubblico, costituiscono i tre elementi che definiscono l' "*organismo di diritto pubblico*", così come del resto riconfermati dall'art.1 lett. d del D.Lgs. n. 50/2016.
La Corte innanzitutto sancisce che il concetto di "*bisogno di interesse generale*" è un concetto di rilevanza comunitaria, che si autoimpone ai singoli stati, fornendone la nozione: "*Si deve osservare che la Corte ha già statuito che in genere costituiscono bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi dell'art. 1, lett. b), delle direttive comunitarie relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, quei bisogni che, da un lato, sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato e al cui soddisfacimento, d'altro lato, per motivi connessi all'interesse generale, lo Stato preferisce provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante (v. citate sentenze BFI Holding, punti 50 e 51, e Agorà e Excelsior, punto 37).* ".
È evidente la sostanziale sovrapposizione con la fattispecie di *"servizi di interesse generale",* del resto anch'essa di derivazione comunitaria, così come definiti dall'art. 2 lett. h del D.Lgs. n. 175/2016 " *«servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale".*

La Corte afferma esplicitamente che "*Orbene, non si può contestare che i servizi mortuari e di pompe funebri possono essere considerati come servizi rispondenti effettivamente a un bisogno di interesse generale."*
Viene in particolare esplicitato che l'attività di "*onoranze funebri",* intesa come "*prestazioni di pompe funebri in senso stretto*" *"l'inserzione di necrologi, la collocazione del defunto nella bara o il suo trasporto"* è un'attività che corrisponde a bisogni di interesse generale.
" *Pertanto, è segnatamente necessario respingere l'interpretazione sostenuta dalla convenuta nella causa principale secondo cui, in antitesi alle prestazioni di pompe funebri <nel senso ampio del termine> come l'inserzione di necrologi, la collocazione del defunto nella bara o il suo trasporto, soltanto l'inumazione e la cremazione dei corpi nonché la gestione dei cimiteri e dei colombari - qualificati come prestazioni di pompe funebri <nel senso stretto del termine> - rientrerebbero nella nozione di bisogno di interesse generale. …".*
Come più sopra anticipato, da ultimo, la delibera della Giunta Regionale Emilia-Romagna n. 1689/2019 al punto 2.1. della direttiva relativa all'attività funeraria conferma del resto esplicitamente tale ricostruzione (*" 2.1 La L.R. n. 19/2004 all'art. 13, co. 1, definisce l'attività funebre come un servizio che comprende e assicura in forma congiunta le seguenti prestazioni: disbrigo, su mandato dei familiari, delle pratiche amministrative inerenti il decesso, fornitura di casse mortuarie e di altri articoli funebri in occasione di un funerale e trasporto di salma, di cadavere, di ceneri e di ossa umane con la sola prevista eccezione dello svolgimento – in forma disgiunta – del servizio di trasporto funebre. A parte tale ultimo caso, la normativa regionale, attraverso una presunzione di legge, ha dunque ritenuto che solo chi svolge unitariamente le tre attività possa assicurare un servizio tale da corrispondere alle esigenze degli utenti e sia in grado quindi di esercitare l'attività di*

onoranze funebri e, a tal fine, infatti, ne ha regolamentato i requisiti di idoneità, da ricondursi all'attività complessivamente svolta. Ne consegue operativamente che il Comune può autorizzare, a fronte della presentazione di SCIA, come impresa funebre, solo chi intenda svolgere le tre attività sopra richiamate e ne dimostri il possesso dei correlati requisiti. Altri eventuali soggetti che intendano esercitare solo una delle tre attività non possono essere autorizzati quali imprese funebri e non risultano abilitati a svolgere funerali.").

La Corte richiama gli interessi generali connessi all'ordine pubblico ed all'igiene e sanità pubblica "*Da una parte, infatti, tali attività sono connesse all'ordine pubblico in quanto lo Stato ha un manifesto interesse ad esercitare un rigoroso controllo sul rilascio di certificati quali i certificati di nascita e di decesso. D'altra parte, evidenti motivi di igiene e sanità pubblica possono giustificare il fatto che lo Stato conservi, su tali attività, un'influenza determinante e adotti misure come quelle previste dall'art. 10, n. 1, del WLBG, qualora i funerali non siano stati organizzati entro un determinato termine successivo al rilascio del certificato di decesso. L'esistenza stessa di una tale disposizione rappresenta pertanto effettivamente un indizio del fatto che le attività di cui trattasi possono soddisfare un bisogno di interesse generale."*

In conclusione "*Alla luce delle considerazioni sopra esposte occorre quindi risolvere la seconda parte della prima questione nel senso che i servizi mortuari e di pompe funebri possono rispondere a un bisogno di interesse generale. Il fatto che un ente locale abbia l'obbligo legale di provvedere ai funerali - e, all'occorrenza, di sostenerne i costi -, qualora non siano stati organizzati entro un determinato termine dopo il rilascio del certificato di decesso, rappresenta un indizio dell'esistenza di tale bisogno di interesse generale."* .
E' indubbio che i Comuni abbiano anche in Italia l'obbligo legale di "*provvedere ai funerali*" nel senso che a loro spetti a livello locale di regolamentare l'attività e di intervenire in via obbligatoria in ogni caso di necessità, nel caso unitamente ad altre Autorità (attività su disposizione dell'Autorità Giudiziaria, nei confronti di indigenti ed, in ogni caso, per fare fronte a situazioni che possano apparire lesive dell'ordine pubblico o l'igiene e sanità pubblica).

Si evidenzia inoltre come la Corte ricolleghi l'esistenza di un bisogno di interesse generale anche al rilascio dell'autorizzazione per svolgere l'attività " *Per contro, sia dall'ordinanza di rinvio sia dalle osservazioni sottoposte alla Corte emerge, da un lato, che l'esercizio di tale attività è subordinato al rilascio di una previa autorizzazione, che dipende dall'esistenza di un bisogno nonché dalle disposizioni adottate dai comuni in materia funeraria …".* L'avvocato Generale Alber nel caso specifico sostiene che necessita sotto tale aspetto l'esistenza di una necessità di servizio da verificarsi in sede di rilascio dell'autorizzazione (punto 89 delle Conclusioni). La verifica di tali necessità si traduce sempre, sempre ad avviso dell'Avvocato Generale Alber, in una delimitazione, per motivi di interesse generale, della concorrenza, mantenendo la pubblica amministrazione "*un'influenza sostanziale per ciò che concerne la determinazione del numero di coloro di coloro che operano sul mercato"* (punto 90).
Riguardo al collegamento tra regime autorizzatorio e esigenze di interesse generale, si può citare AGCM (segnalazione del 6.11.2004), relativa alla previsione di un registro regionale delle imprese funerarie e cimiteriali, laddove si sottolinea come il regime autorizzatorio così introdotto risulterebbe incompatibile con la libertà di iniziativa economica, in quanto non vi sono a livello statale disposizioni che "*abbiano valutato l'esistenza di esigenze di interesse generale*", idonee a giustificare la restrizione.
Si evidenzia che in Emilia-Romagna l'attività è soggetta ad autorizzazione da parte dei Comuni, che devono valutare i requisiti posti dall'art. 13 della L.R. n. 19/2004, anche sula base delle direttive disposte dalle Regioni (delibere 156/2003 e 163/2006). A seguito della recente delibera 1689/2019 è stato introdotto il regime della Scia.

Da ultimo, si segnala come nella Relazione al disegno di legge sulla "*Disciplina delle attività funerarie, della cremazione e della conservazione o dispersione delle ceneri"* (A.C. n. 3189 del 22 giugno 2015) coerentemente venga espresso che "*Quella funebre è attività complessa che, oltre ad articolare il proprio intervento in ambito commerciale, si configura come attività di interesse generale*

attinente salute pubblica ed alla pubblica sicurezza, con aspetti preminenti di natura igienico-sanitaria". All'art. 7 si legge *"l'attività funebre costituisce attività di interesse generale attinente alla salute pubblica ed alla pubblica sicurezza, con preminenti aspetti di natura igienico-sanitaria".*

Riprendendo la sentenza Corte Giustizia UE, Sez. V, 27/02/2003, n. 373, pur sotto il diverso aspetto della qualificazione di "*organismo di dritto pubblico"* per l'applicazione della normativa relativa agli appalti comunitari si sostiene che:
"Comunque, anche nell'ipotesi in cui le prestazioni di pompe funebri <nel senso stretto del termine> costituiscano solo una parte relativamente poco rilevante delle attività svolte da un'impresa di pompe funebri, tale circostanza sarebbe irrilevante dal momento che la suddetta impresa continua a occuparsi di bisogni di interesse generale. *In forza di una giurisprudenza costante, infatti, lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dall'importanza relativa, nell'attività dell'organismo medesimo, del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale (v. citate sentenze Mannesmann Anlagenbau Austria e a., punti 25, 26 e 31, nonché BFI Holding, punti 55 e 56). ".*

Sotto tale profilo ("*qualificazione di organismo di diritto pubblico*) appare importante l'ulteriore affermazione che anche in presenza di un mercato concorrenziale, non si possa escludere la presenza di un bisogno di interesse generale del carattere *"non industriale o commerciale"* del bisogno di interesse generale soddisfatto *("L'esistenza di una concorrenza articolata non consente, di per sé, di concludere per la mancanza di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale. Spetta al giudice a quo valutare l'esistenza o meno di tale bisogno tenendo conto di tutti gli elementi di diritto e di fatto pertinenti, quali i fatti che hanno presieduto alla creazione dell'organismo interessato e le condizioni in cui quest'ultimo esercita la sua attività. ").*
La recente sentenza del Consiglio di Stato Sez. V 16.01.2017, n. 108, cita esplicitamente Corte Giustizia UE, sez. V, 27/02/2003, n. 373 confermandone la stessa impostazione "*bisogni non aventi carattere industriale e commerciale"* se si caratterizzano di norma per il fatto di trovare adeguata risposta nell'offerta degli operatori di mercato, è possibile che in alcuni casi detti bisogni possano presentare una qualche rilevanza economica, per cui anche operatori privati possono qualificarsi "organismo di diritto pubblico". *("[la nozione di] bisogno non industriale o commerciale rientra nel diritto comunitario e non può essere modificata discrezionalmente dal legislatore nazionale; e che la nozione di organismo di diritto pubblico deve essere in ogni caso estensivamente intesa, essendo funzionale alla liberalizzazione dei mercati e della concorrenza, concludendo che servizi mortuari o di pompe funebri rispondono a bisogni di interesse generale ma l'eventuale esistenza di una concorrenza articolata consente di concludere per l'insussistenza di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale").*
Non si vuole ne interessa verificare nel caso specifico se A.SE.R. S.r.l. sia "*organismo di diritto pubblico* valutando in particolare se si tratti di soddisfazione di bisogni di interesse non industriale o commerciale. In ogni caso si evidenzia come coerente alla presenza di "*bisogni di interesse generale"* pur di carattere *"commerciale*" ed al conseguente inquadramento nel complesso dell'attività nell'ambito di "*servizi di interesse generale"* sia l'applicazione da parte di A.SE.R. S.r.l. - come si dirà più in seguito, voluta dagli enti locali attraverso Ravenna Holding S.p.a., dato il profilo di interesse pubblicistico connesso alla costituzione ed al mantenimento della loro partecipazione nella società - di una normativa in materia di affidamenti di lavori, servizi e forniture sostanzialmente in via di autolimitazione della normativa pubblicistica pubblica.
In logica linea evolutiva, si pone in ogni caso la problematica dell'applicazione formale della normativa in materia di contratti pubblici, pur in via di autovincolo, in riferimento al necessario inquadramento di A.SE.R. S.r.l. nella fattispecie di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016 ed a quanto per analogia disposto in specifico all'art. 16 ultimo comma del D.Lgs. n. 175/2016 per le società in house. La non configurabilità in house della società e lo svolgimento dell'intera sua attività in regime di concorrenza sul libero mercato, impongono un vincolo alla normativa pubblicistica in materia di contratti riguardo ai principi e non a norme specifiche.

6.4. Il vincolo di scopo: la stretta necessità rispetto all'attività istituzionale dell'ente locale.

Occorre premettere che la decisione finale in merito al mantenimento delle quote di partecipazione in una società pubblica spetta ai Comuni.
In tal senso, si deve ricordare che la Corte dei Conti ha più volte sottolineato che *"Il ruolo centrale dell'amministrazione locale quale interprete primario dei bisogni della collettività locale, riconosciuto anche a livello costituzionale, comporta che spetti al singolo ente, in relazione sia alle specifiche competenze legislative che ai bisogni della collettività, valutare quali siano, in concreto, le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare politiche necessarie per soddisfarle, anche procedendo alla costituzione di una società di capitali ovvero mantenendo una partecipazione azionaria in essere»* (Corte Conti, Sez. Contr. Lombardia, parere n. 36/2009). Nello stesso senso: Corte Conti, Sez. Contr. Trentino–Alto Adige, sede di Trento, parere n. 3/2009).
In particolare, "*la valutazione di stretta necessità, da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l'attività che costituisce l'oggetto sociale (art. 2328 c. 2 n. 3) e l'attività di competenza dell'ente"* (Corte Conti, Sez. Contr. Veneto, parere 5/2009). In sostanza, la Corte dei conti attribuisce agli enti locali di valutare, di volta in volta, se una determinata attività strumentale è o meno strettamente necessaria al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (*"qualsiasi valutazione … è rimessa comunque, è opportuno nuovamente sottolinearlo, in ultima analisi all'ente medesimo»* Corte conti, Sez. contr. Puglia, parere n. 100/2009).
Tale orientamento, consolidato nella giurisprudenza contabile ed amministrativa, è stato confermato in sede di valutazione della portata dell'art. 4 del D. Lgs. n. 175/2016 dalla recentissima Corte dei Conti Sezione Controllo Lombardia 21.12.2016, n., 392 "*Da ultimo, la Sezione, evidenzia che in base al quadro normativo attuale, la decisione finale in ordine alla costituzione di una società di capitali ovvero al mantenimento delle quote di partecipazione, spetta comunque al comune ai sensi dell'art 24 del decreto legislativo 24/2016 che dovrà valutare ogni aspetto, ivi comprese le concrete finalità perseguite dall'ente, la concreta attività che la società dovrà svolgere "in considerazione della caratterizzazione degli enti locali come enti a fini generali" (Cons. Stato, V, 27 settembre 2004, n. 6317)."*

La L.R. 19/2004 ammette esplicitamente la possibilità di gestire con "*impresa pubblica*" l'attività funeraria (art. 1 comma 2 lett. c; art. 13 2° comma; art. 5 ultimo comma).
Ai sensi dell'art. 5 ultimo comma "*I Comuni hanno facoltà di assumere ed organizzare attività e servizi accessori, da svolgere comunque in concorso con altri soggetti imprenditoriali, quali l'attività funebre".*

Sul piano di riscontro fattuale, risultano oggettive motivazioni che portano a non riscontrare ragionevolmente ragioni per modificare l'impegno assunto dagli enti locali riguardo ad A.SE.R. S.r.l..

Riguardo all'esplicita motivazione per cui gli enti locali hanno sempre mantenuto la partecipazione, si cita per tutte - dato l'analogo contenuto dei vari provvedimenti assunti degli enti locali, che si sono succeduti nel tempo - quanto già indicato nella deliberazione del Consiglio Comunale di Ravenna n. 132 PG 76255 del 20.07.2009 "*… la gestione delle onoranze funebri, come quella dei cimiteri, sebbene riconducibili a normative diverse in relazione all'intervento dell'ente locale, coinvolgono il sentimento collettivo della "pietas" verso i defunti, che ogni società civile ha nel tempo sviluppato in quanto primario; l'ente locale per dare risposta ai bisogni della collettività, può intervenire nel settore delle onoranze funebri, non per garantire i servizi che, diversamente, l'imprenditore privato sia in grado di effettuare, ma per un effetto mirato sulle dinamiche economiche dei prezzi, fungendo da catalizzatore per mitigarne l'innalzamento e sopperendo quindi all'impossibilità di prevedere in via normativa "tariffe sociali contingentate" per i meno abbienti, ed in ogni caso per evitare forme di discutibile speculazione che inevitabilmente influenzerebbero l'intero mercato; la scelta di svolgere tale attività è conseguente alla valutazione sulle caratteristiche di oggettiva rilevanza ed interesse sociale, poiché l'ente locale interviene per offrire un servizio al pubblico al fine di evitare politiche dirette o indotte di riduzione dei prezzi.".*

In alcune città in cui non è presente una società comunale che gestisce attività funeraria sono stati introdotti negli ultimi anni accordi su base esclusivamente "*volontaria*" tra imprese "*private*" esercenti l'attività funebre, promossi dagli enti locali.
Si tratta di accordi che scontano evidenti criticità, essendo su base esclusivamente volontaria, non rappresentando il più delle volte la totalità delle imprese nelle varie aree interessati e - soprattutto - apparendo in ogni caso di difficile pratico controllo la loro specifica attuazione, anche per le evidenti criticità del settore (in cui è nota la forte incidenza di fenomeni di evasione).
Costituiscono invece valido riferimento per verificare in concreto l'effetto di "*calmieramento*" delle tariffe applicate ad A.SE.R. S.r.l.
Particolarmente importante appare il costo del servizio nella convenzione (con il contenuto specifico precisato nella stessa) approvato da ultimo nel 2019 dal Comune S. Agata sul Santerno (per l'evidente contiguità di territorio): €. 1.700,00 per inumazione; €. 2,400,00 (precedente convenzione: €. 1.800,00) per tumulazione; €. 1.900,00 (precedente convenzione €. 1.700,00) per cremazione.
Analoga convenzione era stata disposta, con identiche tariffe rispetto al Comune di S, Agata sul Santerno, nel territorio provinciale dal Comune di Conselice.

Nonostante A.SE.R. S.r.l. applichi tariffe calmierate in linea a quelle che risultano applicate da imprese "*private*" nell'ambito delle convezioni sopra evidenziate, A.SE.R. S.r.l. riesce ad ottenere significativi risultati di bilancio, nonché in termini di economicità, efficacia ed efficienza, nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di gestione del personale ed operando nell'ambito di una rigorosa cornice "*pubblicistica*" assunta - per quanto si dirà - anche in via di autolimitazione.
Si consideri inoltre che:

a) A.SE.R. S.r.l. assume fra l'altro, senza oneri per gli enti locali, i servizi per gli indigenti (del valore di circa €. 20.000,00 annui);
b) rileva altresì, come evidente differenziale rispetto agli operatori mercato, la destinazione di risorse ad iniziative di carattere sociale, sulla base di convenzioni con Asp in corso da diversi anni (con destinazione dell' 1% del fatturato societario).

Nell'attuale situazione del mercato locale, A.SE.R. S.r.l. detiene una quota pari a circa il 30% nel territorio di Ravenna e il 30% e nel territorio di Faenza.
Sono presenti un numero ridotto di imprese autorizzate che operano stabilmente in suddetti territori.
La rilevante quota di mercato di A.SE.R. S.r.l., ove venisse dismessa, verrebbe presumibilmente "*spartita*" da un numero comunque non rilevante di imprese e soprattutto nel frattempo verrebbe contestualmente meno l'azione di calmieramento delle tariffe adottata da A.SE.R. S.r.l.
Ipotesi di adottare in alternativa convenzioni del tipo di quello applicato in alcune città, appaiono - sulla base dell'esperienza dell'attuazione di tali accordi - realisticamente non praticabili date le evidenti criticità, considerato il loro carattere "*volontario*", difficilmente esaustivo di tutte le imprese operanti sul territorio ed in ogni caso soprattutto di difficile controllo (dovendo necessariamente considerare in via generale il livello di evasione strutturale presente nel settore).

In ogni caso, è ampiamente ipotizzabile che una alienazione di A.SE.R. S.r.l. incontrerebbe non poche difficoltà, non sussistendo presumibilmente un concreto interesse per un possibile acquirente del settore a sostenere un esborso economico per un'attività soggetta comunque ad autorizzazione e contendibile sul mercato (potendo quindi più facilmente acquisire quote di mercato - da spartirsi tra l'altro in un numero ristretto di operatori - abbandonate da A.SE.R. S.r.l.).

Per il complesso delle condizioni tutte sopra delineate, l'alienazione di A.SE.R. S.r.l. si presenta sotto ogni aspetto come opzione caratterizzata da un'alta probabilità di insuccesso, con conseguente danno per la società e per gli enti locali, oltre ad un serio rischio di squilibrare il mercato con conseguente danno degli utenti.

Non apparirebbe del resto praticabile la costituzione di una società mista, in quanto modificherebbe la natura dell'attività, non potendo ragionevolmente ipotizzarsi una funzione di "*calmieramento*" almeno del livello di quella attuata oggi dalla società.

In attuazione delle finalità "*pubblicistiche*" delle attività di A.SE.R. S.r.l. che gli enti locali hanno inteso fissare in stretta attuazione della loro attività istituzionale, è peraltro conseguita la scelta volontaria fatta da tempo da parte degli stessi enti locali di adottare procedure "*pubblicistiche*", a prescindere dagli stessi obblighi normativi.

A.SE.R. S.r.l. opera sul libero mercato e non appare strettamente assoggettata alla normativa in materia di contratti pubblici. A.SE.R. S.r.l. si è tuttavia dotata di un regolamento contratti che ricalca in via di autolimitazione la normativa sui contratti pubblici, in linea con il modello adottato dalla capogruppo Ravenna Holding S.p.a. per le società del gruppo (che adottano invece pienamente la normativa pubblicistica).
"*A.SE.R. intende comunque garantire, nello svolgimento dell'attività e nel perseguimento delle finalità sociali, la trasparenza delle decisioni e delle scelte, nel rispetto dei principi di concorrenza, selezione comparativa ed economicità. Il rispetto dei principi del buon andamento e di economicità è da considerarsi presupposto essenziale per una corretta gestione della Società"* (art.1).
"Per gli affidamenti a terzi previsti nel presente articolo, A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. applicherà le procedure di seguito precisate, osservando 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. Le azioni e le procedure che verranno adottate devono rispondere a criteri di salvaguardia degli interessi societari e della sua integrità patrimoniale e, di conseguenza, del perseguimento di fini di interesse pubblico. L'eventuale richiamo a specifiche norme applicabili in materia contrattualistica ha valenza limitata a quanto espresso da A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. nei bandi o richieste di offerta ed in ogni caso unicamente in via di "autolimitazione" (art. 3.1.).
Si tratta di una regolamentazione caratterizzata del resto da procedure più rigorose rispetto a quanto previsto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016, in particolare per la fascia d'importo inferiore ad €. 40.000,00 + Iva (normando in via generale la necessità di interpelli, secondo una disciplina dettagliate per sottofasce d'importo).
Particolarmente significativo è inoltre risultato nel 2014 (ripetuta nel 2018 con risultanze analoghe) l'esperimento di una procedura aperta per la fornitura di cofani, con pubblicazione di bando di gara e con massima trasparenza procedurale (sedute pubbliche della Commissione), con scelta del criterio di valutazione dell'offerta economicamente più conveniente (che ha portato ad un'attenta valutazione della qualità dei prodotti), del tutto simile in via di autolimitazione alle previsione del Codice dei Contratti pubblici (realizzata secondo gli indirizzi di Ravenna Holding S.p.a. ed attuata dal service della società capogruppo).
Si riporta al riguardo il commento del positivo esito della procedura riportato nel Bilancio 2015, che viene significativamente valutata in rapporto diretto con il calmieramento della tariffa dei servizi praticati (si rammenta che la fornitura dei cofani è del resto una delle tre attività - quella di valore economico più rilevante - che devono ricorrere "*congiuntamente*" per la definizione di "*attività funebre*" ai sensi dell'art. 13 della L. R. Emilia-Romagna, n. 19/2004):
"Si evidenzia poi, quale sostegno indiretto alla ottimizzazione della politica tariffaria, l'indizione di un bando di gara a fine 2014 per la fornitura dei cofani, a cui hanno partecipato 3 ditte costruttrici e che era impostato sul criterio di scelta basato sul migliore rapporto qualità/prezzo, che ha consentito di realizzare un risparmio sostanziale sui costi di acquisizione del nostro prodotto principale nel corso dell'esercizio 2015.
Appare altresì di rilievo l'adozione di Albi (fornitori/appaltatori, servizi tecnici, servizi legali) gestiti dalla capogruppo Ravenna Holding S.p.a. per tutte le società del gruppo (e quindi anche per A.SE.R. S.r.l.), ad accesso pubblico continuativo, che risulta perfettamente in linea con quanto disposto al riguardo da ANAC nelle Linee Guida *"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"* (delibera ANAC 26 ottobre 2016, n. 1907).
Riguardo alle consulenze A.SE.R. S.r.l. opera in linea con il modello adottato dalla capogruppo per le società del gruppo, provvedendo ad ottemperare gli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 15 bis della D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

L'art. 31 dello Statuto, modificato nel 2018, prevede di conseguenza esplicitamente che *"La Società agisce nel rispetto delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di contratti pubblici, in via di autolimitazione ed in quanto compatibili".*

La società attua le disposizioni di cui la normativa in materia di trasparenza (D.Lgs. n. 33/2013) e anticorruzione (L. n. 190/2012 e s.m.i.), avendo adottato il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, con RPCT nominato e regolarmente comunicato ad ANAC,
L'art. 29 dello Statuto modificato nel 2018 ha per oggetto *"Prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza"* e sancisce statutariamente per la società la necessità di adempiere gli obblighi normativamente previsti in materia di prevenzione della corruzione di tutela della trasparenza e di inconferibilità ed incompatibilità. La norma prevede la nomina di un RPCT. L'ultimo comma obbliga all'adozione del sistema 231 ed a stabilire flussi informativo e di coordinamento tra RPCT ed O.d.V.

In materia di personale, A.SE.R. S.r.l. ha adottato un regolamento assunzioni, pienamente in linea con quanto disposto dal sopravvenuto art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016. La società è sottoposta agli indirizzi di contenimento della spesa adottati dagli enti ai sensi dell'art. 19 5° comma del medesimo Decreto Legislativo (in precedenza dall'art. 18 2bis della L. n. 133/20018 e s.m.i.).
L'art. 30 dello Statuto, modificato nel 2018, ha stabilito a livello statutario l'obbligo di dotarsi del Regolamento ai sensi dell'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016.

Nel sito internet aziendale (www.A.SE.R.-romagna.it) ed in quello della capogruppo Ravenna Holding S.p.a. (www.ravennaholdingspa.it) al link "*A.SE.R.*" sono pubblicate nella Sezione "*Amministrazione Trasparente*" le informazioni previste dalla normativa vigente, in attuazione della determina ANAC n. 5/2015 ("*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*").

Si ribadisce che tali indirizzi costituiscono precisa scelta strategica degli enti locali attraverso Ravenna Holding S.p.a. atta a delineare sotto ogni aspetto una caratterizzazione pienamente "*pubblicistica*" del complesso dell'attività di A.SE.R. S.r.l., conseguente alla sua stretta necessità per le attività istituzionali degli enti locali.
Al fine di consentire l' attuazione di tali indirizzi, nell'ambito dell' attività di indirizzo e coordinamento della capogruppo Ravenna Holding S.p.a. viene fornito un "*service*" multidisciplinare alle società del gruppo (tra cui A.SE.R. S.r.l) relativo alle attività rilevanti (con particolare attenzione alla caratterizzazione "*pubblicistica "* delle stesse), nell'ambito di un progetto attivato da alcuni anni (che può considerarsi ora a regime) atto a fornire unicità di indirizzi attuativi ed un supporto operativo medio - alto alle società del gruppo.

In conclusione, la presenza di A.SE.R. S.r.l., in tale complessivo contesto rappresenta scelta non solo *"strettamente essenziale oggettivamente indispensabile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali degli enti locali,"* ma oggettivamente a tal fine indispensabile ed infungibile rispetto a qualsiasi altra opzione.

6.5. Il vincolo di attività: servizio di interesse generale.

Il trasporto funebre, attività tipica ricompresa nell'attività funeraria dall'art. 13 1° comma della L. R. 19/2004, è ritenuta pacificamente dalla giurisprudenza "*servizio pubblica a rilevanza economica":* si tratta di une delle tre attività che devono essere effettuata "*in forma congiunta*" per potere definire normativamente trattarsi di attività "*funebre".*
Le altre due attività (*disbrigo, su mandato dei familiari, delle pratiche amministrative inerenti il decesso; fornitura di casse mortuarie e di altri articoli funebri in occasione di un funerale)* appaiono, al di là della loro rilevanza economica, funzionalmente necessarie ed inscindibilmente connesse (anche per disposizione normativa) all'attività di trasporto, dovendo essere finalizzate all'evento "*funerale*" e quindi di norma ad un'attività di trasporto.

Riprova ne sia che il "*servizio di trasporto*" ha una sua rilevanza autonoma nell'ambito della legislazione dei servizi funerari: l'art. 13 comma 3° lett. c) prevede infatti esplicitamente che" *le imprese che intendono svolgere servizio di trasporto funebre* ***in modo disgiunto*** *dall'attività di onoranza funebre siano dotate di apposita autorizzazione rilasciata dal Comune e si uniformino, per le caratteristiche dei mezzi da utilizzare, delle rimesse e del personale,* ***a quanto previsto per l'esercente l'attività funebre****."*
Si esercita l' "*attività funebre"* ricorrendo congiuntamente i tre elementi previsti all'art. 13 1° comma: l'elemento essenziale della fattispecie (un funerale presuppone di norma un'attività di trasporto) resta in ogni caso l'attività di trasporto (che come detto potrebbe avere di per sé rilevanza autonoma), per cui le altre due attività (sussumibili nella generica nozione di "*onoranze funebri*") previste dall'art. 13 1° comma (non avendo autonoma rilevanza nella normativa) potrebbero ritenersi "*accessorie*".
La delibera Regionale Emilia-Romagna 13.02.2006, n. 163 (modificativa della precedente delibera 07.02.2004, n. n.156) *"Direttiva della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. a) della legge regionale 29 luglio 2004, n. 19 (Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria)."* conferma esplicitamente tale ricostruzione:
"*In ogni caso, la legge appare ben chiara all'articolo 13 nell'individuare e definire il servizio di attività funebre quale l'organizzazione e lo svolgimento congiunto ed inscindibile di tre attività, ovvero il disbrigo delle pratiche amministrative inerenti il decesso, la fornitura di articoli funebri in occasione del funerale ed il trasporto della salma o di altri resti mortali, con la sola prevista eccezione dello svolgimento – in forma disgiunta - del servizio di trasporto funebre.*
A parte tale ultimo caso, la normativa regionale, attraverso una presunzione di legge, ha dunque ritenuto che solo chi svolge unitariamente le tre attività possa assicurare un servizio tale da corrispondere alle esigenze degli utenti e sia in grado quindi di esercitare l'attività di onoranze funebri ed a tal fine, infatti, ne ha regolamentato, anche per mezzo della deliberazione attuativa, i requisiti di idoneità, da ricondursi all'attività complessivamente svolta.
Ne consegue operativamente che il Comune potrà autorizzare come impresa funebre solo chi intende svolgere le tre attività sopra richiamate e ne dimostra il possesso dei correlati requisiti. Altri eventuali soggetti che intendano esercitare solo una delle tre attività invece non potranno essere autorizzati quali imprese funebri e non risulteranno abilitati a svolgere funerali.".
Esplicita conferma, come più sopra esplicitato, si rinviene al punto 2.1. della direttiva sui servizi funebri approvata con la recente delibera della Giunta Regionale n. 1689/2019.

Occorre peraltro evidenziare che il disbrigo di "*pratiche amministrative inerenti al decesso*" per conto dei familiari, appare modalità di adempimento obbligatorio finalizzato all'interesse pubblico generale connesso allo svolgimento dei servizi funerari in senso ampio (in primis, quello alla salute, ma anche all'ordine pubblico).
Nell'ambito del medesimo interesse pubblico generale, può peraltro collocarsi anche l'altro elemento (quello della fornitura di casse mortuarie e di altri articoli funebri) prevedendo la norma una fornitura tipizzata "*in occasione di un funerale*" e quindi finalizzata esclusivamente all'interesse generale sotteso al complesso delle attività in materia funeraria (come più sopra evidenziata, data la rilevanza economica dell'acquisizione dei cofani, appare del tutto coerente gestire la fornitura con procedura aperta in via di autolimitazione in uno schema "*pubblicistico*", al fine di assicurare gli stessi presupposti dell'azione di calmieramento tariffario ed il livello qualitativo della prestazione).
In sostanza, l'attività funeraria così come definita nel complesso dei tre elementi presupposti dall'art. 13 1° comma della L. R. n. 19/2014, sussistendo come attività tipizzata nella presenza "*congiunta*" dei tre elementi, dovendo prevalere la connotazione di "*servizio pubblico*" dell'elemento indefettibile - per quanto detto più sopra - del trasporto, appare connotarsi nel suo complesso come attività di servizio pubblico a rilevanza economica, in quanto anche gli altri due elementi, riguardano entrambi attività che non possono avere rilevanza autonoma al di fuori dell'attività funeraria ed appaiono pertanto connotati dal medesimo interesse pubblicistico caratterizzante l'esplicazione del complesso delle attività in materia funeraria (o comunque non possono considerarsi ragionevolmente ad esso estranei).
In quanto attività necessariamente congiunte, nel loro complesso contribuiscono pertanto inscindibilmente all'equilibrio della gestione societaria, consentendo l'esercizio della finalità di

calmieramento imposta dagli enti locali ed assicurando lo svolgimento anche delle attività obbligatorie ed istituzionali degli entri locali (ad es. servizi per gli indigenti), che richiederebbero risorse diversamente da individuare nei bilanci degli enti locali.

Tale ricostruzione appare del tutto coerente con l'orientamento della Corte di Giustizia UE che l'attività funebre nel suo complesso (comprensiva anche delle "onoranze funebri" e non solo del trasporto) rientri nella nozione di "*bisogni di interesse generale*". (Corte Giustizia UE, Sez. V, 27/02/2003, n. 373), in un quadro europeo (in particolare, in Belgio, Francia, Spagna e Germania) è comune il riconoscimento della funzione pubblica delle attività funerarie (ed a cui sia appare comunque orientata in tal senso la stessa riforma della normativa di settore nazionale).
Come detto, la Corte sancisce che il concetto di "*bisogno di interesse generale*" è un concetto di rilevanza comunitaria, che si autoimpone ai singoli stati, fornendone la nozione: "*Si deve osservare che la Corte ha già statuito che in genere costituiscono bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi dell'art. 1, lett. b), delle direttive comunitarie relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, quei bisogni che, da un lato, sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato e al cui soddisfacimento, d'altro lato, per motivi connessi all'interesse generale, lo Stato preferisce provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante (v. citate sentenze BFI Holding, punti 50 e 51, e Agorà e Excelsior, punto 37).* ".
È evidente la sostanziale sovrapposizione con la fattispecie di *"servizi di interesse generale",* del resto anch'essa di derivazione comunitaria, così come definiti dall'art. 2 lett. h del D.Lgs. n. 175/2016 " *«servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale".*

La sopracitata delibera Regionale Emilia-Romagna 13.02.2006, n. 163 appare del resto evidenziare, in riferimento all'attività funebre ed in specifico alle funzioni amministrative dei Comuni, trattarsi di "*modalità e gli ambiti di svolgimento dei* ***servizi pubblici*** *… assoggettando gli operatori pubblici e privati a requisiti coerenti con la finalità di tutelare la dignità ed i diritti dei cittadini." ("La legge regionale 19/2004, modificata di recente per effetto dell'articolo 29 della l.r. 27 luglio 2005, n. 14 (in B.U.R. 27 luglio 2005, n. 103), è stata attuata, tra gli altri, dal provvedimento della Giunta regionale 7 febbraio 2005, n. 156 (pubblicato sul B.U.R. del 2 marzo 2005, n. 40) volto ad individuare le modalità generali ed i requisiti per l'autorizzazione, spettante ai Comuni, all'esercizio dell'attività funebre da parte di imprese pubbliche e private. Sia la legge regionale, che la deliberazione di essa attuativa, contengono previsioni particolarmente innovative rispetto al quadro normativo statale sino ad ora vigente, prevedendo l'esercizio di nuove funzioni amministrative in capo ai Comuni, individuando le modalità e gli ambiti di svolgimento dei* ***servizi pubblici*** *ed assoggettando gli operatori pubblici e privati a requisiti coerenti con la finalità di tutelare la dignità ed i diritti dei cittadini.")*

La categoria di "*servizi pubblici di rilevanza economica*" coincide, secondo la nozione tradizionale, con quella di "*servizi di interesse economico generale*"(SIEG) e si sostanzia in un'attività economica in forma di impresa, pubblica o privata, volta ad offrire prestazioni necessarie (dirette cioè a realizzare anche "*fini sociali*") su un determinato mercato nei confronti di un'utenza indifferenziata generalità di soggetti, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di Giustizia UE 18.06.1998, C-35/96; Id. 21.09.2999, C-67/96: Id. 10.01.2006, C-222/04. Corte Costituzionale n. 271/20014; Id. n. 325/2010)

In conclusione, riguardo al c.d. "*vincolo di attività"* appare quindi richiamabile l'inquadramento del servizio almeno tra i *"servizi di interesse generale",* nel caso " *a carattere economico*" (art. 4 2° comma lett. a, secondo la nozione prevista all'art. 2 lett. h del D.Lgs. n. 175/2016).

Le considerazioni sopraesposte riguardo al riscontro dei vincoli di c. d. *"scopo"* ed *"attività"* sono state presentate dagli enti locali alla Corte dei Conti in sede di valutazione di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, senza rilievi da parte della Corte dei Conti stessa.

7. MAPPATURA DEI PROCESSI

Come sottolineato in premessa, in ragione della natura e dell'attività svolta, si ritiene che i delitti di cui al Titolo II del Libro II del Codice Penale e segnatamente tutti quelli previsti e puniti come reati propri dal legislatore siano concretamente configurabili in relazione ad A.SE.R. S.r.l. unicamente riguardo all'attività di servizio pubblico materialmente svolta (esplicitamente per il trasporto) o per le connessioni con le attività di pubbliche autorità o di affidatari di servizi pubblici (ad es. camere mortuarie).

Rilevano in ogni caso i possibili e potenziali comportamenti di *mala-gestio* e/o *maladministration*, ovvero tutte quelle situazioni in cui, a prescindere da eventuali profili penali, un interesse personale determina una significativa deviazione della corretta amministrazione e gestione delle attività societarie rispetto ai fini istituzionali della medesima.

Inoltre, come ricordato, A.Se.R. S.r.l. ha già adottato un Modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 al quale far riferimento anche ai fini della prevenzione di reati o comportamenti rilevanti di tipo corruttivo, per quanto attiene il lato attivo.

A ciò si aggiunga che la Società, operando in regime di libero mercato, non si configura come stazione ed è unicamente tenuta, in materia di selezione del personale, all'adozione ed applicazione del regolamento previsto all'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016. Ne consegue pertanto che le procedure disciplinate con regolamento da A.Se.R. S.r.l. in materia di selezione del personale e in materia di contratti sono state adottate *in via di autolimitazione*.

In questa logica e tenendo in debita considerazione la Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, per quanto compatibile, alla luce del contesto interno ed esterno sopra delineato A.SE.R. S.r.l. procede alla mappatura delle principali attività aziendali.

7.1. AREA: AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

7.1.1. Premessa

L'art. 31 dello Statuto della società, così come modificato nel 2018, stabilisce che *"La Società agisce nel rispetto delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di aggiudicazione di contratti pubblici, in via di autolimitazione e in quanto compatibili."*

L'art. 1 del Regolamento di Incarichi e Contratti della società prevede che: *"A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. è una società, totalitariamente controllata da Ravenna Holding S.p.A., che svolge attività di impresa funebre in regime di libero mercato secondo quanto previsto dalla l.reg. n. 19/2004 (artt. 13). …* Al di là di quanto disposto dallo Statuto societario in merito al perseguimento di finalità di rilevanza e di interesse sociale, anche sulla base degli indirizzi degli Enti locali, *la società svolge pertanto libera attività d'impresa esplicata in posizione concorrenziale nel mercato, perseguendo lo scopo di lucro, e non è riconducibile alla tipologia di stazione appaltante ai sensi del vigente Codice dei Contratti Pubblici."*

A sua volta l'art. 2.1. del medesimo Regolamento precisa che :

"La scelta dei contraenti per forniture, servizi, lavori a soggetti terzi - oltre al rispetto della vigente normativa (legislativa e regolamentare) comunitaria, nazionale, regionale - dovrà tenere conto di quanto previsto dal presente Regolamento.

Per l'attività contrattuale posta in essere da A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. in quanto operatore economico privato, la Società opererà sul mercato al pari di ogni altro operatore senza alcuna discriminazione o limitazione.

Per gli affidamenti a terzi previsti nel presente articolo, A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. applicherà le procedure di seguito precisate, osservando principi di concorrenzialità, di trasparenza, 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.

Le azioni e le procedure che verranno adottate devono rispondere a criteri di salvaguardia degli interessi societari e della sua integrità patrimoniale e, di conseguenza, del perseguimento di fini di interesse pubblico.

L'eventuale richiamo a specifiche norme applicabili in materia contrattualistica ha valenza limitata a quanto espresso da A.SE.R. Azienda Servizi Romagna 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' art. 1, comma 3, terzo periodo, del D.Lgs. n. 50/2016 prevede 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*".
La disposizione ora riportata dispone un rinvio, per le società da essa contemplate, alla "*disciplina prevista dai Testi unici sui servizi pubblici locali di interesse economico generale e in materia di società a partecipazione pubblica*", e cioè ad altre fonti.
La prima di queste fonti (e cioè il t.u. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale) non ha ancora visto la luce, la seconda, ossia il già citato D.Lgs. n. 175/2016, prevede l'applicazione del nuovo c.c.p. solo per gli appalti di peculiari tipologie di società a partecipazione pubblica, tra cui le società *in house* assoggettate al D.Lgs. n. 50 /2016 (Codice dei Contratti Pubblici) ai sensi dell'art. 16, comma 7 del d.lgs. n. 175/2016.

Il presupposto di applicazione tuttavia è quello indicato al sopracitato art. 1 comma 3 terzo periodo del D.Lgs. n. 50/2016: deve trattarsi di "*realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza".* Nel caso di specie tutta l'attività di A.SE.R. S.r.l. è svolta sul libero mercato e quindi è al di fuori del Codice dei Contratti (art. 16 ultimo comma del D.Lgs. n. 175/2016).

Ne consegue che pur limitandosi in via di autoregolamentazione la natura dell'attività della società interamente sul libero mercato comporta la non iscrizione della società all' Anagrafe delle stazioni appaltanti di ANAC.

Ravenna Holding S.p.a. a partire dal 2016, tenuto anche conto della contingente entrata in vigore del nuovo Codice Appalti, approvato con D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, nell'ambito delle proprie attività di controllo, coordinamento e direzione, ha inteso estendere la normativa pubblicistica in materia di contratti a tutte le società del gruppo ristretto, previa adeguata valutazione delle caratteristiche e della natura delle singole società mediante acquisizione di pareri interni ed esterni. Quanto sopra con la precisa finalità di garantire una gestione unitaria e uniforme delle attività contrattuali, anche in un'ottica di maggiore trasparenza e concorrenzialità.
Ne consegue che, attualmente, tutte le società del Gruppo applicano, direttamente ovvero in via autolimitazione e in quanto compatibili, i principi e le procedure di cui al D.Lgs. n. 50/2016, anche mediante l'adozione di regolamenti aziendali tra loro omogenei.
Nel caso di A.SE.R. S.r.l., l'applicazione di principi o disposizioni relative alla contrattualistica pubblica avviene per mera autoregolamentazione "*osservando 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"*

I regolamenti, in specie, riducono, in via di ulteriore autovincolo, le soglie di affidamento *"diretto"* individuate dalla normativa pubblicistica e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, istituzionalizzando in ogni caso gli interpelli, anche in forma semplificata, e ammettendo il ricorso all'affidamento diretto solo per importi di minima rilevanza (il Regolamento della società prevede l'affidamento diretto per importi inferiori a euro 10.000,00 - art. 2.3.2. lett. a).

Corollario di tale impostazione è l'individuazione di *"categorie merceologiche"* e di potenziali fornitori in esse preindividuati 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 è l'Albo fornitori/appaltatori costituito a livello di gruppo societario.
L' Albo (art. 23.3.1. del Regolamento) permette di dare omogeneità e certezza operativa ai processi di scelta dei contraenti per tutte le società del gruppo (in tal modo, infatti, la capogruppo predetermina e circoscrive gli elenchi dei potenziali fornitori/appaltatori interpellabili, in esplicazione delle singole capacità negoziali).
A completamento, nel 2018 sono stati centralizzati dalla Holding altri due Albi di gruppo, quello per le prestazioni di servizi tecnici e quello per l'affidamento di servizi legali, entrambi per contratti fino alla soglia di applicazione della normativa pubblicistica sull'affidamento diretto.

In ragione delle caratteristiche societarie, Ravenna Holding S.p.a. può svolgere inoltre funzioni di centrale di committenza per le società del Gruppo. Tale qualificazione comporta una duplice possibilità per la Società, ossia quella di agire quale titolare del rapporto contrattuale e, pertanto, in nome e per conto delle singole società del Gruppo oppure di fornire attività di supporto agli acquisiti delle singole aziende, le quali rimangono le uniche titolari del rapporto contrattuale. Tale ultimo schema, attualmente adottato, viene declinato nell'ambito dei rapporti di service stipulati tra la Holding e tutte le società controllate, fornendo una prestazione di livello medio-alto e garantendo l'uniformità delle procedure di affidamento.

Di particolare importanza - come sopra anticipato - nell'ambito delle politiche contrattuali societarie, è l'istituzione e gestione, a regime dal 01/01/2016 a seguito di un precedente periodo sperimentale,

di un Albo fornitori quale modalità ordinaria di selezione del contraente per la fornitura di beni, servizi e lavori per importi inferiori alle soglie comunitarie. Ravenna Holding gestisce l'Albo per sé e le sue controllate, ivi comprese quelle che applicano la normativa in materia di contratti pubblici in via di autolimitazione, al fine di assicurare il necessario supporto atto a garantire l'omogeneità delle procedure.
L'Albo è strutturato in elenchi di imprese, classificate per categorie merceologiche, a cui le singole società accedono secondo criteri di rotazione, in conformità a quanto disciplinato dai relativi regolamenti aziendali.
Ferma l'attività contrattuale di natura *"privatistica"* della società, le disposizioni in materia di *"rotazione"* sono disposte unicamente in via di autolimitazione e pertanto, un'eventuale violazione delle disposizioni sopra riportate potrà avere unicamente rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare interna alla società, non potendo avere alcun effetto esterno in rapporto a pretese di terzi in termini di annullamento delle procedure o di altro tipo. Ogni eventuale decisione in merito alle procedure adottate resta in ogni caso di esclusiva competenza e discrezionalità di A.SE.R. S.r.l.

Sono stati adottati da febbraio 2018 anche un Albo dei prestatori di servizi legali per l'affidamento di prestazione di servizi legali e un Albo di prestatori di servizi professionali e tecnici per importi inferiori alle soglie di applicazione della normativa pubblicistica sull'affidamento diretto. Gli albi sono istituiti e gestiti dalla capogruppo, anche a favore delle società controllate sulla base di specifici disciplinari, tenendo conto della riconducibilità dei servizi di cui sopra agli appalti di servizi.

I tre Albi sopra citati rappresentano uno strumento attraverso cui vengono applicate regole certe di accesso e vengono precostituiti elenchi di fornitori (in senso ampio: dagli appaltatori ai professionisti in materie giuridiche, economiche e tecniche) in relazione all'affidamenti di contratti sotto-soglia comunitaria. Gli elenchi operano una separazione di funzioni tra istituzione/gestione ed esplicazione delle capacità negoziali: le prime sono svolte alla capogruppo, le seconde alle singole società operative, secondo una logica di maggior trasparenza e condivisione.

Da dicembre 2022 i tre albi (per Ravenna Holding e le società del gruppo ristretto) sono attivi esclusivamente in via informatica, prevedendo una prima fase transitoria fino al 31.3.2023 di sovrapposizione con i vecchi albi. Gli albi sono stati associati anche ad una piattaforma elettronica per la gestione integrale delle procedure di affidamento, che verrà progressivamente ampliata, fino ad andare a regime presumibilmente entro la prima parte del 2023.

La società, è sottoposta all'attività di direzione e coordinamento da parte della società Ravenna Holding, 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 Il rispetto dei principi del buon andamento e di economicità è da considerarsi presupposto essenziale per una corretta gestione della Società.
A.SE.R. S.r.l. si avvarrà per la gestione delle procedure e per ogni aspetto attinente alla propria attività contrattuale del supporto dello specifico "service" prestato da Ravenna Holding S.p.A.
Di particolare rilievo appare la decisione di Ravenna Holding S.p.A. di volere riformare nel 2022 l'accesso continuativo all'Albo esclusivamente in via informatica, con il supporto di un sistema di gestione che consenta anche di valutare la capacità morale, economica, tecnica attribuendo in tempo reale un punteggio automatico in applicazione di specifici criteri prestabiliti. Sarà quindi possibile graduare i fornitori all'interno delle categorie merceologiche in rapporto al livello di complessità degli affidamenti. Nel contempo sarà nettamente migliorata la gestione complessiva dell'Albo in tutte le sue fasi, semplificando e snellendo le procedure interne di gestione (eliminando tutte le fasi di protocollazione, dalla presa in carico delle domande su supporto cartaceo) e al contempo garantendo una visibilità immediata dei dati alle società del gruppo (ad es. i fornitori potranno aggiornare direttamente sul portale tutte le variazioni dei dati in precedenza comunicati, che saranno immediatamente visibili alle varie società interessate).

Operando in ambito privatistico, in ambito contrattuale ed a prescindere che si possano applicare principi e specifiche disposizioni pubblicistiche in via di autoregolamentazione, non si individuano fattispecie di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio e pertanto le fattispecie dei reati nei confronti della Pubblica Amministrazione previsti dalla normativa vigente.

Si fa riferimento specifico all'applicazione della normativa contrattuale privatistica ed alla competenza del Giudice Ordinario.

7.1.2 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 ANAC n. 12/2015, ogni fase viene ulteriormente ripartita nelle seguenti sottofasi:

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

La determina ANAC n. 12/2015 viene richiamata unicamente come riferimento, dovendo necessariamente accordare tale regolamentazione con il regime della società non soggetta alla normativa sui contratti pubblici. Si rinviene in ogni caso utile riferirsi al contenuto della determina relativo ad un ambito pubblicistico, tenendo conto della sua applicabilità in termini di compatibilità.

7.1.*2.1. Programmazione*

7.1.2.1.1. 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.
A prescindere da tale premessa, deve tenersi necessariamente conto che il valore unitario degli affidamenti disposti dalla società appare oggettivamente limitato, in modo preponderante in valore inferiore (anche significativamente) alle stesse soglie di applicazione della normativa pubblicistica, risultando eccezionali quelli di importo superiore (particolarmente rilevante appare la fornitura dei cofani).
Entro la data del 30.04.2022 si procederà ad un censimento complessivo di tutti gli affidamenti, al fine di valutare le eventuali possibilità di accorpamento anche con riferimento a quelli a prestazioni ripetute e continuative assegnabili con durata pluriennale.

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 dal Consiglio di Amministrazione 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.

A seguito dell'approvazione del Budget annuale e pluriennale da parte dell'Assemblea dei Soci, potranno essere adottati e pubblicati il programma biennale degli acquisiti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, pur non trovando applicazione quanto disposto dall'art. 21 del D.Lgs. 50/2016 e non potendo utilizzare la piattaforma del Sitar regionale. La pubblicazione sul sito aziendale potrà essere effettuata per quanto compatibile.

7.1.2.1.2. 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.
(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).*

7.1.2.1.3. Anomalie significative

Il ritardo o la parziale approvazione degli strumenti di programmazione (non essendo ipotizzabile, data la natura ed vincoli della società la mancata adozione in toto degli strumenti programmatori), 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 gare aggiudicate con frequenza agli stessi soggetti o di gare con un'unica offerta valida, costituiscono elementi rivelatori generali di una programmazione carente ovvero segnali di un uso distorto o improprio della discrezionalità.
L'eventuale presenza di tali anomalie può essere agevolmente verificata, poiché le procedure aziendali consentono di rintracciare le informazioni inerenti i processi di programmazione e affidamento.

7.1.2.1.4. 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 all'importo di €. 200.000,00 + Iva che impone di affidare da regolamento interno 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 il valore di €. 200.000,00 + Iva previsto all'art.

2.3.2 lett. d (per cui sono previste di norma procedure concorsuali previo pubblicazione di avvisi) di fatto analoga alla soglia comunitaria per forniture e servizi disposta normativa in materia di contratti pubblici
Anche la presenza di tali indicatori può essere agevolmente verificata, poiché le procedure aziendali tengono traccia delle informazioni inerenti i processi di programmazione e affidamento.

7.1.2.1.5. 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 da parte dell'Internal Audit di gruppo, 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 dall'Amministratore Delegato con i Responsabili dei servizi 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 marzo dell'annualità successiva a quella di riferimento;

7.1.2.2. *Progettazione della gara*

7.1.2.2.1. 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 di concorrenzialità, di trasparenza, di parità di trattamento, di economicità e di convenienza"* secondo quanto indicato all'art. 2.1.3. del Regolamento (che richiama analogamente i *"principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità" di cui all'art. 30, comma 1, D.Lgs. 50/2016)".*

In tale fase rilevano i seguenti processi:
a) effettuazione delle consultazioni preliminari di mercato per la definizione delle specifiche tecniche;
b) nomina del responsabile del procedimento (ove ritenuto compatibile);
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.

Per quanto riguarda le consultazioni preliminari di mercato, l'inapplicabilità del Codice dei Contratti depotenzia la portata di possibili conseguenze.
Si rammenta che in ambito pubblicistico gli art. 66-67 del D.Lgs. n. 50/2016, in linea con gli indirizzi comunitari, vanno raccordati con l'attuale applicazione, da parte della giurisprudenza penale, dell'art. 353 bis c.p. rubricato "*turbata libertà di scelta del contraente*".
La norma, introdotta nel 2010, è stata più recentemente oggetto di approfondimento da parte della Cassazione Penale (Sez. VI 20.3.2017 n. 13432), la quale 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 ai sensi dell'art. 66, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016.
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, nei PCTC delle società del gruppo soggette all'applicazione del Codice dei Contratti è stata indicata 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.
Dovendosi escludere per A.SE.R. S.r.l. il ricorrere dello schema pubblicistico e quindi la stretta ricorrenza degli artt. 66-67 del D.Lgs. n. 50/2016, resta in ogni caso l'opportunità di limitare il ricorso a tali consultazioni, predisponendo preventivamente le idonee misure di trasparenza che si intendono assumere.

7.1.2.2.2. Possibili eventi rischiosi

Gli eventi rischiosi che possono verificarsi in tale fase sono numerosi. A titolo esemplificativo e tenuto conto delle indicazioni fornite dall'ANAC 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 assicurane la terzietà e l'indipendenza. A tal proposito si consideri che per A.SE.R. S.r.l. non sussiste alcun obbligo di nominare un responsabile del procedimento, tipico delle procedure pubblicistiche (art. 31 del D.Lgs. n. 50/2016). In ogni caso, laddove opportunamente si prevedeva nelle procedure indette dalla società un responsabile del procedimento, pur non essendo allo stesso

applicabile la normativa pubblicistica, si pone in ogni caso la problematica di garantire che non vi siano contiguità o conflitti di interesse con imprese partecipanti. *(impatto: alto - 3; probabilità: probabile – 3. Rischio: 9 - significativo);*

a) fuga di notizie circa le procedure di gara 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 dalla società, così come descritte nei precedenti paragrafi, la maggior parte degli affidamenti ha un valore notevolmente inferiore alla soglia di €. 200.000,00 + Iva indicata all'art. 2.3.2. lett. d) del regolamento, con la conseguenza che la selezione del contraente avviene applicando criteri di rotazione, nell'ambito degli elenchi dell'Albo fornitori/appaltatori così come indicato all'art. 2.3.1. 4° comma (si prevede una rotazione semplificata, con invito begli interpelli multipli delle prime due imprese classificate nel precedente interpello e la rotazione delle altre imprese invitate, tenendo conto prioritariamente di criteri di storicità e territorialità. La rotazione viene quindi necessariamente intesa in modo peculiare ed in quanto compatibile con una società che opera sul libero mercato, per cui si garantisce in ogni caso un ricambio negli interpelli ma al contempo ci si assicura potenzialmente le migliori condizioni di mercato registrate nell'interpello precedente). Le imprese interpellabili sono di norma individuate da Ravenna Holding S.p.a. nell'ambito della gestione degli Albi. Per procedure di importo superiore ad €. 200.000,00, le 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.

Con riferimento, invece, all'eventuale uso distorto di procedure negoziate e affidamenti diretti, si rappresenta che il regolamento aziendale in materia di contratti, art. 2.3.2 circoscrive ulteriormente, in via di autolimitazione, le fattispecie di affidamento diretto previste dalla normativa pubblicistica, per le quali la soglia di affidamento senza interpello viene ridotta a euro 10.000,00 e, per importi compresi tra euro 10.000 fino ai limiti dell'affidamento diretto, è prevista in ogni caso la richiesta di almeno vari preventivi secondo fasce di importo. *(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 storica 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 (in particolare quello della procedura di gara preceduta da pubblico avviso prevista per importi superiori ad €. 200.000,00, di cui all'art. 2.3.2. lett. d del regolamento). 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 non supera comunque l'importo sopraindicato *(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: impatto: alto - 3; probabilità: poco probabile - 2. Rischio: 6 - significativo)*.

Più in generale, si evidenzia che il service assicurato dal Servizio Affari Generali di Ravenna Holding S.p.a. assicura linee di indirizzo comune in tutte le fasi procedurali in sede attuativa a tutte le società del gruppo. La capogruppo opera come soggetto terzo interessato in funzione di garanzia, dati i rilevanti obblighi a carico di Ravenna Holding S.p.a. in conseguenza della direzione controllo e coordinamento civilistico (art. 2497 C.C. e seguenti) e per i controlli formalmente demandati dagli enti locali (art. 147 quater del T.U. n. 267/2000 e s.m.i.). Le linee di comportamento e le misure sono dettate ed attuate dalla capogruppo, per cui si riducono oggettivamente gli spazi di autonoma gestione da parte delle singole società.

7.1.2.2.3. Anomalie significative

Diversi elementi possono essere considerati rivelatori per la fase in questione, tenendo conto di quanto indicato nella determina ANAC n. 12/2015:

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. Si richiama al riguardo quanto detto più sopra in merito alla non obbligatorietà di tale figura;
b) la mancanza o l'incompletezza della determina a contrarre (o atto analogo) ovvero la carente esplicitazione degli elementi essenziali del contratto;
c) 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;
d) la fissazione di specifiche tecniche discriminatorie (bandi – fotografia);
e) l'insufficiente stima del valore dell'appalto senza computare la totalità dei lotti;
f) l'insufficiente stima del valore dell'appalto di servizi e/o forniture, in caso di esigenza di continuatività delle prestazioni richieste e quindi senza tenere conto della conclusione di contratti analoghi;
g) la non contestualità dell'invio degli inviti a presentare offerte;
h) la redazione di progetti e capitolati approssimativi e che non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva;
i) la previsione di criteri di aggiudicazione della gara eccessivamente discrezionali o incoerenti rispetto all'oggetto del contratto;
j) 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. 2.3.6 del regolamento prevede che *"Con particolare riferimento alla fattispecie di cui al paragrafo 2.3.2. lett. c) ed ogni qualvolta possa essere considerato funzionale alle caratteristiche della prestazione oggetto di affidamento, A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l.*

assume come orientamento di principio l'adozione di criteri di valutazione tecnico-economici secondo lo schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto al riguardo per quanto compatibile della normativa pubblicistica"

k) 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:

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. 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.;

fattispecie sub b): gli schemi contrattuali adottati dal gruppo risultano obiettivamente dettagliati e continuamente evoluti, con la conseguenza che non appare significativa un'eventuale carenza di elementi essenziali nei contratti. Il Dirigente Affari Generali della capogruppo fornisce prestazioni di supporto ed assistenza per l'intero gruppo societario, considerando anche la sua specifica esperienza professionale in materia di contratti;

fattispecie sub c) e d): 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).

fattispecie sub e) e f): vale quanto precisato al paragrafo precedente in merito alla composizione degli affidamenti e, salve fattispecie occasionali e specialistiche, il basso rischio di superamento della soglia di €. 200.000,00 + Iva, in considerazione della rilevata ridotta rilevanza (in termini di valore unitario degli affidamenti) dell'attività societaria in materia contrattuale;

fattispecie sub g): trattasi di anomalia irrilevante, in considerazione del fatto che gli invii delle richieste di offerta vengono effettuati contestualmente, adottando, peraltro, il medesimo protocollo.

fattispecie sub h): 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.

fattispecie sub i): 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.

fattispecie sub j): valgono considerazioni analoghe a quelle che precedono.

fattispecie sub k): 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.

7.1.2.2.4 Indicatori

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

a) il rapporto tra il numero di affidamenti diretti sul numero totale di procedure attivate dalla stessa società in un definito arco temporale;
b) l'analisi dei valori 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;
c) 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, complessivamente 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.

7.1.2.2.5. Esemplificazione di possibili misure

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

- se necessario, effettuare consultazioni collettive e/o incrociate di più operatori ovvero esperire sondaggi di mercato, di norma in forma scritta, verbalizzandone le risultanze. L'Amministratore Delegato dovrà previamente comunicare all'RPCT tale necessità, individuando le idonee misure di trasparenza che intende adottare;
- informazione del personale, con specifico ordine di servizio, in merito al divieto di disporre consultazioni preliminari di mercato o comunque di avere contatti con i singoli fornitori, se non formalmente autorizzati dall'Amministratore Delegato in forma scritta e previa attivazione delle misure indicate al punto precedente;
- audit interni da parte dell'Internal Audit di gruppo al fine di verificare la conformità dei bandi e della documentazione di gara al rispetto della normativa anticorruzione;
- 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 8.10.) e che tutto il personale aziendale è stato specificamente formato al riguardo in corsi tenuti a fine 2020 e ripetuti per i neo assunti (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). Tutto il personale aziendale nel corso del 2021 ha sottoscritto dichiarazione in materia di anticorruzione, che comprende anche la regolazione del conflitto di interessi.

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

- è stato adottato un Albo fornitori/prestatori di servizi/lavori all'interno del Gruppo societario quale modalità ordinaria di selezione del contraente per lavori e forniture di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria al netto dell'Iva. L'Albo garantisce 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 nei disciplinari pubblicati sul sito aziendale. L'Albo risulta compatibile con quanto previsto dalle Linee ANAC in materia di affidamenti sottosoglia e ha permesso di ovviare alle principali problematiche, in sede di prima applicazione, sollevate dal nuovo Codice (in particolare, in riferimento alle fattispecie di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016). Il sistema di rotazione delle imprese da invitare è disciplinato, nello specifico, dall'art. 1.3.1 (fra l'altro recentemente aggiornato) del richiamato Regolamento aziendale, tenendo conto delle particolarità di A.Se.R, (è stata sorteggiata pubblicamente una lettera dell'alfabeto, quale riferimento iniziale, come risulta da avviso prot. Ravenna Holding n. 751 del 15/12/2016, pubblicato sul sito aziendale alla sezione *"Albo Fornitori").* Albi analoghi sono attivi da febbraio 2018, anche per le prestazioni tecniche e per i servizi legali, per importi unitari inferiori a €. 40.000,00 + Iva (soglia adeguata dal 29.9.2021 ad €. 139.000,00 per servizi e forniture ed €. 150.000,00 per i lavori,

a seguito dell'adeguamento dei limiti dell'affidamento diretto da parte della normativa emergenziale pubblicistica sopravvenuta nel 2021);

- la soglia di affidamento diretto consentita in ambito pubblicistico dall'art. 36, comma 2, lett. a), del D.Lgs. n. 50/2016 (euro 40.000,00 + Iva), come anticipato, è stata sensibilmente ridotta a euro 10.000,00 + Iva. Per importi compresi tra euro 10.000,00 e fino a euro 40.000,00 è previsto, in via di autolimitazione, l'interpello di almeno tre soggetti, se individuati in rapporto alla specifica prestazione (tale soglia è stata portata dal 29.9.2021 ad €. 50.000,00 + Iva, introducendo varie fasce diversificando le imprese da interpellare fino alle soglie dell'affidamento diretto modificate dalla normativa pubblicistica emergenziale - art.1 comma 2 della L. n. 120/2020 e s.m.i.). È prevista, in via di eccezione, la possibilità di procedere all'affidamento diretto fino alle soglie consentite dalla normativa vigente in casi in cui ciò risulti indispensabile per esigenze di servizio (fattispecie in concreto non riscontrate, escludendo alcuni casi di privativa di diritto o di fatto).
- si prevede (e la misura risulta attuata) la seduta pubblica delle Commissioni di gara *"con esclusione delle casistiche di affidamento diretto previste dalla vigente normativa … (con facoltà tuttavia di disporla anche per tali fattispecie in casi specifici)* (art. 1.3.10);
- non risultano attualmente in corso ricorsi in autotutela o impugnative.

Quanto sopra riportato dimostra che le principali misure indicate da ANAC 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, tenendo conto della particolarità di A.Se.R.

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

La comparazione di più offerte anche per importi inferiori alle soglie di affidamento diretto è stata regolamentata come procedura ordinaria, in via di ulteriore autovincolo rispetto a quanto previsto dalle stesse Linee Guida ANAC per gli affidamenti sotto-soglia.

La L. 55/2019 aveva variato in ambito pubblicistico l'art. 36 comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016, introducendo la fattispecie di *"affidamento diretto previa valutazione"* di tre preventivi (lavori, tra €. 40.000,00 e €. 150.000,00) o cinque preventivi (servizi e forniture, tra €. 40.000,00 e le soglie comunitarie di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 50/2016). In precedenza si prevedeva invece una "procedura negoziata" tra almeno 10 operatori (fino a €. 150.000,00) o almeno 15 (oltre €. 150.000,00 e fino a €. 221.000,00), con avviso di aggiudicazione da pubblicare, contenente anche i soggetti invitati. La "valutazione" di più preventivi è invece una procedura informale, che non comporta la necessità di procedere a pubblicazioni.

La normativa non è applicabile alla società, ma in ogni caso sulla base ad un indirizzo di gruppo, A.SE.R. 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 (l'art. 2.3.1).

Da ultimo, con la L. 120/2020 (di conversione del *"Decreto Semplificazioni"* D.L. n. 76/2020), sono state introdotte semplificazioni, in ambito pubblicistico, nel regime semplificato degli appalti sottosoglia fino al 30 giugno 2023 (da ultimo dall'art. 51 del D.L. n. 77/2021, convertito nella L. n. 108/2021).

La nuova disciplina costituisce "*legge speciale*" per gli affidamenti sottosoglia sino al 30.06.2023, in deroga all'art. 36, comma 2, del Dlgs. n. 50/2016.

In particolare l'art. 1 comma 2 prevede:

"2. Fermo quanto previsto dagli articoli 37 e 38 del decreto legislativo n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 secondo le seguenti modalità:

a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro. In tali casi la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e 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.

b) procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, 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 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016. Le stazioni appaltanti danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate di cui alla presente lettera tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, la cui pubblicazione nel caso di cui alla lettera a) non è obbligatoria per affidamenti inferiori ad euro 40.000, contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati.".

È stata elevata ad €. 139.000,00 la soglia dell'affidamento diretto per forniture e servizi (anche di ingegneria e architettura e attività di progettazione) e ad €. 150.000,00 quella per i lavori pubblici (l'originario D.L. preveda una soglia unica di €.150.000,00).

Fino a tali importi le Stazioni appaltanti possono procedere senza particolari formalità ad individuare l'affidatario, salvi ovviamente i "*Principi guida*" del "*sottosoglia*" (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, ecc.) scolpiti nell'art. 30, comma 1, del Dlgs. n. 50/2016 e richiamati dal non derogato art. 36, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016. La semplificazione delle procedure non può che essere pur sempre supportata da idonea e congrua motivazione, in ordine alla modalità di scelta del contraente, della sua adeguatezza professionale, nonché della congruità del prezzo di affidamento rispetto alle condizioni di mercato.

Le procedure negoziate sono invece la modalità semplificata prescelta per gli affidamenti di servizi e forniture (ed i servizi di ingegneria e architettura e le attività di progettazione) al di sopra di Euro 139.000,00 sino alla soglia comunitaria e per lavori tra €. 150.000,00 ed €. 350.000,00, con invito ad almeno 5 operatori economici prescelti tramite indagini di mercato o elenchi di operatori economici, nel rispetto dei principi di rotazione. Il numero di imprese da interpellare per i lavori si alza a n. 10 (per importi fra € 350.000,00 e €. 1.000.000,00) e n. 15 (fra €. 1.000.000,00 sino alla soglia comunitaria).

A.SE.R. ha ritenuto sostanzialmente compatibile l'evoluzione della normativa pubblicistica ed in data 24.09.2021 è stata approvata la conseguente revisione del regolamento per l'affidamento di contratti. Non si è ritenuto di modificare le disposizioni di cui all'art. 2.3.2. lett. A) per le soglie di affidamento diretto (lettera a fino ad €. 10.000,00) modificando in particolare le lett. b) e c).

Il testo dell'art. 2.3.2 è stato così modificato:

Il ricorso ai fornitori ed appaltatori accreditati può essere effettuato in relazione alle seguenti tipologie e nei limiti di importo specificati (iva esclusa) dall' Amministratore Delegato o dal Consiglio di Amministrazione sulla base delle rispettive competenze:

a) entro euro 10.000,00 (diconsi euro diecimila/00): è consentito rivolgersi ad unica impresa, in ragione della modestia dell'importo. La scelta di affidamento diretto si basa sul presupposto che il ricorso a procedure concorrenziali non garantirebbe vantaggi economici apprezzabili a fronte di una procedura più onerosa per la Società. È comunque necessario verificare da parte della Società la congruità e l'economicità dell'offerta, tenendo conto dei normali e correnti prezzi di mercato. Fermo l'impegno a ricercare possibili ed utili 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 ad €. 1.000,00), in caso di affidamento ad operatore economico uscente, si deve presupporre il positivo livello di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione 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, tenendo conto della qualità della prestazione. La società ha facoltà di procedere ogniqualvolta sia possibile o utile alla comparazione tra preventivi di spesa di due o più operatori economici, assunti anche in via informale;

b) per valori pari o superiori a euro 10.000,00 e inferiori a euro 139.000,00 per forniture e servizi e ad euro 150.000,00 per lavori: è consentito procedere 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 139.000,00 (per forniture e lavori) e fino d €. 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 (peraltro in un ambito "privatistico") 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 5 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) al di fuori delle fattispecie e degli importi indicati alla precedente lett. b) (e ferma restando la possibilità per il Consiglio di Amministrazione di applicare le procedure di cui al precedente capoverso b in casi specifici e fino ad un importo massimo di €. 200.000,00 + Iva), la Società procederà di norma a bandire procedure previa pubblicazione di avviso, sul sito aziendale e su quello di Ravenna Holding, con altre modalità che il Consiglio di Amministrazione riterrà più adeguate in rapporto all'oggetto del contratto. Per eventuali fattispecie di affidamento diretto si applica, in via di autolimitazione e per quanto compatibile, quanto previsto dalla vigente normativa in materia di

contratti pubblici. Più in generale, il richiamo a specifiche norme applicabili in materia contrattualistica ha valenza limitata a quanto espresso da A.SE.R. Azienda Servizi Romagna 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.

Per la sottoscrizione di finanziamenti bancari - mutui ipotecari, chirografari, leasing immobiliari e similari, la Società procederà in ogni caso, secondo quanto previsto al precedente capoverso. lett. b). Fermo quanto sopra previsto al precedente capoverso 2.3.2. lett. a) e b), per l'affidamento per l'affidamento di forniture e servizi di valore presunto inferiore a euro 139.000,00 e per lavori di importo presunto inferiore ad €. 150.000,00 per lavori, l'Amministratore Delegato potrà derogare di volta in volta alle procedure sopra specificate al capoverso 2.3.2. lett. a) e b), in caso di prestazioni necessarie ad assicurare il regolare espletamento dei servizi e delle funzioni di A.Se.R Azienda Servizi Romagna 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 (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.

Nel caso di affidamenti diretti, conseguenti o meno ad interpelli, di importo unitario superiore ad €. 10.000,00, il Presidente o l'Amministratore Delegato dovranno informare il Consiglio di Amministrazione con cadenza periodica.

Al di fuori della fattispecie di cui al capoverso 2.3.4., eventuali deroghe alle procedure di cui sopra, sono ammesse esclusivamente se l'Amministratore Delegato - con il parere favorevole del Consiglio di Amministrazione - ravvisi urgenze di acquisti, forniture di beni e servizi ed esecuzioni lavori, dovute a circostanze imprevedibili o comunque tali da non permettere utilmente il ricorso a quanto previsto dal vigente Regolamento. In tale eventualità dovranno comunque essere verificate e garantite congruità ed economicità dell'offerta.

Con particolare riferimento alla fattispecie di cui al paragrafo 2.3.2. lett. c) ed ogni qualvolta possa essere considerato funzionale alle caratteristiche della prestazione oggetto di affidamento, A.Se.R Azienda Servizi Romagna S.r.l. assume come orientamento di principio l'adozione di criteri di valutazione tecnico-economici secondo lo schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenuto conto al riguardo per quanto compatibile delle normative pubblicistica."

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 fino a euro 50.000,00.

L'art. 2.2.2. del Regolamento, infatti, prescrive che*:" Nel rispetto della disciplina nazionale e comunitaria in materia, compatibilmente con i principi indicati alla presente rubrica la Società si impegna a ricercare le possibili azioni atte a favorire l'accesso alle procedure delle micro e piccole imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione. Nella valutazione delle offerte, verranno tra le altre considerate, nell'ambito delle esigenze gestionali aziendali, le caratteristiche di beni, lavori e servizi che presentino un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.*

Per A.SE.R. S.r.l. le disposizioni in materia di rotazione per come individuate nel regolamento aziendale sono previste unicamente in via di autolimitazione e pertanto, ferma l'attività contrattuale di natura *"privatistica"* della società, una loro eventuale violazione delle disposizioni potrà avere unicamente rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare interna alla società, non potendo avere alcun effetto esterno in rapporto a pretese di terzi in termini di annullamento delle procedure

o di altro tipo. Ogni eventuale decisione in merito alle procedure adottate resta in ogni caso di esclusiva competenza e discrezionalità di A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. (art. 2.3.1 del Regolamento aziendale).

Non trova pertanto applicazione la normativa prevista dall'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. (e dall'art.1 comma e lett. a) della L. n. 120/20202 e s.m.i.) ed il conseguente dibattito giurisprudenziale sull'applicazione concreta del principio.

Il sistema di rotazione delle imprese da invitare è disciplinato, nello specifico, dall'art. 2.3.1. 4° comma del richiamato Regolamento aziendale è prevede nella sostanza una comparazione con il principio di concorrenza: vengono in ogni caso invitate in caso di interpello le due imprese migliori offerenti del precedente interpello, con rotazione delle altre imprese invitate. Non sono previste quindi limitazioni in caso di affidamenti diretti.

Al riguardo il sopracitato art. 2.3.1, prevede nello specifico:

"Ferma l'esigenza di contemperare la massima partecipazione alle procedure di gara e nel contempo di perseguire l'economicità della gestione, la Società applica di norma il principio di "rotazione" delle imprese interpellabili 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. 2.3.2. lett. b) iscritte nella specifica categoria di riferimento.

Per ogni ulteriore applicazione verranno interpellate le n. 2 imprese risultate migliori offerenti nel precedente interpello, provvedendo pertanto all'inserimento di ulteriori imprese diverse previste negli Albi.

Ad esaurimento delle imprese presenti negli specifici elenchi, si ripartirà dall'inizio dell'elenco.

Nel caso non sia possibile rinvenire in tutto o in parte imprese all'interno degli elenchi dell'Albo, si dovrà procedere fino alla concorrenza del numero di imprese richiesto - laddove ovviamente sia possibile - integrando con indagini di mercato, applicando in ogni caso il medesimo meccanismo di rotazione sopraprecisato per ogni successivo interpello.

Le disposizioni in materia di "rotazione" sono previste unicamente in via di autolimitazione e pertanto, ferma l'attività contrattuale di natura "privatistica" della società, un'eventuale violazione delle disposizioni sopra riportate potrà avere unicamente rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare interna alla società, non potendo avere alcun effetto esterno in rapporto a pretese di terzi in termini di annullamento delle procedure o di altro tipo.

Ogni eventuale decisione in merito alle procedure adottate resta in ogni caso di esclusiva competenza e discrezionalità di A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. 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 a prestazioni di minima rilevanza riconducibili alle fattispecie previste dal Regolamento del fondo economale vigente. Richiamando quanto previsto alla successiva rubrica 3 del presente Regolamento, analoghi Albi vengono istituiti per prestatori di servizi tecnici e professionali e per prestatori di servizi legali, normati da disciplinari pubblicati sul sito internet della Società, che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente Regolamento pur non essendo materialmente ad esso allegati."

Pur non trovando quindi applicazione la normativa pubblicistica, si è ritenuto comunque di prevedere un criterio di rotazione nella scelta dei fornitori estratti dagli elenchi delle categorie merceologiche interessate: è stata, infatti, sorteggiata pubblicamente una lettera dell'alfabeto, che individua la

denominazione delle imprese da interpellare, procedendo in senso progressivo (art. 1.3.1.). Potrà essere successivamente individuato altro metodo qualora ritenuto più funzionale.

Tra le misure da affinare si indicano:

- previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante, previsto dalla regolamentazione aziendale. In particolare potranno essere disposti controlli a campione da parte dell'Internal Auditor della capogruppo, con trasmissione al RPCT delle risultanze del controllo;
- 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.

7.1.2.3. Selezione del contraente

7.1.2.3.1. 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 ANAC n. 12/2015).

I processi individuati come rilevanti in questa fase sono:

a) la pubblicazione del bando e la gestione delle informazioni complementari: A.SE.R. S.r.l. pubblica i bandi nei casi previsti dalla normativa di legge e regolamentare vigente. Fermo restando che non è prevista la pubblicazione sul GUCE e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana), la più ampia pubblicità è di solito garantita con la pubblicazione su quotidiani nazionali e/o locali, sugli Albi Pretori degli enti locali soci di Ravenna Holding S.p.A., sul sito aziendale. 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. Il vigente regolamento aziendale prevede che: *"2.3.10. Laddove non sia prevista la redazione di specifici Capitolati, A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. adotta in ogni caso condizioni generali per gli affidamenti di appalti, forniture e servizi, che devono corredare gli ordinativi, assicurando procedure semplificate di accesso alla documentazione richiesta anche attraverso apposita sezione del sito internet aziendale, evitando l'onere di ripetizione documentale ed assumendo d'ufficio in ogni caso possibile la documentazione richiesta." "2.3.11. A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. procede alla pubblicità delle procedure di affidamento ed esecuzione di appalti, servizi, forniture sul proprio sito internet aziendale, nella sezione "Società Trasparente" del sito web di Ravenna Holding, tenuto conto che la società svolge attività sul libero mercato, secondo quanto eventualmente previsto dalla normativa vigente o da direttive della capogruppo Ravenna Holding S.p.a. In ogni caso verranno pubblicate sul sito aziendale nella sezione "Società Trasparente" i dati sintetici (oggetto dell'affidamento, numero imprese invitate, numero offerenti, impresa assegnataria, importo di assegnazione) delle assegnazioni di affidamenti superiori ad €. 20.000,00 + Iva, entro 30 giorni solari ininterrotti e consecutivi dall'assegnazione medesima."*

b) la fissazione dei termini per la ricezione delle offerte: vengono applicati di norma i termini minimi previsti per analogia dalla normativa vigente in materia pubblicistica, incrementati in ragione della complessità della procedura e dell'oggetto del contratto;

c) il trattamento e la custodia della documentazione di gara: le buste contenenti le offerte vengono 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 i documenti amministrativi, l'offerta tecnica e l'offerta economica, viene siglata in ogni foglio da tutti i componenti la Commissione. Durante la fase di gara, le buste non aperte precedentemente vengono chiuse in seduta pubblica in plichi sigillati e controfirmati all'esterno da tutti i componenti la Commissione, per essere successivamente riaperte in seduta pubblica. Nel corso delle procedure di gara, tutta la documentazione è custodita in armadi chiusi a chiave. Nei verbali sono sempre menzionate tutte le cautele adottate sull'integrità e la conservazione delle buste e della documentazione ivi contenuta;

d) la nomina della commissione di gara: l'art. 2.3.10. del vigente Regolamento per l'affidamento di Contratti prevede che *""Con esclusione delle casistiche di affidamento diretto previste dalla vigente normativa di cui capoverso 2.3.2. comma 2 lett. a) e b) (con facoltà tuttavia di disporla anche per tali fattispecie in casi specifici), si prevede la seduta pubblica di apertura dei plichi 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.* La nomina di una Commissione di valutazione appare in ogni caso imposta "*nel caso di aggiudicazione con criteri di valutazione tecnico-economici, secondo lo schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione verrà nominata dal Consiglio di Amministrazione con nomina successiva alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte. La società valuterà 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 del gruppo societario sulla base di accordi diretti con tali società, considerando la loro specifica professionalità e che la partecipazione degli stessi è di norma 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. 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 al Consiglio di Amministrazione affinché provveda alla sostituzione del membro interessato. In caso di valutazione esclusivamente al miglior prezzo, la commissione può essere nominata dall'Amministratore Delegato e composta esclusivamente da interni. La società potrà avvalersi in ogni caso - anche come eventuali membri della Commissione - di dipendenti del gruppo societario o sulla base di accordi diretti con tali società". In caso di nomina di componenti esterni o consulenti, i relativi dati specifici sono pubblicati sul sito istituzionale della Società, alla sezione "*Società trasparente";*

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. 2.3.10. del citato Regolamento prescrive che tutte le procedure *"Con esclusione delle casistiche di affidamento diretto previste dalla vigente normativa di cui capoverso 2.3.2. comma 2 lett. a) e b) (con facoltà tuttavia di disporla anche per tali fattispecie in casi specifici)"* prevedano sedute pubbliche. 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 (Consiglio di Stato Sez. IV 23.04.2021 n. 3287).

Per ogni Commissione, indipendentemente dall'importo del contratto, il verbale contiene la dichiarazione dei commissari dell'insussistenza delle cause di incompatibilità con le imprese partecipanti anche con riferimento a collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti degli organi amministrativi e societari, senza alcuna limitazione temporale e comunque secondo quanto previsto dalla normativa in materia di contratti pubblici. 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);

f) la verifica dei requisiti di partecipazione: nella documentazione di gara, viene utilizzata - al fine di semplificare l'accesso alla procedura - una dichiarazione omnicomprensiva concettualmente simile a quella recentemente introdotta pubblicistico con il DGUE. Attraverso Ravenna Holding S.p.a. si può verificare in ogni caso (e nelle altre casistiche indicate nel bando o nella lettera d'invito) on line il DURC, accede informaticamente al Casellario Giudiziale, al Casellario ANAC (utilizzando il supporto di Ravenna Holding S.p.A.), all'Agenzia Nazionale di Riscossione;

g) la valutazione delle offerte e la verifica di anomalia dell'offerte: in via preliminare, in sede di bando o lettera d'invito, sono predeterminati criteri, subcriteri 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 Ordinario 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 subcriteri 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);

h) l'aggiudicazione: l'aggiudicazione - che approva i verbali delle Commissioni di gara con valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - viene disposta dal Consiglio di Amministrazione ovvero dall'Amministratore Delegato, nelle fattispecie di sua competenza. Si consideri che il termine "*aggiudicazione provvisoria*" non è più contemplato dallo stesso D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. 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 dal Consiglio di Amministrazione, con motivazione contenuta nel verbale della seduta. In caso di procedure relative a contratti di importo di scarsa rilevanza (inferiori a euro 40.000,00 + Iva), l'annullamento della gara viene disposto dall'Amministratore Delegato, fornendo in ogni caso ai partecipanti all'interpello motivazioni scritte dell'annullamento;

i) la gestione di elenchi o albi di operatori economici: come ampiamente anticipato, Ravenna Holding S.p.a. ha istituito e gestisce per sé e per le società controllate (e quindi anche A.SE.R. S.r.l. un Albo fornitori/prestatori di servizi/esecutori di lavori, sulla base di apposito disciplinare pubblicato sul sito istituzionale rispondente ai requisiti di cui alle Linee guida ANAC per gli appalti sottosoglia in ambito pubblicistico (oltre che un Albo per prestazioni tecniche per servizi legali, per importi unitari fino ad €. 40.000,00 + Iva).

Si richiama quanto indicato nel paragrafo "Contesto Interno" riguardo alla prevista riforma degli Albi nel 2022, con accesso e gestione integralmente informatizzata.

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

L'art. 216 12° comma del D.Lgs. n. 50/2016, in ambito pubblicistico, dispone 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. 50/216 a sua volta dispone 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 stabiliscono 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 ha da ultimo prorogato la sospensione dell'articolo 77, comma 3 del Codice dei contratti fino al 30 giugno 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 è quindi prolungata – sotto il profilo pratico – l'esperienza della individuazione/nomina dei Commissari secondo le modalità di cui all'art. 216, c. 12, del Codice.

La specifica normativa non si applica ad A.Se.R S.r.l., che comunque applica riguardo all'individuazione/nomina delle Commissioni, di fatto ad oggi le stesse disposizioni delle altre società.

Il Consiglio di Stato, III, sent. n. 4865/2019 ha chiarito che la norma codicistica (combinato disposto degli artt. 77 e 78 del 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 CDS, 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).

L'art. 2.3.10 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. 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 al Consiglio di Amministrazione affinché provveda alla sostituzione del membro interessato.".*

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*).

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 e completamento 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 riguardo alle Commissioni di gara è contenuta nell'art. 77 del D.Lgs. n. 50/2016 secondo cui "*i commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta. … La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura … si applicano ai commissari e ai segretari di commissioni l'articolo 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 51 del codice di procedura civile, nonché l'articolo 42 del presente codice".*

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. 42 2° e 3° del D.Lgs. n. 50/216 stabilisce che "2. *Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62. 3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico."*

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.

Le procedure sopradescritte risultano di norma applicate, evidenziando un sistema aziendale consolidato.

Sarà significativo l'impatto dell'applicazione progressiva dell'informatizzazione delle procedure di gara, richiesto dall'art. 40 comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016.

Tenendo conto di quanto indicato dalla nota Anci 76/VSG/SD del 19/10/2018 e della motivazione dell'art. 52 della Direttiva UE n. 24/2014 ("*il ricorso a mezzi di comunicazione elettronici ai sensi della presente direttiva non dovrebbe tuttavia obbligare le amministrazioni aggiudicatrici a effettuare il trattamento elettronico delle offerte, né a procedere alla valutazione elettronica o al trattamento automatizzato"),* si ritiene comunque adempiuto quanto previsto dalla sopracitata normativa procedendo:

a) in fase di prequalifica a utilizzare esclusivamente mezzi di comunicazione elettronica per la disponibilità del bando, per la ricezione di domanda di partecipazione, DGUE e altra documentazione richiesta in fase di prequalifica;
b) in sede di esperimento di gara, la documentazione della procedura e le informazioni sono garantite mediante pubblicazione elettronica come previsto lettera d'invito. Tutte le comunicazioni con le imprese avverranno via PEC, mentre per comunicazioni generali la pubblicazione verrà effettuata sul sito aziendale sezione *"Società trasparente*". A prescindere da quanto premesso, le offerte contengono informazioni di natura particolarmente sensibile che richiedono un livello elevato di protezione da non potere essere adeguatamente garantito mediante l'uso di strumenti e dispositivi elettronici al momento a disposizione della società**.**

Ravenna Holding e le società del gruppo intendono procedere in ogni caso all'informatizzazione integrale delle procedure avendo aderito nel corso del 2019 al sistema regionale Sater, dapprima per le procedure soprasoglia 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. Verrà in ogni caso fatta una valutazione sulla funzionalità dell'utilizzo del sistema regionale Sater, non escludendo l'utilizzo di sistemi alternativi (anche una propria piattaforma valida per il gruppo) nel caso se ne rilevassero le condizioni.

Non potendo accedere A.SE.R. S.r.l. al sistema Sater per l'inapplicabilità della normativa pubblicistica, si valuteranno, ove necessario, sistemi alternativi: occorre in ogni caso evidenziare che, data l'entità degli affidamenti assegnati da parte di A.Se.R, appare sufficiente l'adozione della procedura sotto indicata con gestione integrale di richiesta d'offerta/offerta mediante PEC.

Per i sondaggi di mercato nell'ambito delle soglie di affidamento diretto senza obbligo di interpello, nel 2021 si è introdotta in ambito di gruppo una procedura che elimina in ogni caso scambio di documentazione cartacea, utilizzando il sistema della Pec sia in sede di invito che di offerta.

Il Tar Sardegna Sez. I n. 101/2020 ha stabilito che è legittimo l'uso della PEC, anche senza sistemi di cifratura, in caso di affidamento diretto e di gara informale (citando anche una sentenza del Consiglio di Stato ed un parere di ANAC), nel caso di procedura negoziata (e quindi a maggior ragione nel caso di affidamento diretto senza obbligo di interpelli).

La sentenza TAR Friuli Venezia Giulia Sez. I n. 229/2019 afferma invece che è illegittimo l'uso della PEC senza sistemi di cifratura (si trattava tuttavia di una procedura aperta e non di una procedura negoziata né tantomeno di un affidamento diretto).

7.1.2.3.2. 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) la 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*).

7.1.2.3.3. Anomalie significative

La determina ANAC n. 12/2015 individua, in relazione alla fase in esame, i seguenti elementi rivelatori di una non corretta gestione della procedura, ritenuti comunque sostanzialmente compatibili con la particolarità di A.SE.R.:

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 di tale tipologia.
Il numero di esclusioni (fattispecie sopra sub d) è scarsamente rilevante, non essendo occorsa tale casistica nell'anno 2021.
Non sussistono casi documentati di ricorsi giurisdizionali o gerarchici, reclami, richieste di chiarimenti, accessi agli atti (fattispecie sopra sub e).

Non appare rilevante la casistica di gare aggiudicate nel 2019 con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida (fattispecie sub h).

7.1.2.3.4. Indicatori

Tra gli indicatori, per questa fase, la determina ANAC 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 disegnate 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 e sono desumibili dalla relazione annuale del Dirigente Affari Generali inviate al RPCT entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento.
Altro indicatore attivabile è il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate.

7.1.2.3.5. Esemplificazione 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 dell'Amministratore Delegato ovvero di dipendente dallo stesso delegato e che le buste vengano scannerizzate 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;
- 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. 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.

7.1.*2.4. Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto*

7.1.2.4.1. 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.

La verifica dei requisiti – per quanto compatibile, con riferimento agli art. 80 e 81 del D.Lgs. n. 50/2016 - avviene mediante *check list* di controllo predeterminata (tra cui, in ogni caso: Durc, Certificato del Casellario Giudiziale, verifica del Casellario ANAC, riscontro presso l'Agenzia Nazionale della Riscossione attraverso la capogruppo Ravenna Holding S.p.a., dichiarazione di conto dedicato ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, 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).

7.1.2.4.2. Possibili eventi rischiosi

In questa fase, tenuto conto di quanto previsto dalla Determina ANAC n. 12/2015, gli eventi rischiosi possono consistere nella:

- alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti;
- possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria;
- 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) previsti dalla normativa vigente, riducono oggettivamente il rischio (per tutte le fattispecie sopraindicate, *impatto: alto - 3; probabilità: improbabile: -1. Rischio: non significativo - 3).*

7.1.2.4.3. 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 i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni. 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.

7.1.2.4.4. 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.

7.1.2.4.5. Esemplificazione di possibili misure

Le possibili misure indicate nella determina n. 12/2015 che si ritengono rilevanti, valutato il contesto aziendale, sono:

a. check list di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice. Per tutti gli affidamenti di valore superiore ad €. 40.000,00, si darà riscontro nella relazione annuale che evidenzi il rispetto di tali adempimenti e formalità;
b. introduzione di un termine tempestivo di pubblicazione dei risultati della procedura di aggiudicazione. Gli esiti delle procedure di aggiudicazione definitiva per affidamenti di valore superiore ad €. 40.000,00 vengono attualmente pubblicati sul sito "*Società Trasparente*" link "*Bandi e gare"* entro 20 giorni.

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).

7.1.*2.5. Esecuzione del contratto*

7.1.2.5.1. 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, dal Consiglio di Amministrazione;
b) autorizzazione al subappalto. La normativa pubblicistica vigente (art. 105 del D.Lgs. n. 50/2016) stabilisce le fattispecie in cui il subappalto è ammissibile, normativa che si ritiene di richiamare per quanto compatibile. A.SE.R. S.r.l. fornisce all'appaltatore una *check list* degli adempimenti necessari per legittimare la richiesta di subappalto;
c) ammissione delle varianti. Le varianti sono ammissibili in casi tassativamente predeterminati nel bando;
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.

7.1.2.5.2. Possibili eventi rischiosi

La determina ANAC 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. È in corso un approfondimento volto a verificare la disponibilità di risorse tecniche nell'ambito dei service infragruppo *(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).*

7.1.2.5.3. Anomalie significative

I segnali d'allarme ai quali occorre prestare attenzione in questa fase, tenuto conto di quanto specificato dall'ANAC 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) presenza di contenzioso tra stazione appaltante e appaltatore derivante dalla necessità di modifica del progetto;
d) assenza del Piano di Sicurezza e coordinamento;
e) ammissione di riserve oltre l'importo consentito dalla legge;
f) assenza di adeguata istruttoria dei soggetti responsabili che preceda la revisione del prezzo.

Si tratta di anomalie oggetto di attenzione.

7.1.2.5.4. Indicatori

In questa fase, vengono individuati come indicatori:

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;

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 evidenzi un elevato numero di contratti prorogati dovrà necessariamente condurre ad approfondite analisi sulle effettive ragioni della proroga nonché sui tempi di proroga.

7.1.2.5.5. Esemplificazione di possibili misure

Si indicano di seguito possibili misure da adottare riferite a tale fase, tenendo conto anche di quanto previsto dalla determina ANAC n. 12/2015 e dello specifico contesto organizzativo aziendale:

- *check list* relativa alla verifica dei tempi di esecuzione, all'interno della Relazione annua del Dirigente Affari Generali e Contratti da trasmettersi al RPCT entro il 31.01. 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, da comunicare all'RPCT; le penali applicate saranno indicate nella relazione annuale del Dirigente Affari Generali;
- previsione di una documentazione interna con data certa, da inviarsi al RPCT, 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 ed approvazione della variante), per importi di variante superiori ad €. 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 dall' Internal Auditor di gruppo, sulle varianti approvate e sul rispetto della tempistica di esecuzione.

7.1.2.6. Rendicontazione del contratto

7.1.2.6.1. 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.

7.1.2.6.2. 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 interpelli 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).*

7.1.2.6.3. Anomalie significative

Possono considerarsi rivelatori di un'inadeguata rendicontazione:

- il mancato invio di informazioni (verbali di visita, informazioni in merito alle cause del protrarsi dei tempi previsti per il collaudo);
- l'emissione di un certificato di regolare esecuzione relativo a prestazioni non effettivamente eseguite;

7.1.2.6.4. Indicatori

Tra gli indicatori relativi a questa fase la sopracitata determina considera:

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

7.1.2.6.5. Esemplificazione 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 e Contratti da trasmettersi al RPCT (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 20.000,00.

7.1.3. Affidamento di incarichi.

7.1.3.1. *Gli incarichi legali.*

Il nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) qualifica tutte le prestazioni di *"servizi legali"* come "*appalti di servizi",* al di là della loro diversa configurazione contrattuale prevista dal Codice Civile (appalto di servizi; contatto di opera intellettuale).
Per quanto tale normativa non sia strettamente applicabile ad A.SE.R. S.r.l. tuttavia appare opportuno estenderla per omogeneità alla società, conseguendo un'evidente semplificazione rispetto ad una regolamentazione interna autonoma sugli incarichi. La nuova normativa comporta a livello regolamentare l'abrogazione del paragrafo 2 del regolamento aziendale per l'affidamento di incarichi e contratti, che viene al contempo semplicemente ridenominato regolamento per l'affidamento di contratti.
Dovendo in ogni caso essere pubblicati ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013 come incarichi di consulenza, dovranno essere affidati secondo la regolamentazione prevista con sottoscrizione di contratti di contenuto coerente con gli schemi adottati nel gruppo societario. A tal fine, data la particolarità di tali contratti (così come anche di quelli relativi ad incarichi tecnici e/o di altra tipologia) gli schemi contrattuali dovranno essere elaborati con necessario apporto della capogruppo.

Pur prevedendosi per A.SE.R. S.r.l. un'applicazione della normativa contrattuale pubblicistica in riferimento ai suoi principi e per quanto compatibile, al fine di maggiore comprensione, appare opportuno premettere il quadro di dettaglio e le considerazioni sull'evoluzione delle interpretazioni della normativa pubblicistica sulle specifiche fattispecie che si sono solo recentemente consolidate.

In particolare, in ambito pubblicistico sono individuate due tipologie di servizi:

a) appalti di servizi legali espressamente *"esclusi"* dall'applicazione del Codice dei Contratti, individuati all'art. 17, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 175/2016:
   rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31, e successive modificazioni:
   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;
   1. 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, e successive modificazioni;
   2. servizi di certificazione e autenticazione di documenti che devono essere prestati da notai;
   3. 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;
   4. altri servizi legali che sono connessi, anche occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri;

b) appalti di servizi legali di cui allegato IX del D.Lgs. n. 50/2016, che non rientrano nelle fattispecie di allegati di servizi legali "*esclusi"* dall'applicazione del Codice dei Contratti ai sensi dell'art. 17 1° comma lett. d) 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. 17 comma 1 lett. d), al momento non ancora definite.

7.1.3.1.1. La posizione di ANAC

L'Autorità in data 10 aprile 2017 ha reso disponibili, dapprima 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'ANAC, 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, ANAC 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.

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. "

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."*
ANAC precisa che si tratta di categoria residuale, che ricomprende tutte le fattispecie di servizi legali non comprese tra i contrati esclusi ex art. 17, comma 1, lett. d (riservate ad avvocato 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, ANAC 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 selezione 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."

7.1.3.1.2. 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'ANAC, 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)."

7.1.3.1.3. La posizione del Consiglio di Stato

Le sopra menzionate interpretazione 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 ANAC, 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 sospensione l'espressione del proprio parere, invitando l'ANAC 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.

7.1.3.1.4. La posizione del Consiglio Nazionale Forense

Il Consiglio Nazionale Forense in data 15/12/2017 ha contestato la posizione assunta da ANAC, 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 art. 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".

7.1.3.1.5. Evoluzioni successive.

ANAC ha rivisto le Linee Guida n. 12 (delibera ANAC 24.10.2018, 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 ANAC, *"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 ANAC chiarisce che il principio del risparmio di spese non deve essere considerato esiziale, a causa della delicatezza di tali incarichi.
Come best practice, ANAC 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. Le modifiche al regolamento Contratti introdotte relative ai servizi legali sono incentrate sulla gestione di un Albo ad hoc, istituito da Ravenna Holding S.p.a. per sé e per le società del gruppo (e quindi anche per A.SE.R. S.r.l.). Il disciplinare riprende pressoché integralmente i contenuti delle Linee Guida ANAC.
Si introduce una scelta caratterizzato da opportuna discrezionalità, senza introdurre parametri rigidi, tendo 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'affidamenti di incarichi di minore rilevanza, ad esempio perché seriali o di importo contenuto, è possibile utilizzare il criterio della rotazione.
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 complementarietà 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.
In sostanza la versione definitiva delle Linee ANAC n. 12 sono importanti, 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 dalla società in ambito di gruppo in via di autolimitazione appare pienamente coerente e non necessita che di meri adattamenti. In particolare, avere reintrodotto il contratto di opera intellettuale (e non l'appalto) per gli incarichi di cui all'art. 17 1° comma 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.

7.1.3.1.6. La regolamentazione di A.SE.R. 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 ad 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 Ravenna Holding e delle società da essa controllate di singoli regolamenti per il conferimento di contratti di assistenza e consulenza legale, in via di auto-vincolo.

Ravenna Holding S.p.A. ha istituito da febbraio 2018 un **"***Albo dei prestatori di servizi legali"* per l'affidamento di prestazioni di servizi legali a favore della Società stessa e delle società controllate per affidamenti di importo unitario (singolo affidamento) non superiore a € 40.000,00, oltre Iva e contributo previdenziale (elevato dal 29.09.2021 alla soglia di affidamento diretto di €. 139.000,00 + Iva), secondo quanto previsto dal Disciplinare istitutivo dell'Albo e dai regolamenti delle singole società.
È prevista l'estensione diretta della normativa sugli appalti di servizi agli appalti di servizi legali di cui all'allegato IX del Codice non rientranti nelle fattispecie di cui all'art. 17, comma 1, lett. d) del Decreto) e in via di ulteriore autolimitazione per gli appalti di servizi legali esclusi dall'applicazione del Codice dei Contratti (art. 17, comma 1, lett. d) citato).

Ravenna Holding S.p.a. gestirà con la propria struttura l'Albo per sé e per le società interessate secondo quanto regolato dal Disciplinare. La società capogruppo e le società controllate potranno accedere all'Albo con 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 sul sito internet di Ravenna Holding S.p.a. (con link di collegamento nei siti internet della altre società del gruppo). Eventuali integrazioni o modifiche del disciplinare, o comunque comunicazioni di carattere generale, verranno pubblicate esclusivamente sul medesimo sito internet.

Ai sensi dell'art. 3.2.7., 3.2.8., 3.2.9. del vigente regolamento per l'affidamento di contratti (A.Se.R potrà procedere agli affidamenti secondo le seguenti modalità (modalità parzialmente aggiornate in sede di recente modifica del regolamento in data 24.9.2021):

"Fermo restando quanto disposto in via di autolimitazione e di compatibilità ai sensi del precedente paragrafo 3.2.1., A.SE.R. Azienda Romagna Servizi S.r.l. potrà procedere agli affidamenti secondo le seguenti modalità:

A) interpello multiplo: affidamento diretto mediante sondaggio di mercato ai sensi del precedente paragrafo 2.3.2. lett. b); Per fattispecie ritenute dalle società complesse o

comunque laddove la società lo ritenesse opportuno in rapporto all'oggetto dell'affidamento, la Società si riserva a sua discrezione di procedere ad interpelli di professionisti presenti in ogni caso nell'Albo, costituendo l'elenco da interpellare fra quelli ritenuti - a discrezione della società - disporre di maggiore specifica esperienza. Le disposizioni in materia di "rotazione" previste dal paragrafo 2.3.1. unicamente in via di autolimitazione e pertanto, ferma l'attività contrattuale di natura "privatistica" della Società, un 'eventuale violazione delle disposizioni sopra riportate potrà avere unicamente rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare interna alla Società, non potendo avere alcun effetto esterno in rapporto a pretese di terzi in termini di annullamento delle procedure o di altro tipo. Ogni eventuale decisione in merito alle procedure adottate resta in ogni caso di esclusiva competenza e discrezionalità di A.SE.R. S.r.l.;

B) potranno essere affidati anche direttamente:

1) in coerenza con quanto previsto per gli appalti di servizi ai sensi dell'art. 2.3.2. lett. a) del vigente regolamento contratti aziendale, entro il limite massimo di €. 10.000,00 (diconsi diecimila//00), oltre Iva e contributo previdenziale, potendo la Società individuare il professionista all'interno dell'elenco della specifica categoria (con sintetica motivazione interna della scelta), fermo l'impegno a ricercare possibili ed utili modalità di rotazione per quanto compatibili con il limitato valore degli affidamenti e con le esigenze gestionali aziendali. Il medesimo professionista, ove la società motivi in riferimento all'oggetto della prestazione richiesta dalle esigenze aziendali, avendo comunque valutato positivamente l'esecuzione del precedente incarico, potrà eventualmente risultare affidatario in via diretta di ulteriore incarico entro il medesimo importo sopraindicato. Si richiama quanto indicato all'ultimo comma della precedente rubrica A. La società si riserva in ogni caso altresì a sua discrezione di esperire interpelli, anche in forma semplificata;

2) entro le soglie dell'affidamento diretto di cui al precedente paragrafo 2.3.2. lett. B):

a) prestazioni di particolare complessità per cui si ritenga necessaria comprovata esperienza universitaria (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 complementari residuali, 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. 2.3.4 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 particolari casistiche adeguatamente motivate 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).

Nella fattispecie sub. B) n. 2 lett. a), qualora sia ritenuto compatibile dalla Società 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. 12 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 dal Consiglio di Amministrazione, anche in via preventiva, con adeguata motivazione scritta. 3.2.8. Per le ulteriori fattispecie si applica quanto previsto al punto 2.3.2. lett. c). 3.2.9. Per quanto sopra non specificato, si applica, laddove compatibile, la normativa in materia di appalti di servizi prevista per gli stessi servizi dal presente regolamento.

Si evidenzia che l'art. 1 comma 2° della L. n. 120/2020 e s.m.i. prevede in ambito pubblicistico l'innalzamento della soglia di affidamento diretto a €. 139.000,00 fino al 30.06.2023 senza necessità di interpelli, in deroga all'art. 36 2° comma lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016. La regolamentazione aziendale si pone quindi in via di autolimitazione.

La procedura appare idonea a garantire una posizione di equilibrio, in un ambito sostanzialmente definito per quanto espresso in premessa.
Si contempera una valutazione basata sui curriculum (e quindi con caratteristiche fiduciarie) con la previsione di interpelli, senza un evidente ordine di priorità. Per quanto compatibile, si richiama la normativa nazionale e regolamentare relativa agli appalti dei servizi. L'Albo istituendo viene suddiviso per categorie, con accesso continuo, regolato l'accesso mediante una valutazione che si basa su criteri predefiniti, al fine di preselezionare qualitativamente i professionisti.
A supporto dell'impostazione, si evidenzia la recentissima sentenza TAR Lazio 8.1.2018, n. 150, che dichiara la legittimità di albi di durata annuale pur con termine di iscrizione ridotto a 60 giorni. La procedura regolamentare delineata prevede invece finestre temporali trimestrali per l'iscrizione, apparendo quindi in linea con quanto sostenuto da ANAC e dalla sentenza.
La sentenza dichiara soprattutto la piena legittimità di affidamenti seriali ad un professionista fino ad un determinato importo, con rotazione al suo superamento, unitamente all'effettuazione di interpelli (di almeno 3 soggetti) in caso di cause più complesse.

Le disposizioni in materia di "rotazione" sono disposte unicamente in via di autolimitazione e pertanto, ferma l'attività contrattuale di natura "privatistica" della società, un 'eventuale violazione delle disposizioni sopra riportate potrà avere unicamente rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare interna alla società, non potendo avere alcun effetto esterno in rapporto a pretese di terzi in termini di annullamento delle procedure o di altro tipo. Ogni eventuale decisione in merito alle procedure adottate resta in ogni caso di esclusiva competenza e discrezionalità di A.SE.R. S.r.l.

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.

La verifica dell'attività 2021 evidenzia la costante tendenza evidenziatasi negli anni di sostanziale mancato ricorso all'esterno per la prestazione di servizi legali, rimanendo assorbita dalla struttura del Servizio Affari Generali e dal service di Ravenna Holding S.p.a. (il dato, che attesta la professionalità della struttura, è immediatamente riscontrabile dalle pubblicazioni degli incarichi nelle varie annualità presenti).

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*).

7.1.3.2. *Affidamento di servizi professionali e tecnici*

E' stato istituito a febbraio 2018 da parte di Ravenna Holding S.p.A. un "*Albo dei prestatori di servizi professionali e tecnici"* per l'affidamento di prestazioni di servizi di ingegneria e architettura per affidamenti di importo unitario (per singolo affidamento) non superiore a € 40.000,00, oltre Iva e contributo previdenziale (elevato dal 29.09.2021 alla soglia di affidamento diretto di €. 139.000,00 + Iva), analogo a quello adottato dalla società controllata Azimut S.p.A..

L'Albo si riferisce ai servizi di ingegneria e architettura, ma comprende anche servizi tecnici e professionali in genere (ad es. agronomi, formazione in materia di sicurezza, ecc.).

L'Albo e i relativi elenchi sono gestiti dalla capogruppo per sé e per le società dalla stessa controllate, in attuazione di quanto previsto nei regolamenti interni delle singole società.

La società capogruppo e le società controllate accedono all'Albo, formato previa pubblicazione sul sito internet aziendale del relativo disciplinare, con riferimento alle fattispecie contrattuali richieste, operando sulla base della propria autonoma capacità negoziale e quindi sotto la propria esclusiva responsabilità.

Gli incarichi relativi a servizi professionali e tecnici sono affidati come segue (paragrafo 3.3.5. del *regolamento):*

" Sono previste le seguenti procedure in rapporto al valore dell'onorario:

a) importo inferiore a euro 10.000,00, oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 2.3.2 lett. a);

b) importo pari o superiore a € 10.000,00 e inferiore a euro 139.000,00, oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 2.3.2, lett. b);

c) importo pari o superiore a euro 139.00,00 oltre Iva e contributo previdenziale: affidamento secondo le modalità indicate al precedente articolo 2.3.2, lett. c)

L'art. 1 comma 2° della L. n. 120/2020 e s.m.i. prevede l'innalzamento della soglia di affidamento diretto a €. 139.000,00 + Iva fino al 30/06/2023 per i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, ad integrazione dell'art. 36 2° comma lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016.

La Società individua i prestatori di servizi da interpellare in relazione alla categoria di specializzazione, secondo un criterio di rotazione.

Ai sensi dell'art. 3.3.6. *"Per la scelta dei prestatori di servizi da invitare ai singoli procedimenti, la società individua i prestatori di servizi da interpellare, in relazione alla categoria di specializzazione, secondo un criterio di rotazione per quanto compatibile analogo a quanto disposto al precedente capoverso 2.3.1..*

Per fattispecie ritenute dalle società complesse o comunque laddove la Società lo ritenesse opportuno in rapporto all'oggetto dell'affidamento, la società si riserva a sua discrezione di procedere ad interpelli di professionisti presenti in ogni caso nell'Albo, costituendo l'elenco da interpellare fra quelli ritenuti - a discrezione della Società - disporre di maggiore specifica esperienza.

Le disposizioni in materia di "rotazione" sono previste unicamente in via di autolimitazione e pertanto, ferma l'attività contrattuale di natura "privatistica" della società, un'eventuale violazione delle disposizioni sopra riportate potrà avere unicamente rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare interna alla Società, non potendo avere alcun effetto esterno in rapporto a pretese di terzi in termini di annullamento delle procedure o di altro tipo. Ogni eventuale decisione in merito alle procedure adottate resta in ogni caso di esclusiva competenza e discrezionalità di A.SE.R. S.r.l.;

Inoltre, è possibile procedere all'affidamento diretto per importi fino a euro 10.000,00 (esclusa Iva e contributo previdenziale), salvo - ai sensi di quanto previsto dagli artt. 3.3.9. e 3.3.10. - quanto previsto 1.3.5 (possibilità di affidamento diretto, in determinate condizioni fino alle soglie di importo previste per l'affidamento diretto) e 2.2.8 lett. B) n. 2 (fattispecie specifiche di privativa di fatto), laddove ne ricorrano le condizioni.

Resta ferma la facoltà da parte di A.Se.R, qualora per il particolare oggetto della prestazione o la specializzazione richiesta non si 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, oltre agli eventuali iscritti nella sezione pertinente dell'Albo stesso (art. 2.3.7 del regolamento).

Per importi superiori alle soglie dell'affidamento diretto, si applica la normativa per gli appalti di servizi di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. Fatto salvo quanto sopra precisato, dovranno essere in ogni caso esperite, in via di autolimitazione, procedure precedute da pubblicazione di avviso, per la ricerca dei professionisti da interpellare.

Con parere n. 757 dello scorso 15 ottobre 2020, il MIT ha fornito importanti chiarimenti sull'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria, chiarendo che il criterio di aggiudicazione dell'OEPV in ambito pubblicistico basato sul miglior rapporto qualità/prezzo ricorre per gli affidamenti di importi pari o superiori a 75.000,00 euro, ravvisandosi, al di sotto del predetto limite di valore, un'ipotesi di affidamento diretto, per il quale non vengono in considerazione criteri di aggiudicazione. Tale soglia è stata successivamente elevata ad €.139.000,00 + Iva (2.3.10. *"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. 95 comma 3 lett. b) del D.Lgs. n. 50/2016 per un importo comunque elevato fino alla soglia dell'affidamento diretto previsto dalla normativa vigente."*)

Nelle procedure e negli atti di affidamento, trovano particolare riferimento, per quanto compatibili, le Linee Guida ANAC n. 1 e - fermo restando l'applicazione di ulteriore normativa di dettaglio applicabile - quanto previsto nella parte I titolo III, nella parte II titolo V, negli artt. 31, 46, 152-157 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., oltre a quanto disposto dal DM 17.06.2016 (e successive modifiche ed integrazioni) (art. 2.3.11. del regolamento aziendale). Si tenga in ogni caso conto che per la valutazione della compatibilità della mancata applicazione da parte di A.SE.R. della normativa pubblicistica.

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 (art. 2.3.12. del regolamento aziendale).

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*).

7.1.3.3. *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 dall'art. 2.3.2. del regolamento aziendale. 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*).

7.2. AREA ACQUISIZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE.

7.2.1. Premessa

Il rapporto di lavoro del personale di A.SE.R. 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 del D.Lgs. n. 175/2016:
1. Salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi.
2. Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità 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. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.
3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
4. Salvo quanto previsto dall'articolo 2126 del codice civile, ai fini retributivi, i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale.

L'art. 30 dello Statuto della società, così come modificato nel 2018, prevede di conseguenza che: *"La Società adotta, con apposito provvedimento, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità, imparzialità e dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165."*

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 era dotata di un regolamento interno denominato "*Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento del personale",* individuando i principi, le regole le modalità procedurali generali a cui la società deve attenersi nella ricerca, selezione e inserimento di personale nel rispetto dello Statuto.
Detto Regolamento appare comunque già rispettoso dei principi di cui all'art. 35 3° comma del D.Lgs. n. 165/2001 e quindi di quanto disposto dall'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016.

Ai sensi dell'art. 1, commi 3 del citato Regolamento*" Il presente Regolamento viene adottato ai sensi dell'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016. L'applicazione della citata normativa viene effettuata senza soluzione di continuità con la precedente regolamentazione interna disposta ai sensi dell'art. 18 secondo comma della L. 06.08.2012, n. 133 (abrogato dall'art. 28 1° comma lett. g del D.Lgs. n. 175/2016), regolamentazione che già dettava norme in via di autolimitazione nel rispetto di principi di cui all'art. 35 3° comma del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.".*

L'art. 2 indica i principi generali:

"1.Il contratto di lavoro è "privatistico" (art. 19 1° comma del D.Lgs. n. 175/2016).
2.Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti, delle procedure di reclutamento del personale, dell'esecuzione del rapporto (art. 19 4° comma del D.Lgs. n. 175/2016).
3. ASER Azienda Servizi Romagna S.r.l. garantisce il rispetto delle norme di legge in materia di lavoro e dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di riferimento in tutti i loro istituti.
4. Ferma l'inapplicabilità della normativa sui pubblici concorsi applicabile al pubblico impiego, l'assunzione del personale per la copertura delle qualifiche professionali previste dall'organizzazione della società avviene, salvo i casi espressamente previsti, per procedura aperta a tutti con selezione per titoli ed esami mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta.
5. ASER Azienda Servizi Romagna 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 Codice, tese a dare comunque 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 alla area di collocazione del personale da assumere ed al livello professionale richiesto.
7. Nella selezione del personale la Società osserva criteri di tempestività e di economicità, 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.
9. La Società assicura la piena e costante copertura delle posizioni lavorative necessarie a garantire i livelli di servizio.
10. Nell'ambito delle attività di ricerca e selezione del personale, la Società individua le forme contrattuali più idonee per il miglior impiego delle risorse umane in relazione ai profili richiesti, nel rispetto dei presupposti stabiliti dalla legge e dai Contratti Collettivi di Lavoro Nazionali di riferimento.
11.Compatibilmente con le esigenze di flessibilità e con gli andamenti previsti dei carichi di lavoro, ferme restando le disposizioni normative e regolamentari al momento vigenti. la Società favorisce la stabilizzazione del rapporto di lavoro.
12. La Società fa riferimento alla formazione professionale continua come scelta qualificante della politica delle risorse umane, compatibilmente con le risorse economiche annuali previste a budget.
13. A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. assicura il rispetto della normativa a tutela dei lavoratori aventi diritto all'avviamento obbligatorio, garantendo loro il necessario supporto ai fini di un pieno e gratificante svolgimento dell'attività lavorativa. Nel caso di assunzioni anche pro-quota da riservare per obbligo di legge (categorie protette), fermo il riferimento generale alle specifiche normative vigenti, la selezione (aperta in via generale o all'interno degli elenchi fornite dalle competenti autorità territoriali) è normata esclusivamente dal Consiglio di Amministrazione che disporrà per ogni specifica fattispecie procedure ad hoc nel caso semplificate, in considerazione delle caratteristiche dei posti riservati, delle esigenze della società, delle tempistiche e delle condizioni disposte dalla normativa vigente, delle condizioni fattuali.
14. Si richiamano come parte integrante del presente Regolamento le disposizioni sull' "Area Personale" previste nel Piano Triennale Per la Corruzione e la Trasparenza di A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l., nel testo in ogni momento in vigore, come fascicolo del Modello ex Legge 231/2001 e s.m.i."

Per l'assunzione del personale il Piano Assunzioni (art. 3.1. del Regolamento) approvato dall'Assemblea dei soci unitamente al budget, prevede di fatto di ricorrere alle seguenti opzioni (art. 3.2. del Regolamento):

a) mobilità interna, tenuto anche conto degli accordi eventualmente aziendali in essere con le OO.SS., assicurando procedure che garantiscano al par condicio dei dipendenti, ferma restando la priorità della società di decidere a sua discrezione l'impiego del personale in rapporto alle esigenze aziendali;
b) distacco da imprese nell'ambito della componente privata della società e/o dalle imprese socie del gruppo Ravenna Holding;
c) contratto a termine;
d) assunzione da società dal gruppo societario controllato da Ravenna Holding;
e) assunzione mediante selezione pubblica.

Dette modalità vanno raccordate con quanto previsto all'art. 19 4°, 5° e 9° comma 3 del D.Lgs. n. 175/2016, nonché con altra eventuale normativa in ogni momento in vigore.

Il ricorso a personale interinale potrà essere eventualmente ricondotto a fattispecie occasionali per specifiche e limitate esigenze, evitando in ogni caso reiterazioni di lungo periodo.
Non è al momento disciplinata la procedura di mobilità interna, anche in ragione del ristretto numero di dipendenti, seppur non sia esclusa in assoluto tale opzione (da ritenersi, nell'ipotesi, prioritaria rispetto all'ordine sopraindicato).
A.SE.R. S.r.l., nella gestione del personale, deve attenersi al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva ed indennitaria, in coerenza con le proprie esigenze organizzative e agli atti di indirizzo degli Enti locali soci. 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*".

A.SE.R. S.r.l. si attiene, in particolare, a tali indirizzi vincolanti nella definizione del Piano Assunzioni annuale e negli atti applicativi di gestione del personale.

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 ed 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 2° comma della L. n. n. 133/2008 e s.m.i. era definito *"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 ed 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 i rapporti di rapporti di lavoro delle società controllate.
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."

Il precedente art. 18, comma 2, del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008 non prevedeva per una società come A.SE.R. S.r.l. il riferimento ai principi di cui all'art. 35, comma 3, del T.U. del pubblico impiego: il regolamento aziendale in essere, in via di autolimitazione, era tuttavia già allineato a tale previsione.

Il Consiglio di Amministrazione ha proceduto all'aggiornamento del regolamento stesso, esplicitamente ai sensi dell'art. 19, comma 2, del D. Lgs. n. 175/2016 in ogni caso senza soluzione di continuità con la precedente regolamentazione.

L'art. 19 4° comma del D. Lgs. n. 175/2016 stabilisce la nullità dei contratti di lavoro stipulati *"in assenza dei procedimenti e delle procedure di cui al comma 2".*

Al riguardo la Suprema Corte, partendo dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 27624/2007, afferma che l'articolo 18, primo e secondo comma, del DL 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 dei 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 Dlgs 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 Dl 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".*

Importante 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 30.06.2018, 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 sopracitati 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 ordinaria in caso nessun soggetto presente negli elenchi sia ritenuto idoneo, ecc.
Non sono considerati dal vincolo di cui al sopracitato art. 25:
- i contratti a tempo determinato;
- i contratti con i Dirigenti;
- i contratti relativi alle categorie c.d. "*protette*".

Peraltro il termine del 30.06.2018 è trascorso senza che sia stata disposta alcuna proroga del vincolo, per cui dal 01.07.2018 è possibile assumere a tempo indeterminato senza limitazioni normative.

La regolamentazione interna vigente ("*Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione, inserimento, promozione e licenziamento del personale"),* adeguata alle disposizioni di cui all'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., è stata revisionata, al fine di allinearlo maggiormente allo schema più aggiornato di gruppo adottato da Ravenna Holding S.p.a. (oltre alla rivisitazione delle disposizioni sul contratto a tempo determinato a seguito delle modifiche normative intervenute nel corso del 2018, è stato necessario esplicitare varie disposizioni - conferma del riferimento programmatorio al piano assunzioni annuo, nel caso di cessione di contratto tra società del gruppo, previsione che il lavoratore ceduto debba essere stato assunto con concorso/selezione pubblica nella società di provenienza, normativo di dettaglio sul distacco di personale da società del gruppo, ecc.)

7.2.2. 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:
  - distacco o comando;
  - mobilità da società pubbliche o enti locali soci;
  - selezione pubblica;
- selezione del candidato;
- gestione del rapporto.

In conformità a quanto previsto dalla Determina ANAC n. 12/2015, ogni fase viene ulteriormente ripartita nelle seguenti sottofasi:
- processi e procedimenti rilevanti;

- possibili eventi rischiosi;
- anomalie significative;
- indicatori;
- possibili misure.

A seguito delle proroghe al 31.03.2023 disposte da ANAC dell'adeguamento annuo del PTPCT e della pubblicazione della relazione annua del PTPCT, la relazione annua del Dirigente Affari Generali citata nel presente Piano per l'annualità 2022 sarà prevista entro il 15.04.2023.

7.2.2.1. *Programmazione del fabbisogno*

7.2.2.1.1 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 ed 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 Delegato predispone annualmente il Piano Assunzioni. 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 dal Consiglio di Amministrazione.
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 per sopravvenute necessità con deliberazione del Consiglio di Amministrazione ed è posto in esecuzione da parte dell'Amministratore Delegato sulla base delle esigenze aziendali.
Le modifiche al Piano delle Assunzioni, a seguito di delibera da parte del Consiglio di Amministrazione, devono essere portate a conoscenza dei soci secondo ordinarie modalità di trasmissione.

7.2.2.1.2. 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 e approvazione del Piano Assunzioni;
b) presenza di norme di dettaglio che non consentono margini di discrezionalità in fase applicativa e degli indirizzi del Consiglio di Amministrazione 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).*

7.2.2.1.3 Anomalie significative

La fase di individuazione del fabbisogno potrebbe essere alterata dalla rappresentazione anticipata della successiva modalità di reclutamento. L'indirizzo del Consiglio di Amministrazione 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 da società partecipate o controllate, che non comporta accettazione da parte del dipendente, ove non si verifichino 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 possibile 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 egual modo con i regolamenti delle altre società del gruppo, il Regolamento aziendale prevede 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 A.SE.R. 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.
Il passaggio alla fase successiva (processo di mobilità del personale da società pubbliche ed enti locali) presenta elementi di rischio non rilevanti, salvo considerare che si tratta di una fase di nuova assunzione da parte della Società (rispetto al distacco). Il Regolamento prevede in tali casi che sussistano determinate condizioni restrittive (tra cui, quella di essere assunto alle dipendenze della società/ente di provenienza mediante selezione pubblica, nonché accertamento a seguito di una prova).
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.

7.2.2.1.4. Indicatori

Non si individuano indicatori significativi.

7.2.2.1.5. Possibili misure

Tenuto conto delle misure già adottate dalla Società, si indicano quali possibili ed ulteriori misure le seguenti:

- trasmissione annuale all'RPCT delle procedure per la ricerca di personale avviate all'interno della relazione annuale disposta dal Dirigente Affari Generali della capogruppo (entro il 31 marzo dell'annualità successiva a quella di riferimento), precisando le modalità seguite e le motivazioni che hanno giustificato il passaggio da una fase all'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 (specificando 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 dell'Internal Auditor di Ravenna Holding S.pa., comunicandone le risultanze al RPCT.

7.2.2.2. *Progettazione della selezione.*

Si premette che di seguito si tratterà dell'acquisizione di personale esterno alla società.

Nel corso del 2021 è stata espletata n. 1 procedura (ricerca di mercato per autista necroforo con contratto intermittente a termine). Sono in imminente pubblicazione nel 2022 due selezioni per assunzioni a tempo indeterminato (autista necroforo; impiegato/a).

7.2.2.2.1. Distacco

7.2.2.2.1.1. Processi e procedimenti rilevanti

Il distacco non comporta, di norma, l'accettazione da parte del lavoratore, ma un accordo tra due imprese.
È opportuno che venga disposta in sede di revisione del regolamento normativa di dettaglio, in modo omogeneo a quella già disposta dalle altre società del gruppo.

Il distacco può essere effettuato unicamente con riferimento a dipendenti di società controllate e/o partecipate da Ravenna Holding S.p.a.
Elementi obbligatori, normativamente previsti, per il distacco sono la transitorietà e l'interesse del disaccante.
In sede di regolamento è opportuno prevedere come ulteriore presupposto il possesso di adeguate 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 A.SE.R. S.r.l. per l'attività ad essa richiesta.

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 (conv. da 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 degli organigrammi aziendali, ove è necessario che la risorsa distaccata figuri nella struttura aziendale dell'impresa distaccataria.

L'art. 2 Ter del vigente regolamento norma il ricorso al distacco da parte della società:
"1. In una logica di contenimento dell' incremento della spesa pubblica globale e nel caso di limitazione dell'utilizzo degli incarichi esterni di consulenza nonché delle forme di lavoro flessibile (contratti a tempo determinato; contratto di collaborazione a progetto, somministrazioni di personale mediante impiego di personale interinale, eventuali altre modalità consentite dalla normativa vigente), nell'ambito di un processo di crescita qualitativa complessiva dei rapporti infra-gruppo, A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. ricorre prioritariamente alla fattispecie del distacco o comando di dipendenti di società controllate e/o partecipate da Ravenna Holding, fermo il rispetto dei requisiti normativi della temporaneità e dell'interesse del distaccante.
2. Il personale interessato deve possedere adeguate 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 della società per l'attività ad essa richiesta.
3.L'istituto non comporta in capo al distaccatario la costituzione di alcun rapporto di lavoro, ma solo una modificazione temporanea ed oggettiva del rapporto di lavoro con il distaccante, di cui il personale resta dipendente a tutti gli effetti.
4.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 e delle aziende partecipate (art. 147 quater 4° comma della L. n. 213/2012) con l'esplicita valutazione dei risultati della gestione complessiva del gruppo ente locale-società partecipate.
5. La scelta di ricorrere al distacco dalle varie società interessate tutte indicate nel presente articolo è assunta dal Consiglio di Amministrazione."

7.2.2.2.1.2. Possibili eventi rischiosi

Il distacco o comando non implica la costituzione di alcun rapporto di lavoro subordinato con A.SE.R. 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 da società controllate e/o partecipate da Ravenna Holding S.p.a., unitamente al ricorrere delle condizioni regolamentari richieste, 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*".

La correttezza dei contratti di distacco stipulati nell'ambito del gruppo societario è stata oggetto di verifica nel corso del 2015 (pur sotto il profilo di lavoratori della società in distacco alla capogruppo) a seguito di visita dell'Ispettorato del Lavoro, che non ha evidenziato al riguardo alcun rilievo.

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 e 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 dal Consiglio di Amministrazione, che può delegare il Direttore Generale all'attuazione.
Il livello di rischio appare pertanto limitato *(impatto: basso - 2; probabilità: improbabile - 1. Rischio: non significativo - 2).*

7.2.2.2.1.3. 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.

7.2.2.2.1.4. 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.

7.2.2.2.1.5. Possibili misure

Tra le possibili misure si indica:

- trasmissione al RPCT degli schemi dei contratti di distacco, prima della loro sottoscrizione;
- la trasmissione all'RPCT da parte del Dirigente Affari Generali di Ravenna Holding S.p.a.(all'interno della relazione da inviare entro il 31.01. 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.

7.2.2.2.2. Processo di mobilità da società pubbliche.

7.2.2.2.2.1. Processi e procedimenti rilevanti

Esperite 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 A.SE.R. S.r.l. l'assunzione alle proprie dipendenze di un'unità di personale.
Attualmente la fattispecie è regolata dall'art. 2 BIS del Regolamento.

"1. Viene fatta salva la possibilità di utilizzare, per la copertura di specifici fabbisogni aziendali risultanti dal Piano Assunzioni di cui al successivo art. 3.1, il passaggio diretto di personale dipendente di società appartenenti al gruppo Ravenna Holding S.p.a., a condizione che:

a) *costituisca opzione procedurale finalizzata rigorosamente alla copertura del fabbisogno aziendale risultante dal Piano Assunzioni di cui al successivo art. 3.1;*
b) *il personale interessato possieda adeguate precedenti esperienze lavorative o professionali mirate alla copertura della specifica posizione aziendale che dovrebbe assumere in A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l. Tali esperienze devono caratterizzarsi in termini di piena idoneità rispetto al fabbisogno come immediato consolidamento/miglioramento qualitativo delle competenze della complessiva struttura aziendale;*
c) *il personale interessato sia stato assunto sulla base di procedure concorsuali/selezione ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di cui all'art. 35 del D.Lgs. 30.03.2001, n. 165;*
d) *il personale interessato provenga esclusivamente da società a controllo pubblico appartenenti al gruppo Ravenna Holding S.p.a. e/o degli enti locali soci della capogruppo medesima, innestandosi in un processo di crescita qualitativa complessiva nell'ambito del rapporto infra-gruppo.*
e) *il personale interessato deve essere sottoposto di norma preventivamente ad una valutazione da parte della Commissione Giudicatrice costituita ai sensi dell'art. 4.3 del presente Regolamento, al fine di verificarne l'effettiva capacità in riferimento alla posizione richiesta nella società. Al riguardo detto personale potrà eventualmente essere sottoposto a test a risposta guidata o libera, prove pratiche o attitudinali e/o in ogni caso ad un colloquio. Al termine delle operazioni, la Commissione redigerà verbale di valutazione, che verrà sottoposto al C.d.A. per la relativa approvazione, dando espressamente conto nell'atto deliberativo della sussistenza di tutte le condizioni sopra individuate.*

2. Le disposizioni sopraindicate dovranno essere necessariamente raccordate con gli indirizzi che potranno essere disposti dagli enti locali, dai divieti e dalle limitazioni imposti dall'art. 19 ultimo comma e 25 del D.Lgs. n. 175/2016 nonché altra normativa in ogni momento eventualmente applicabile.

L'operazione avviene in un quadro di "*neutralità*" nell'ambito di un concetto di "*pubblica amministrazione allargata*".

L'art. 19 9° comma 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 vigente.

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 30.06.2019 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 mancata espletamento di una procedura tipo concorsuale costituisce "*una violazione dell'art. 97 della Costituzione, oltreché 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 ed 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 A.SE.R. S.r.l. appare porsi nella direzione indicata dalla legge e nel solco dell'interpretazione della Corte Costituzionale.
Innanzitutto l'art. 2 2° comma 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 presente regolamento, 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 4° comma 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 …".*
La Holding ha dato quindi nel proprio regolamento piena attuazione alle previsioni di cui all'art. 19 2° comma del D.Lgs. n*. 175/2016 e s.m.i.*

Ciò premesso, il regolamento prevede all'art. 2 BIS comma, in una logica dichiarata di contenimento dei costi di gestione ed in analogia con quanto previsto per le pubbliche amministrazioni (art. 30 2° comma del D.Lgs. n. 165/2001), la possibilità di dare copertura a specifici fabbisogni aziendali tramite *"passaggio diretto"* di personale dipendente di società a controllo pubblico partecipate/controllate da Ravenna Holding S.p.a. e/o dagli enti locali soci della capogruppo, 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) ed alla ricorrenza di presupposti che realizzino comunque l'interesse pubblico alla competenza del soggetto reclutato ed alla imparzialità delle modalità di copertura (personale già reclutato mediante concorso/selezione ad evidenza pubblica; provenienza da altre società del gruppo - requisito da inserire in sede di revisione della regolamentazione interna; 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 *("l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunti abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico"* Corte Cost. n. 363/20016, 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 soggettive del trasferimento di azienda o di ramo di azienda ex art. 2122 C.C.).

7.2.2.2.2.2. 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).*

7.2.2.2.2.3. Anomalie significative

Non si rilevano anomalie significative, per quanto specificato al precedente capoverso 2.

7.2.2.2.2.4. Indicatori

Non si rilevano particolari indicatori per quanto specificato al precedente capoverso 2.

7.2.2.2.2.5. Possibili misure

Non si rilevano particolari misure per quanto specificato al precedente capoverso 2.

7.2.2.2.3. Selezione pubblica

7.2.2.2.3.1. Processi e procedimenti rilevanti

La modalità ordinaria di reclutamento del personale è di norma 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. 4 1° comma e 4 2° comma 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 e modalità di espletamento delle prove di selezione in lingua italiana e relativo 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 dal Consiglio di Amministrazione.
Gli avvisi di selezione, inoltre, sono sottoscritti dall'Amministratore Delegato e vengono pubblicizzati con la massima evidenza possibile mediante invio, con invito di affissione, agli Enti soci della capogruppo (Albi Pretori) e al Centro Provinciale per l'impiego. Gli avvisi sono altresì affissi presso la sede legale della società e pubblicati nel sito internet istituzionale.
Il Consiglio di Amministrazione può inoltre prevedere la pubblicazione degli avvisi per estratto su uno o più quotidiani a maggiore diffusione locale e/o l'invio ad 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 specificatamente previste nel bando di selezione.

L'art. 5 del Regolamento ammette la possibilità che A.SE.R. S.r.l. per determinate figure di personale di livello medio-alto, 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 A.SE.R. S.r.l.
Il ricorso a società esterne specializzate non modifica tuttavia la natura della selezione e la centralità di A.SE.R. 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."*
La selezione deve essere disposta dalla società esterna "*sulla base dei dati forniti da A.SE.R. 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)"* ed inoltre "*predisponendo e rendendo pubblico, con modalità adeguate (preventivamente individuate l'Amministratore Delegato) il conseguente avviso di reclutamento."*
Potrà essere prevista *"un'eventuale fase preselettiva, in relazione al numero degli aspiranti interessati."*
Nel caso di superamento della fase preselettiva *"i candidati saranno ammessi alla successiva fase selettiva, 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."* La fase selettiva è gestita di norma da una Commissione aziendale.
Al termine della selezione *"la società incaricata provvederà a comunicare a A.SE.R. S.r.l. l'elenco dei candidati risultati idonei."*
Pur non essendo specificamente previsto, non deve ritenersi escluso che il Consiglio di Amministrazione - in particolare per la selezione a profili medi - possa disporre ulteriori modalità di valutazione della rosa dei candidati, da parte di Commissione aziendale, sulla base di prove, criteri, subcriteri e relativi punteggi, in modo analogo a quanto previsto, di norma, per le selezioni pubbliche normate dal regolamento.
Si ritiene in ogni caso che l'apporto di società esterne, alla luce dei vincoli introdotti dall'art. 19 2° comma del D. Lgs. n. 175/2016, con particolare riferimento ai principi dell'art. 35 comma 3 della L. 165/2001 limiti oggettivamente il ricorso a società esterna in considerazione della responsabilità di A.SE.R. S.r.l. per l'intera procedura e la sanzione di nullità introdotta dall'art. 19 4° comma sopracitato.

Le disposizioni sopra indicate valgono anche per i contratti a tempo determinato (art. 7 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 Delegato, infatti, può provvedere, su mandato del Consiglio di Amministrazione, ad assunzioni con contratto a tempo determinato non superiore ad un anno (da ridurre opportunamente in sede di revisione del regolamento a sei mesi, nel caso prorogabile per un uguale periodo) "*qualora non sia possibile attingere il necessario personale dalle eventuali graduatorie degli idonei di precedenti selezioni, o qualora la graduatoria sia esaurita oppure la selezione sia andata deserta".* L'Amministratore Delegato può procedere a chiamata diretta scegliendo, tra varie opzioni (*"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 da graduatorie degli enti soci o ricorrendo alle agenzie di somministrazione lavoro"),* quella che riterrà più funzionale per soddisfare le esigenze di servizio.
Si prevede opportunamente "*in caso di urgenza che richiede particolare celerità decisionale per far fronte ad esigenze temporanee improvvise e non prevedibili*" l'Amministratore Delegato possa procedere all'assunzione anche in mancanza di delega espressa del Consiglio di Amministrazione, con le medesime modalità della precedente fattispecie, per un periodo massimo di tre mesi non prorogabile L'assunzione a tempo determinato deve essere comunque ratificata dal Consiglio di Amministrazione nella prima seduta successiva.
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.

Peraltro, le modifiche al contratto a termine introdotte nel 2018, con la limitazione di fatto ad un anno di durata massima del rapporto (un'ulteriore annualità consentita solo in casi tassativo specifici) ha depotenziato il ricorso a procedure selettive ad hoc per l'assunzione di contratti a tempo determinato.

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 al contratto a tempo determinato la somministrazione lavoro ai fini della trasformazione civilistica del rapporto.

7.2.2.2.3.2. 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, subcriteri, pesi di valutazione e la stessa grigia 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. 50/2016 e s.m.i. nell'ambito dell'affidamento dei contratti pubblici;
d) viene data pubblicità alle graduatorie dei titoli, delle prove ed 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 di cui all'art. 35 del D.Lgs. 30.03.2001, n. 165 e s.m.i. (che regolamenta 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 dall'Amministratore Delegato, con il supporto del Dirigente Affari Generali e Contratti di Ravenna Holding S.p.a., è approvato dal Consiglio di Amministrazione, per cui appaiono individuati vari livelli progressivi di responsabilità.

Nel 2021 è stata esperita n. 1 una selezione pubblica con contratto intermittente a termine per autista necroforo.
Più in generale, in ambito di gruppo attraverso il service di Ravenna Holding S.p.A. sono state esperite da giugno 2018 ad oggi complessivamente circa 40 selezioni disposte con la medesima regolamentazione adottata per il gruppo, finora senza rilievi.

La procedura scelta 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 secondo dei profili. La prova scritta non risulta essere stata finora valutata come necessaria. È stato finora escluso il ricorso a società specializzate esterne).
La metodologia utilizzata è quella di suddividere di norma in due parti il punteggio titoli (titoli - esperienza; titoli - attestati di studio) e della prova orale. Nel caso di prova pratica, il punteggio viene

suddiviso in tre parti. Il peso di ciascuna delle parti può variare a seconda delle mansioni che caratterizzano il posto da coprire.
Venendo effettuata una prima selezione per titoli (i punteggi vengono predeterminati nell'avviso di selezione ed attribuiti automaticamente secondo una griglia predefinita di norma - salvo particolarità connesse alla posizione - priva di discrezionalità), si vuole sostanzialmente attribuire in questa fase un peso sostanzialmente identico all'esperienza ed al curriculum di studi, fatte salve mansioni meramente pratiche in cui la parte relativa all'esperienza deve ritenersi prevalente. 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 preindividua il numero degli ammessi alle successive prove: la valutazione priva di discrezionalità dei titoli (fatte salve mansioni in cui per la valutazione dell'esperienza non fosse possibile, in tutto o in parte, una preventiva definizione) appare quindi garantire al 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 della prova orale (o scritta).

Gli aspetti più delicati riguardano la determinazione dei subcriteri 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 ed 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 una parte sull'esperienza e per l'altra da essa disconnessa, tende a garantire nella sommatoria un contrappeso riguardo alla limitazione degli effetti di possibili eccessi derivanti dall'individuazione di subcriteri troppo sbilanciati per entrambe le tipologie di titoli.
Ne consegue un impatto rilevante ed un rischio certamente da considerare, che tuttavia la procedura e la prassi regimentata oggettivamente riduce. Per i titoli connessi all'esperienza: impatto: alto 3; rischio: probabile 3 medio. 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 (o, nel caso, scritte), 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).

7.2.2.2.3.3. 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.
Un'ulteriore anomalia potrebbe essere rappresentata da un eccessivo o frequente ricorso a procedure d'urgenza o a proroghe contrattuali.

7.2.2.2.3.4. 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.

7.2.2.2.3.5. Possibili misure

Rappresentano possibili misure le seguenti:

- introdurre un'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. In particolare, occorre valutare se sia opportuno predeterminare una proporzionalità "fissa" tra titoli e prove ed a sua volta all'interno dei titoli o delle prove. Più in generale, considerando anche le modalità della prova pratica e le materie della prova orale, con relativi pesi, si ritiene di valutare di istituire allegati al Regolamento per ogni profilo aziendale di ogni servizio le modalità di svolgimento della prova pratica, le materie per la prova orale (o scritta) ed i relativi pesi, definendo in pari tempo anche la ripartizione tra i titoli e le prove in modo da predeterminare la proporzionalità tra le stesse.
- prevedere nel bando prescrizioni limitative della discrezionalità della Commissione, come delineate al successivo art. 2.3.5.
- la relazione annua del Dirigente Affari Generali indicherà le selezioni bandite nell'annualità precedente.

7.2.2.3. Selezione del candidato

7.2.2.3.1. Processi e procedimenti rilevanti

La fase di selezione appare caratterizzata dall'operato della Commissione Giudicatrice.

L'art. 4.3. del Regolamento prevede che la Commissione Giudicatrice venga nominata dal Consiglio di Amministrazione.
È presieduta, di norma, da un numero variabile di componenti (3 o 5). Possono fare parte della Commissione anche "*esperti esterni di provata competenza nelle materie di concorso".*

I Commissari vengono scelti in ordine di priorità tra i dipendenti di A.SE.R. Azienda Servizi

Romagna S.r.l., di Ravenna Holding S.p.a., delle società dalla stessa controllate, degli enti locali soci di Ravenna Holding S.p.a.
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 le Commissioni per i dipendenti di A.SE.R. Azienda Servizi Romagna S.r.l., di Ravenna Holding S.p.a., delle società dalla stessa controllate è resa gratuitamente.

Funge da Segretario verbalizzante di norma, salva sua materiale indisponibilità, il Dirigente Affari Generali e Contratti di Ravenna Holding S.p.a., che potrà essere nominato eventualmente anche componente della Commissione.

Si premette che viene di seguito citata consolidata giurisprudenza sul *"concorso pubblico",* istituto non applicabile nel caso della *"selezioni"* poste in essere dalle società controllate. Dato il maggiore rigore normativo del concorso pubblico, gli indirizzi giurisprudenziali su vari aspetti dell'attività delle Commissione di Valutazione potranno comunque costituire valido riferimento estensivo, pur in via di autolimitazione, l'attività della Commissione di Valutazione della *"selezione".*

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 o amministratori della società (in attuazione del principio espresso dall'art. 35, comma 3, lett. e), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

La Commissione "*al momento del suo insediamento verifica preliminarmente l'esistenza di rapporti di coniugio o di parentela e affinità entro il quarto grado, dei suoi componenti con i concorrenti ammessi. In caso di sussistenza di dette condizioni di incompatibilità i lavori vengono sospesi e il Presidente della commissione ne dà tempestiva notizia al C.d.A. affinché provveda alla sostituzione del membro incompatibile"*.

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 ANAC con delibera n. 25 del 15 gennaio 2020, l'ANAC 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 ricusazione 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 ANAC 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 ANAC:

" *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 ANAC, l'irrilevanza 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 A.SE.R. S.r.l. non sono *"concorsi pubblici"*, per cui i riferimenti specifici fatti da ANAC riguardando esclusivamente il *"concorso"* pubblico appaiono comunque ad abundantiam applicabili anche alle selezioni di personale.

La norma dell'art. 3 4° comma del Regolamento se non richiama quindi esplicitamente l'art. 51 c.p.c. è necessariamente integrata dagli art. 8.4. ed 8.10. del Codice Etico e di Comportamento (doc. ASER_MOG_04).
Gli ultimi tre commi dell'art. 8.4 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. 8.10 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. 8.20 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.

Non appare configurabile per A.SE.R. S.r.l. (a differenza delle società in house sottratte alla giurisdizione della Corte dei Conti - art. 12 del D.Lgs. n. 175/2016) la responsabilità amministrativo-contabile per inosservanza dolosa o gravemente colposa, di un obbligo di servizio, che cagioni alla società un danno oggetto di risarcimento.
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 Corte 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 incarcati 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. 3 comma 4 del regolamento anche l'art. 8.10 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 al Consiglio di Amministrazione per la relativa approvazione. La graduatoria finale dei candidati idonei ed il corrispondente punteggio totale (stilata anche con modalità che salvaguardino la privacy dei candidati), è affissa presso la sede legale della società e pubblicata nel suo sito internet …"*

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".*

7.2.2.3.2. 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).*

7.2.2.3.3. 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 A.SE.R. 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.

7.2.2.3.4. 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 A.SE.R. 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.

7.2.2.3.5. 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 satisfattivo 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), 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 cui 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 subcriterio 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 subcriterio 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, potrebbe di disporsi 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 ai 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 fii 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) prevedere, in caso di prove intermedie (ad es. prova pratica), un punteggio minimo per l'ammissione alla fase successiva;

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.* Al riguardo nel corso del 2021 è stato positivamente sperimentato in sede di gruppo una modalità di sorteggio interale dei quesiti in occasione di ogni singola sessione. *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 apposto programma (www.random.org o similare). Il programma regionale di 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 alle successive lett. f g riduce oggettivamente la possibilità di una esaustiva preventiva preparazione da parte dei candidati;*

f) 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 di contenimento da potenziale fughe di notizie preventive, in quanto modalità attinenti alla prestazione da ricoprire dovrebbero costituire per tutti i candidati la conoscenza di base);

g) 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 di contenimento da potenziale fughe di notizie preventive, in quanto i quesiti generali dovrebbero costituire per tutti i candidati la conoscenza di base);

h) 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 divenire 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;

i) svolgere le prove in una sola giornata, ove possibile;

j) pur non effettuando le prove in seduta pubblica, potranno essere nel caso chiamati ad assistere soggetti esterni a titolo di testimoni;
k) assicurare modalità che evitino il contatto tra i candidati che devono sostenere la prova e quelli che l'hanno già sostenuta,
l) 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/chiarezza/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 A.SE.R. S.r.l. in via di autolimitazione (in attuazione di una direttiva della capogruppo a tutte le società controllate):
"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 del Gruppo tutte le specializzazioni richieste.

Come più sopra esplicitato, in sede di revisione annuale del regolamento, si ritiene opportuno richiamare esplicitamente all'interno del. art. 3 comma 4 del regolamento anche l'art. 8.10 del Codice Etico e di Comportamento, estendendo come logico corollario l'incompatibilità anche al Segretario.

7.2.2.4. *Gestione del rapporto*

7.2.2.4.1. 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 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 2021 e ripetuto 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.

7.2.2.4.2. 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).*

7.2.2.4.3. Anomalie significative

Possibile anomalia è un numero significativo di passaggi di livello e degli incentivi *ad personam* riconosciuti nell'annualità.

7.2.2.4.4. 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.

7.2.2.4.5. Possibili misure

Si ritiene possano essere individuate le seguenti misure:

- 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.

7.3. AREA: AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI

Non si procede alla mappatura della presente Area obbligatoria in quanto la Società è impossibilitata *ab origine*, data la sua natura e oggetto sociale, all'emanazione di provvedimenti amministrativi di autorizzazione e concessione.

7.4. 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

Non si procede alla mappatura della presente Area obbligatoria in quanto la Società, per scelta aziendale, esclude la possibilità di erogare o concedere qualsiasi tipo di vantaggio patrimoniale direttamente a privati.

Come previsto dallo Statuto, A.SE.R. supporta iniziative sociali destinando l'1% del fatturato sociale a convenzioni con SP ed assume, senza oneri per gli enti locali, i servizi per gli indigenti.

7.5 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; Presidente; Amministratore Delegato Segreteria di Direzione; Servizio Amministrativo; Servizio Controllo di Gestione	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 sempre diversi.	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.

Gestione del Cash Pooling		Accesso incontrollato o non custodito alla procedura di pagamento; Alterazione dei movimenti del conto; Alterazione o sottrazione di prospetti relativi ai movimenti monetari; Assenza o carenza di controlli sulle attività di movimento.	Assenza o carenza di documentazione che giustifichi il pagamento; Assenza o carenza di rendicontazioni sulla gestione; Ammanchi di cassa.	Richiesta ovvero esecuzione di operazioni prive di giustificazione commerciale con modalità inusuali rispetto alla normalità; Frequente o inconsueto rilascio di deleghe o procure al fine di evitare contatti diretti.	Altissimo (4); improbabile (1); rischio significativo (4)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la gestione finanziaria. Gli esiti dei controlli devono essere trasmessi al RPCT

Gestione delle linee di credito		Assenza o carenza di documentazione che consenta di valutare la coerenza tra importo, firma tecnica e progetto da finanziare; Assenza o carenza di documentazione sulla valutazione della possibilità di esposizione finanziaria; Assenza o carenza di valutazione degli elementi e delle clausole del contratto di finanziamento; Non tracciabilità delle operazioni.	Conclusione di operazioni finanziare 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.	Il finanziatore risulta caratterizzato da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificiosamente complessi e non trasparenti ed effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, senza plausibili ragioni; Il finanziatore è caratterizzato da ripetute e/o improvvise modifiche nell'aspetto proprietario, manageriale e di controllo; Richiesta ovvero esecuzione di operazioni con oggetto o scopo non del tutto coerente con l'attività o il complessivo profilo economico-patrimoniale dell'azienda.	Altissimo (4); poco probabile (2); rischio significativo (8)	Attuazione dei controlli e delle misure previste dalla procedura per la gestione finanziaria. Gli esiti dei controlli devono essere trasmessi al RPCT

Predisposizione e approvazione 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 della situazione semestrale		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; Assenza di valutazioni circa la fattibilità di un intervento correttivo ovvero circa la rielaborazione del budget.	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 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

7.6 AREA: CONTROLLI, VERIFICHE, ISPEZIONI E SANZIONI

PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVANTI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE
Programmazione delle verifiche e dei controlli sull'attività svolta	Consiglio di Amministrazione; Organismo di Vigilanza; Collegio Sindacale; Revisore dei conti; RPCT Presidente Amministratore Delegato Tutti i servizi.	Assenza o carenza di programmazione dei controlli e delle verifiche	Ritardo nella 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 delle competenze degli organi di controllo
Definizione degli standard operativi con cui condurre le verifiche		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 *internal auditing*
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 *internal auditing*

Procedimento sanzionatorio		Applicazione distorta del sistema sanzionatorio definito.	Ripetute erogazioni di sanzioni ai medesimi soggetti ovvero applicazione di sanzioni diverse a fronte di violazioni oggettivamente uguali.		Alto (3); poco probabile (2); rischio significativo (6).	Applicazione dei criteri e parametri previsti dal sistema sanzionatorio interno (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 *governance* 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 *governance* previsti dalla regolamentazione interna

7.7. AREA: NOMINE

PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVATI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE

Definizione delle autorità e delle responsabilità	Consiglio di Amministrazione; Amministratore Delegato; Direttore Amministrativo.	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 responsabilità ed autorità; Applicazione distorta delle responsabilità e delle autorità così come definite.	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

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 le 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 procure

7.8. AREA: AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO

PROCESSI E PROCEDIMENTI RILEVANTI	PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	ANOMALIE SIGNIFICATIVE	INDICATORI	RISCHIO (I x P)	POSSIBILI MISURE PREVENTIVE
Definizione ed individuazione delle modalità di risoluzione delle controversie	Consiglio di Amministrazione Presidente Amministratore Delegato	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 carente 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 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 sentenza		Esecuzione parziale, assente o difforme da quanto stabilito o pattuito	Assenza o carenza di documentazione che comprovi l'esecuzione; Non tracciabilità dei pagamenti	Procedimenti esecutivi a carico della società	Alto (3); probabile (3); rischio significativo (9).	

Al di là della trattazione di singole Aree Generali di approfondimento individuate da ANAC, occorre programmare l'approfondimento di focus specifici su tematiche con rischio rilevante da trattare nel 2020.

Sarà compito del gruppo operativo aziendale individuare le aree specifiche da approfondire, prevedendone la programmazione ed indicando l'ordine di priorità.

Appare rilevante l'approfondimento dei rapporti con le camere mortuarie delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, anche alla luce delle nuove disposizioni della Regione Emilia Romagna (delibera della Giunta Regionale n. 1678/2019) e della sua attuazione entro il 27.06.2020.
Considerando la natura concorrenziale dell'attività, ulteriore tematica da approfondire sarà quella del possibile conflitto di interessi con altre imprese del settore e quello degli aspetti connessi alle attività di incaricati di pubblico servizio con quanto ne consegue in termini di responsabilità.

8. Monitoraggi 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 (al momento, monocratico), con i compiti previsto dal D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.i.;
c) Collegio sindacale;
d) audit interni per la verifica del sistema integrato (auspicabili, pur non essendo la società in qualità);
e) verifiche periodiche della società capogruppo (anche mediante la funzione di Internal Audit di Gruppo).

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 soggetto/organo 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.

Per la funzione dell'Ufficio di Internal Audit della capogruppo (sopra sub. Lett. e) e per l'adozione da parte del Cda del Piano integrato di Audit si rinvia a quanto successivamente previsto al paragrafo *" 8.1. Ufficio di Internal Audit di gruppo e piano integrato di Audit".*

A livello di gruppo societario, è inoltre costituito all'interno di A.SE.R. S.r.l. un comitato aziendale 231/190/privacy a cui partecipa la struttura di Ravenna Holding coinvolta nel coordinamento delle citate materie, il RPCT e il personale interno di A.SE.R. S.r.l. medesimo, al fine di discutere e programmare le attività inerenti le tematiche 231, anticorruzione, trasparenza e privacy.
I risultati degli audit interni sono sempre riferiti all'Amministratore Delegato, al Responsabile del Servizio interessato, al RPCT e, ove opportuno, al Consiglio di Amministrazione.

I risultati degli audit interni sono sempre riferiti al Responsabile del Servizio interessato, all'Amministratore Delegato, al Responsabile Operativo, al RPCT, al Collegio Sindacale e all'O.d.V..

Nel 2019 è stata effettuata in via sperimentale dal Dirigente Affari Generali un'attività di monitoraggio delle attività per la capogruppo (con particolare riferimento alle aree principali di rischio *"Contratti"* e *"Personale",* estesa in ogni caso a tutte le attività presidiate dal Servizio Affari Generali*)* riassunta in una relazione annuale.

La sperimentazione è andata successivamente a regime nel 2020.

Tale Relazione è stata estesa nel 2022 anche ad A.Se.R. Analogamente, per le annualità a seguire, la Relazione annuale sarà redatta entro il 30 aprile.

Tale scadenza è relativa alla formalizzazione della relazione, dovendo in ogni caso il Servizio Affari Generali informare e coadiuvare preventivamente e costantemente l'RPCT sull'andamento dell'attività ai fini della stesura della propria Relazione.

La relazione del Dirigente Affari Generali, in particolare, analizza con cadenza annuale gli indicatori, l'attuazione e l'efficacia delle misure identificate dal presente Piano, con specifico riguardo ai processi maggiormente sensibili (contratti e personale). L'analisi viene progressivamente estesa a specifiche aree di interesse, anche con il contributo dei responsabili dei servizi, centralizzando a regime i vari monitoraggi previsti nel PTPCT.

Si valuterà la possibilità di introdurre anche una relazione semestrale al 30 settembre.

Importante corollario dell'attività di monitoraggio è l'attivazione dall'ultimo trimestre del 2021 della procedura flussi. Il Servizio Affari Generali fa da riferimento alla raccolta della documentazione che viene trasmessa dai vari uffici, censita secondo casistiche prestabilite. Con cadenza trimestrale viene trasmessa a RPCT, OdV, Collegio Sindacale, Amministratore Unico, Internal Audit.

Ugualmente il Servizio Affari Generali prevede per tutte le società del gruppo ristretto e per Acqua Ingegneria S.r.l., nell'ambito delle prestazioni di "service".

8.1. Ufficio di Internal Audit di gruppo e piano integrato di Audit.

L' attività di direzione, coordinamento e controllo della Holding ai sensi dell'art. 2497-bis C.c. è esercitata partendo dalla definizione degli indirizzi e degli obiettivi gestionali assegnati dalla Direzione Aziendale.
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.

Ugualmente per A.SE.R. dunque, l’Internal Audit di Gruppo, anche in virtù del contratto di service in essere tra la holding e la controllata, ha predisposto un Piano di Audit Integrato con il relativo programma di verifiche, lo ha sottoposto all’approvazione del Consiglio di Amministrazione 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 A.SE.R., convergano 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 Ravenna Entrate 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 il CdA 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 il CdA 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, varie fasi dei processi individuati nelle varie aree di rischio. Le risultanze di tali audit verranno contestualmente trasmesse a RPCT ed O.d.V. in modo da consentire di disporre di un’ attività continuativa di monitoraggio.

Nello svolgimento di tutte le proprie attività, l’Internal Audit, ferme le sue specifiche prerogative, opererà in raccordo e sarà supportato in primis dal Servizio Affari Generali di Ravenna Holding (servizio preposto al coordinamento 231/anticorruzione/privacy di gruppo), oltreché con gli altri servizi di A.SE.R. S.r.l.

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 individuati tramite l'analisi del rischio.
Tale impostazione risulta confermata anche dai successivi PNA.

La mappatura dei singoli processi sopra riportata 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 2023); II fase: monitoraggio semestrale sull'applicazione.
Indicatore di attuazione: comunicazioni ai dipendenti.

Il Codice etico della società era stato adottato nell'ambito della più generale adozione del modello di organizzazione e gestione del rischio di cui al D.Lgs. n. 231/2001.

Del Codice è stata data ampia diffusione interna mediante condivisione del documento all'interno della rete intranet aziendale, nonché mediante pubblicazione sul sito istituzionale della Società, opportunamente comunicate 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.
Copia del Codice è stata altresì trasmessa a Confservizi, cui l'impresa aderisce.

Quale elemento di applicazione delle disposizioni dell'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, il Codice Etico 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 ed 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 cui sopra è disciplinato all'interno di sezione del documento, disponibile sulla rete intranet aziendale e pubblicato sul sito istituzionale della Società.

La determina ANAC 8.11.2017 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. 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 i 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".*

Si segnala la necessità di revisionare il Codice, alla luce delle disposizioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia e delle considerazioni che seguono, oltre al costante monitoraggio su eventuali segnalazioni e sulla corretta applicazione, come previsto dal Codice stesso.

La revisione del Codice, nei termini previsti sopraindicati, verrà in ogni caso effettuata tenendo conto di quanto disposto dalla sopracitata determina ANAC, adottando un *"Codice Etico e di Comportamento".*

12. Autorizzazioni allo svolgimento di attività e incarichi extra-istituzionali

Stato di attuazione: da attuare.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: valutazione dell'integrazione di altri strumenti (entro giugno 2023); III fase: monitoraggio sulle richieste di autorizzazione (entro novembre 2023).

Indicatori di attuazione: verifiche sul rispetto della disciplina interna.

Il Codice etico nella sua attuale versione prevede che "*Il dipendente deve mantenere una posizione di autonomia ed 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 dell'impresa. Ogni situazione di conflitto di interessi, reale o potenziale, deve essere preventivamente comunicata al responsabile che, secondo le modalità previste, informerà l'Organismo aziendale di sorveglianza.*"

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 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 dal Direttore Amministrativo.

Sono fatti salvi anche eventuali incarichi o cariche all'interno della Società, ovvero in società controllate, collegate o partecipate da A.SE.R. 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 dal Consiglio di Amministrazione, sentito il Collegio Sindacale qualora la valutazione riguardi la persona dell'Amministratore Delegato.

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 al Direttore 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. Rimane, comunque, preclusa l'attività libero professionale, anche occasionale.

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: valutazione dell'integrazione di altri strumenti (entro giugno 2023); fase II: monitoraggio (entro novembre 2023).

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, precostituendo, 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 ANAC 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, A.SE.R. S.r.l. si impegna ad adottare le seguenti misure:

a) inserimento espresso negli interpelli o comunque nelle varie forme di selezione del personale della condizione ostativa di cui sopra;
b) dichiarazione da parte dei soggetti interessati di insussistenza della suddetta causa ostativa;
c) svolgimento di specifica attività di vigilanza.

Il riferimento alle determine ANAC 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 ANAC 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 apicale delle società in controllo pubblico.

Occorre del resto evidenziare che l'applicazione alle società pubbliche della normativa sul pantouflage, deriva da un'estensione interpretative da parte delle sopracitate determine di ANAC.
Appare a tal fine rilevante al fine di valutare lao situazione in atto l'atto di segnalazione ANAC 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 ANAC 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, di amministrazione e 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 ANAC 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 attribuiscano 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'ANAC 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 ANAC 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 ANAC 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 delegato 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".*

La società, 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 di Ravenna Holding S.p.a. viene individuato quale 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 e Contratti di Ravenna Holding S.p.a., 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.

In conformità a quanto previsto dal par. E.1.1. del Codice di comportamento e corporate governance e dagli articoli 26 e 28 della sezione trasparenza del presente Piano, tutti i componenti il Consiglio di Amministrazione e i Dirigenti rendono una dichiarazione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013.
È altresì previsto che i componenti il Consiglio di Amministrazione 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, nonché dei parr. D ed E del Codice di comportamento e corporate governance.
In particolare, all'atto del conferimento, ogni interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di incompatibilità e inconferibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013, con l'impegno di renderne altra in caso di eventuali variazioni.
Nel corso dell'incarico o carica l'interessato presenta annualmente, entro il 31 marzo, una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013, 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 A.SE.R. 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 (non sono previsti al momento in organico Dirigenti) di A.SE.R. 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 Delegato 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@aser-romagna.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 ANAC 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.

Analoga procedura è stata estesa anche ai componenti l'Organismo di Vigilanza ed al Revisore Contabile.

Conformemente alla disciplina legislativa e interna, anche nel corso del 2022 gli amministratori hanno reso le relative dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013, tempestivamente pubblicate sul sito istituzionale della Società. Sono state altresì condotte specifiche verifiche (casellario giudiziale; visura cariche da CCIAA, raccolta di informazioni dal web) su tutti gli amministratori e i sindaci, che non hanno rilevato criticità.
L'attività di monitoraggio è programmata anche per l'anno 2023.

15. Rotazione del personale

Stato di attuazione: in attuazione.
Fasi e tempi di attuazione: I fase: valutazione di ulteriori misure (giugno 2023); 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 ANAC quale misura preventiva finalizzata ad 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 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.
La rotazione è potenzialmente possibile con riguardo al personale impiegato nei vari territori. Va tutta via considerata nella sua effettiva praticabilità, considerando il numero modesto di personale disponibile e la necessità in ogni caso di disporre di un periodo di attività ordinaria (non è certamente ipotizzabile nell'attuale periodo a causa degli impegni straordinari che impone la pandemia).

Per tali motivazioni, non essendo possibile attuare la misura della rotazione all'interno di A.SE.R. 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 ed il ridotto incarico a disposizione, nel caso sia disposto il giudizio per i delitti previsti all'art. 3 comma 1 della L. n. 97/2001, non è praticabile l'attribuzione di un incarico differente o il trasferimento in un ufficio diverso o il trasferimento di sede.

16. Tutela del dipendente che segnala illeciti

Stato di attuazione: in attuazione.

Fasi e tempi di attuazione: I fase: attivazione di un canale riservato per la trasmissione delle segnalazioni (dicembre 2022); II fase: audit sul sistema (dicembre 2023).

Indicatori di attuazione: numero di segnalazioni pervenute.

A seguito della riforma operata dalla L. 179/2017, l'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 appronta una serie di tutele a favore del "*pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro*".

Facendo fronte a un vuoto normativo più volte segnalato dall'ANAC, la recente modifica ha esteso le tutele previste a favore del pubblico impiego anche ai dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 C.C.

La L. 179/2017, nell'intento di rendere più adeguata ed efficace la tutela del dipendente che segnala illeciti, ha tracciato una più dettagliata disciplina dell'istituto, prevedendo, peraltro, significative sanzioni in caso di mancato rispetto delle misure prescritte.

Il *whistleblowing*, infatti, è concepito quale 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, al corretto svolgimento dell'attività sociale. La segnalazione di illeciti è pertanto da considerarsi come un comportamento positivo da parte del dipendente, poiché volto a garantire e contribuire al buon andamento della Società.

Il Legislatore ha attribuito all'ANAC il potere-dovere di adottare apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Il 9 giugno 2021 l'ANAC ha pubblicato la delibera 469/2021 contenente le nuove "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. Whistleblowing)*".

A.Se.R S.r.l. ha approvato il "Regolamento per la gestione delle segnalazioni degli illeciti - Whistleblowing" (Rev. 00) in ottemperanza della L. n. 179/2017 e delle recenti Linee Guida Anac.
La Società inoltre ha aderito al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions ed ha adottato la relativa piattaforma informatica, prevista per adempiere ai suddetti obblighi normativi.

16.1 Definizioni

Ai fini del presente paragrafo, per *whistleblower* si intende colui che segnala, ai soggetti legittimati ad intervenire, irregolarità ovvero illeciti e comunicazioni di misure ritorsive, di interesse generale e non di interesse individuale, a cui abbia assistito, o di cui sia venuto a conoscenza, nel corso del proprio rapporto di lavoro (par. 2 del Regolamento Whistleblowing).

Sono soggetti titolati a presentare segnalazione e tutelati dall'istituto del Whistleblowing:
1) il personale aziendale: in tale categoria la società ritiene di far rientrare tutti i dipendenti, a tempo indeterminato e non, a prescindere dalla qualifica contrattuale (dirigente, quadro direttivo, impiegato), il personale in distacco, il personale in servizio a seguito di contratto di service, nonché i tirocinanti e gli stagisti;

2) i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della Società.

15.2 Destinatari della segnalazione

A.Se.R. S.r.l. ha individuato nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza il soggetto responsabile della gestione della segnalazione delle violazioni, nonché il custode dell'identità del segnalante.
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 i dati personali del segnalante e ne conosce l'identità in quanto soggetto che ne è custode (par. 4 del Regolamento Whistleblowing).

Il sistema di gestione delle segnalazioni degli illeciti viene integrato con le misure adottate dalla Società per favorire l'emersione di fatti rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o di illeciti verificatisi nel corso dell'attività dell'impresa.
Di assoluta rilevanza in materia è stata la L. n. 179/2017 recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", che ha inserito nel d.lgs. n. 231/2001 la disciplina del c.d. *whistleblowing,* stabilendo il dovere degli enti di adottare misure per favorire l'emersione di fatti rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.
Pertanto A.Se.R. S.r.l. ha individuato altresì nell'Organismo di Vigilanza il destinatario dei flussi informativi rilevanti per la 231, proprio per le sue caratteristiche di autonomia e terzietà.
L'ODV 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 (par.6 del Regolamento Whistleblowing)

La Società ha quindi previsto due accessi separati ed indipendenti per RPCT (la normativa è specifica per le segnalazioni all' RPCT) ed ODV. Entrambi garantiscono le medesime tutele al segnalante (della riservatezza, da misure discriminatorie o ritorsive, in caso di rilevazioni coperte dall'obbligo di segreto).

16.2 Contenuto della segnalazione

I fatti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono, non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione (di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale), ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un soggetto che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.
La Società ritiene che la categoria di fatti illeciti comprende, per le fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del tentativo.
La casistica è consultabile al par 3.1. del Regolamento Whistleblowing.

Al fine di consentire all'RPCT di procedere alle opportune analisi, il segnalante è tenuto a circoscrivere il più possibile l'ambito della segnalazione, attraverso l'indicazione dei seguenti elementi:
- descrizione chiara e completa degli atti o fatti oggetto della segnalazione;
- generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati;
- le circostanze di luogo e di tempo in cui sono stati commessi i fatti oggetto di segnalazione; - l'inoltro di eventuali documenti di qualsiasi genere (ivi inclusi foto, screenshot, etc.) che possano ulteriormente circoscrivere e/o confermare i fatti segnalati;
- l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto della segnalazione;
- qualsiasi altra informazione utile al riscontro della fondatezza dei fatti segnalati.

16.3. Modalità di inoltro.

A.Se.R. S.r.l. mette a disposizione dei segnalanti l'applicativo informatico "WhistleblowingPA"
L'accesso a tale canale di segnalazione è reso disponibile attraverso il sito istituzionale della Società, nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Prevenzione della corruzione" al link https://ravennaholdingspa.whistleblowing.it/.
Nella schermata principale, cliccando "invia una segnalazione", si visualizza il contesto societario del gruppo Ravenna Holding, con possibilità di scegliere la società destinataria della segnalazione, tra cui A.Se.R. S.r.l.

La piattaforma garantisce la non tracciabilità del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione (accesso mediato dalla rete TOR).
La piattaforma informatica consente l'accesso al segnalante e al solo RPCT (o ODV, secondo la rispettiva competenza) che provvede a modificare periodicamente la propria password al fine di garantirne una maggiore politica di sicurezza (par. 3.1 del Regolamento Whistleblowing).
Con l'attivazione della piattaforma informatica ogni altra modalità di inoltro è disattivata.

16.4 Gestione della segnalazione e istruttoria. Termini

L'iter procedimentale istruttorio viene descritto al par. 4 del Regolamento Whistleblowing.

Il soggetto responsabile della gestione della segnalazione delle violazioni, nonché il custode dell'identità del segnalante è l'RPCT (o l'ODV per la rispettiva competenza).
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 i dati personali del segnalante e ne conosce l'identità in quanto soggetto che ne è custode.
Quanto ai termini procedimentali:

- il termine per l'esame pre-istruttorio della segnalazione è fissato in 15 giorni lavorativi;
- il termine per l'avvio dell'istruttoria è di 15 giorni lavorativi che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione.
- il termine per la definizione dell'istruttoria è di sessanta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa.

Laddove necessario, il Consiglio di Amministrazione potrà autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendo adeguata motivazione.

Il segnalante è, ove possibile e opportuno, informato sugli sviluppi del procedimento posto in essere, inclusa la decisione del Responsabile di archiviare ovvero di trasmettere alle fasi successive il contenuto della segnalazione.
Le predette informazioni vengono comunicate utilizzando la piattaforma informatica.

16.5 Tutela del segnalante

Il sistema di protezione che la L. n. 179/2017 riconosce al whistleblower si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
- l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il whistleblower (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) sia in ambito pubblico (ex art. 54-bis, d.lgs. 165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231/2001) sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.).

Ciascuna forma di tutela è descritta al par. 4 del Regolamento Whistleblowing e viene di seguito riportata:

a) "tutela della riservatezza: il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione.
La segnalazione e la documentazione ad essa allegata è sottratta inoltre al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013; tuttavia, nel caso in cui la segnalazione sia stata trasmessa anche a soggetti diversi da quelli indicati dalla legge e, per questo, l'identità del segnalante sia stata svelata, la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso ai sensi del co. 4 dell'art. 54-bis e, qualora oggetto di istanza di ostensione, verranno applicate le discipline delle singole tipologie di accesso (a seconda dei casi, documentale, civico o generalizzato).
Nel caso in cui si renda necessario, il RPCT trasmette la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, alle Autorità giudiziarie competenti, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del D.lgs. 165 del 2001.
Laddove detta identità venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il RPCT fornisce tale indicazione, previa notifica al segnalante, tramite piattaforma informatica o con altri mezzi.
Il comma terzo dell'art. 54-bis D.lgs. 165 del 2001 precisa fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare, deve essere garantita la riservatezza:

- nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari «fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari» (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.);
- nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere svelata dall'autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso (art. 67 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174);
- nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dalla Società contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante può essere rivelata solo dietro consenso di quest'ultimo.

Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, la Società non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità. Il consenso del segnalante verrà acquisto a mezzo piattaforma";

b) Tutela del segnalante da misure discriminatorie o ritorsive: la legge prevede che il whistleblower non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro e l'adozione di misure discriminatorie deve essere comunicata ad ANAC per accertamenti: gli atti ritorsivi o discriminatori adottati dall'amministrazione sono nulli.
Ravenna Entrate S.p.A. si impegna a non porre in atto atti e provvedimenti, comportamenti od omissioni che possono avere effetti discriminatori o ritorsivi, nonché misure "organizzative" aventi effetti diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione (sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento, etc.). Qualora la società ritenga che il whistleblower abbia posto in essere, attraverso la segnalazione presentata, una condotta calunniosa, diffamatoria o, in generale, penalmente rilevante, non potrà sanzionare il dipendente per tali motivi. Solo dove intervenga, in sede giudiziaria, l'accertamento della responsabilità per dolo o colpa grave la Società potrà sanzionare disciplinarmente il segnalante.

c) Tutela del segnalante in caso di rivelazioni coperte dall'obbligo di segreto: l'art. 3 co. 2 della

L. n. 179/2017 qualifica la rivelazione del whistleblower quale "giusta causa" di rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di "rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio" (art. 326 c.p.), "rivelazione del segreto professionale" (art. 622 c.p.), "rivelazione dei segreti scientifici e industriali" (art. 623 c.p.) e "violazione del dovere di fedeltà e lealtà" (art.2105 c.c.).

Le condizioni di tale tutela sono:

- il segnalante deve agire al fine di tutelare «l'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni» (art. 3, co. 1, l. 179);
- il segnalante non deve aver appreso la notizia «in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata» (art. 3, co. 2, l. 179);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, non devono essere rivelati «con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito» (art. 3, co. 3, l. 179) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.

In assenza di tali presupposti, l'aver fatto una rivelazione di fatti illeciti in violazione degli artt. 326, 622, 623 c.p.) e dell'art. 2105 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale."

Le tutele previste cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti del segnalante la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa. Nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, non venga confermata nei successivi gradi di giudizio, sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall'art. 54-bis per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione. La sussistenza della colpa lieve, benché fonte di responsabilità civile accertata dal giudice, non comporta il venir meno delle tutele di cui all'art 54-bis.

L'art. 54-bis non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità. La ratio della richiamata disposizione è quella di offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, al segnalante che faccia emergere condotte e fatti illeciti.
Tale 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 precisa che, nel corso del 2022, non sono pervenute segnalazioni né da parte di dipendenti, né di terzi.

Si evidenzia come la vigente regolamentazione del "whistleblowing" aziendale è stata oggetto anche di specifica informazione fornita a tutto il personale nonché agli organi societari.

16.6. Segnalazioni e comunicazioni ad A.N.A.C. e potere sanzionatorio dell'Autorità.

L' art. 54 bis 1° comma del D.Lgs. n. 165/2001 prevede che A.N.A.C. sia destinatario diretto di eventuali segnalazioni di condotte illecite (unitamente al RPCT dell'amministrazione ed all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile) di cui il pubblico dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. L'adozione di misure ritorsive nei confronti del segnalante è in ogni caso comunicato ad A.N.A.C. dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nelle quali sono poste in essere.

L'Autorità ha al riguardo adottato, con delibera n. 690 del 1° luglio 2020, uno specifico regolamento - sostitutivo di quello precedente - avente ad oggetto "la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio

del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro".

Il Regolamento è entrato in vigore dal 03.09.2020.

La finalità del Regolamento è di consentire ad A.N.A.C. di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e di svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche e recepire gli orientamenti delle linee guida e della direttiva europea in materia di *whistleblowing*.

Il regolamento disciplina quattro tipologie di procedimenti:

a) il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001);

b) il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del comma 6 primo periodo dell'art. 54-bis);

c) il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (comma 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);

d) il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (comma 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).

Il Regolamento si articola in cinque capi.

Il **primo capo** approfondisce il profilo delle definizioni e delle disposizioni generali e introduce una definizione più ampia di misura ritorsiva rispetto a quella prevista dal regolamento previgente e coerente con le direttive comunitarie in materia di *whistleblowing*: per *"comportamenti ritorsivi"* si intende qualsiasi misura discriminatoria, atto, omissione, posto in essere nei confronti del whistleblower a causa della segnalazione e che rechi danno a quest'ultimo.

Le segnalazioni di condotte illecite da parte del whistleblower e le comunicazioni di misure ritorsive nei confronti del segnalante (azionabile oltre che da quest'ultimo, anche dalle organizzazioni sindacali come meglio individuate al primo comma dell'art. 54 bis citato) sono inoltrate all'Autorità di norma, attraverso il modulo della piattaforma informatica disponibile sul sito istituzionale dell'A.N.A.C., che utilizza - rilevante novità rispetto al passato - strumenti di crittografia e garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione nonché della relativa documentazione.

Il **secondo capo** esamina il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti o di irregolarità trasmesse ad A.N.A.C. ai sensi dell'art. 54-bis, comma 1 e prevede una analitica indicazione degli elementi essenziali della segnalazione di illeciti al fine di razionalizzare e semplificare i processi. Si è ritenuto di modificare la disciplina relativa alla fase istruttoria, disciplinando la partecipazione del *whistleblower a*l procedimento sanzionatorio avviato dall'Autorità.

Entro 180 giorni dall'acquisizione della segnalazione di illeciti, l'ufficio procede al suo esame al fine di valutarne l'archiviazione ovvero la trasmissione ad altro ufficio nonché ad autorità esterne.

Ove la segnalazione ex art. 54-bis abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, A.N.A.C. ne dà immediata trasmissione, alla competente autorità giudiziaria o contabile, evidenziando che si tratta di una segnalazione ex art. 54-bis, nel cui processo di gestione si dovrà pertanto assumere ogni cautela per garantire la tutela della riservatezza sull' identità del segnalante. Il whistleblower è preventivamente avvisato, della eventualità che la sua segnalazione potrà essere inviata all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile.

Il **terzo capo** concerne la disciplina relativa al procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di misure ritorsive. Il procedimento sanzionatorio si conclude, con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o, laddove sia accertata la *"ritorsione",* con un provvedimento sanzionatorio nei confronti del soggetto responsabile di aver adottato il provvedimento, il comportamento, l'omissione ritenuto ritorsivo.

Il **quarto capo** esamina il procedimento sanzionatorio semplificato che si verifica quando il procedimento è svolto nei casi in cui nell'espletamento dell'attività di vigilanza dell'Autorità e/o sanzionatoria sia riscontrata la mancanza delle procedure di ricezione e/o gestione delle segnalazioni di cui all'art. 54-bis.

Il **quinto capo** prevede che il provvedimento conclusivo del procedimento viene pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità nella sezione dedicata alle segnalazioni di cui all'art. 54-bis, a seguito di notifica al soggetto/i responsabile/i.

Il Regolamento specifica che il Consiglio può altresì disporre la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente cui appartiene il soggetto responsabile.

Le disposizioni finali prevedono che il Regolamento *"troverà applicazione ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore*".

La possibilità di un percorso diretto nei confronti di A.N.A.C. così regolamentato responsabilizza ulteriormente le amministrazioni a porre in essere in modo puntuale procedure interne in materia di Whistleblowing: il soggetto che segnala deve potere usufruire all'interno della propria amministrazione di un effettivo sistema per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni e deve contare su di una attività di verifica e di analisi della propria segnalazione da parte del RPCT.

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 di un programma straordinario di formazione, nel 2021 si sono svolti incontri formativi (di media di 4 ore ciascuno, per un totale di circa 8 ore) con copertura *"integrale"* di tutte le attività aziendali. I corsi si sino tenuti in data 03.09.2021 ed in data 30.04.2022
Oltre al personale aziendale, è stato coinvolto anche il personale impiegato nel *"service"* della capogruppo.
I corsi sono stati tenuti dal Dirigente Affari Generali e Contratti di Ravenna Holding S.p.a. ed esteso al RPCT. Gli incontri erano aperti al Cda, al Collegio sindacale, all'O.d.V., ai soci.
I corsi di formazione verranno programmati nel corso del 2023 per i neo assunti.

Ogni incontro è stato verbalizzato, in modo che sia reso esplicito nel dettaglio il suo contenuto.
Il programma, sinteticamente è stato il seguente:
- procedure specifiche applicate dal servizio, dall'ufficio, dall'unità operativa (riconsegnate al personale con singola sottoscrizione di ricevuta): 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 (riconsegna al personale, con singola sottoscrizione di ricevuta);
- 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 (con singola sottoscrizione di ricevuta);
- descrizione del quadro sanzionatorio (sanzioni disciplinare) così come da CCNL (oltre che dal Codice Etico e di Comportamento), con riconsegna al personale e singola sottoscrizione di ricevuta).

SEZIONE TERZA: TUTELA DELLA TRASPARENZA

18. Introduzione.

Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 – "*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 materia è stata profondamente innovata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha in particolar modo ridisegnato l'ambito soggettivo di applicazione della legislazione in materia di tutela della trasparenza, ha modificato gli obblighi di pubblicazione e ha introdotto l'istituto del F.O.I.A.

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.

Tra le innovazioni apportate dal decreto legislativo 97/2016, troviamo l'abrogazione dell'obbligo di redigere il cd. Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), in un'ottica di razionalizzazione e maggiore coordinamento degli strumenti di prevenzione della corruzione.
Tale adempimento è stato sostituito dall'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.

Il Consiglio di Amministrazione della Società nella seduta del 12/02/2016 ha adottato l'aggiornamento 2016-2018 del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e approvato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2016-2018 (che ha sostituito il Regolamento in materia di trasparenza), in conformità alla Determinazione A.N.A.C. n. 8/2015 e finalizzato alla definizione di misure, modi e tempi di attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Successivamente alle prescrizioni normative e alle Linee Guida A.N.A.C. n. 1134/2017, nel presente PTPCT, ai fini dell'integrazione con il PTTI, è inserita una Sezione dedicata alla trasparenza, in coerenza con il Piano della Capogruppo.

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 ai Soci affinché essi 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.

A.SE.R. 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 art. 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. Quest'ultima 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 A.SE.R., non tengono conto delle caratteristiche specifiche della Società, che svolge attività di onoranze funebri in regime di libero mercato e in posizione concorrenziale, secondo quanto previsto dalla Legge regionale n. 19/2004 (art. 13 e 5, comma 2).

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 ha in ogni caso inteso dare continuità e stabilità alle 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 già posta in essere da Ravenna Holding a partire dal 2013 e notevolmente rafforzata a seguito dell'emanazione delle Linee Guida A.N.A.C. n. 8/2015 e n. 1134/2017.

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.

In particolare, la Società si è prefissata, per il triennio di riferimento, gli obiettivi di seguito meglio precisati. Si tratta in alcuni casi dei medesimi obiettivi fissati dal Programma triennale 2016-18 e ciò in virtù del fatto che, a seguito dell'adozione delle linee guida A.N.A.C. n. 1134/2017, la Società ha

iniziato un percorso di riorganizzazione, rivedendo le misure interne in materia di trasparenza, rispetto alle quali si è resa necessaria una nuova "messa a regime", seppure in continuità con il lavoro già svolto e in svolgimento, per rendere tali obiettivi raggiungibili.

Nell'ambito del link *"Società Trasparente"* sul sito della Società e su quello di Ravenna Holding S.p.A. riferibile ad A.SE.R. S.r.l., vengono pubblicate le informazioni oggetto di pubblicazione, in coerenza con l'Allegato 1 della Delibera 1134/2017.

Sono stati implementati e aggiornati i contenuti presenti nella sezione "Società trasparente", come previsto dall'Allegato A al nuovo PTPCT, in coerenza con l'Allegato 1 della Delibera A.N.A.C. 1134/2017.

L'intervento di armonizzazione dei PTPCT delle società controllate con il Piano della Holding, cui si è dato corso in particolare a partire dall'edizione riferita al triennio 2020-2021-2022, agevola la verifica della coerenza degli obiettivi e delle misure per la tutela e la promozione della trasparenza adottate dalle società controllate con quelli della capogruppo.

Tramite il service della Holding viene effettuata la verifica della corrispondenza delle pubblicazioni alle previsioni dell'Allegato A al nuovo PTPCT di ogni società, procedendo ad implementare e aggiornare la struttura e i contenuti presenti nelle relative sezioni in "Società trasparente".

Ravenna Holding S.p.A. ha istituito la funzione di Internal Audit, nella persona della Dr.ssa Nicoletta Cavallo, che collabora nelle attività di monitoraggio, anche per le società controllate, mediante scambio di informazioni con gli altri organismi di controllo (ODV, RPCT), in una logica di ottimizzazione dei controlli, pur nel rispetto dell'autonomia dei singoli organismi.

La società ha attuato eventi formativi in materia di anticorruzione e trasparenza.

Formazione dedicata specifica sul sistema ex D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.i. integrata ai fini della prevenzione della corruzione viene effettuata nei confronti di tutto il personale e dei nuovi assunti.

Gli obiettivi assegnati per il 2022 risultano per la maggior parte raggiunti.

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.

2023:

- Implementazione dei flussi informativi da e verso il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche nell'ambito dei rapporti di Gruppo (RPCT, responsabili della trasmissione dei dati e delle informazioni e responsabili 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;
- 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 della capogruppo (RPCT);
- Attività di formazione per gli Organi sociali e il personale (RPCT).

2024:

- 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 della capogruppo (RPCT);
- Attività di formazione per gli Organi sociali e il personale (RPCT).
- Individuazione di ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza (RPCT);
- Generale riconsiderazione della Sezione e delle misure adottate e da adottarsi (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;
- Miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Società Trasparente (RPCT e responsabili della trasmissione e della pubblicazione);
- 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 dalle società controllate con quelli della capogruppo (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 ANAC n. 08 del 17 giugno 2015; Determinazione ANAC 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 ANAC 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 ANAC n. 1310/2016; Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione; Deliberazione ANAC n. 1134/2017; 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 ANAC n. 586/2019; art. 1 comma 7 del Decreto Legge n. 162/2019; PNA 2019; Legge n. 8/2020 (di conversione del Decreto Legge n. 162/2019-, art. 1 comma 7); art. 103, co. 1, del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", come modificato dall'art. 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 e dall'art. 41 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34; Comunicato del Presidente dell'ANAC del 9 aprile 2020; 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; Comunicato del Presidente ANAC del 30/11/2022 (proroga termine predisposizione e pubblicazione Relazione 2022 del RPCT); PNA 2022; Comunicato del Presidente ANAC del 17/01/2023 (Termine per l'adozione e la pubblicazione del PTPCT 2023 - 2025 e del PIAO 2023 – 2025).

21. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e responsabili della trasmissione e della pubblicazione di dati, documenti e informazioni

La figura del RPC è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016. La riforma, infatti, ha 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 confermano 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.

Il Consiglio di Amministrazione della Società ha nominato in data 19/06/2015 la dipendente dr.ssa Milena Coffari quale Responsabile della trasparenza e in data 31/10/2015 il consigliere di amministrazione Fabio Bove, privo di deleghe operative, come Responsabile della prevenzione della corruzione.

La nomina del RPC ha tenuto conto di quanto indicato nella Determinazione A.N.A.C. n. 8 del 17 giugno 2015: la nomina di un consigliere privo di deleghe gestionali è infatti risultata l'unica opzione attuabile.

Successivamente il D.Lgs. n. 97/2016 riformulando l'articolo 1, comma 7, della Legge 190/2012 e l'articolo 10, comma 1, del D.Lgs. 33/2013, ha contemplato l'unificazione nell'unica figura del RPCT dei distinti compiti in precedenza attribuiti al Responsabile per la prevenzione della corruzione e al Responsabile per la trasparenza, nonché l'obbligo di individuazione in apposita sezione del PTPCT dei Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

A seguito di tali modifiche il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 03/03/2017 ha individuato nel RPC Fabio Bove, il soggetto più indicato per la designazione quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza della Società, richiamando e confermando specificamente le motivazioni sottese alla precedente deliberazione del 30/10/2015. Ha inoltre individuato nella figura del Responsabile Operativo, il Responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei dati, delle informazioni e documentazione, dando atto della sua contestuale cessazione quale Responsabile della trasparenza.

La nomina ha tenuto conto delle disposizioni del riformato art. 1, comma 7, l. n. 190/2012 e delle prime indicazioni formulate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione al riguardo.

Il Consiglio di Amministrazione ha autorizzato l'adesione del nuovo RPCT della Società alla "Rete per l'integrità e la trasparenza", di cui all'art. 15 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili".

Da ultimo, con delibera del 16.07.2020, il Consiglio di Amministrazione ha individuato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Società nella Dott.ssa Nicoletta Cavallo, Risk Manager/Internal Audit in forza presso la Società capogruppo, incaricandola in data 5.8.2020 di ottemperare a quanto previsto dalla Legge n. 190 del 2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione. La capogruppo ha legittimamente fornito la prestazione di RPCT alle singole società del gruppo, attraverso un distacco parziale alla società controllata in modo da essere considerato pienamente all'interno della sua organizzazione. In data 13.08.2020 il nominativo è stato formalmente comunicato ad A.N.A.C.

In data 23/10/2020 il Consiglio di Amministrazione ha nominato il nuovo Responsabile Operativo Anna Berti quale Responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei dati, delle informazioni e documentazione.

Il Responsabile di cui sopra 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 al Consiglio di Amministrazione, 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 disposizione 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 i 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.

Le informazioni relative agli adempimenti di trasparenza, come previste nella presente Sezione, dovranno essere trasmesse di norma dal responsabile 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 delle competenti strutture della Capogruppo nell'ambito del rapporto di 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 e Contratti 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, nonché relativi alla selezione del personale.

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.

Il compito, in particolare, di attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione è stato in precedenza affidato al RPC tenendo conto delle indicazioni dell'Autorità con la Determina n. 8/2015, a cui sono succedute applicazioni pratiche incerte, se non contrastanti. Le delibere A.N.A.C. n. 43/2016 e 236/2017 apparivano infatti escludere dall'obbligo le società in controllo pubblico.

Successivamente alle indicazioni dettate da A.N.A.C. con la delibera n. 1134/2017, nel 2018 il Consiglio di Amministrazione ha di conseguenza attribuito all'Organismo di Vigilanza le funzioni sopra individuate come soluzione più idonea ed efficace, limitandole - tenuto conto anche della necessaria valutazione di compatibilità normativamente prevista per le società pubbliche - all'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e di ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT e fermi i poteri di richiesta di informazioni e di audizioni di personale come mera estensione dei poteri ordinari dell'Organismo di Vigilanza.
Il Consiglio di Amministrazione nella medesima seduta del 29/03/2018 ha assunto la decisione di mantenere in capo al Consiglio di Amministrazione 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.

Tale scelta è stata confermata dal Consiglio di Amministrazione, in sede di nomina dell'Organismo di Vigilanza con deliberazione del 27/02/2019, mantenendo in capo allo stesso le funzioni relative all'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione delle informazioni e dei dati previsti dalla normativa vigente, nonché di ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT, in applicazione delle indicazioni formulate al riguardo dall'A.N.A.C. con la Deliberazione 1134/2017. Risulta confermata anche la scelta di mantenere in capo al Consiglio di Amministrazione 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.
L'O.d.V. ha regolarmente adempiuto con puntualità ai compiti affidatigli nel 2020 e negli anni precedenti, come risulta dalla pubblicazione della documentazione di riferimento sul sito *"Società trasparente"* della società.

22. Le Società controllate e collegate

Le disposizioni in materia di trasparenza disciplinate dall'art. 1, commi 15-33 della l. 190/2012 e relative integrazioni e interpretazioni di cui al D.Lgs. 33/2013 sono applicate, per quanto compatibili, anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 c.c. Per le collegate, la Società deve promuovere l'adozione e l'applicazione dei principi di trasparenza previsti dalla presente Sezione.

A.SE.R. non ha al momento partecipazioni in società controllate o 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 ~~e~~ 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, 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@aser-romagna.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.

Il Comunicato del Presidente dell'A.N.A.C. del 9 aprile 2020 ha fornito indicazioni in merito all'attuazione delle misure di trasparenza nella fase epidemiologica da Covid-19, disponendo che la sospensione dei termini relativi ai procedimenti amministrativi fino alla data del 15 maggio 2020, prevista dall'art. 103, co. 1, del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dall'art. 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, potesse essere applicata anche ai termini per la pubblicazione dei dati di cui alla Legge 190/2012 e al D.Lgs. 33/2013.

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 Sezione *"Società trasparente"* sul sito della società è collegata al link di A.SE.R. S.r.l. sul sito di Ravenna Holding S.p.A. La capogruppo ha dato corso dal 01/10/2018 al progetto di creazione del nuovo sito dedicato alla trasparenza, mediante la migrazione al nuovo sito delle informazioni oggetto di pubblicazione.

Ad aprile 2020 a seguito dell'approvazione del PTPCT 2020-22, tramite il service della Holding, si è provveduto alla ristrutturazione e implementazione della sezione "Società trasparente" di

A.SE.R., modificando la struttura in base a quanto previsto nell'allegato A del Piano (anche mediante la strutturazione delle sezioni su più livelli), coerente a quello della Capogruppo, e integrando le pubblicazioni previste nel Piano.

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 "Normativa" 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:

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, previa verifica dell'Amministratore Delegato, 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; art. 1 co 7 d.l. n. 162/2019)

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 per la pubblicazione sul sito istituzionale 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'allegato 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 art. 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 inconferibilità 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.

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.

La Società organizza i dati ricevuti e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale unitamente all'apposito modello ex legge 441/1982 dandone contestuale comunicazione al RPCT.

Fatto salvo quanto previsto per la prima pubblicazione, i dati e le informazioni di cui al presente articolo vengono aggiornati annualmente secondo le seguenti cadenze 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. 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 art. 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 l'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'allegato 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 ed 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 arbitrali, 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; art. 1 co 7 d.l. n. 162/2019)

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, anche in sede costituzionale.

In particolare, la Delibera A.N.A.C. n. 382 del 12 aprile 2017, preso atto che il Tar Lazio ha sospeso, con ordinanza cautelare, gli atti del Segretario Generale del Garante della Privacy relativi all'attuazione dell'art. 14 per i titolari di incarichi dirigenziali e preso altresì atto della rinuncia all'appello da parte del resistente e suoi legittimati, ha sospeso "l'efficacia della delibera n. 241/2017 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d. lgs. 33/2013 «*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016*", limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1, lett. c) ed f) del d. lgs. n. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN, in attesa della definizione nel merito del giudizio o in attesa di un intervento legislativo chiarificatore."

Con ordinanza n. 9828/2017, il TAR Lazio adito ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis e comma 1-ter, del D.Lgs. 33/2013 così come riformati dal D.Lgs. 97/2016, nella parte in cui prevedono che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. c) e f), del medesimo Decreto anche per i titolari di incarichi dirigenziali per contrasto degli artt. 117, comma 1, 3, 2 e 13 della Costituzione, e contestualmente sospendendo il relativo giudizio.

Successivamente con il Comunicato del 7 marzo 2018 A.N.A.C. ha sospeso l'efficacia della Determinazione n. 241/2017 per quanto attiene alle indicazioni relative alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 co. 1-ter ultimo periodo, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale.

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, operata con la Delibera n. 382/2017, con riferimento alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co 1 lett. c) e f) e del co 1-ter D.Lgs.

33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, modificando e integrando la Delibera n. 241/2017 e precisando 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*".

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.

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 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".

Si precisa che nella struttura organizzativa di A.SE.R. non vi sono dirigenti.

30. Le informazioni relative al personale

(art. 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 dall'Ufficio 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 e all'Amministratore Delegato.

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;

graduatorie intermedie;

esito della selezione (graduatoria definitiva).

Le informazioni suddette, sono pubblicate tempestivamente, dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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.

32. Dati relativi alla performance
(art. 20, comma 1 d.lgs. n. 33/2013)

La Società ha stipulato il contratto integrativo aziendale per gli anni 2017/2019, nel quale è prevista la distribuzione di premi di risultato, calcolati in base a verifica del miglioramento del risultato aziendale.

I dati sono pubblicati tempestivamente, dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e all'Amministratore Delegato.

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; art. 1, comma 32, L. 190/2012; artt. 21, 29 e 36 del d.lgs. n. 50/2016

A.SE.R. non è riconducibile alla tipologia di stazione appaltante ex art. 32, comma 1, lett. c) Codice dei Contratti Pubblici e non applica la normativa pubblicistica in materia di contratti, svolgendo attività esclusivamente sul libero mercato.

Si procede alle pubblicazioni previste nel regolamento in via di autoregolamentazione interna.

35. Bandi di gara e contratti
(art. 37 del d.lgs. n. 33/2013; art. 70 e ss. d.lgs. 50/2016)

Pur non applicando la normativa pubblicistica in materia di contratti, operando esclusivamente sul libero mercato, A.SE.R. procede alla pubblicazione delle seguenti informazioni:

bandi di gara redatti a norma della vigente normativa;

data di scadenza;

3. principale documentazione di gara.

Ai sensi del par. 3.2.2. del Regolamento per il conferimento di contratti adottato da A.SE.R. e fatto salvo quanto specificatamente previsto per legge, i bandi integrali e gli estratti relativi alle procedure concorsuali devono essere pubblicati sul sito internet della Società alla sezione "Società trasparente" e, quando è prevista una procedura con preventiva pubblicità, nelle altre forme previste dal Regolamento e dalla normativa vigente. In ogni caso, laddove è prevista una preventiva forma di

pubblicità (per legge o per Regolamento), viene pubblicato sul sito internet della società anche un avviso in sunto relativo all'aggiudicazione, oltre che nelle altre forme previste dal Regolamento e dalla normativa vigente.

Si provvede agli adempimenti sopra indicati dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Non trova applicazione per la società l'art. 21 del D.Lgs. n. 50/2016 che prevede per le *"amministrazioni aggiudicatrici"* la pubblicazione del programma triennale per i lavori pubblici per importi pari a superiori ad €. 100.000,00 + Iva e di quello biennale per le forniture e dei servizi per importi pari o superiori ad €. 40.000,00 + Iva.

Non essendo A.SE.R. S.r.l. registrata ad A.N.A.C. non è possibile del resto neppure utilizzare in via di autolimitazione il Sitar regionale per la pubblicazione.

Nel corso del 2023 la società si impegna a procedere alla pubblicazione dei dati, secondo modalità da definire e per quanto compatibile.

36. Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici

(art. 26 e 27 d.lgs. 33/2013)

L'art. 26, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013, relativo a contributi, sussidi, sovvenzioni di importo superiore a €. 1.000,00 si applica "in quanto compatibile" per le società in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2 bis, comma 2 comma lett. b) del medesimo Decreto Legislativo.

Il Responsabile della pubblicazione, provvede alla loro pubblicazione entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio, mediante un prospetto dove vengono indicati: descrizione, beneficiario, anno, importo, modalità di individuazione del beneficiario, C.F. e P.IVA. e ne dà contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

37. Bilanci

(art. 29 D.Lgs. 33/2013; art. 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 dalla capogruppo Ravenna Holding S.p.A., in attuazione delle direttive impartite dalle amministrazioni pubbliche socie, entro 30 giorni dal recepimento da parte del Consiglio di Amministrazione;
- 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 Delegato) e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale entro i termini di cui sopra.

I dati sono pubblicati tempestivamente, dandone contestualmente comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e all'Amministratore Delegato.

38. Dati concernenti beni immobili e gestione del patrimonio
(art. 30 d. lgs. n. 33/2013)

La Società rende note 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:

nominativi dei componenti l'Organismo di Vigilanza;

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.;

relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di esercizio;

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 sotto indicati, dandone comunicazione all'Amministratore Delegato e 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. 31; art. 32 comma 2 lett. a) D.Lgs. 33/2013; art 1 comma 8-bis L. 190/2012; art. 1 comma 2, art. 4 commi 2 e 6 D.Lgs. 189/2019)

In quanto società in controllo pubblico affidataria di servizi pubblici, A.SE.R. rende noti mediante pubblicazione sul sito i seguenti dati o documenti o informazioni:

carta dei servizi o documento contenente gli standard di qualità sei servizi pubblici;
class action (notizia del ricorso in giudizio proposto dai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei nei confronti della Società al fine di ripristinare la corretta erogazione di un servizio; sentenza di definizione del giudizio; misure adottate in ottemperanza alla sentenza);
costi contabilizzati da pubblicare in tabelle (costi contabilizzati dei servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi e il relativo andamento nel tempo).

In riferimento all'ultimo punto l'art. 32, comma 2, del D.Lgs. 33/2013 è stato modificato dall'art. 28, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, introducendo anche per i "gestori di pubblici servizi" la pubblicazione dei "costi contabilizzati" previa individuazione dei "servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, ai sensi dell'art. 10, comma 5," del D.Lgs. 33/2013 (art. 10, comma 5 "Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi

dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32.")
Di conseguenza, con la nuova Delibera n. 1134/2017, A.N.A.C. ha previsto che la pubblicazione di tali dati sia eseguita anche nelle società in controllo pubblico.

I dati, le informazioni e i documenti di cui sopra sono pubblicati entro 30 giorni (decorrenti dalla relativa adozione, per quanto concerne la carta dei servizi e standard di qualità, dalla ricezione della notizia concernente la class action, dall'approvazione del bilancio per quanto riguarda i costi contabilizzati), dandone comunicazione all'Amministratore Delegato e al RPCT.

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)

A.SE.R. 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 scadenza del trimestre in caso di modifica);

I dati di cui sopra sono pubblicati dandone comunicazione all'Amministratore Delegato e al RPCT.

42. Obblighi di pubblicazione della realizzazione di opere

(art. 38 d.lgs. 33/2013)

A.SE.R. non applica la normativa pubblicistica in materia di contratti, svolgendo attività esclusivamente sul libero mercato.

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.

Si rammenta che, con Comunicato del Presidente del 30/11/2022, ANAC ha differito al 30/11/2022 il termine per la predisposizione e la pubblicazione della relazione 2022 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 17/01/2023, ANAC ha differito al 31 marzo 2023 il termine del 31 gennaio previsto per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) unitamente a quello del PIAO.

Di recente A.SE.R. 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 con le informazioni per la segnalazione di illeciti (sono stati disposti due accessi dedicati e autonomi verso RPCT e O.d.V.).

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 regolamenta 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 A.SE.R., 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 al Consiglio di Amministrazione ed 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 al momento la Presidente del Consiglio di Amministrazione pro-tempore.

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 manifestatamente irragionevoli 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, 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 (Amministratore Delegato), ai Responsabili degli uffici che detengono dati, informazioni o documenti richiesti, nonché al RPCT e all'O.d.V. 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 l'Amministratore Delegato della Società, che gestisce gli adempimenti necessari.

Il Presidente, l'Amministratore Delegato, 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 C.d.A., dirigenti, dipendenti, componenti O.d.V., Collegio Sindacale, Revisore).

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. 162, d.lgs. n. 50/2016; 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 art. 2 e 5 DPCM 200/1996; divieto di divulgazione a tutela della riservatezza dei dati idonei a rilevare lo stato di salute ex art. 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 ecc. 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. La Circolare prevede ancora che "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.

47. 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 ed aggiornamento.

Il monitoraggio sulle misure di trasparenza consente inoltre di formulare un giudizio sulla corretta attuazione della disciplina dell'accesso civico, semplice e generalizzato.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dovrà avere accesso ai monitoraggi effettuati dall'Organismo di Vigilanza e dall'Internal Auditor di Gruppo, 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 al Consiglio di Amministrazione 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 al Consiglio di Amministrazione 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 30/06/2022 e al 31/12/2022 (come previsto dall'aggiornamento del PTPCT 2022-24), sulla totalità degli obblighi, che come previsto vengono documentati e rendicontati al C.d.A. e all'O.d.V..

48. Attività di controllo, direzione e coordinamento delle società controllate e partecipate

A.SE.R. non detiene attualmente alcuna partecipazione societaria.

49. 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.

50. 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.

51. Allegato A.

STRUTTURA DELLE INFORMAZIONI SUL SITO

La sezione "Società Trasparente" viene organizzata, in coerenza con il dato normativo in sotto-sezioni 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.

Denominazione sotto-sezione 1° livello	***Denominazione sotto-sezione 2° livello***	***Contenuto***	***Riferimento normativo al d.lgs. n. 33/2013***	***Termini di pubblicazione***
Disposizioni generali	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 Entro il 31 gennaio di ogni anno per il PTPCT, salvo diverse indicazioni di ANAC o norme di legge. Con Comunicato del Presidente del 17/01/2023 ANAC ha differito al 31/03/2023 il termine per la predisposizione e la pubblicazione del PTPCT 2023-2025). Entro 30 giorni dall'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione per il Modello 231
		Riferimenti normativi su organizzazione e attività	Art. 12, comma 1	Tempestivamente

	Atti generali	Atti generali (Statuto societario, regolamenti aziendali, etc.)	Art. 12, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione
		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)
Organizzazione Aziendale	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. 14	Art. 47	Entro 30 giorni dalla notifica della sanzione
	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)
Consulenti e Collaboratori	Titolari di incarichi di collaborazione, consulenza o professionali	Consulenti e collaboratori	Art. 15-bis	Entro 30 giorni dal conferimento dell'incarico
	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 Costituzione n. 20/2019), 1-bis e 1-ter	Entro 3 mesi dal conferimento dell'incarico (A.Se.R non ha conferito l'incarico di direttore generale). 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

Personale				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 conferiti	Art. 14, commi 1 (ad eccezione della lett. f), 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
	Dirigenti cessati	Dirigenti cessati dal rapporto di lavoro	Art. 14, commi 1, (ad eccezione della lett. f per incarichi dirigenziali), e 1-bis	Entro 3 mesi dalla cessazione dell'incarico
		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

	Dotazione organica	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)
Selezione del personale	Reclutamento del personale	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)
		Informazioni relative ad ogni selezione	Art. 19	Tempestivamente

Performance	Ammontare complessivo dei premi	Premialità	Art. 20, comma 1	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio d'esercizio
Bandi di gara e contratti			Art. 37, commi 1 e 2	Tempestivamente per quanto applicato presso la società che, operando esclusivamente sul libero mercato, non è soggetta alla normativa pubblicistica in materia di contratti
Appalti di lavori, servizi e forniture			Art. 23, lett. b); Art. 37 D.Lgs. n. 33/2013; Art. 1, comma 32 l. 190/2012	Non pertinente in relazione alla natura dell'attività svolta dalla Società sul libero mercato
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Atti di concessione	Atti di concessione	Artt. 26 e 27	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio
Bilanci	Bilanci	Bilanci di esercizio	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 del C.d.A.
Beni immobili e gestione del patrimonio	Patrimonio immobiliare	Patrimonio immobiliare	Art. 30	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio
	Canoni di locazione o affitto	Canoni di locazione o affitto	Art. 30	Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio
Controlli e rilievi sulla Società	Organismo di Vigilanza	Nominativi componenti		Entro 30 giorni dal conferimento dell'incarico
		Attestazione assolvimento degli obblighi di pubblicazione	Art. 31	Entro il termine annuale fissato dall'ANAC
	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

Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità	Carta dei servizi o documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici	Art. 32, comma 1	Entro 30 giorni dalla relativa adozione
	Class action	Notizia del ricorso in giudizio proposto dai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei nei confronti della Società al fine di ripristinare la corretta erogazione di un servizio; sentenza di definizione del giudizio; misure adottate in ottemperanza alla sentenza	Art. 1, comma 2; Art. 4, commi 2 e 6 D.Lgs. 198/2009	Entro 30 giorni dalla ricezione della notizia
	Costi contabilizzati	Costi contabilizzati dei servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi e il relativo andamento nel tempo	Art. 32, comma 2; Art. 10, comma 5	Annuale entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio

Pagamenti	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
Opere pubbliche	Tempi, costi e indicatori di realizzazione delle opere	Tempi, costi e indicatori di realizzazione delle opere	Art. 38	Non pertinente in relazione alla natura dell'attività svolta dalla Società sul libero mercato
	Atti di programmazione opere pubbliche	Atti di programmazione opere pubbliche (*link* alla sottosezione "bandi di gara e contratti")	Art. 38	Non pertinente in relazione alla natura dell'attività svolta dalla Società sul libero mercato

Altri contenuti	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 ANAC o norme di legge). (Con Comunicato del Presidente del 17/01/2023 ANAC ha differito il termine per la predisposizione e la pubblicazione del PTPCT 2023-2025 al 31/03/2023). Entro 30 giorni dall'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione 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 30/11/2022, ANAC ha differito al 15/01/2023 il termine per la predisposizione e la pubblicazione della relazione.

		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	Tempestivamente
	Accesso civico	Accesso civico semplice	Art. 5, comma 1	Tempestivamente
		Accesso civico generalizzato	Art. 5, comma 2	Tempestivamente
		Registro degli accessi	Linee guida ANAC n. 1309/2016	Semestralmente
	Dati ulteriori	Dati ulteriori	Art. 7-bis, comma 3	