

POLIGRAFICO  
E ZECCA  
DELLO STATO  
ITALIANO

## PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

*Misure integrative del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo (MOGC) adottato ai sensi  
del D.Lgs. 231/2001*

Approvato dal Consiglio di Amministrazione il 22/01/2020

Predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

dott. Massimo Proietti - Direttore Internal Auditing

Nominato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 19/12/2018 per il triennio 2019-  
2021

Pubblicato sul sito istituzionale del Poligrafico <http://www.ipzs.it> nella sezione "Società  
trasparente" – sotto-sezione "Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione"

**Documento di proprietà dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Sono vietate copie e distribuzioni non espressamente autorizzate.**

## Indice del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

1.	Premessa .....	4
2.	Normativa di riferimento.....	4
2.1.	Le misure anticorruzione introdotte dalle Legge 190/2012.....	4
2.2.	I decreti attuativi della L. 190/2012 e ss.mm.ii. ....	5
2.3.	Legge 9 gennaio 2019, n. 3 recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” .....	6
3.	Il Piano Nazionale Anticorruzione .....	9
4.	Attuazione della L. 190/2012 nelle Società e negli Enti di diritto privato controllati e partecipati dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli Enti Pubblici Economici .....	10
5.	La nozione di corruzione.....	12
6.	Il PPCT nel Poligrafico .....	13
7.	Il Poligrafico .....	14
7.1.	Obiettivi e missione .....	14
7.2.	Struttura Organizzativa.....	17
8.	Valoridicarta S.p.A.: Società in house del Poligrafico e di Banca d’Italia .....	18
8.1.	Obiettivi e missione .....	18
8.2.	Assetto societario e Struttura organizzativa .....	21
9.	Coordinamento delle misure di prevenzione della corruzione e d’illegalità ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e della L. 190/2012 .....	23
10.	Politica anticorruzione del Poligrafico.....	26
11.	Finalità del PPCT .....	29
a)	Gli organi di indirizzo .....	29
b)	Coinvolgimento delle singole direzioni .....	30
c)	Soggetti preposti al controllo e alla prevenzione della corruzione nel Poligrafico .....	31
13.	Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT).....	34
14.	Indicazioni metodologiche e processo di gestione del rischio corruzione .....	37
14.1.	Analisi del contesto .....	38
14.2.	Identificazione delle aree di rischio.....	47
15.	La valutazione e la gestione del rischio .....	49
16.	Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi .....	50
16.1.	Gli Attori del Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi (SCIGR) del Poligrafico .....	51
16.2.	Il PPCT parte integrante del Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi .....	55
a)	Mappatura dei processi.....	56

b)	Identificazione dei rischi .....	60
c)	Valutazione dei rischi.....	61
d)	Ponderazione dei rischi .....	67
e)	Trattamento dei rischi .....	67
f)	Monitoraggio del Piano e delle misure .....	67
17.	Adempimenti di trasparenza .....	69
17.1.	Il Processo di attuazione della Sezione Trasparenza del PPCT .....	72
17.2.	La rete dei referenti.....	93
17.3.	Misure di monitoraggio e vigilanza .....	94
17.4.	Misure per assicurare l'efficacia dell'accesso civico.....	95
18.	Codice Etico .....	96
19.	Rotazione del personale .....	98
20.	Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.....	102
21.	Inconferibilità ed Incompatibilità ex D.Lgs. 39/2013.....	106
21.1.	Inconferibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali .....	106
21.2.	Incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali .....	107
21.3.	Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.....	108
22.	Attività successive alla cessazione dal servizio (cd. <i>pantouflage</i> ) .....	110
23.	Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la Pubblica Amministrazione .....	114
24.	Flussi informativi e tutela del dipendente che segnala gli illeciti (cd. <i>Whistleblowing</i> ).....	115
25.	Formazione del personale .....	120
26.	Patti di integrità negli affidamenti.....	123
27.	Sistema sanzionatorio .....	124
28.	Appendice Normativa.....	125
INDICE ALLEGATI:.....		129
Allegato 1.	Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione ....	129
Allegato 2.	Obblighi di trasparenza 2020.....	129
Allegato 3.	Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza .....	129

## 1. Premessa

In considerazione della recente costituzione di Valoridicarta S.p.A.<sup>1</sup>, società in house dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (di seguito anche "Poligrafico") e di Banca d'Italia<sup>2</sup>, si è ritenuto opportuno includere nel Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito anche "PPCT") predisposto per il Poligrafico una sezione *ad hoc* dedicata alla società Valoridicarta, unitamente alla formalizzazione della mappatura dei processi a rischio corruzione relativi alla neocostituita società. A rafforzare tale scelta operativa soccorre anche la nomina del Dott. Massimo Proietti quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (di seguito RPCT) sia per il Poligrafico che per Valoridicarta con l'obiettivo principale, ribadito anche nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, di predisporre un sistema organico di prevenzione della corruzione che sia idoneo a garantire l'effettivo contenimento dei fenomeni corruttivi e/o di cattiva amministrazione. Si specifica, infine, che la valutazione di strutturare un PPCT "integrato" si basa anche sulla riscontrata omogeneità delle attività sociali svolte dalle due società, derivante dal contratto di *service* in conformità al modello dell'*in house providing*, nonché sull'attuale ridotta dimensione organizzativa di Valoridicarta (di tali aspetti si darà dettagliata evidenza nel prosieguo del documento).

## 2. Normativa di riferimento

### 2.1. Le misure anticorruzione introdotte dalle Legge 190/2012

Nel contesto derivante dagli accordi internazionali, segnatamente la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)<sup>3</sup>, *"il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni"*<sup>4</sup>.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (pubblicata in G.U. n. 265 del 13 novembre 2012), su impulso della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione ha posto in evidenza la necessità di elaborare e implementare una politica di contrasto del fenomeno della corruzione che tenga conto dei caratteri di diffusività e sistematicità dallo stesso assunto, affidandola ad un organico ed integrato ventaglio di misure di tipo non solo penale-repressivo, ma soprattutto di tipo extra-penale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

<sup>1</sup> Avvenuta in data 6 novembre 2018.

<sup>2</sup> Si precisa che la società "Valoridicarta S.p.a." è controllata per l'81,74% dal Poligrafico e per le restanti quote da Banca d'Italia.

<sup>3</sup> Tale convenzione è stata adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con L. 3 agosto 2009 n. 116.

<sup>4</sup> Cfr. Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019 adottato con delibera ANAC n.1064 del 13 novembre 2019, p. 7.

A tal fine la legge n. 190/2012 ha introdotto un sistema teso a costruire un meccanismo di prevenzione della corruzione il cui aspetto principale consiste *“nell’articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli”*.

Questo avviene in quanto ad un primo livello, cioè a livello nazionale, l’Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>5</sup> adotta e aggiorna il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA); mentre al secondo livello, cioè quello decentrato, ciascuna Pubblica Amministrazione/Ente elabora un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla base delle indicazioni fornite attraverso il PNA, effettuando l’analisi e la valutazione dei rischi specifici propri e indicando quelle che sono le misure idonee da adottare al fine di prevenirli.

Il PNA, come evidenziato approfonditamente nel prosieguo, è atto di indirizzo per l’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza attraverso il quale, ai sensi dell’art. 1, co. 2-bis, della L. 190/2012, l’Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell’adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza e ai soggetti di cui all’art. 2-bis, co. 2, del D.Lgs. 33/2013, per l’adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Attraverso il PNA l’Autorità coordina l’attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all’illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), L. 190/2012).

## **2.2. I decreti attuativi della L. 190/2012 e ss.mm.ii.**

In attuazione della legge n. 190/2012 sono stati emanati i seguenti provvedimenti:

- D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante *“Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”*.
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*<sup>6</sup>, in base al quale gli enti di diritto privato in controllo pubblico adottano un Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI), ora integrato nel testo del PPCT, da aggiornare annualmente. Tale programma definisce le misure, le modalità attuative e le iniziative volte all’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

<sup>5</sup> L’art. 19, co. 15 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”* trasferisce all’Autorità Nazionale Anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all’articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante *«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»*.

<sup>6</sup> Al riguardo, si precisa che il D.Lgs. 97/2016, ha disposto la seguente modifica al titolo del citato provvedimento: *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 recante “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'articolo 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165”.
- D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito in Legge 11 agosto 2014, n. 114 che, tra l'altro, concentra in capo all'ANAC i compiti in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, trasferendo le funzioni della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della performance al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e prevede sanzioni, in caso di mancata «adozione dei Piani di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento»;
- D.Lgs. 25 Maggio 2016, n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33” che, in materia di accesso civico, introduce una nuova forma di accesso ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quello che nei sistemi anglosassoni è definito dal Freedom Of Information Act (F.O.I.A.). Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, possa accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge e, comunque, nel rispetto dei limiti concernenti la tutela di interessi giuridicamente rilevanti, per i quali può essere opposto un diniego.

### **2.3. Legge 9 gennaio 2019, n. 3 recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”**

In Gazzetta Ufficiale n. 13 del 16.01.2019 è stata pubblicata la Legge 9 gennaio 2019 n. 3, entrata in vigore in data 31.01.2019<sup>7</sup>. Tale intervento normativo è stato animato anche dall'esigenza di allinearsi alle raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), per completare il percorso di adeguamento della normativa interna a quella europea o derivante da convenzioni internazionali. Tra le principali novità introdotte dal provvedimento citato, figurano:

- la modifica dell'istituto della prescrizione, attraverso un intervento sugli artt. 158, 159 e 160 c.p.. A partire dal 1° gennaio 2020, la decorrenza del termine di prescrizione è individuata *«per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è*

<sup>7</sup> Si precisa che il provvedimento è entrato in vigore alla data menzionata (31 gennaio 2019), ad eccezione delle disposizioni di cui al comma 1, lett. d), e), f) (in tema di prescrizione) che sono entrate in vigore dal 1° gennaio 2020.

*cessata la permanenza o la continuazione».* E' previsto, inoltre, che *«il corso della prescrizione rimanga sospeso dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado o dal decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto».* In definitiva, quindi, dette disposizioni hanno introdotto un meccanismo in base al quale, per tutte le ipotesi di reato poste in essere a far data dal primo gennaio 2020, la decorrenza del relativo termine di prescrizione rimarrà sospesa, una volta emessa la sentenza di primo grado, sino al raggiungimento dello stato di cosa giudicata con riferimento alla vicenda concreta;

- l'introduzione del c.d. Daspo contro i corrotti, ovvero l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (per i soggetti privati, in particolare per gli imprenditori) e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per i pubblici ufficiali, da un minimo di 5 anni fino all'interdizione a vita<sup>8</sup>. L'elenco dei reati di cui all'art. 317-bis c.p., a seguito della modifica apportata dalla L. n. 190 del 2012, faceva riferimento unicamente al peculato (art. 314 c.p.), alla concussione (art. 317 c.p.), alla corruzione propria (art. 319 c.p.) e alla corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.). Il legislatore nel 2019 ha integrato il catalogo dei reati contro la P.A. alla cui condanna consegue la pena accessoria (perpetua/temporanea) dell'interdizione dai pubblici uffici, nonché quella del divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione. Sono stati così aggiunti alla lista: la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), l'induzione indebita (art. 319-quater c.p.), la corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.), l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), la corruzione internazionale (art. 322-bis c.p.) e il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.);
- l'inasprimento delle pene principali per i reati di corruzione e, più in generale, per i reati commessi contro la Pubblica Amministrazione (tra gli altri, ad es., per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p.);
- l'estensione, attraverso la modifica dell'art. 9 della L. n. 146/2006, per gli ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria della possibilità di compiere operazioni sotto copertura al reato di corruzione nonché alle principali ipotesi di delitti contro la P.A.<sup>9</sup>. In particolare, a seguito della riforma del 2019, le operazioni sotto copertura possono essere utilizzate anche per le indagini relative a tutte le norme incriminatrici concernenti il fenomeno della corruzione, inteso in senso ampio: si va dal delitto di concussione (art. 317 c.p.) a quello di induzione

<sup>8</sup> Come rilevato dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in una nota concernente i rischi e le opportunità del "D.D.L. Bonafede", la novità che ha avuto maggiore eco nel dibattito pubblico è stata quella relativa al cd. "Daspo per i corrotti", una semplificazione lessicale che, benché di indiscutibile efficacia comunicativa, si configura in realtà impropria. *"Una pena accessoria quale l'interdizione dai pubblici uffici, che può scattare solo all'esito del giudizio penale, viene difatti accostata a una misura di prevenzione nata per contrastare il tifo violento, notificata in un arco temporale assai ristretto rispetto ai fatti contestati".* Cfr. Intervento del Presidente ANAC *"Rischi e opportunità per la lotta alla corruzione del cd. ddl Bonafede"*, scritto per la rivista *Giurisprudenza Penale* (ottobre 2018) relativamente al disegno di legge *"Misure per il contrasto dei reati contro la Pubblica amministrazione"* (cd. ddl Bonafede), consultabile sul sito istituzionale ANAC.

<sup>9</sup> Specificamente si fa riferimento alle fattispecie di reato previste dagli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis c.p.. Inoltre, si precisa che per *"operazioni sotto copertura"* deve intendersi "quella serie di operazioni, espressamente indicate dalla disposizione dell'art. 9 della L. 146/2006, che si inseriscono nella dinamica di sviluppo naturale del reato (o della pluralità di ipotesi di reato) oggetto d'indagine, e che vanno dal compimento di atti preliminari a condotte agevolatrici rispetto al perfezionamento della fattispecie illecita. In ogni caso, le condotte *de qua* non debbono mai esser tali da innescare la progressione che porta all'integrazione del reato, ma possono soltanto inserirsi in dinamiche già avviate da altri. Per quest'ultima ragione, è più corretto parlare di agente infiltrato, e non di agente provocatore". Cfr. Paoletti A., (2019), testo disponibile al seguente [link: https://www.diritto.it/legge-spazza-corrotti-prime-riflessioni-sui-nuovi-delitti-contro-la-pubblica-amministrazione](https://www.diritto.it/legge-spazza-corrotti-prime-riflessioni-sui-nuovi-delitti-contro-la-pubblica-amministrazione).

indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), dal delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) al delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.), dalla corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.) al traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.). Anche rispetto ai reati di nuova introduzione, dunque, le operazioni sotto copertura non possono spingersi ad istigare o promuovere condotte illecite. Viene così confermato quanto risulta ormai pacifico in seno alla giurisprudenza convenzionale e di legittimità: l'agente sotto copertura continua a non potersi tramutare in "agente provocatore";

- la previsione della procedibilità d'ufficio per il delitto di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.). Anche le innovazioni che hanno riguardato i delitti di corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-bis c.c.) originano dalle osservazioni del GRECO (secondo Rapporto di conformità sull'Italia, giugno 2018), il quale *"si rammarica che l'ammissibilità dell'azione penale sia possibile solamente su querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi"*; e ritiene perciò che tale disciplina italiana non sia in linea con la Convenzione penale contro la corruzione del 2000. Si tratta di modifiche che, attraverso l'uso di un modello di lotta alla corruzione di stampo pubblicistico e non più a vocazione patrimonialistica, allineano la corruzione tra privati alle figure di corruzione nell'ambito dei reati contro la P.A.. L'inserzione dei delitti contro la P.A. in discipline speciali pensate per il contrasto alle forme più pericolose di criminalità organizzata è in linea con la recente inserzione dei delitti di corruzione nel cd. Codice antimafia: *"allineamento della normativa della criminalità white collar alla criminalità nera"*<sup>10</sup>;
- l'inclusione del reato di traffico d'influenze illecite (art. 346-bis c.p.) tra i reati presupposto di cui al D.Lgs. 231/2001 in materia di responsabilità degli enti, e aumento della durata delle sanzioni interdittive a carico delle persone giuridiche per i reati già previsti contro la P.A.. In relazione alla fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (articolo 346-bis c.p.) si segnala, altresì, la relativa riformulazione con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p., abrogato) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;
- l'eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la Pubblica Amministrazione commessi all'estero. In particolare, la nuova legge modifica la disciplina relativa alla perseguibilità dei delitti di concussione/corruzione commessi all'estero, novellando gli artt. 9 e 10 del codice penale. Le innovazioni hanno l'obiettivo di adeguare la nostra normativa alla raccomandazione IX del GRECO, volta ad abolire la condizione che l'azione penale per atti di corruzione commessi all'estero debba essere preceduta da una richiesta del Ministro della giustizia (ovvero dall'istanza o querela della persona offesa);

<sup>10</sup> Cfr. Pulitanò D. (2019), *"Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro"*, in *"Diritto Penale Contemporaneo"* n. 3, p. 238.



- la novella ha modificato altresì l'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario (L. 354/1975). Per quanto concerne in particolare la fase successiva alla condanna definitiva, alcuni tra i più gravi delitti contro la P.A. sono stati inseriti nel catalogo dei reati che precludono l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a meno di collaborazione con la giustizia<sup>11</sup>.

### 3. Il Piano Nazionale Anticorruzione

Il Piano Nazionale anticorruzione, in quanto atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, definisce gli obiettivi strategici per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza da parte delle Amministrazioni/Società.

A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni dell'ANAC, previste nel decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato nel 2015 un Aggiornamento del PNA 2013 dettagliando il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Con il PNA 2016, l'Autorità ha elaborato un Piano che sviluppa la metodologia di affiancare ad una parte generale approfondimenti tematici "per ambiti". L'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti, al fine di fungere da supporto alle Amministrazioni/Società, impegnate in questo nuovo compito, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore.

Successivamente l'Autorità ha adottato due Aggiornamenti al PNA (2017 e 2018). In particolare, con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, sono stati previsti adempimenti puntuali per alcuni specifici settori (Autorità di Sistema Portuale; gestione dei Commissari straordinari nominati dal Governo; Istituzioni Universitarie) con l'intento di aiutare le amministrazioni competenti nell'adozione di specifiche misure di prevenzione. Nell'aggiornamento conseguente alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, invece, sono stati ritenuti meritevoli di un approfondimento i temi della gestione dei fondi per le politiche di coesione e dei rifiuti, l'attività delle Agenzie fiscali e, infine, l'individuazione di modalità semplificate di attuazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i Comuni di piccole dimensioni.

Da ultimo, il Consiglio dell'ANAC, per il PNA 2019-2021, ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni fornite nel tempo, integrandole con orientamenti maturati successivamente e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Con l'intento di *"rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è*

---

<sup>11</sup> Cfr. Gambardella M. (2019), "Il grande assente nella nuova Legge Spazzacorrotti: il microsistema delle fattispecie di Corruzione" in "Dejure", Dottrina, Cassazione Penale, fasc. 1, 1 gennaio 2019.

*chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, l’Autorità ha perseguito il duplice obiettivo di semplificare il quadro regolatorio e di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti a garanzia dell’imparzialità dei processi decisionali”*. Gli approfondimenti specifici di cui si è detto (cd. parte speciale) mantengono invece la loro validità.

#### **4. Attuazione della L. 190/2012 nelle Società e negli Enti di diritto privato controllati e partecipati dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli Enti Pubblici Economici**

Le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell’art. 1, co. 2-bis della L. 190/2012 e nell’art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013. In ragione della diversificata natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati. A seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016, alla L. 190/2012 e al D.Lgs. 33/2013, è stata introdotta una correlazione incisiva tra l’ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza. L’Autorità ha affrontato il tema dell’applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli enti di diritto privato nelle Linee guida indicate di seguito, di cui si riportano le indicazioni e gli aspetti di maggior rilievo.

- *Delibera ANAC n. 1134 dell’8 novembre 2017 recante “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”, la cui entrata in vigore decorre dalla data di pubblicazione dell’avviso sulla Gazzetta Ufficiale (G. U. - Serie Generale n. 284 del 5 dicembre 2017).*

La Delibera ANAC n. 1134/2017, da intendersi come sostitutiva della precedente Determinazione dell’Autorità n. 8/2015, ridefinisce integralmente la materia, recependo le numerose e significative innovazioni normative intervenute a partire dal 2015 ad oggi. Specificamente, il nuovo impianto è intervenuto in maniera significativa sulla ridefinizione dell’ambito di applicazione soggettivo degli obblighi di pubblicazione, dell’accesso (ex D.Lgs. 33/2013), nonché delle misure di prevenzione della corruzione (ex L. 190/2012) con l’intento di risolvere i dubbi interpretativi che nascevano dalla precedente disciplina.

Tra gli interventi rilevanti in materia si annoverano sia il D.Lgs. 97/2016 che il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* (di seguito TUSP), come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100.

Il D.Lgs. 97/2016 ha introdotto due principali novità: la prima consiste nell’aver affiancato, quale strumento di trasparenza, l’accesso civico “generalizzato” agli obblighi di trasparenza già disciplinati dal D.Lgs. 33/2013; la seconda concerne la ridefinizione dell’ambito soggettivo di applicazione della trasparenza, prevedendo un regime differenziato di applicazione in funzione della natura dell’ente chiamato all’adempimento.

Specificamente, in tema di trasparenza il D.Lgs. 97/2016 ha introdotto l'articolo 2-bis del D.Lgs. 33/2013, che sostituisce il previgente art. 11 dello stesso decreto.

Quest'impianto normativo è stato poi recepito dall'ANAC con le Linee Guida (n. 1134/2017) che definiscono un regime differenziato per l'adozione degli obblighi di trasparenza: i) le pubbliche amministrazioni applicano *de plano* le disposizioni del D.Lgs. 33/2013; ii) tale regime si estende, limitatamente a "quanto compatibile", anche ad altri soggetti di natura pubblica (enti pubblici economici e ordini professionali) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico); iii) più attenuato, infine, il regime per le società partecipate (non in controllo) dalla pubblica amministrazione a cui la disciplina generali si applica "in quanto compatibile e limitatamente all'attività di pubblico interesse".

In sostanza le citate Linee Guida hanno ribadito che gli enti di diritto privato in controllo pubblico (a differenza degli enti meramente "partecipati") sono tenuti alla trasparenza tanto relativamente alla "organizzazione" quanto al complesso delle "attività" svolte, fatta salva la specifica clausola di "compatibilità".

Proprio in merito al criterio della "compatibilità", ai sensi dei commi 2 e 3 del citato art. 2-bis, si fa presente che la valutazione va effettuata in relazione alla tipologia delle attività svolte, occorrendo distinguere i casi di attività di pubblico interesse dai casi in cui le attività sono esercitate dall'ente in regime di concorrenza con altri operatori economici. Si precisa, inoltre, che le Linee Guida esprimono già una generale valutazione di "compatibilità" rispetto agli enti di diritto privato rispetto a quello applicabile alle pubbliche amministrazioni (contenuto nell'Allegato 1 della stessa Delibera) affermando che *"tale compatibilità non deve essere esaminata caso per caso, ma va valutata in relazione alle diverse categorie, anche alla luce del potere di precisazione degli obblighi di pubblicazione attribuito all'Autorità ai sensi dell'art. 3 co. 1.ter del D.Lgs. 33/2013<sup>12</sup>"*.

L'ambito di applicazione, ridefinito nei termini sopra esposti, assume rilievo anche ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione (di cui alla L. n. 190/2012). Al comma 2-bis dell'art. 1, infatti, si specifica che sia le pubbliche amministrazioni, sia gli altri soggetti ex art. 2-bis, co. 2 del D.Lgs. 33/2013, sono destinatari delle indicazioni contenute nel PNA, seppure con un regime differenziato: i) le prime sono tenute alla elaborazione ed adozione di Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza; ii) gli altri soggetti devono adottare misure anticorruzione integrative dei Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo (Modello 231 o MOGC 231) ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, in una logica di coordinamento delle rispettive misure e di semplificazione degli adempimenti richiesti.

Al fine di precisare ulteriormente l'ambito soggettivo di applicazione della L. n. 190/2012, si sottolinea che gli altri enti di diritto privato (società partecipate e altri enti di cui all'art. 2-bis, co. 3) sono esclusi dall'obbligo di applicazione di tali misure (diverse dalla trasparenza).

In ultimo, relativamente al perimetro dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure di anticorruzione e di trasparenza, si evidenzia che Linee Guida n. 1134/2017 recepiscono una nozione

---

<sup>12</sup> Linee guida n.1134/2017, p. 21.

di controllo più ampia di quella prevista dalla precedente determinazione n. 8/2015: l'art. 2-bis, co. 2, lett. b) del D.Lgs. 33/2013, per la definizione di "società in controllo pubblico", rinvia al D.Lgs. 175/2016 che richiama tanto i punti 1 e 2 del comma 1 dell'art. 2359, che il punto 3 del medesimo comma.

Nelle Linee Guida n. 1134/2017 l'Autorità ha evidenziato che rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. è esercitato da una pluralità di amministrazioni.

L'ANAC ha ritenuto necessario approfondire il tema, ai soli fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, adottando la delibera n. 859 del 25 settembre 2019 recante *"Configurabilità del controllo pubblico congiunto in società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni ai fini dell'avvio del procedimento di vigilanza per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33/2013"*.

Anche nel PNA 2019, è stato poi precisato che nella trattazione dei singoli casi, laddove non emerga chiaramente la qualificazione di una società come a controllo pubblico, ai fini dello svolgimento delle proprie attività di vigilanza nei confronti di società partecipate da più amministrazioni, l'Autorità considera la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella L. 190/2012 e nel D.Lgs. 33/2013. La società interessata che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico è tenuta a dimostrare l'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici, desumibile da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, ovvero l'influenza dominante del socio privato, ove presente nella compagine societaria.

## 5. La nozione di corruzione

I fenomeni corruttivi oggetto delle misure preventive e di contrasto contenute nella L. 190/2012 e nei suoi decreti attuativi non fanno esclusivo riferimento alla nozione di corruzione contenuta nel codice penale, ma si riferiscono ad un'accezione assai più ampia.

Come rilevato anche nel PNA 2019, infatti, la nozione di corruzione accolta dagli accordi internazionali, ivi compresa la cd. Convenzione di Merida, fa riferimento anche a situazioni sintomatiche di cattiva amministrazione, ovvero, in base alla definizione che si evince dalla dottrina internazionale in materia, in cui si manifesti "l'abuso di un potere fiduciario per un profitto privato" a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga. *"Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio*

*(economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli*"<sup>13</sup>.

L'ANAC, dunque, in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che – in considerazione della finalità di prevenzione perseguita dalla L. 190/2012 - sub specie di realizzazione di una tutela anticipatoria - al termine "corruzione" deve essere attribuito un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

## 6. Il PPCT nel Poligrafico

Il presente Piano è adottato ai sensi della L. 190/2012, in conformità alle indicazioni contenute nella Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 con la quale, come rilevato in precedenza, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato in via definitiva il PNA 2019<sup>14</sup>.

L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., con azionista unico il Ministero dell'Economia e delle Finanze, quale soggetto privato in controllo pubblico è, pertanto, soggetto all'applicazione della legge anticorruzione, ma sin dal 04/02/2004 ha adottato con Delibera del Consiglio di Amministrazione un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/2001.

Il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è stato aggiornato dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza del Poligrafico, dott. Massimo Proietti - Direttore Internal Auditing - rispetto alle precedenti versioni approvate dal Consiglio di Amministrazione. Il presente Piano è adottato dal Poligrafico con delibera del Consiglio di Amministrazione in data 22/01/2020.

Si evidenzia che il presente Piano include anche una sezione specifica dedicata alla Società Valordicarta S.p.A., in quanto si è ritenuto di adottare un unico PPCT integrato anche con la mappatura dei processi a rischio corruzione riguardanti specificamente la società menzionata, al fine di strutturare un sistema di prevenzione della corruzione capace di garantire una efficace gestione dei rischi di corruzione e di cattiva amministrazione, in conformità alla L. 190/2012. Tale scelta strategica è supportata anche dalla scelta organizzativa di nominare il Dott. Massimo Proietti RPCT, sia per il Poligrafico, che per Valordicarta.

<sup>13</sup> Cfr. PNA 2019, p. 11.

<sup>14</sup> Per maggiore chiarezza e completezza, si specifica che il presente PPCT è adottato in conformità alla parte generale del PNA 2019 (che integra e sostituisce le indicazioni fornite nella parte generale delle precedenti versioni del PNA e dei relativi aggiornamenti adottati dal 2013 al 2018) nonché in conformità alle parti specifiche dei PNA e dei relativi aggiornamenti adottati dall'Autorità dal 2013 al 2019 (delibera CIVIT n. 72 dell'11/09/2013; Determinazione n. 12 del 28/10/2015; Delibera n. 831 del 3/08/2016; Delibera n. 1208 del 22/11/2017; Delibera n. 1074 del 21/11/2018; Delibera n. 1064 del 13/11/2019).

Il Piano approvato è pubblicato all'interno del sito internet istituzionale sia del Poligrafico (<http://www.ipzs.it>) che di Valoricarta (<http://www.valoricarta.ipzs.it>) nella sezione "Società trasparente" – sotto-sezione "Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione" e sarà promosso attraverso appositi canali e iniziative di comunicazione.

Il presente Piano costituisce documento programmatico del Poligrafico e di Valoricarta S.p.A., nel quale confluiscono le finalità, gli istituti e le linee di indirizzo che il RPCT ha elaborato sulla base delle informazioni e notizie rese dai Responsabili di Direzione/Funzione aziendale competenti. In conformità a quanto previsto dal PNA all'interno del PPCT, è stata inserita una sezione specifica relativa al Programma per la Trasparenza e l'Integrità, precedentemente previsto come autonomo allegato del Piano.

Come si chiarirà nel prosieguo, nella fase di predisposizione del PPCT si sono tenuti in debita considerazione i MOGC 231 adottati dal Poligrafico e da Valoricarta, unitamente a tutte le misure di mitigazione del rischio corruzione già previste negli stessi, al fine di assicurare il necessario coordinamento tra controlli per la prevenzione dei rischi ex D.Lgs. 231/2001 e rischi ex L. n. 190/2012, nonché tra le funzioni del RPCT e quelle degli altri organismi di controllo.

A tal fine si rinvia al Modello di Organizzazione Gestione e Controllo adottato dal Poligrafico (pubblicato sul sito Internet <http://www.ipzs.it> nella sezione "Società trasparente" – sotto-sezione "Disposizioni Generali") e quello di Valoricarta (pubblicato sul sito internet <http://www.valoricarta.ipzs.it>).

## **7. Il Poligrafico**

### **7.1. Obiettivi e missione**

Il Poligrafico nasce nel 1928 (legge n. 2744 del 6 dicembre 1928), acquisendo la Zecca cinquant'anni più tardi, nel 1978 (legge n. 154 del 20 aprile 1978).

Con delibera CIPE n. 59 del 2 agosto 2002, pubblicata nella G.U. del 17 ottobre 2002 n. 244, il Poligrafico - già ente pubblico economico - viene trasformato in società per azioni, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze quale unico azionista.

Il Poligrafico rappresenta una delle più significative realtà industriali di Roma ove sono presenti la sede centrale, l'Officina Carte Valori, gli stabilimenti sulla via Salaria e in via Gino Capponi, nonché l'edificio storico di via Principe Umberto nel quale è ubicata la Scuola dell'Arte della Medaglia. Esso ha, inoltre, uno stabilimento produttivo a Foggia ed uno a Verrès (AO).

Infatti, nel tempo il Poligrafico ha avviato una ristrutturazione dell'assetto societario nell'ottica di una migliore razionalizzazione delle attività, avviando un nuovo impianto produttivo per la produzione diretta di tondelli per monete, con sede a Verrès. Già dal 2014, il Poligrafico ha intrapreso un percorso di profonda trasformazione del suo sistema di offerta e della struttura

organizzativa; parallelamente, ha arricchito le competenze manageriali improntate all'innovazione e ai valori etici. Ancorato al proprio importante mandato istituzionale e ad un ruolo storico nel Paese, il Poligrafico, ha orientato le sue scelte verso i temi della sostenibilità produttiva, sociale e ambientale, puntando alla crescita continua, attraverso forti investimenti in rinnovamento delle tecnologie produttive e dei prodotti e ricercando la creazione di valore in una logica di lungo termine.

Il Poligrafico vuole essere *“un centro di competenze per la progettazione e realizzazione di documenti di identificazione fisica e digitale, sistemi di anticontraffazione e tracciatura, soluzioni informatiche integrate per la PA”*<sup>15</sup>.

Il Poligrafico svolge, in via esclusiva, attività di rilievo che coinvolgono interessi primari dello Stato che vanno dalla sicurezza alla tutela della salute, dall'anticontraffazione alla predisposizione di metodologie e strumenti per essenziali attività di vigilanza e controllo.

Nel quadro degli interessi primari dello Stato-Comunità, il Poligrafico ha la missione di:

- garantire la tutela degli interessi primari dello Stato-Comunità attraverso prodotti e servizi ad elevato valore intrinseco in termini di garanzie, sicurezza, tutela della salute, anticontraffazione, autenticità e identità del prodotto e dell'informazione;
- rappresentare un efficace strumento operativo a supporto della Pubblica Amministrazione per l'ammodernamento e la digitalizzazione dei processi interni e dei servizi erogati.

Il Poligrafico è fornitore di prodotti e soluzioni integrate di sicurezza, anticontraffazione, tutela, garanzia della fede pubblica, in linea con la funzione di *“guardare al futuro salvaguardando il passato”*.

Le principali aree di business del Poligrafico sono rappresentate da:

- **SICUREZZA E ANTICONTRAFFAZIONE:** il portafoglio prodotti del Poligrafico è caratterizzato da una produzione che si ispira alla tradizione artistica – come la carta filigranata di sicurezza per documenti e certificati, i valori postali come i francobolli realizzati in tecnica calcografica, i foglietti erinofili (celebrativi), timbri, sigilli e punzoni metallici. Da diversi anni, per rispondere adeguatamente alla crescente domanda di prodotti e servizi ad alto livello di sicurezza e anticontraffazione, il Poligrafico - per Pubbliche Amministrazioni, Enti e società private - affianca, alle tecniche tradizionali di stampa, tecnologie più avanzate presenti sul mercato, nell'ambito di progetti di ricerca gestiti al proprio interno oppure in partnership con industrie ed enti di ricerca. Quindi, tecniche tradizionali di stampa e ricerca tecnologica si uniscono per rendere i documenti di identificazione prodotti unici, dotati di sempre più alte e robuste barriere contro i tentativi di contraffazione ed alterazioni fraudolente.
- **TELEMATICA E MULTIMEDIA:** il Poligrafico è attivo nell'ambito dell'innovazione multimediale attraverso la progettazione e la fornitura all'*e-government* e ai privati di applicazioni concrete ed efficaci per gestire portali, banche dati e sistemi integrati, tra cui la

<sup>15</sup> Cfr. Report di sostenibilità del Poligrafico 2018, p. 13.

Gazzetta Ufficiale Telematica, Normattiva, il Portale Numismatico dello Stato, il Portale Naturaitalia, il Sistema Modus (il Portale integrato della Pubblica Amministrazione), il Portale Trova Norme & Concorsi ed il Portale sulle Agenzie di Viaggio (Infotrav). Il Poligrafico cura anche la gestione e la pubblicazione di riviste telematiche (Giustizia Amministrativa), newsletter tematiche (come la periodica della Gazzetta Ufficiale Telematica e di Giustizia Amministrativa), cataloghi on line relativi alla produzione editoriale (d'arte, giuridica, scientifica, ecc.) e artistica (stampe e riproduzioni d'arte, medaglistica, numismatica, opere d'arte).

- **CONIAZIONE, MEDAGLISTICA ED ARTE** – la “Zecca dello Stato” e la “Scuola dell’Arte della Medaglia”. La Zecca si occupa, in ambito istituzionale ed esclusivo, della coniazione per lo Stato italiano e per alcuni Stati esteri sia di moneta a corso legale che di raccolte divisionali in metalli preziosi per collezionisti. Inoltre, realizza per l’Amministrazione dello Stato e privati medaglie, distintivi, timbri, sigilli, e contrassegni metallici. Dal 1978, anno in cui è divenuta parte del Poligrafico, la Zecca ha proseguito il suo percorso storico perpetuando le arti tradizionali e manifatturiere che si coniugano nella produzione numismatica e medaglistica, destinata al collezionismo nazionale e internazionale e nella coniazione della moneta di circolazione. La Zecca include, altresì, la “Scuola dell’Arte della Medaglia”, laboratorio d’Arte nato come centro di alta specializzazione di giovani artisti già esperti nell’incisione e nella modellazione plastica e che, dal 1911, opera all’interno dello stabilimento monetario romano in quanto funzionale alla fabbrica e comunque finalizzato alla produzione.
- **EDITORIA:** dal 1928 la Libreria dello Stato, prestigioso marchio che identifica l’attività editoriale del Poligrafico, seleziona opere di alto valore culturale e scientifico, contribuendo alla diffusione e valorizzazione del patrimonio culturale italiano attraverso la collaborazione con prestigiose istituzioni nazionali ed internazionali, Ministeri, Enti di ricerca, Accademie ed Enti territoriali. Il catalogo disponibile per la vendita di prodotti, anche *on line*, presenta opere di carattere letterario, scientifico e giuridico, anche in versione multimediale. Realizza, infine, banche dati telematiche e gestisce servizi internet. Al Poligrafico è demandata per legge la stampa e la pubblicazione della Gazzetta Ufficiale e degli Atti normativi.

Per un maggior dettaglio sulle aree di business, si rinvia alla figura seguente (cfr. Figura 1).

Figura 1 - Aree di Business del Poligrafico





Tali attività, che mantengono natura industriale, costituiscono compiti istituzionali assegnati direttamente da disposizioni normative<sup>16</sup> e che - anche per la loro rilevanza economica - incidono in modo determinante sull'organizzazione dell'attività produttiva.

Si evidenzia inoltre che, ai sensi degli artt. 8 e 9 del DPCM 22 luglio 2011, è stata istituita all'interno del Poligrafico, in qualità di Organo Centrale di Sicurezza, la "Segreteria Principale di Sicurezza", in rispondenza di quanto previsto dalla normativa vigente, che prevede tale struttura organizzativa per Ministeri, strutture governative e altri enti che, per ragioni istituzionali, hanno la necessità di trattare documentazione classificata.

Il Centro nazionale di analisi delle monete "C.N.A.C." è, infine, l'autorità nazionale competente per le monete metalliche in euro, costituita nel 2001 all'interno del Poligrafico su nomina del dipartimento del Tesoro del MEF, il quale ha designato tutte le autorità competenti italiane previste dal Regolamento UE 1338/2001 (misure per la protezione dell'euro contro la falsificazione) con lettera n. 704400 del 19/12/2001.

## **7.2. Struttura Organizzativa**

Per lo svolgimento delle proprie attività il Poligrafico si è dotato di una Struttura Organizzativa che prevede alle dirette dipendenze dell'Amministratore Delegato la Direzione Affari Istituzionali e Comunicazione, la Direzione Sistemi di Prevenzione e Tutela Aziendale, la Direzione Affari Legali e Acquisti, la Direzione Ingegneria e Innovazione, la Direzione Personale Organizzazione e Servizi Generali e la Direzione Amministrazione Finanza e Controllo.

Alle dirette dipendenze del Direttore Generale vi sono la Funzione Attività Immobiliari, la Direzione Sviluppo Soluzioni Integrate, la Direzione Operativa e la Direzione Sistemi Informativi e Servizi IT.

Alle dirette dipendenze della Direzione Operativa vi sono lo Stabilimento Foggia, lo Stabilimento OCV e Produzioni Tradizionali, lo Stabilimento Zecca e lo Stabilimento Verrès.

In staff all'Amministratore Delegato vi è la Funzione Pianificazione Strategica e Controllo dei Progetti.

La Direzione Internal Auditing e la Segreteria CDA riportano direttamente al Consiglio di Amministrazione.

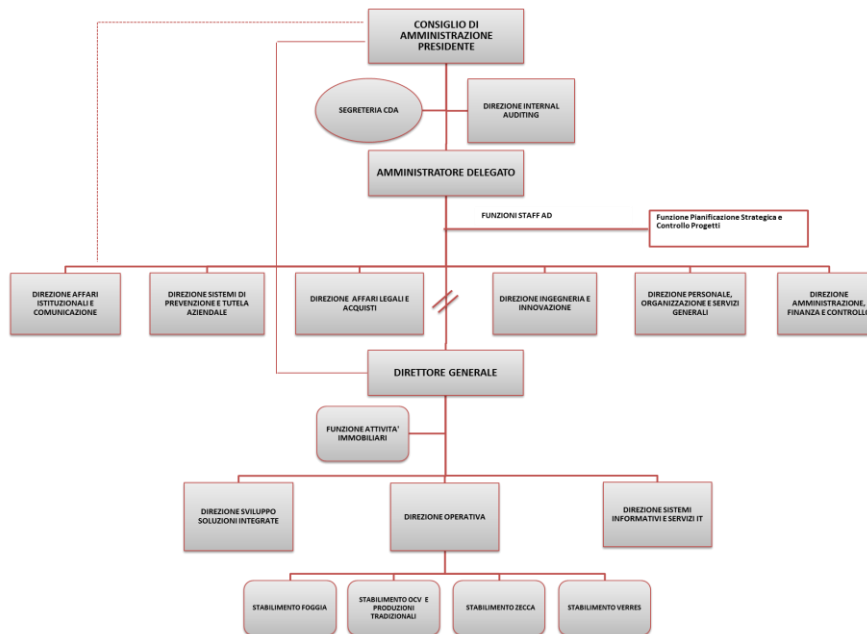
Di seguito si riporta l'Organigramma aziendale alla data del 1 agosto 2019, i cui aggiornamenti sono tempestivamente pubblicati nella sezione "Società trasparente – Organizzazione" del sito istituzionale [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it).

---

<sup>16</sup> La normativa applicabile al Poligrafio è disponibile nel sito istituzionale [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it), nella sezione "Società Trasparente", sottosezione "Disposizioni Generali - Atti Generali – Riferimenti normativi su organizzazione e attività".

La struttura organizzativa è sintetizzata nel seguente organigramma.

Figura 2 – Struttura Organizzativa di Valoricarta S.p.A.



Il Poligrafico ha individuato nel Responsabile della Direzione Affari Legali e Acquisti - avv. Alessio Alfonso Chimenti, il soggetto responsabile (RASA) dell’inserimento e dell’aggiornamento annuale degli elementi identificativi della Stazione Appaltante nell’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) di cui al D.L. 179/2012 (convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221) e dalla normativa sulla trasparenza.

## 8. Valoricarta S.p.A.: Società in house del Poligrafico e di Banca d’Italia

### 8.1. Obiettivi e missione

La Società Valoricarta S.p.A. (di seguito anche VLCR), costituita nel novembre 2018, nasce dall’iniziativa congiunta del Poligrafico e di Banca d’Italia che nel luglio 2018 hanno sottoscritto un accordo di collaborazione finalizzato alla costituzione di una società dedicata alla produzione di carte speciali di sicurezza ed elementi/prodotti di sicurezza e/o anticounterfeiting<sup>17</sup>.

Successivamente, al fine di rendere operativa la stessa Società, il Poligrafico ha conferito a VLCR (nel mese di aprile 2019) il ramo d’azienda denominato “*produzione di carte filigranate di alto valore e carte speciali*”, attivo presso lo Stabilimento di Foggia. Le attività produttive della Società, pertanto,

<sup>17</sup> Cfr. Modello di organizzazione, gestione e controllo adottato ai sensi del D.Lgs. 231/2001 dal Consiglio di Amministrazione della Società Valoricarta S.p.A. nella seduta del 18 ottobre 2019 in cui si è proceduto anche al contestuale recepimento del Codice Etico del Poligrafico.

si sviluppano all'interno di immobili di proprietà del Poligrafico, concessi in locazione mediante un apposito contratto stipulato tra le parti.

➤ *Attività di Valoricarta*

Sulla base di quanto definito nel proprio Statuto<sup>18</sup> *“la Società Valoricarta S.p.A. ha per oggetto esclusivo le seguenti attività:*

- *l'esercizio dell'industria e del commercio della carta, di materiali e prodotti comunque collegati; la produzione di carte filigranate e carte speciali di sicurezza, stampati, carte comuni, prodotti ed elementi di sicurezza, anticontraffazione e tracciabilità;*
- *il confezionamento dei valori;*
- *la progettazione, la realizzazione e la gestione di sistemi per la tracciabilità, anticontraffazione e sicurezza dei dati;*
- *la ricerca e lo sviluppo in coerenza con le attività di cui sopra”.*

Le attività produttive di VLCR sono organizzate secondo un modello operativo volto a garantire economicità di gestione, flessibilità produttiva ed efficienza dei processi di funzionamento.

A tale scopo, il perimetro operativo della Società è limitato alle sole attività “produttive e ausiliarie alla produzione”, le quali richiedono un presidio diretto, anche a garanzia della sicurezza delle produzioni e del rispetto della normativa in tema di carte valori e delle *Rules BCE* sulla produzione di carta per banconote<sup>19</sup>.

Tutte le ulteriori attività di supporto, che non richiedono un presidio diretto di Valoricarta, vengono invece gestite dal Poligrafico mediante un apposito *contratto di service* con il fine di massimizzare le sinergie tra controllante e controllata.

In particolare, i servizi contrattualizzati includono, in via principale, le seguenti attività:

- gestione amministrativa, finanziaria e di controllo di gestione;
- gestione dei servizi generali;
- gestione dei servizi IT;
- gestione commerciale;
- gestione del personale;
- servizi legali e di approvvigionamento;
- gestione della salute e sicurezza ex D.Lgs. 81/08 e ss.mm.ii.;
- gestione dell'ambiente;
- gestione in materia di sicurezza di produzione e fisica;
- assistenza in materia di sicurezza logica ed informatica;
- assistenza in materia di internal audit, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy;

<sup>18</sup> Cfr. Art. 3 “Oggetto Sociale” dello Statuto della Società Valoricarta S.p.A..

<sup>19</sup> Cfr. MOGC 231 di Valoricarta S.p.A..

- gestione del magazzino e delle attività di logistica per la produzione;
- manutenzione degli impianti.

Per lo svolgimento di tali attività sono stati individuati specifici Referenti, tra i dipendenti del Poligrafico, che hanno il precipuo compito di operare in service per VLCR.

In particolare, le *attività in service* svolte dalle singole Direzioni/Funzioni del Poligrafico, unitamente ai relativi flussi informativi tra controllante e controllata, sono tracciati all'interno dell'Allegato 1 del presente PPCT oltre che, in via discorsiva, all'interno del presente documento di Piano<sup>20</sup>.

Si specifica, inoltre, che al fine di meglio disciplinare i rapporti tra Valoridicarta e le società controllanti è prevista l'adozione di un apposito Protocollo 231 disciplinante la gestione ed i criteri adottati dalle parti, nonché i punti di controllo che le stesse parti si impegnano a rispettare nella gestione dei reciproci rapporti.

➤ *Modello di organizzazione gestione e controllo (MOGC) e PPCT di Valoridicarta S.p.A.*

Valoridicarta S.p.A., in quanto società a partecipazione totalmente pubblica<sup>21</sup>, è soggetta all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza ai sensi della Legge 190/2012 e in conformità alla citata Delibera ANAC 1134/2017.

Si specifica, inoltre, che VLCR ha deciso di adottare su base volontaria un Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. In linea con la giurisprudenza formatasi in materia<sup>22</sup>, Valoridicarta S.p.A. ha ritenuto di predisporre tale Modello in coerenza con quello adottato della società controllante Poligrafico, che già dal 2004 si è dotata di un proprio MOGC.

Si evidenzia che, in base a quanto ribadito dall'ANAC con la citata Delibera 1134/2017, il PPCT e il MOGC 231 sono da considerarsi due "sistemi" tra loro strettamente correlati, tanto che il PPCT è definito come un insieme di "*misure integrative del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/2001*"<sup>23</sup>. Sulla base di tali orientamenti, VLCR ha inteso adottare un PPCT unico a livello dall'azionista Poligrafico, integrando quest'ultimo con specifici riferimenti alla propria realtà aziendale.

A rafforzare tale scelta organizzativa soccorre anche la nomina di un RPCT di Gruppo, disposta con delibera del Cda del Poligrafico del 19 dicembre 2018, con l'obiettivo principale di definire un Piano di prevenzione della corruzione e della Trasparenza che tenga conto dell'articolazione complessiva

<sup>20</sup> Tali attività sono svolte alla stregua di tutte le attività proprie del Poligrafico e pertanto sono strutturate sulla base del relativo Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi dello stesso Poligrafico. Per un maggior dettaglio, e per necessità di sistematicità interna del documento, si rinvia al successivo paragrafo "*Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi del Poligrafico*".

<sup>21</sup> Cfr. Statuto della Società Valoridicarta S.p.A.

<sup>22</sup> Corte di Cassazione, Sentenza n. 52316/2016, in base alla quale "*ciascuna società facente parte di un gruppo ha l'onere di dotarsi di un «autonomo ed adeguato Modello organizzativo, a prescindere dall'opportunità, evidenziata anche dalla dottrina, di coordinare le varie iniziative assunte al riguardo». Occorre che, all'interno del gruppo, vi siano tanti Modelli quante sono le società, ognuno caratterizzato «dalle proprie peculiarità, da mappature con attività a rischio tipiche del singolo business e da protocolli e procedure che rispecchiano le esigenze rilevate dai rischi in concreto riscontrati». Dall'altra, vi è la necessità di rispettare l'autonomia delle singole società e la capogruppo detta direttive di massima, con riguardo al codice etico di gruppo o alla disciplina generale dell'OdV e del sistema disciplinare*".

<sup>23</sup> Determinazione ANAC n. 1134 del 8 novembre 2017.

delle due Società<sup>24</sup>. Tale soluzione risulta conforme anche alle indicazioni fornite dall'ANAC nel PNA 2019.

## 8.2. Assetto societario e Struttura organizzativa

### 8.2.1 Assetto societario

La Società, come detto, è stata costituita secondo il modello organizzativo dell'*in house providing* ed opera nel rispetto delle norme dettate per le società in controllo pubblico<sup>25</sup>. L'azionariato della società, infatti, è così composto: il Poligrafico, in qualità di socio di maggioranza, detiene l'81,74%<sup>26</sup> delle azioni; Banca d'Italia, in qualità di socio di minoranza, possiede la restante parte delle quote.

#### ➤ I rapporti con i soci: Banca d'Italia e Poligrafico

Al fine di meglio disciplinare la propria attività ed in linea con la normativa di riferimento, Valoridicarta ha inteso regolare compiutamente i rapporti con i propri soci. In particolare, al di là delle previsioni statutarie, il Poligrafico ha stipulato un patto parasociale con Banca d'Italia teso a garantire il corretto funzionamento della *in house*, determinando regole di controllo e di co-direzione per meglio orientare i poteri di indirizzo e di gestione di VLCR. Ciò anche al fine di prevedere una *governance* adeguata agli obiettivi che la Società si prefigge di perseguire a livello statutario.

Valoridicarta ha stipulato con il Poligrafico (socio di maggioranza) convenzioni *ad hoc* relative all'affidamento *in house* delle produzioni e delle lavorazioni di carte valori e alla fornitura di carta filigranata per passaporti.

#### ➤ Il controllo analogo congiunto

Valoridicarta ha optato per una forma di controllo analogo congiunto (Poligrafico-Banca d'Italia), in linea con quanto statuito dalla normativa comunitaria e dalle pronunce degli organi giurisdizionali nazionali<sup>27</sup>. Ciò per garantire la "condivisione" del potere di eterodirezione o, più precisamente, l'esercizio "congiunto" della "influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata".

Come noto, il controllo analogo congiunto trova definizione all'art. 5, comma 5 del D.Lgs. 50/2016, a norma del quale "le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

<sup>24</sup> Nel PNA 2019 si ribadisce che "per le società di ridotte dimensioni appartenenti a un gruppo societario è suggerita la possibilità di nominare almeno un referente del RPCT della capogruppo, nel caso sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione ai sensi della L. 190 del 2012".

<sup>25</sup> Cfr. Statuto della Società Valoridicarta S.p.A.

<sup>26</sup> Dati riportati nell'area di Valoridicarta S.p.A. e presente nella sotto-sezione "Enti di diritto privato controllati" della sezione "Società Trasparente" del sito istituzionale del Poligrafico.

<sup>27</sup> *Ex pluribus*: Consiglio di Stato, Sentenza n. 2599 del 30.04.2018

- 1) *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*
- 2) *tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
- 3) *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti”.*

Ne consegue, pertanto, che per soddisfare i requisiti predetti, Valoridicarta ha optato per un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri totali, di cui: due designati dal Poligrafico, mentre il Presidente è individuato da Banca d'Italia. Tutte le delibere del CdA sono assunte secondo il criterio dell'unanimità dei componenti.

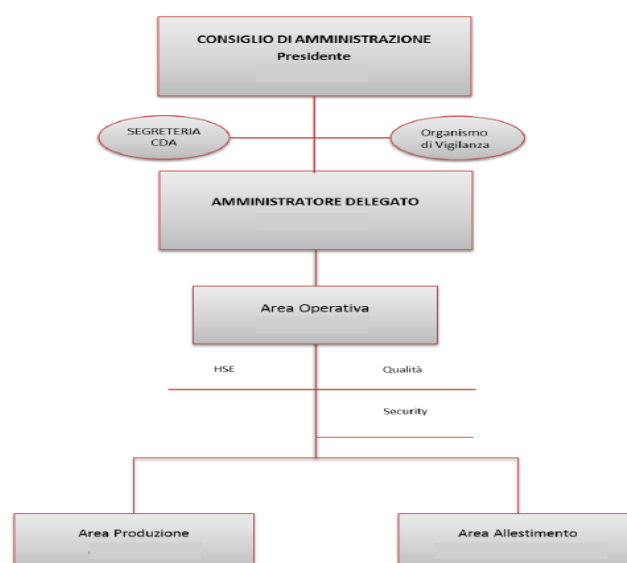
### 8.2.2 Struttura organizzativa

La Società si è dotata di una struttura organizzativa nella quale sono definite le linee di dipendenza gerarchica e i legami funzionali tra le diverse posizioni di cui si compone la struttura stessa. Inoltre, la Società ha optato per una Struttura Organizzativa snella (cfr. Figura 3 di seguito riportata) utile all'efficace ed efficiente perseguimento del proprio oggetto sociale, tenuto conto delle attività svolte direttamente da Valoridicarta e delle attività svolte in service dal Poligrafico.

In particolare, la struttura organizzativa di VLCR prevede che alle dirette dipendenze dell'Amministratore Delegato sia collocata l'Area Operativa. A diretta dipendenza di quest'ultima, invece, vi sono l'Area Produzione e l'Area Allestimento. La Segreteria del Cda e l'Organismo di Vigilanza riportano direttamente al Consiglio di Amministrazione.

Di seguito (cfr. Figura 3) è presente una rappresentazione grafica dell'Organigramma aziendale, i cui aggiornamenti sono pubblicati nella specifica sezione della "Società trasparente" presente sul relativo sito istituzionale (<http://www.valoridicarta.ipzs.it>).

Figura 3 – Struttura Organizzativa di Valoridicarta S.p.A.



In considerazione di quanto previsto nella *governance* societaria, in Valoricarta trovano puntuale applicazione i seguenti principi:

- esatta delimitazione dei poteri, con un divieto assoluto di attribuzione, ai vari livelli, di poteri illimitati;
- definizione e conoscenza dei poteri e delle responsabilità all'interno dell'organizzazione;
- coerenza dei poteri autorizzativi e di firma con le responsabilità organizzative assegnate.

A tal fine, la Società assicura la costante attuazione di un sistema organizzativo opportunamente formalizzato e chiaro, soprattutto per quanto attiene all'attribuzione di responsabilità, alle linee di dipendenza gerarchica ed alla descrizione dei compiti, nonché un sistema di poteri autorizzativi e di firma, coerenti con le responsabilità organizzative e gestionali definite, prevedendo una puntuale indicazione delle soglie di approvazione delle spese e opportuni presidi di controllo per le operazioni "infragrupo" con la controllante Poligrafico.

Si evidenzia, altresì, che Valoricarta ha adottato un sistema di deleghe di funzioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi ex art. 16 D.Lgs. 81/08, al fine di attribuire le responsabilità penali che possono derivare dallo svolgimento dell'attività delegata, ai soggetti realmente coinvolti nell'attività stessa. Analoghe attribuzioni vengono conferite in materia ambientale ex D.Lgs. 152/06.

➤ *Sistema di controllo interno ed assetto di governance*

Valoricarta si è dotata, inoltre, di un sistema di controllo interno e di gestione dei rischi (di seguito anche SCIGR) caratterizzato da protocolli e procedure come strumento per regolamentare lo svolgimento dei processi, prevedendo gli opportuni punti di controllo, assicurando in tal modo una gestione il più possibile coerente con gli obiettivi strategici fissati dagli Organi di Vertice.

Per un maggior dettaglio, nonché per esigenze di sistematicità e sinteticità interne al presente documento, si rinvia al successivo paragrafo 16 in cui è sviluppata una trattazione più approfondita ed esaustiva degli aspetti relativi allo SCIGR del Poligrafico e di Valoricarta.

## **9. Coordinamento delle misure di prevenzione della corruzione e d'illegalità ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e della L. 190/2012**

Come stabilito dalle Linee Guida ANAC adottate con Determina n. 1134 dell'8 novembre 2017, alle quali espressamente rinvia anche il PNA 2019, le misure introdotte dalla L. n. 190 del 2012 e dal D.Lgs. 33/2013 si applicano alle società controllate direttamente o indirettamente dalle Pubbliche Amministrazioni, in cui rientrano le fattispecie richiamate dal Codice Civile, all'art. 2359, co. 1, ai nn. 1), 2) e 3).

Tali obblighi di adozione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza valgono anche qualora le suddette società abbiano già adottato il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Come già anticipato nel presente documento, le Linee Guida n. 1134/2017 chiariscono che il comma 2-bis dell'art. 1 della L. n. 190/2012, introdotto dal D.Lgs. 97/2016, ha reso obbligatoria per le società

in controllo pubblico l'adozione delle "misure integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. 231/2001", in una logica di coordinamento delle misure e di semplificazione degli adempimenti. E' necessario specificare che nulla è cambiato in tema di regime di adozione dello stesso Modello 231, per il quale permane il sistema dell'adozione facoltativa. Si segnala altresì che sull'adozione e sulla qualità delle misure integrative vigilerà l'ANAC.

A tale riguardo le amministrazioni controllanti sono chiamate ad assicurare che dette società, laddove non abbiano provveduto, adottino un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. n. 231/2001.

Come è noto, l'ambito di applicazione della L. 190/2012 e quello del D.Lgs. 231/2001 non coincidono e, nonostante l'analogia di fondo dei due sistemi, sussistono differenze significative tra i due sistemi normativi: in particolare, quanto alla tipologia dei reati da prevenire, il D.Lgs. n. 231 del 2001 si rivolge ai reati tipici, commessi nell'interesse o a vantaggio della società (art. 5); diversamente dalla L. n. 190/2012 che è volta a prevenire condotte in danno della società.

In relazione ai fatti di corruzione, il D.Lgs. 231/01 fa riferimento alle fattispecie tipiche di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, nonché alla corruzione tra privati, fattispecie dalla cui commissione la società deve trarre un vantaggio/interesse affinché possa essere chiamata a rispondere. La L. 190/2012, così come evidenzia autorevolmente l'ANAC, fa riferimento, invece, ad 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" (cd. *maladministration*), 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 condizionano 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. Con la conseguenza che la responsabilità a carico del RPCT (responsabilità dirigenziale, disciplinare ed erariale, prevista dall'art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012), si concretizza al verificarsi del genere di delitto sopra indicato commesso anche in danno della società, se il Responsabile non prova di aver predisposto un piano di prevenzione della corruzione adeguato a prevenire i rischi e di aver efficacemente vigilato sull'attuazione dello stesso.

Le società devono integrare il Modello 231 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità all'interno delle società in coerenza con le finalità della legge n. 190 del 2012. Queste misure devono fare riferimento a tutte le attività svolte dalla società ed è necessario siano ricondotte in un documento unitario, anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC.

L'elaborazione del presente documento è stata svolta in conformità con gli indirizzi delineati dai sopra citati documenti emessi da ANAC e MEF, tale da prevedere, oltre ai principi generali di comportamento definiti nel Codice Etico e alle misure volte alla prevenzione dei fatti di corruzione *ex lege* 190/2012 elaborate dal RPCT e adottate dall'organo di indirizzo della società, le specifiche misure di prevenzione e controllo in riferimento ai reati previsti dagli artt. 24 e 25 del D.Lgs. 231/01.



In quest'ottica di coordinamento peculiare rilievo ha assunto l'intervenuta riforma del reato di corruzione tra privati ad opera del D.Lgs. n. 38 del 15 marzo 2017. Tale decreto ha modificato l'articolo 2635 del codice civile (corruzione tra privati), inserendo altresì gli articoli 2635 bis e ter. Inoltre è stata riscritta la lettera s-bis) dell'articolo 25-ter, comma 1, del D.Lgs. 231/2001. L'intervento si è inserito nel quadro di un processo di adeguamento dell'ordinamento interno a fonti internazionali volte a favorire l'introduzione di nuove fattispecie di reato, ad inasprire le pene dei reati già previsti e a disciplinare modelli organizzativi volti a prevenire il fenomeno corruttivo quali la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione internazionale di Merida del 2003 e le Convenzioni di Strasburgo del 1999.

La richiamata novella legislativa, con specifico riferimento al reato di "Corruzione tra privati" (art. 2635 cod. civ.), ha esteso il novero dei soggetti attivi includendo tra gli autori del reato – oltre coloro che rivestono posizioni apicali di amministrazione o di controllo – coloro che svolgono attività lavorativa con l'esercizio di funzioni direttive presso società o enti privati. E' stata poi trasformata la fattispecie da reato di danno a reato di pericolo eliminando il riferimento alla necessità che la condotta cagioni "nocumento alla società".

Sono state ampliate le condotte attraverso cui si perviene all'accordo corruttivo includendo, nella corruzione passiva, la sollecitazione del denaro o di altra utilità non dovuti da parte del soggetto intraneo (ovvero il soggetto corrotto). È stata estesa, inoltre, la fattispecie di corruzione attiva anche all'offerta di utilità non dovute da parte dell'estraneo, qualora questa venga accettata dal soggetto intraneo. Inoltre, tra le modalità della condotta, rientra ora anche la commissione della corruzione per interposta persona.

Altro aspetto innovativo rispetto al contesto normativo previgente è ravvisabile nell'introduzione dell'art. 2635 bis del codice civile, che punisce la "istigazione alla corruzione tra privati" ossia chiunque offra o prometta denaro o altra utilità non dovuta agli intranei, nonché a chi svolge un'attività lavorativa con l'esercizio di funzioni direttive, affinché compia od ometta un atto in violazione degli obblighi inerenti al proprio ufficio o degli obblighi di fedeltà. Inoltre, è stato introdotto l'art. 2635 ter del codice civile che disciplina le pene accessorie, stabilendo che la condanna per il reato di corruzione tra privati comporta l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi.

E' stata modificata la lettera s-bis) dell'art. 25 ter comma 1 (elenco dei reati societari) del D.Lgs. 231/2001 sulla "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche" prevedendo il delitto di corruzione tra privati (art. 2635, co. 3 c.c.), con relativa sanzione pecuniaria aumentata da quattrocento a seicento quote; mentre per i casi di istigazione (art. 2635 bis, co. 1 c.c.) la sanzione pecuniaria raddoppia (dalle precedenti duecento quote alle attuali quattrocento), prevedendo altresì l'applicazione di sanzioni interdittive.

Inoltre, la Legge n. 3 del 9 gennaio 2019, come chiarito in precedenza, apportando modifiche alle relative disposizioni, ha previsto la procedibilità d'ufficio per il delitto di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.).

Da ultimo, è opportuno evidenziare che il Poligrafico ha provveduto nel corso dell'anno 2019 all'attività di aggiornamento del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Tale attività è stata svolta, sotto il profilo metodologico e contenutistico, tenendo conto che il Poligrafico, quale soggetto privato in controllo pubblico, ha già adottato, ai sensi della L. 190/2012, il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza recante "*misure integrative del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo*", anche in conformità alla Delibera ANAC 1134/2017.

Inoltre, è stata presa in considerazione la recente costituzione, secondo il modello organizzativo dell'*in house providing*, della società Valoricarta S.p.A., con successivo conferimento, in conto capitale, del ramo d'azienda convenzionalmente denominato "*Produzione di carte filigranate di alto valore e carte speciali di sicurezza*". Il Poligrafico, gestirà per conto di Valoricarta, una serie di servizi regolamentati in un contratto di service ad hoc stipulato tra le parti. È stato, pertanto, ritenuto opportuno considerare tali rapporti nell'individuazione e nell'aggiornamento delle aree di rischio ex D. Lgs. 231/2001.

## 10. Politica anticorruzione del Poligrafico

Il Poligrafico conferma il suo impegno nella lotta alla corruzione, attenendosi in primo luogo agli "elementi di base del framework anticorruzione " (cfr. Figura 4) alla luce anche di quanto previsto dall'ANAC all'interno del PNA (contenuti minimi delle misure di prevenzione).

Figura 4 – Elementi base del framework anticorruzione



All'interno della Società il contrasto al fenomeno corruttivo è massimo, mirando a prevenire tanto il verificarsi di ipotesi normative definite del fenomeno quanto connotazioni di *mala gestio* amministrativa, attraverso la creazione di un sistema di riferimento volto ad attuare una concreta

politica anticorruzione, implementata nel corso del tempo. A conferma di quanto esplicitato intervengono, infatti, gli esiti di una recente indagine (avviata nel 2018) sulla misurazione del rischio reputazionale nel Poligrafico, nell'ambito della quale il campione selezionato di dipendenti dell'azienda, con una percentuale pari al 95% dei rispondenti, ha riconosciuto la centralità della Politica di prevenzione della corruzione adottata dal Poligrafico, evidenziandone la chiarezza e l'efficace diffusione in azienda. Il Poligrafico ripudia e contrasta tutti i fenomeni di natura corruttiva ed impronta i rapporti con la Pubblica Amministrazione alla massima trasparenza e correttezza.

### **L'impegno contro la corruzione**

#### *Codice Etico – Principi etici e di comportamento*

Il Poligrafico adotta una generale strategia di prevenzione verso tutti i fenomeni corruttivi estendendone l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la PA, ma anche alle situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Per tali ragioni è fatto divieto ai destinatari del Codice Etico di dare o promettere denaro o altra utilità ad amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione di documenti contabili societari, sindaci, liquidatori o a soggetti sottoposti alla direzione o vigilanza di questi ultimi, appartenenti a società o consorzi di clienti, agenti, distributori, partner commerciali, certificatori, consulenti, prestatori di servizi, fornitori in genere, etc., da cui possa derivare una violazione di obblighi di ufficio e di fedeltà da parte del soggetto corrotto e tale da cagionare un nocumento alla società terza.

Non è ammesso, né direttamente, né indirettamente, né per il tramite di interposta persona, offrire denaro, doni, compensi o altra utilità, sotto qualsiasi forma, né esercitare illecite pressioni, né promettere qualsiasi oggetto, servizio, prestazione o favore a dirigenti, funzionari o impiegati della Pubblica Amministrazione o a loro parenti o conviventi per l'esercizio delle proprie funzioni o dei propri poteri o per indurre al compimento di qualsiasi atto contrario ai doveri di ufficio della P.A., posto in essere a vantaggio o nell'interesse del Poligrafico.

#### *Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*

Il Poligrafico annovera il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PPCT) tra gli elementi costitutivi del Sistema di Controllo Interno e Gestione dei Rischi (SCIGR), definendo un modello organizzativo funzionale all'integrazione delle misure di prevenzione alla corruzione nel più ampio contesto del SCIGR aziendale e dei più generali assetti organizzativi, amministrativi e di governo societario.

Il Poligrafico considera il PPCT quale programma di attività, con indicazione delle aree di rischio, dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi di attuazione delle stesse, contrastando con efficacia le fattispecie corruttive.

Il Poligrafico si impegna, inoltre, a garantire la massima trasparenza nelle pubblicazioni dei dati, previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii., nella sezione “Società Trasparente” del sito web [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it), nello sviluppo di una cultura della legalità e integrità anche del proprio personale. Il Poligrafico si adopera affinché sia assicurato il flusso informativo interno, il confronto e la consultazione dei soggetti interessati, garantendo il monitoraggio del PPCT.

*Coinvolgimento dei Dirigenti/Dipendenti nella diffusione della cultura dell'anticorruzione e della Trasparenza*

Il dirigente/dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti. In particolare, rispetta le prescrizioni contenute del presente Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, presta la sua collaborazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala eventuali situazioni di illeciti e di irregolarità nel Poligrafico di cui sia venuto a conoscenza.

Il personale del Poligrafico è tenuto a segnalare ogni eventuale violazione, presunta o conclamata, del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e/o della normativa interna e/o esterna, dei principi etici, del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo 231, da parte della Società, di un collega, di un collaboratore o di una terza parte, ivi comprese le richieste o le offerte di pagamenti indebiti da queste ricevute.

Il Poligrafico ha implementato un sistema organico strutturato con la finalità di garantire, in particolare, la tutela della riservatezza circa l'identità del segnalante e il divieto di discriminazione/penalizzazione/ritorsione nei suoi confronti. La mancata denuncia da parte di un dipendente di un'azione illecita, nota o presunta, della quale questi è venuto a conoscenza, potrebbe sottoporre, di per sé, il dipendente a possibili azioni disciplinari.

I Responsabili di processi/attività a rischio corruzione, individuati nel presente Piano, sono tenuti a:

- svolgere attività informativa nei confronti del RPCT, assicurando la completezza e la tempestività del flusso informativo;
- partecipare al processo di gestione del rischio, collaborando con il RPCT per individuare le misure di prevenzione;
- assicurare l'osservanza del Codice Etico e del Codice di Comportamento e l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel Piano;
- adottare le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la mobilità del personale;
- verificare e garantire l'esattezza e la completezza dei dati pubblicati/da pubblicare;
- aggiornare periodicamente il RPCT sullo stato di attuazione del PPCT o sulle eventuali criticità/violazioni riscontrate;
- effettuare una ricognizione di dati eventualmente pubblicati in altre sezioni del sito, con segnalazione al RPCT al fine di rendere omogenei i dati pubblicati anche mediante ricorso a soluzioni di carattere informatico.

## 11. Finalità del PPCT

Il lavoro di autoanalisi organizzativa per l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione deve essere concepito non come adempimento a sé stante, ma come una politica di riorganizzazione da conciliare, in una logica di stretta integrazione, con ogni altra politica di miglioramento organizzativo.

A questo fine il PPCT non deve essere considerato come il complesso di misure che il PNA impone, ma come un insieme di misure che autonomamente ogni amministrazione/ente adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).

Il Piano approvato dal Consiglio di Amministrazione del Poligrafico è composto da:

- il presente documento, denominato **“Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Poligrafico”**;
- un documento denominato **“Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione”**;
- un documento denominato **“Obblighi di trasparenza”**;
- lo **Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza**.

Costituiscono parte integrante del documento, infine, le disposizioni previste da:

- il **Codice Etico**;
- il **Sistema sanzionatorio (Allegato 3 del Modello di organizzazione, gestione e controllo del Poligrafico ex D.Lgs. 231/2001)**.

## 12. Processo di adozione del PPCT: i soggetti interni

L'ANAC, da ultimo anche nel PNA 2019, raccomanda di prevedere il più largo coinvolgimento degli organi di vertice e dell'organizzazione nel processo di adozione del PPCT.

A tal fine e, conformandosi alle direttive impartite dall'Autorità, il Poligrafico ha proposto all'organo di indirizzo la versione in bozza del PPCT per una prima fase di condivisione e, successivamente, il documento nella versione definitiva per l'approvazione.

### a) Gli organi di indirizzo

Come ribadito dall'ANAC nel PNA 2019, un elemento sintomatico della carente qualità dei PPCT è individuabile nella non chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni alle amministrazioni, con la conseguenza di una carente interlocuzione e di una mancata condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione.

Tale condivisione, infatti, è da ritenersi fondamentale ai fini del buon successo dell'intera politica di prevenzione. Di seguito si ritiene utile soffermarsi sulle diverse figure che intervengono nel processo di formazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, al fine di integrare le indicazioni già contenute nel PNA.

Alla luce della disciplina vigente, gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, di nomina del RPCT e di adozione del PPCT. Inoltre, il dettato normativo di cui all'art. 1 co. 8 della L. n. 190/2012 riconosce in capo agli stessi il potere di definizione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'elaborazione del PPCT presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento dell'organo di vertice delegato, in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che rappresenta un elemento essenziale ed indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale. La responsabilità sulla qualità delle misure del PPCT è però attenuata. L'attuale normativa non prevede specifiche responsabilità in capo ai componenti degli organi di indirizzo sulla qualità delle misure del PPCT. Infatti i componenti degli organi di indirizzo possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PPCT ai sensi dell'art. 19 co. 5 lett. b) del D.L. 90/2014. Si precisa che per omessa adozione si intende tutto quanto evidenziato dall'Autorità nell'art. 1, lett. g)<sup>28</sup> del Regolamento del 9 settembre 2014 «in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento».

## **b) Coinvolgimento delle singole direzioni**

### **I Dirigenti/Responsabili di funzione, titolari delle aree a rischio corruzione**

Ai titolari dei Processi/Attività a rischio corruzione individuati nel presente Piano sono attribuite le seguenti responsabilità: i) svolgimento di attività informativa nei confronti del RPCT, assicurando la completezza e la tempestività del flusso informativo; ii) partecipazione al processo di gestione del rischio, collaborando con il RPCT per individuare le misure di prevenzione; iii) garanzia/assicurazione di osservanza del Codice Etico e del Codice di Comportamento e l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel Piano; iv) adozione delle misure gestionali finalizzate alla gestione

---

<sup>28</sup> Per «Omessa adozione», si intende «la mancata adozione della deliberazione dell'organo competente che approva i Provvedimenti. Equivale a omessa adozione: a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione; b) l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata; c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62».

del rischio di corruzione, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la mobilità del personale.

### c) **Soggetti preposti al controllo e alla prevenzione della corruzione nel Poligrafico**

Nonostante la previsione normativa concentri le responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, L. n. 190/2012) in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, tutti i dipendenti delle Direzioni/Funzioni coinvolti nell'attività della Società mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di una efficace/efficiente prevenzione, l'attività del RPCT deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione.

Si elencano di seguito i soggetti che concorrono alla strategia di Prevenzione della Corruzione all'interno del Poligrafico, nonché i relativi compiti e funzioni (cfr. Figura 5).

Figura 5 - I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione



#### i. **Il Consiglio di Amministrazione del Poligrafico, ovvero l'Organo di indirizzo politico – amministrativo** che:

- designa il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (art. 1 co. 7 L. n. 190/12);
- adotta il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e i suoi aggiornamenti;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PPCT (art. 1 co. 8 L. n. 190/2012);
- cura la trasmissione del PPCT all'Autorità Nazionale Anticorruzione (art. 1 co. 8 L. n. 190/2012);

ii. **Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza** del Gruppo Poligrafico che, in materia di anticorruzione:

- predispone il PPCT e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione (art. 1 co. 8, L. n. 190/12);
- vigila sul rispetto delle disposizioni sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al D.Lgs. 39/2013, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni ad ANAC, come precisato anche nella Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 (art. 1 L. n. 190/12, art. 15 D.Lgs. 39/13);
- elabora la relazione annuale e ne assicura la pubblicazione (art. 1 co. 14 L. n. 190/12);
- elabora le misure volte alla prevenzione dei fatti di corruzione ex L. n. 190/2012 in stretto coordinamento con l'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001.

In materia di Trasparenza:

- svolge una stabile attività di controllo sull'adempimento da parte del Poligrafico degli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa, con particolare riferimento alla completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni;
- segnala all'organo di indirizzo le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Si segnala, da ultimo, che anche nel PNA 2019 è stato auspicato un raccordo sinergico di collaborazione tra l'organo di indirizzo, tutti i dipendenti ivi inclusi i dirigenti e il RPCT per la stesura di un PPCT condiviso. Un modello a rete, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui effettività dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione.

Le funzioni attribuite al RPCT<sup>29</sup> non sono delegabili se non in caso di straordinarie e motivate necessità riconducibili a situazioni eccezionali, mantenendosi comunque ferma nel delegante la responsabilità non solo in *vigilando*, ma anche in *eligendo*.

iii. **L'Organismo di Vigilanza del Poligrafico ai sensi del D.Lgs. 231/2001** che:

- partecipa al processo di gestione del rischio, considerando i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti;
- esprime parere obbligatorio sul Codice Etico adottato dalla Società;
- elabora le misure volte alla prevenzione dei reati di corruzione ricompresi fra quelli presupposto ex D.Lgs. 231/2001 in stretto coordinamento con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza;

<sup>29</sup> In linea generale, per una compiuta e completa ricognizione del ruolo e delle funzioni svolte dal Responsabile della prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (RPCT), si veda l'allegato 2 alla Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018.



- si raccorda con il RPCT nei casi in cui quest'ultimo ritenga che l'evento critico di cui sia venuto a conoscenza sia rilevante ai fini del presente Piano, ma anche del Modello 231 adottato dalla Società.

iv. Il **Comitato Etico** del Poligrafico che:

- verifica la conformità delle azioni e dei comportamenti alle norme di condotta definite dal Codice Etico;
- riceve e analizza le segnalazioni su violazioni del Codice. A seguito di tali analisi può richiedere l'attivazione del sistema sanzionatorio.

v. La **Direzione Internal Auditing** che:

- supporta il RPCT nella realizzazione degli interventi di audit di compliance integrata che prevedono anche verifiche di conformità dei processi aziendali alla normativa anticorruzione e trasparenza;
- contribuisce all'attività di revisione delle procedure aziendali al fine di valutare la strutturazione del sistema di Controllo Integrato e Gestione dei Rischi anche in ottica anticorruzione;
- coadiuva ove necessario il RPCT nell'attività di reporting periodico agli altri Organi societari o altre funzioni aziendali di controllo.

Non a caso, nell'allegato n. 1 al PNA 2019<sup>30</sup>, l'ANAC prevede espressamente che "gli RPCT possono avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio".

vi. La **Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali** che:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza;
- propone l'aggiornamento del Codice Etico;
- cura l'erogazione della formazione in materia di anticorruzione.

vii. **Tutti i Dirigenti** che per la rispettiva area di competenza:

- svolgono attività informativa verso tutti i soggetti previsti;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- adottano le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del Codice Etico e verificano le ipotesi di violazione;
- propongono le misure gestionali e disciplinari alla Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali;
- osservano le misure contenute nel presente PPCT.

viii. **Tutti i dipendenti del Poligrafico** che:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel presente PPCT;

<sup>30</sup> Allegato 1 del PNA 2019, p.6

- segnalano le situazioni di illecito al proprio Dirigente o al RPCT;
- segnalano casi di possibile conflitto di interesse.

**ix. I collaboratori, a qualsiasi titolo, del Poligrafico che:**

- osservano le misure contenute nel presente PPCT;
- segnalano le situazioni di illecito.

### **13. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT)**

In sede di prima applicazione della L. n. 190/2012, nella seduta del 28 marzo 2014 il Consiglio di Amministrazione ha nominato il Direttore Internal Auditing - dott. Massimo Proietti - Responsabile Prevenzione della Corruzione (RPC) del Poligrafico.

Il Consiglio di Amministrazione ha successivamente deliberato, nella seduta del 22 settembre 2015, di nominare un unico responsabile in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza<sup>31</sup> - per ragioni organizzative di opportunità ed efficienza e in considerazione del fatto che entrambi gli incarichi sono strettamente correlati tra loro - anticipando quanto disposto dall'ANAC con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016, che ha previsto l'unificazione in capo ad un solo soggetto degli incarichi di RPC e di RT, rafforzandone il ruolo, mediante il riconoscimento di poteri e di funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Tale scelta, inoltre, era già apparsa in linea con quanto prescritto dall'art. 43, co. 1 del D.Lgs. 33/2013, il quale prevedeva che "all'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, co.7, della L. n. 190/2012, svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la Trasparenza"; come ribadito, peraltro, dalla determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 e dalla Direttiva del MEF del 25 agosto 2015, in materia di attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società in controllo pubblico.

Nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 19 dicembre 2018, la nomina del RPCT è stata prorogata per un ulteriore triennio, a far data dal 1° gennaio 2019, ed estesa alla società Valoricarta S.p.A.. Tale decisione appare altresì conforme a quanto indicato nella Determinazione ANAC n. 1134/2017, che ha confermato quanto già statuito dall'art. 1 comma 7 della L. 190/2012 e nei Piani Nazionali Anticorruzione 2015 e seguenti, prevedendo che la scelta debba ricadere su "*un dirigente in servizio presso la società, attribuendogli, con lo stesso atto di conferimento dell'incarico, anche eventualmente con le necessarie modifiche statutarie e regolamentari funzioni e poteri idonei e congrui per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività*". Inoltre, la scelta di estendere la nomina del RPCT all'intero Gruppo del Poligrafico, è supportata ulteriormente dalla menzionata Determinazione ANAC n. 1134/2017, laddove prevede che: "*nei casi di società di ridotte*

<sup>31</sup> In precedenza il Consiglio di Amministrazione aveva deliberato, nella seduta del 24 gennaio 2014, la nomina di un dirigente della Direzione Affari Generali, Legali e Societari, a Responsabile per la Trasparenza (RT) per gli adempimenti in materia di trasparenza e obblighi di pubblicità di cui alla L. 190/2012 e D.Lgs. 33/2013.

*dimensioni appartenenti a un gruppo societario, in particolare quelle che svolgono attività strumentali”* le funzioni di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, possono essere svolte dal RPCT della - controllante - *purché la controllata nomini un referente*. In tal caso il RPCT della controllante è tenuto a predisporre un’unica programmazione delle misure ex lege 190/2012.

Nel caso del Poligrafico, poi, il ruolo di RPCT è ricoperto dal Responsabile della Direzione Internal Auditing. Anche tale scelta organizzativa risulta supportata e condivisa pienamente dall’Autorità Nazionale Anticorruzione ragionando per analogia con quanto sostenuto in relazione alle Agenzie Fiscali. In particolare, l’ANAC, nell’aggiornamento 2018 al PNA, nella “Parte Speciale–Approfondimenti” al paragrafo 2.4. ha analizzato il sistema dei controlli interni nelle Agenzie Fiscali per trarre considerazioni e raccomandazioni utili ai fini dell’efficacia dei controlli sull’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nei PPCT. In quella sede, ha rilevato testualmente che *“i compiti relativi alla verifica dell’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, attribuiti al RPCT, sono complementari rispetto a quelli ordinari posti in capo agli organi interni o esterni all’organizzazione, secondo un modello organizzativo fondato sulla ottimizzazione e non sulla sovrapposizione dei diversi sistemi di controllo anche al fine di contenere fenomeni di maladministration”*. Alla luce di tali considerazioni, perfettamente estensibili alle società in controllo pubblico e, segnatamente, al Poligrafico, pur tenendo conto delle diverse discipline, *“al fine di realizzare una efficace sinergia, sin dalla fase della programmazione, di tutte le attività di controllo connesse alle specifiche funzioni delle singole Agenzie fiscali, oltre a quelle proprie di ogni amministrazione, con il sistema dei controlli per la prevenzione della corruzione, l’Autorità raccomanda l’interazione e il coordinamento delle strutture preposte e valuta positivamente le scelte volte ad attribuire l’incarico di RPCT al responsabile dell’Audit o di altra struttura che svolge controlli interni”*.

Con riferimento ai compiti, alle funzioni e alle responsabilità del RPCT si rinvia allo specifico Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (cfr. Allegato 3 del presente Piano). Tuttavia di recente l’ANAC, con Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (espressamente richiamata anche nel PNA 2019)<sup>32</sup>, ha evidenziato che dal quadro normativo vigente si possono trarre alcune considerazioni conclusive utili a perimetrare il tipo di poteri che il RPCT può esercitare nell’ambito delle funzioni di verifica e controllo attribuite dalla legge nel caso in cui riceva una segnalazione o comunque riscontri fenomeni di corruzione in senso ampio, mentre ha rinviato alla Delibera 833/2016 per i poteri conferiti al RPCT in tema di accertamento delle inconferibilità e incompatibilità di incarichi e a successivi atti regolatori per i poteri istruttori in caso di segnalazioni di whistleblowing.

I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna allo stesso: predisporre adeguati strumenti interni all’amministrazione per contrastare l’insorgenza di fenomeni corruttivi, precisando che tali poteri si inseriscono e vanno

---

<sup>32</sup> Cfr. Allegato 1 alla Delibera ANAC 1074/2018 recante “Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione”.

coordinati con quelli di altri organi di controllo interno al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle Società anche al fine di contenere fenomeni di *maladministration*. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile.

In ordine ai poteri istruttori, in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva, è stata valutata positivamente la possibilità di acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti, nella misura in cui ciò consenta allo stesso RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

Particolare attenzione, poi, è stata prestata al tema dei rapporti tra RPCT ed ANAC, attesa l'indispensabile collaborazione che deve instaurarsi tra tali soggetti e le cui modalità di interlocuzione sono state declinate nel Regolamento del 29 marzo 2017, "*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*", adottato con Delibera n. 330 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2017, espressamente richiamato anche nel PNA 2019<sup>33</sup>.

Tra i presidi di garanzia dell'autonomia e indipendenza del RPCT il legislatore ha previsto che, in caso di revoca dell'incarico, l'Autorità possa richiedere all'amministrazione o ente, che ha adottato il provvedimento di revoca, il riesame della decisione nel caso rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione. Analogamente, l'Autorità può richiedere il riesame di atti adottati nei confronti del RPCT in caso riscontri che essi contengano misure discriminatorie a causa dell'attività svolta dal RPCT per la prevenzione della corruzione.

In proposito, il Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione, approvato dal Consiglio dell'Autorità il 18 luglio 2018 con delibera n. 657, ha colmato talune lacune normative nel procedimento attivato con richiesta di riesame delle misure/provvedimenti adottati.

In particolare, è previsto un regime diverso per il riesame del provvedimento di revoca del RPCT con la previsione di un termine essenziale (30 gg) per la pronuncia da parte dell'Autorità sull'efficacia della decisione adottata, pronuncia che avviene allo stato degli atti in possesso dell'autorità e senza possibilità di una sospensione istruttoria, rispetto all'iter da seguire in caso di riesame delle presunte misure discriminatorie diverse dalla revoca<sup>34</sup>. In caso di revoca, in particolare, poiché il termine a disposizione dell'Autorità per le verifiche cui è tenuta è di soli trenta giorni dal momento del ricevimento dell'atto, è necessario che la comunicazione della revoca sia corredata di tutta la documentazione relativa al procedimento di revoca nonché di ogni altro documento ritenuto utile a chiarire i motivi della revoca.

---

<sup>33</sup> Cfr. PNA 2019, p. 99.

<sup>34</sup> Per misure discriminatorie dirette o indirette, diverse dalla revoca, adottate nei confronti del RPCT si intendono misure ritorsive tra le quali demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Quanto ai rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati/Data Protection Officer (RPD/DPO), in base alla normativa vigente il RPCT è scelto fra personale interno alle amministrazioni o enti, mentre il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente. Qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che, per quanto possibile, tale figura non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa 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 sia al RPD che al RPCT.

L'ANAC, ad esempio, richiama espressamente il caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5, co. 7, del D.Lgs. 33/2013. In questi casi il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, di un supporto del RPD nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al solo RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.

In adesione a tale orientamento, il Poligrafico ha deliberato, da un punto di vista organizzativo, di nominare come DPO un soggetto diverso dal RPCT, inserendolo nell'organico della Direzione Internal Auditing e consentendogli, in tal modo, l'accesso autonomo e indipendente al CdA. Il DPO, infatti, *"riferisce direttamente al vertice gerarchico del titolare del trattamento"*, in conformità a quanto previsto dall'art. 38 comma 3 del Regolamento UE 2016/679.

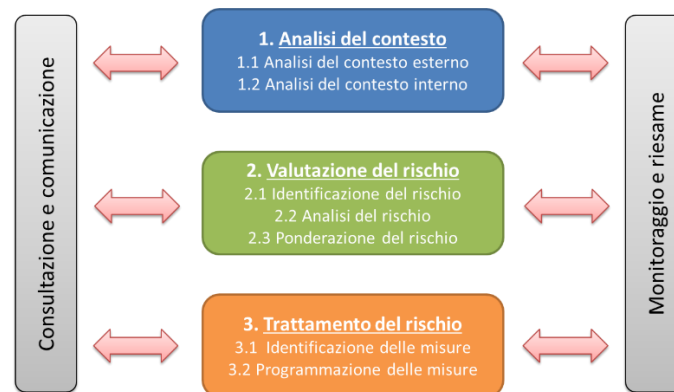
## **14. Indicazioni metodologiche e processo di gestione del rischio corruzione**

Le indicazioni metodologiche, in sintesi, riguardano:

- l'analisi del contesto esterno e interno;
- la valutazione del rischio, tenendo conto delle cause degli eventi rischiosi;
- il trattamento del rischio, rappresentato da misure concrete, sostenibili e verificabili.

Le principali fasi del processo di gestione del rischio, in conformità all'Allegato 1 del PNA 2019, sono rappresentate in maniera sintetica nella figura seguente.

Figura 6 - Fasi del processo di gestione del rischio



### 14.1. Analisi del contesto

Come indicato nel PNA 2019 e nel relativo Allegato 1, l'analisi del contesto rappresenta la prima e ineliminabile fase del processo di gestione del rischio. In tale fase, infatti, sono acquisite informazioni utili ad identificare il rischio corruttivo specifico dell'Organizzazione, in considerazione sia delle caratteristiche dell'ambiente in cui la stessa opera (contesto esterno), sia delle peculiarità relative alla propria organizzazione (contesto interno).

Si specifica che l'analisi di seguito riportata ha ad oggetto la realtà aziendale del Poligrafico unitamente a quella di Valoricarta S.p.A., stante la stretta connessione strutturale, territoriale e settoriale tra le due Società da cui deriva anche la scelta di adottare un unico PPCT integrato. E' pertanto utile segnalare che, anche qualora nel testo non venga fatto espresso richiamo a Valoricarta, l'analisi si ritiene riferita anche a quest'ultima.

#### ➤ **Analisi del contesto esterno**

L'analisi del contesto esterno ha come principale obiettivo l'emersione delle caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale la Società si trova ad operare, evidenziando i nessi e le influenze che lo stesso ambiente può svolgere rispetto al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Si tratta di una fase preliminare indispensabile che consente di giungere alla definizione di una strategia di prevenzione effettivamente adeguata e puntuale. Quest'attività di "disegno" della strategia anticorruzione sul rischio corruttivo specifico della singola Organizzazione risulta possibile proprio attraverso l'analisi critica sia delle dinamiche territoriali e settoriali relative all'ambito di azione, sia delle relazioni intercorrenti con gli stakeholder e relative influenze (anche potenziali).

Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno si sostanzia di due attività tra loro strettamente correlate: i) l'acquisizione dei dati (rilevanti); ii) l'interpretazione degli stessi in maniera critica e in ottica funzionale alla rilevazione dell'effettivo rischio corruttivo che caratterizza l'attività della Società.

Seguendo questo approccio, si è provveduto a reperire ed acquisire informazioni/dati, oggettivi e rilevanti (es. dati economico-giudiziari), attingendo da diverse fonti: si è fatto riferimento, infatti,

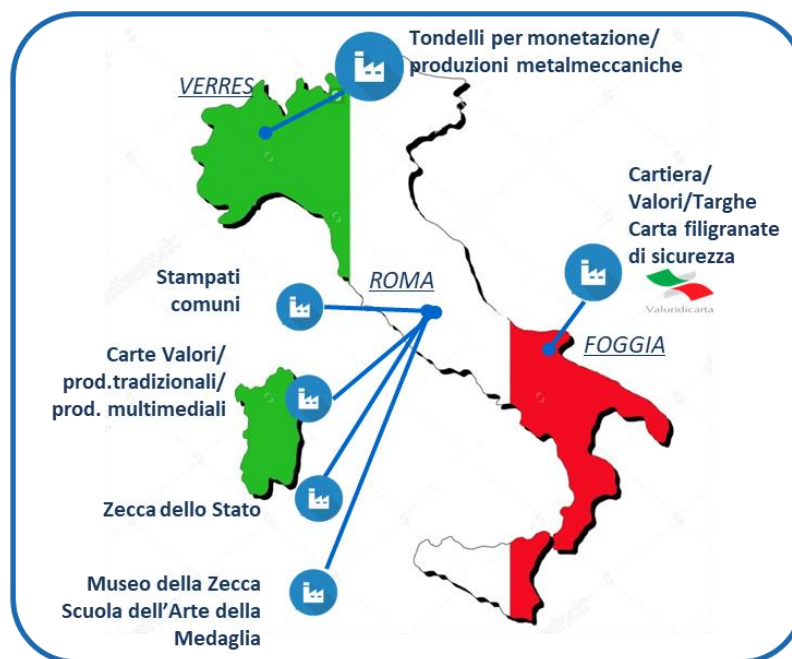
sia a studi/dossier realizzati da soggetti istituzionali di primo rilievo nella lotta alla corruzione (es. Rapporto pubblicato dall'ANAC il 17/10/2019 ed avente ad oggetto *“La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”<sup>35</sup>*), sia informazioni a disposizione di Pubbliche Amministrazioni (es. Prefetture) operanti nello stesso ambito territoriale/settoriale della Società.

Si evidenzia, inoltre, che per lo svolgimento della presente analisi si è fatto riferimento anche a “fonti” interne all'Organizzazione, tra le quali: il Bilancio adottato dalla Società e i dati in esso riportati; interviste con i Responsabili dei processi aziendali; flash report aziendali; segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing (o altre modalità); risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT.

E' importante sottolineare, sin da subito, che l'analisi condotta ha consentito di meglio dettagliare le aree di rischio presenti nella mappatura, nonché di identificare nuovi eventi rischiosi e di elaborare specifiche misure a presidio degli stessi. Tali risultati sono riportati all'interno dell'Allegato 1 del presente PPCT (a cui si rinvia).

Come più volte indicato all'interno del presente del Piano, la Società rappresenta una delle più significative realtà industriali di Roma, avendo, altresì, ulteriori Stabilimenti dislocati sul territorio nazionale, specificamente nelle città di Foggia e Verrès (Figura 7).

Figura 7 - Sedi del Poligrafico S.p.A. e di Valordicarta S.p.A.



Sostanzialmente la Società opera su tre sedi a livello nazionale - Roma (Lazio), Foggia (Puglia) e Verrès (Valle d'Aosta) – che si collocano lungo tutto l'arco della penisola (nord-centro-sud).

<sup>35</sup> Tale Rapporto rientra nell'ambito di un progetto, finanziato dall'Unione Europea (Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”), a cui l'Anac sta lavorando e che punta a definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione. A tale progetto, denominato *“Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza”*, oltre ad ANAC, partecipano anche Istat, Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Guardia di Finanza, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia.

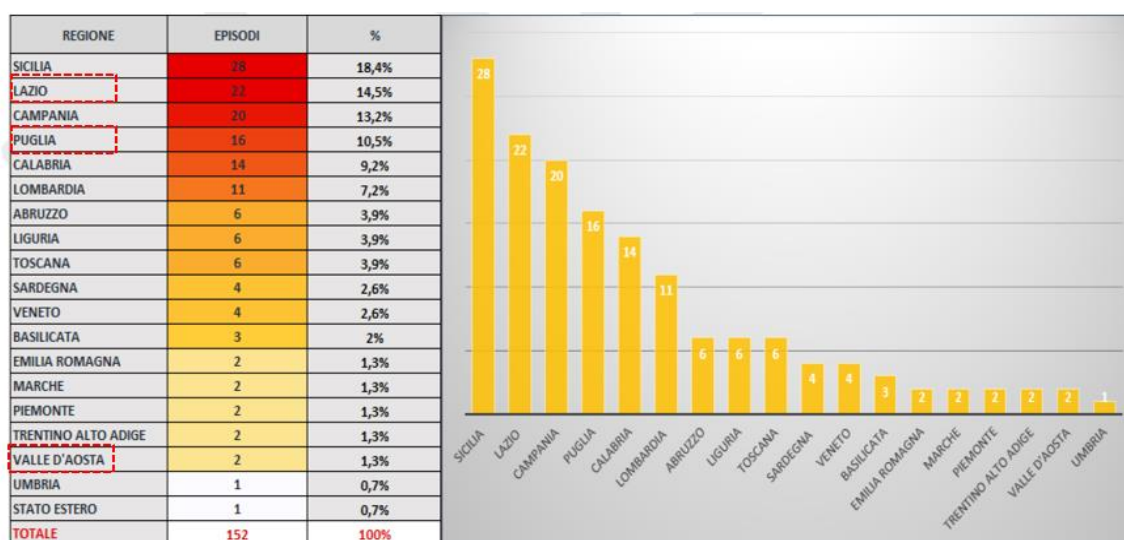
Come sottolineato dall’Autorità nell’attuale PNA<sup>36</sup>, rivestono una particolare importanza i dati giudiziari relativi al *tasso di criminalità generale del territorio di riferimento, alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.)*.

Tanto premesso, dai dati elaborati dalla stessa Autorità all’interno del citato rapporto (cfr. *La corruzione in Italia 2016-2019*), a livello nazionale risulta che, nel triennio compreso tra agosto 2016 e agosto 2019, sono state emesse n. 117 ordinanze di custodia cautelare per corruzione<sup>37</sup> (circa un arresto ogni 10 giorni) e sono emersi<sup>38</sup> n. 152 casi di corruzione (circa un caso a settimana).

Particolare attenzione, ai fini della presente analisi di contesto, merita la suddivisione “su base regionale” del totale dei casi di corruzione sopramenzionati (n. 152), tenuto conto proprio dell’articolazione territoriale dell’azienda (presenza di Uffici e Stabilimenti produttivi in tre differenti sedi territoriali - Roma, Foggia e Verrès).

Benché dal rapporto si evinca che sono state interessate da fenomeni corruttivi pressoché tutte le regioni italiane<sup>39</sup>, particolarmente impattate dal fenomeno risultano essere proprio il Lazio (con n.22 casi, pari al 14,5% del totale dei casi emersi) e la Puglia (n. 16 casi, pari a 10,5%). Tuttavia, la Sicilia riporta il numero maggiore di casi (n. 28 casi, pari al 18,4% del totale dei casi rilevati). Invece, per quanto riguarda la Valle d’Aosta si registrano n. 2 casi (1,3% del totale), a fronte di n. 29 casi totali che hanno interessato il nord Italia.

Figura 8 – Episodi di corruzione 2016-2019



<sup>36</sup> Cfr. Allegato 1 del PNA

<sup>37</sup> Nel rapporto si specifica che l’ANAC con il supporto del personale della Guardia di Finanza impiegato presso l’Autorità, ha analizzato i provvedimenti emessi dall’Autorità giudiziaria nell’ultimo triennio. Quando si procede per i delitti contro la Pubblica amministrazione, infatti, l’Autorità nazionale anticorruzione può proporre al Prefetto competente il commissariamento degli appalti assegnati illecitamente. La *ratio* della norma è di evitare di bloccare l’esecuzione dei lavori, accantonando tuttavia gli utili fino all’esito del giudizio penale. A oggi, sono n. 41 gli appalti per i quali l’ANAC ha chiesto e ottenuto il commissariamento. Grazie alle informazioni raccolte, l’Autorità ha potuto redigere un quadro dettagliato, benché non scientifico né esaustivo, delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti.

<sup>38</sup> Il dato riportato prende, quindi, in considerazione esclusivamente gli episodi effettivamente scoperti.

<sup>39</sup> Fatta eccezione per il Friuli-Venezia Giulia e il Molise. Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame.



Sul totale dei casi rilevati (Figura 9), il comparto più esposto al rischio corruttivo è risultato essere quello dell'assegnazione dei contratti pubblici (n.113, pari al 74% dei casi accertati), a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati (ingente volume economico). Il restante 26% (per un totale di n.39 casi) si compone di una serie eterogenea di categorie: procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc..

Figura 9 – Ambito della corruzione

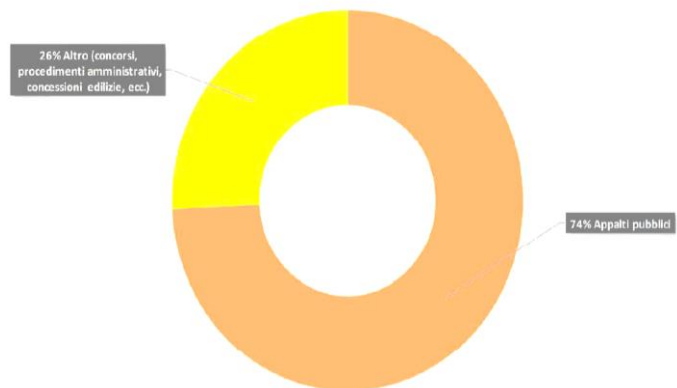
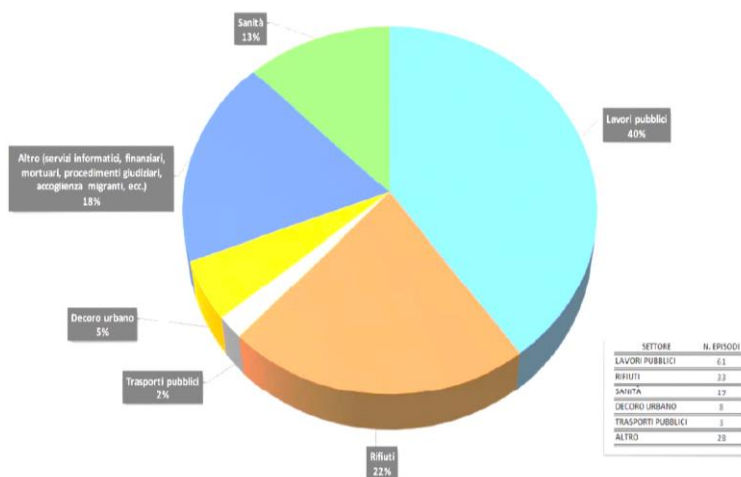


Figura 10 - Settori più colpiti da fenomeni di corruzione



All'interno dell'ambito della contrattualistica pubblica (Figura 10), il settore più a rischio corruzione risulta essere quello legato ai lavori pubblici (n. 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale), seguito dal ciclo di gestione dei rifiuti e dal settore sanitario (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di pulizia).

L'ANAC sottolinea, in riferimento alle modalità "operative", che su n.113 vicende corruttive inerenti all'assegnazione di appalti, n. 20 casi hanno riguardato procedure di affidamento diretto (per una percentuale pari al 18% del totale). In tutti gli altri casi, l'esecutore è stato scelto tramite procedure di gara (cd. fenomeno dei *Bandi di gara "sartoriali"*): *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*<sup>40</sup>.

Si evidenzia, inoltre, che le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale.

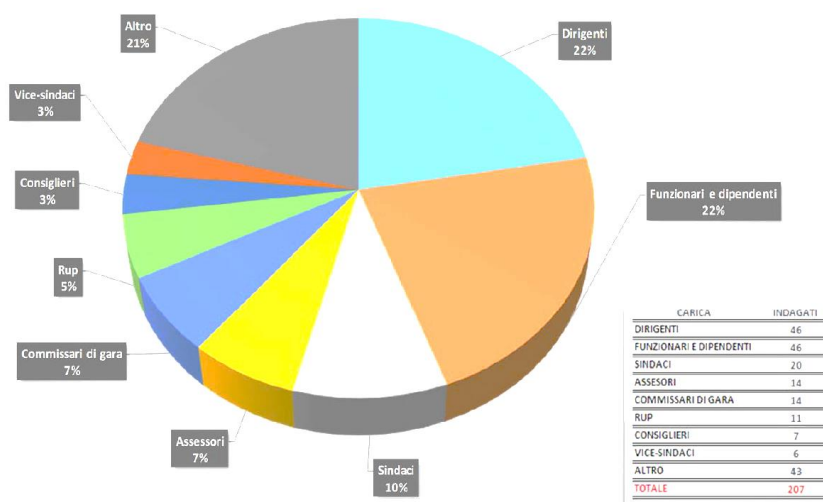
<sup>40</sup> Si registra una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto 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.

Di seguito si riportano alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate dall’Autorità, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno<sup>41</sup>:

- 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.

Altro dato rilevante riguarda i soggetti coinvolti (pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio) nei casi di corruzione presi in esame nel periodo di riferimento. In particolare, su n. 207 pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (Figura 11) figurano n. 46 Dirigenti, n. 11 RUP, n. 14 Commissari di gara.

Figura 11 – Categorie di pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio

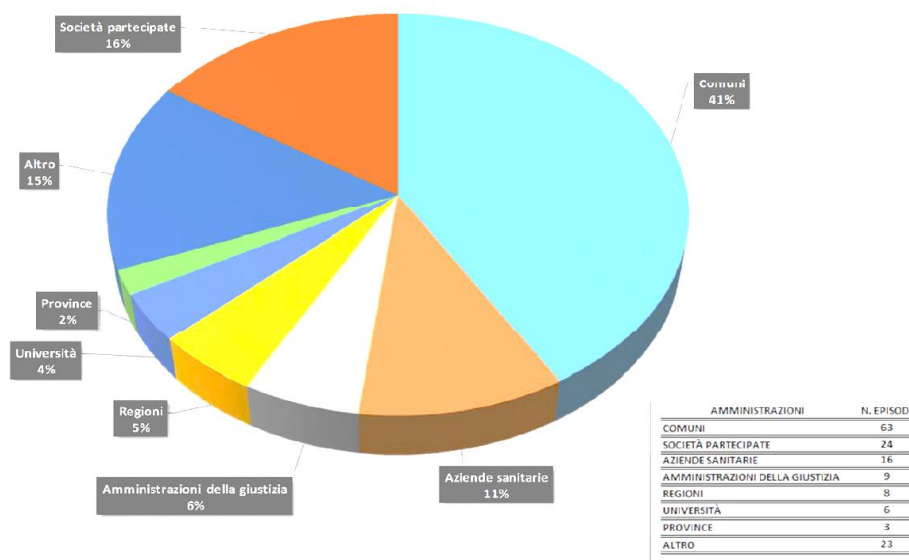


Esaminando la tipologia di Persone giuridiche/Enti coinvolti negli episodi di corruzione, i Comuni rappresentano la tipologia maggiormente esposta al rischio (n. 63 su n. 152 casi rilevati, pari al 41%

<sup>41</sup> Nel complesso, 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).

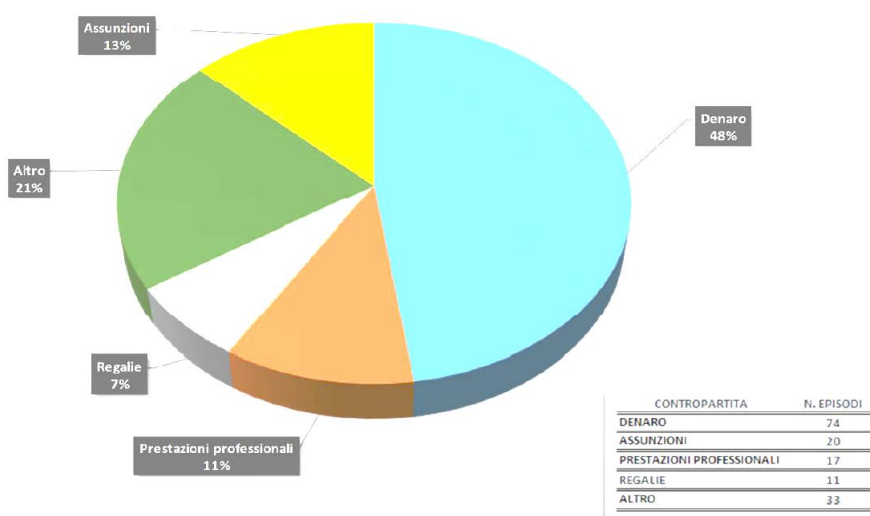
del totale), seguiti da Società partecipate (n. 24 casi, pari al 16% del totale dei casi) e da Aziende sanitarie (n. 16 casi, pari all'11%).

Figura 12 – Tipologie di Persone giuridiche/Enti



Altro elemento d'interesse, posto in luce dallo studio condotto da ANAC, riguarda il cd. *fenomeno della "smaterializzazione" della tangente*. Sebbene il denaro continui a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito (48% delle vicende esaminate), il relativo trend risulta essere in diminuzione. Ad oggi, infatti, il posto di lavoro si configura come la "nuova frontiera" del *pactum sceleris*, soprattutto al Sud (13% dei casi totali). A seguire, ad ulteriore testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (pari all'11% dei casi rilevati), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie rappresentano, invece, una categoria residuale, seppure non trascurabile, con una percentuale pari al 7% dei casi.

Figura 13 – Contropartita della corruzione



Nell'ambito del contesto esterno, si deve tener conto anche della specifica tipologia di attività svolte sia dal Poligrafico che da Valoridicarta, nonché dal peculiare settore di riferimento in cui le stesse Società operano.

In particolare, tali attività coinvolgono interessi primari dello Stato e comportano l'instaurarsi di rapporti sistematici con la Pubblica Amministrazione, in particolare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (in qualità sia di azionista unico che di principale committente) e con Banca d'Italia (socio di minoranza della della società in house Valoridicarta).

Rilevano inoltre, anche, fattori legati alle variabili economiche, sociali, territoriali dell'ambiente in cui si opera, nonché alla specificità settoriale e normativa.

Infatti, l'attività aziendale si caratterizza per una forte rigidità regolamentare ed una conseguente discrezionalità decisionale limitata. Diretta conseguenza di quanto appena detto è la necessità di implementare e mantenere presidi organizzativi dedicati, allo scopo di monitorare la compliance alle diverse disposizioni e all'evoluzione normativa, al fine di individuare le opportune soluzioni. Tale stato delle cose influenza le condizioni di svolgimento e di efficienza della produzione. La società non può escludere che modifiche future delle norme esistenti ovvero l'emanazione – sia da parte del legislatore, che degli enti/autorità di vigilanza – di nuove disposizioni anche di livello secondario, possano influenzare la propria attività operativa con possibili impatti negativi sulla situazione economica e patrimoniale.

In ogni caso tale sistema di regole se da una parte può rappresentare un vincolo alla discrezionalità decisionale, dall'altra può costituire un argine all'esposizione ad eventuali fenomeni corruttivi e di *maladministration*.

Il Poligrafico rappresenta oggi un centro di competenza distintivo nel Paese, capace di integrare e gestire complesse tematiche di sicurezza sia fisica che logica, nella consapevolezza di dover presidiare settori particolarmente rilevanti per gli interessi generali della collettività come l'identità fisica e digitale del cittadino, l'anticontraffazione di prodotti essenziali quali farmaci ed alimenti, il trattamento delle informazioni sensibili e la monetazione.

Occorre, inoltre, evidenziare che in un'ottica di analisi complessiva della realtà nazionale, preso atto della crescente diffusione del fenomeno di contraffazione produttiva, il Poligrafico segue una politica comportamentale volta ad arginare tale fenomeno (puntando a rappresentare effettivamente un riferimento certo per lo Stato). L'attività del Poligrafico, in tal senso, è volta ad innalzare il livello di sicurezza, a garanzia del prodotto e del consumatore finale, sviluppando, sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito di stampa di sicurezza integrata a sistemi ICT, un sistema di tracciatura dei prodotti che segue l'intero processo e supporta nella sua interezza la filiera produttivo-distributiva.

Quanto ai principali fattori di rischio (risultanti anche dalle caratteristiche dei mercati di riferimento e dalla natura delle attività svolte), oltre a quelli già menzionati, viene in rilievo la particolarità di alcune componenti specifiche dei prodotti realizzati, che comportano, in certi casi, il ricorso a

fornitori esclusivisti. Un eventuale carente presidio delle esigenze di business, del costante aggiornamento delle soluzioni adottate, dell'attività svolta dai fornitori esterni, potrebbero pregiudicare lo svolgimento delle attività della società, oltre che per l'indisponibilità dei servizi e per eventuali blocchi operativi, anche per la perdita della riservatezza ed integrità dei dati, in conseguenza di possibili nuove minacce provenienti dal *web*.

Sotto tale profilo l'azienda oltre a seguire con attenzione i rapporti con tali fornitori, continua ad analizzare il mercato per ottenere l'acquisizione di competenze interne e/o lo sviluppo di nuove soluzioni che permettano, nei casi in cui ciò sia possibile, l'implementazione di una strategia "*multi sourcing*".

Tra i punti di forza si annoverano le politiche IT adottate dalla società, in linea con le migliori best practices, seguendo processi strutturati di gestione sia della parte infrastrutturale che degli applicativi, al fine di proteggere le attività fondamentali, attraverso un processo strutturato e continuativo di analisi dei rischi. Infatti i sistemi informativi aziendali rappresentano una componente fondamentale per l'attività della società e per i servizi da essa svolti in favore delle P.A., nonché per il perseguimento dei propri obiettivi di sviluppo.

Ad oggi, seppure a fronte di uno scenario esterno non sempre favorevole, l'Azienda ha saputo mantenere condizioni economiche equilibrate, con capacità di autofinanziare i previsti impegni di investimento, sia per il rinnovo delle strutture impiantistiche ed informatiche, sia per rendere operativi progetti rilevanti a livello nazionale. Tali condizioni continuano ad essere la base per rafforzare e valorizzare il suo ruolo di fornitore, istituzionalmente riconosciuto, e di figura di riferimento per la Pubblica Amministrazione.

#### ➤ **Analisi del contesto interno**

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione "per processi" che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità della società. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

Pertanto, l'analisi del contesto interno, oltre ai dati generali indicati nei precedenti paragrafi, è basata sulla rilevazione e analisi dei processi organizzativi, ovvero sulla mappatura dei processi, individuando in modo sistematico-razionale tutte le attività svolte e le relative finalità. In questa sede, come previsto nel PNA, la mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione-valutazione-trattamento dei rischi corruttivi. L'analisi dei processi è stata condotta secondo un approccio olistico al fine di ottimizzare gli adempimenti normativi cercando di razionalizzarne almeno l'approccio metodologico e rendere effettivo lo spirito delle norme e, quindi, innescare un vero circolo virtuoso di miglioramento dell'efficacia delle azioni richieste dal legislatore.

La finalità del PPCT, infatti, è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo è stato necessario valutare e gestire il rischio

corruttivo, secondo una metodologia che comprendesse l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Anche per l'analisi del contesto interno sono state utilizzate diverse fonti al fine di ricostruire un quadro completo della realtà aziendale, in particolare è stato analizzato il sistema di procure e deleghe vigente all'interno dell'organizzazione, oltre ad altri documenti societari riportanti informazioni e dati sull'assetto organizzativo aggiornato e sui progetti che la società intende perseguire negli anni.

In questa direzione, alla luce delle esigenze rappresentate dal mercato, il Poligrafico si è concentrato sull'attuazione di sistemi che assicurino la tracciabilità della filiera produttiva a tutela della qualità del prodotto e della salute del consumatore, presentandosi idonea a restituire vantaggi in termini di immagine e di fidelizzazione della clientela. Il programma di tracciabilità particolareggiato e trasparente attuato dal Poligrafico, con funzionalità integrate di gestione delle grafiche, di tracciatura dell'ordine e di condizioni di fornitura, consente di fornire all'azienda un quadro generale degli ordini effettuati.

L'Azienda, infatti, in coerenza con la sua missione di garante della fede pubblica, sta internalizzando competenze e capacità progettuali distintive sulle produzioni maggiormente sensibili dal punto di vista della sicurezza, riducendo, in questo modo, il rischio di dipendenza da tecnologie proprietarie di terzi.

Analogamente, in considerazione di una sempre maggiore quantità di dati e informazioni di valore che vengono dematerializzati ed esposti al rischio di furti, frodi e attacchi mirati, il Poligrafico ha operato in ambito *security*, definendo un sistema integrato di sicurezza e tracciatura fisico-digitale strutturato in modo da garantire l'interoperabilità delle informazioni native di pertinenza della Società con sistemi esterni gestiti direttamente dai produttori o con sistemi esterni di tracciatura; con ciò si è reso possibile, in cooperazione applicativa tra differenti sistemi, la divulgazione di informazioni di contorno relative al prodotto identificato, nonché l'accesso a servizi a valore aggiunto per il consumatore.

Nel campo dell'innovazione tecnologica, le attività e le azioni avviate, che continueranno anche nel corso del triennio 2020-22, hanno come obiettivo quello di dare un significativo sostegno ai progetti di sicurizzazione, innovazione e di trasformazione digitale dell'Azienda attraverso una maggiore efficienza dei processi, un uso consapevole e razionale delle risorse *ICT*, assicurando la tutela delle informazioni e del patrimonio informativo aziendale.

Il nuovo modo di guardare all'innovazione per fare impresa si traduce nella costante e crescente attenzione alle attività di ricerca e sviluppo. Sono proseguiti gli impegni legati allo sviluppo di nuovi materiali, di soluzioni innovative e di rafforzamento dei requisiti di sicurezza e anti-contraffazione sui prodotti "*core*" e di sviluppo di soluzioni *ICT* per l'offerta di nuovi servizi a valore aggiunto. L'opera di rafforzamento delle attività sulla ricerca si è concretizzata sia attraverso la valorizzazione e il potenziamento delle competenze interne, che mediante la collaborazione con Centri e Università

di eccellenza sul territorio nazionale, attivando un importante sviluppo di conoscenze che consentirà alla Società di confrontarsi efficacemente con altri operatori internazionali e di saper essere propositiva rispetto ai cambiamenti tecnologici e di mercato.

In aggiunta, l'Azienda considera la sostenibilità obiettivo fondamentale delle proprie scelte, ritenendo che il contributo offerto dal Poligrafico a livello di business (in coerenza con la specifica missione aziendale) oltre ad avere risultati economici positivi debba offrire benefici alla collettività generando positive ricadute in termini ambientali e sociali. In tale ambito, degno di nota è l'ottenimento nel 2017 della certificazione internazionale volontaria della Catena di Custodia FSC (*Forest Stewardship Council*). L'acquisto e la commercializzazione di materie prime certificate garantiscono la provenienza certificata del legname o della carta utilizzati per i propri prodotti (dimostrando in maniera corretta, trasparente e controllata il proprio attivo contributo alla gestione forestale responsabile, aspetto significativo in relazione alle attività aziendali).

In linea con l'obiettivo di fondo di *"Guardare al futuro salvaguardando il passato"*, il Poligrafico ha programmato, nel tempo, rilevanti investimenti che, come detto, continueranno il loro sviluppo nel triennio 2020-2022. I punti di attenzione strategica restano: la solidità reddituale e finanziaria, la pervasività dell'innovazione e la diffusione dell'automazione e della digitalizzazione nei processi industriali, un' incisiva capacità di costruire soluzioni a vantaggio del cittadino e della Pubblica Amministrazione, la ricerca di nuove opportunità commerciali, il rafforzamento delle infrastrutture informatiche e della *"security aziendale"*, oltre che una gestione del personale che garantisca elevata professionalità, flessibilità e competenza.

Il Poligrafico proseguirà, inoltre, a dare risalto ad una visione integrata del suo modo di operare, coniugando gli specifici obiettivi di *business* e di profitto, con quelli a vantaggio della collettività (impliciti nella missione aziendale e nelle caratteristiche dei servizi/prodotti offerti) e della sostenibilità sociale e ambientale (anche attraverso l'adozione del cd. *Bilancio integrato*). Le iniziative aziendali messe in campo saranno funzionali a dare un ulteriore impulso al percorso virtuoso intrapreso dal Poligrafico e a rafforzare la capacità di operare a condizioni di mercato e con i più elevati standard di innovazione, perseguendo gli obiettivi di pubblico interesse.

#### **14.2. Identificazione delle aree di rischio**

A seguito degli aggiornamenti organizzativi aziendali e delle evoluzioni normative in materia di L. 190/2012 e D.Lgs. 231/2001, il Poligrafico nel corso dell'anno 2019 ha avviato l'aggiornamento del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020-2022 in ottica integrata con la revisione del *"Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo"*, procedendo all'aggiornamento delle aree e/o processi aziendali definiti *"sensibili"* e/o a rischio (ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e della L. 190/2012).

Al fine di garantire una piena integrazione con il modello di organizzazione ex D.Lgs. 231/2001 e con gli altri sistemi di gestione adottati, in una prospettiva di ottimizzazione ed armonizzazione dei controlli, posto che il Poligrafico ha già implementato diversi Sistemi di Gestione (*Privacy, HSE,*

sicurezza delle informazioni, ecc.), si è ritenuto opportuno effettuare un raccordo con i medesimi mediante un richiamo espresso nel PPCT al fine di rafforzare, per gli aspetti di compatibilità, i punti di controllo delle attività a rischio corruzione.

I criteri guida per l'identificazione delle aree a rischio, rappresentano degli elementi caratterizzanti il fenomeno corruttivo che, se presenti o potenzialmente presenti nei processi e nelle loro modalità gestionali e organizzative, potrebbero indicare una possibile esposizione di quei processi al rischio di corruzione. Un parametro di riferimento potrebbe rinvenirsi nei criteri tratti da un documento redatto dall'ICAC - *Independent Commission Against Corruption del New South Wales of Australia* - e pubblicato sul sito <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-your-risks>.

È opportuno sottolineare che essi rappresentano una esemplificazione di criteri guida e non una proposta esaustiva. Sicuramente rappresentano una sintesi dei principali fattori e delle principali situazioni da cui possono scaturire eventi corruttivi come riportato nella tabella seguente.

Tabella 1 – Criteri guida per l'identificazione delle aree di rischio

CATEGORIA	ELEMENTO DI RISCHIO
PERSONE	<b>Delega di potere</b> (es.: un dipendente usa la delega di potere per prendere decisioni con scopi corrotti; un dipendente può utilizzare in modo improprio la propria delega di potere a scopo di corruzione).
	<b>Abuso della posizione</b> (es.: un funzionario pubblico usa la propria posizione per ottenere un vantaggio per il proprio impiego futuro; un funzionario pubblico sottrae informazioni, proprietà intellettuale o altre risorse per sviluppare il proprio business e/o per accrescere le prospettive d'impiego con altri enti e organizzazioni).
RELAZIONI ESTERNE	<b>Conflitto di interesse</b> (es.: un dipendente che non rivela un interesse privato e favorisce quell'interesse nel momento in cui si prendono le decisioni; un dipendente esercita la sua funzione pubblica in modo tale da trarne un beneficio commerciale, un interesse privato o al fine di impedire che i propri interessi siano lesi; un dipendente che esercita la funzione pubblica al fine di trarne un beneficio per familiari stretti, collaboratori, o altri datori di lavoro o per evitare risultati negativi).
GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI	<b>Assegnazione di risorse</b> (es.: un dipendente accetta o sollecita denaro o benefici assegnando risorse a chi non ne ha titolo; un dipendente accetta o sollecita denaro o benefici procurando un vantaggio non dovuto ad un cliente/utente; un dipendente rivela informazioni confidenziali sulle risorse; un richiedente un prodotto/servizio cerca un modo per eludere le procedure necessarie per riceverlo; un dipendente favorisce un particolare cliente/fornitore nell'assegnazione delle risorse (o non assegna risorse a causa di inimicizie).
	<b>Relazioni con gli utenti</b> (es.: un dipendente accetta o sollecita la corresponsione di una somma di denaro o un beneficio per fornire un trattamento di favore o un indebito vantaggio a un cliente; un dipendente rileva informazioni confidenziali ad un utente per scopi non autorizzati; un dipendente abusa della sua posizione di fiducia per trarre indebitamente vantaggi da un cliente o un trattamento favorevole).



CATEGORIA	ELEMENTO DI RISCHIO
GESTIONE DEL DENARO	<b>Gestione contabile</b> (es.: manipolazione del sistema per effettuati pagamenti non dovuti; collusione con i fornitori per l'emissione di fatture con prezzi gonfiati; emissione di fatture per spese non pertinenti all'attività dell'ente; indicazione di falsi ordini di pagamento; presentazione di falsi rimborsi spese e ottenimento di benefit a soggetti non aventi diritto; acquisto di beni con risorse pubbliche per uso privato; sottrazione di denaro pubblico; alterazione dei dati di bilancio per coprire performance scarse o atti di corruzione).
	<b>Transazioni in contanti</b> (es.: mancata registrazione degli acquisti al fine di appropriarsi indebitamente di denaro pubblico; accettazione/richiesta di denaro o benefici per fornire contanti ad un altro soggetto; accettazione/richiesta di denaro o benefici per fornire beni e servizi ad un altro soggetto senza ricevere da questi un pagamento in contanti; definizione di sovrapprezzi per beni e servizi per appropriarsi indebitamente di denaro pubblico).
	<b>Utilizzo carte di credito dell'ente</b> (es.: utilizzo della carta di credito dell'ente pubblico per spese personali private; abuso della carta di credito dell'ente).
GESTIONE DELLE INFORMAZIONI	<b>Informazioni riservate</b> (es.: utilizzo improprio di informazioni riservate per vantaggio personale).
	<b>Transazioni elettroniche</b> (es.: accesso a documenti elettronici da parte di soggetti non autorizzati; disposizione di pagamenti elettronici a venditori non esistenti).
	<b>Sistemi IT</b> (es.: alterazione o cancellazione di dati elettronici; trarre vantaggio dall'inoperatività o parziale operatività dei sistemi IT agendo in maniera corrotta; danneggiamento di un ente attraverso l'introduzione di virus nel sistema informativo).

## 15. La valutazione e la gestione del rischio

L'ANAC, nell'Allegato 1 al PNA 2019, ha chiarito che "la valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio). La valutazione del rischio si articola in tre fasi: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione. Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione/ente con riferimento al rischio"<sup>42</sup>.

Per gestire il rischio bisogna innanzitutto essere in grado di comprendere e prevedere gli eventi rischiosi e le loro interazioni che, manifestandosi, possono ostacolare gli obiettivi di una data organizzazione. In seguito, occorre progettare e mettere in azione un "piano di sicurezza" che permetta di intervenire nel modo più appropriato con attività di prevenzione, sorveglianza e contrasto sui singoli elementi di rischio.

Il *Risk Management* consiste in un insieme di attività che fanno parte di un sistema di gestione generale ed interagiscono con altre attività per contribuire a raggiungere, con la massima efficacia ed efficienza, gli obiettivi dell'organizzazione e soddisfare le aspettative di tutte le parti interessate (*stakeholders*).

<sup>42</sup> Cfr. Allegato 1 del PNA 2019, p. 28.

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che l'evento rischioso si verifichi e delle conseguenze che la sua realizzazione produce (impatto). La pianificazione, mediante l'adozione del PPCT, è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Le fasi principali da seguire sono:

- mappatura dei processi attuati dall'amministrazione/ente;
- valutazione del rischio per ciascun processo;
- trattamento del rischio.

Dunque, devono seguirsi le seguenti fasi:

- definizione del contesto (analisi dell'organizzazione);
- definizione delle aree di rischio (generali/specifiche);
- analisi del "comportamento" dell'organizzazione (mappatura dei processi che rientrano nelle aree di rischio);
- identificazione dei rischi;
- analisi (valutazione) dei rischi;
- ponderazione dei rischi;
- trattamento dei rischi (adozione delle misure di riduzione/eliminazione degli eventi a rischio corruzione).

L'intera procedura di gestione del rischio ha richiesto la partecipazione e l'attivazione di meccanismi di consultazione, con il coinvolgimento dei Dirigenti-Referenti per le aree di rispettiva competenza.

## 16. Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi

Il sistema di controllo interno e di gestione dei rischi è costituito dall'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzative volte a consentire l'identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei principali rischi. Esso contribuisce ad una conduzione dell'impresa coerente con gli obiettivi aziendali definiti dal Consiglio di Amministrazione, favorendo l'assunzione di decisioni consapevoli e concorre ad assicurare la salvaguardia del patrimonio sociale, l'efficienza e l'efficacia dei processi aziendali, l'affidabilità delle informazioni fornite agli organi sociali ed al mercato, il rispetto di leggi e regolamenti nonché dello statuto sociale e delle procedure interne<sup>43</sup>.

L'attuale sistema di controllo interno del Poligrafico è il risultato di successive integrazioni e aggiornamenti, finalizzati ad implementare un modello di *governance* sempre più evoluto e in linea con i modelli di riferimento e le *best practices* esistenti in ambito nazionale; per rafforzare l'azione di *governance* dal 2011 la Società adotta un sistema coordinato e integrato di controllo interno a presidio dei rischi di mancata conformità alle disposizioni normative.

<sup>43</sup> Come definito nel Codice di autodisciplina di Borsa Italiana per le società quotate, 2015.

Il sistema di controllo e di gestione dei rischi coinvolge tutti i livelli operativi dell'azienda ed è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, delle prassi e delle procedure aziendali che mirano ad assicurare il perseguimento delle strategie aziendali e il conseguimento delle seguenti finalità:

- rispetto dei piani strategici e operativi;
- conformità alla normativa interna e esterna;
- efficacia ed efficienza dei processi aziendali;
- integrità e affidabilità delle informazioni contabili e gestionali;
- salvaguardia patrimoniale e prevenzione di eventi illeciti.

E' responsabilità del *management* e del personale del Poligrafico di svolgere attività sistematiche di autodiagnosi del sistema di controllo interno delle proprie aree di competenza.

A supporto del Vertice aziendale, nel presidio complessivo sul sistema di controllo dell'organizzazione, sono previsti i seguenti livelli di controllo:

- un primo livello, a cura del *management* operativo, che definisce e gestisce i controlli cd. di linea<sup>44</sup>, insiti nei processi operativi;
- un secondo livello che presidia il processo di valutazione e controllo dei rischi garantendone la coerenza rispetto agli obiettivi aziendali e rispondendo a criteri di segregazione organizzativa in modo sufficiente per consentire un efficace monitoraggio. Tale ambito è a cura di alcune funzioni centrali di monitoraggio e controllo quali ad esempio il Dirigente Preposto, le funzioni Qualità, Sicurezza, Compliance, Privacy e altre forme di audit sui sistemi di gestione come previste dalla normazione internazionale (es. UNI EN ISO 9001:2008, OHSAS 18001:2007, ecc.)<sup>45</sup>;
- un terzo livello, presidiato dall'Internal Auditing, che fornisce valutazioni indipendenti, attraverso un'attività di verifica generale sulla struttura e sulla funzionalità dei controlli interni.

### **16.1. Gli Attori del Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi (SCIGR) del Poligrafico**

Il SCIGR del Poligrafico coinvolge soggetti differenti cui sono attribuiti specifici ruoli e responsabilità:

- Consiglio di Amministrazione;
- Presidente del CdA;
- Amministratore Delegato;
- Management;
- Collegio Sindacale, Società di Revisione e Magistrato della Corte dei Conti;

<sup>44</sup> Si tratta di quei controlli, procedurali, informatici, finanziari, comportamentali, svolti sia da chi mette in atto una determinata attività, sia da chi ne ha la responsabilità di supervisione. Tutte le funzioni aziendali eseguono tali controlli diretti nella gestione delle proprie responsabilità.

<sup>45</sup> Tali forme tipicamente non rispondono ai criteri di piena indipendenza e pertanto sono considerate validi controlli di secondo livello.

- Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001;
- Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili societari ex L. 262/2005;
- Internal Auditing;
- Comitato Etico.

#### ➤ **Consiglio di Amministrazione**

Ha un ruolo di assoluta centralità nel SCIGR in quanto definisce le linee fondamentali dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e le linee di indirizzo del SCIGR, in modo che i principali rischi afferenti la Società risultino correttamente identificati, misurati, gestiti e monitorati. È investito dei più ampi poteri per l'amministrazione della Società, con facoltà di compiere tutti gli atti opportuni per il raggiungimento degli scopi sociali ad esclusione degli atti riservati – dalla Legge e dallo Statuto – all'Assemblea.

#### ➤ **Presidente del Consiglio di Amministrazione**

Opera nell'ambito delle attribuzioni previste dalla legge, dallo Statuto sociale, dal sistema di *governance* aziendale e dalle deleghe affidate ed è incaricato, tra l'altro, di presiedere e coordinare i lavori del Consiglio di Amministrazione.

#### ➤ **Amministratore Delegato**

È incaricato di sovrintendere alla funzionalità del Sistema di Controllo Interno, dando esecuzione alle linee di indirizzo definite dal Consiglio di Amministrazione.

Provvede alla progettazione, realizzazione e gestione del Sistema di Controllo Interno, verificandone costantemente l'adeguatezza complessiva, l'efficacia e l'efficienza.

#### ➤ **Management**

Il *management*, nell'ambito delle funzioni ricoperte e nel conseguimento dei correlati obiettivi, garantisce nel tempo il corretto disegno e l'efficace operatività del Sistema di Controllo Interno. A tal fine, anche in funzione dei rischi gestiti, istituisce specifiche attività di controllo e processi di monitoraggio idonei ad assicurare l'efficacia e l'efficienza del Sistema di Controllo Interno e a prevenire/individuare irregolarità e/o atti fraudolenti.

#### ➤ **Collegio Sindacale**

È chiamato a vigilare sull'osservanza della legge e dell'atto costitutivo e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, nello svolgimento delle attività sociali e sull'efficacia del sistema di controllo interno.

#### ➤ **Società di revisione**

Svolge l'attività di controllo contabile ex art. 2409-bis e ss. del Codice Civile e la revisione contabile del bilancio d'esercizio del Poligrafico.

➤ **Magistrato della Corte dei Conti**

La gestione del Poligrafico è sottoposta al controllo della Corte dei Conti, che, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato dei controlli eseguiti.

➤ **Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001**

Nell'ambito del "Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo", il Poligrafico ha provveduto all'istituzione di un apposito Organismo di Vigilanza - dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo - con il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231 e di curarne l'aggiornamento. L'Organismo di Vigilanza, composto da due membri esterni e da un membro interno, al quale non sono attribuiti incarichi operativi, garantisce, inoltre, il presidio delle segnalazioni da parte dei terzi e delle informazioni periodicamente inviate dai responsabili delle funzioni aziendali che prendono parte ai processi "a rischio reato".

L'Organismo riferisce periodicamente al CdA in merito alle attività di propria competenza e si coordina con gli altri organi di controllo aziendali (RPCT, Collegio Sindacale, ecc.).

➤ **Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili societari ex L. 262/2005**

Il Poligrafico ha introdotto nel proprio modello di *Governance* con specifica modifica statutaria, come da volontà espressa dall'Azionista, la figura del Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili societari, con il compito di:

- predisporre adeguate procedure amministrative contabili per la formazione del bilancio di esercizio e, ove previsto, del bilancio consolidato e di ogni altra comunicazione di carattere finanziario;
- attestare l'adeguatezza e l'effettiva applicazione delle stesse procedure nel corso dell'esercizio cui si riferiscono i documenti, nonché la corrispondenza di questi alle risultanze dei libri e delle scritture contabili e la loro idoneità a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società e, ove previsto il bilancio consolidato, dell'insieme delle imprese incluse nel consolidamento.

➤ **Internal Auditing**

La Direzione Internal Auditing è posta alle dirette dipendenze del Consiglio di Amministrazione, ai sensi dello Statuto Sociale, e non è responsabile di alcuna attività operativa.

In linea con gli *Standards for the Professional Practice of Internal Audit (IPPF)*, emessi dall'*Institute of Internal Auditors (IIA)*, è affidato alla Direzione Internal Auditing il compito di assistere l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi, supportando il Vertice aziendale e il *management* attraverso un'attività indipendente e obiettiva, volta a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di *corporate governance*.

La Direzione valuta l'adeguatezza del complessivo Sistema di Controllo Interno con approccio professionale sistematico, tenendo conto della dimensione e delle specificità operative del Poligrafico, portando all'attenzione del Vertice aziendale e del *Management* eventuali aspetti critici che possono compromettere gli obiettivi aziendali, promuovendo iniziative di continuo miglioramento dei processi di controllo e di gestione dei rischi.

I principali compiti dell'Internal Auditing sono quelli di:

- valutare, con i limiti propri degli strumenti di indagine a disposizione, l'operatività e l'adeguatezza del SCI, sia in via continuativa sia in relazione a specifiche necessità e di fornire valutazioni e raccomandazioni al fine di promuoverne l'efficienza e l'efficacia;
- fornire supporto specialistico al *management* in materia di SCI al fine di favorire l'efficacia, l'efficienza e l'integrazione dei controlli nei processi aziendali e promuovere il costante miglioramento della *governance* e del *risk management*.

Si segnala che la Direzione Internal Auditing (DIA) del Poligrafico si è sottoposta, a partire da marzo 2018, ad un progetto QAR (Quality Assurance Review) di autovalutazione con convalida esterna indipendente, finalizzata a:

- validare la valutazione interna espressa dalla DIA circa il grado di conformità agli Standard;
- valutare l'efficacia e l'efficienza delle attività anche rispetto alle aspettative degli Stakeholder e in generale l'effettiva generazione di valore aggiunto per l'organizzazione;
- effettuare un'analisi sul dimensionamento organizzativo e sui principali indicatori di performance, anche ai fini dell'adeguatezza rispetto agli obiettivi del Mandato;
- effettuare un benchmarking della DIA, rispetto a strutture analoghe presenti in organizzazioni comparabili, sulla base di statistiche e best practice di riferimento.

Gli "Standard Internazionali per la Pratica Professionale dell'Internal Audit" prevedono, infatti, che al fine di garantire che le attività siano svolte in conformità agli Standard e al Codice Etico dell'*Institute of Internal Auditors* (IIA), le funzioni di Internal Audit devono sviluppare e sostenere un Programma di Assurance e Miglioramento della Qualità che copra tutti gli aspetti dell'attività e che includa valutazioni sia interne, che esterne. Le valutazioni esterne (QAR) devono essere eseguite almeno una volta ogni cinque anni da parte di un valutatore, o di un team di valutatori, qualificato e indipendente, esterno all'organizzazione.

La società esterna, selezionata tramite procedura di gara, ha emesso un Report di "generale conformità" (massima valutazione positiva prevista) della struttura e delle attività di Internal Audit svolte dalla Direzione IA del Poligrafico agli Standard e al Codice Etico dell'IIA (The Institute of Internal Auditors).

### ➤ **Comitato Etico**

Il Comitato Etico è un organismo con compiti consultivi e di indirizzo, composto da rappresentanti aziendali nominati dal Consiglio di Amministrazione<sup>46</sup>.

Il Comitato costituisce il riferimento per l'attuazione e il controllo delle prescrizioni del Codice Etico (finalità del sistema di attuazione e controllo definito dallo stesso Codice) e riporta al Consiglio di Amministrazione.

Lo stesso è composto<sup>47</sup> dai Responsabili delle Direzioni:

- Affari Legali e Acquisti;
- Personale, Organizzazione e Servizi Generali;
- Internal Auditing.

Il Comitato ha il compito di: i) verificare la conformità delle azioni e dei comportamenti alle norme di condotta; ii) valutare le segnalazioni ricevute in merito a presunte violazioni e all'eventuale attivazione del sistema sanzionatorio; iii) mantenere i flussi informativi costanti rispetto all'OdV e al RPCT della Società; iv) proporre eventuali modifiche di aggiornamento e/o revisione dello stesso.

### **Attendibilità dei controlli**

La valutazione finale dell'adeguatezza del Piano presuppone l'attendibilità e l'adeguatezza nel tempo delle attività di controllo svolte da ciascun attore del SCIGR, a ciascun livello di responsabilità, salvo l'ipotesi di espressa segnalazione di carenza nel disegno e/o nell'operatività. Su un campione di essi è periodicamente pianificata attività di monitoraggio indipendente attraverso gli interventi di Audit pianificati.

## **16.2. Il PPCT parte integrante del Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi**

Il PPCT è un elemento costitutivo del SCIGR e definisce un modello organizzativo funzionale all'integrazione delle misure di prevenzione della corruzione nel più ampio contesto del SCIGR aziendale stesso e dei più generali assetti organizzativi, amministrativi e di governo societario del Poligrafico.

Le componenti del SCIGR sono tra loro coordinate e interdipendenti e il Sistema, nel suo complesso, coinvolge con diversi ruoli, secondo logiche di collaborazione e coordinamento, gli organi amministrativi, gli organismi di vigilanza, gli organi di controllo, il *Management* e tutto il personale interno ed esterno al Poligrafico.

<sup>46</sup> Art. 58 del Codice Etico approvato dal Consiglio di Amministrazione del Poligrafico il 16 dicembre 2015.

<sup>47</sup> Delibera prot. n. 101204 del Consiglio di Amministrazione del Poligrafico del 16 dicembre 2015.

Come premesso, le attività di controllo interno sul SCIGR aziendali si articolano sui seguenti 3 livelli<sup>48</sup>, caratterizzati da un diverso grado di coinvolgimento operativo nella gestione dei rischi:

- **I livello (*Management*)**

È responsabile, per quanto di competenza, dell'identificazione, valutazione, gestione e monitoraggio dei rischi, nonché della definizione, attuazione e monitoraggio nel tempo dell'adeguatezza e operatività dei controlli posti a loro presidio.

- **II livello (*Management con funzioni di monitoraggio – es. Dirigente Preposto, Pianificazione e Controllo di Gestione, Risk Management, etc.*)**

Monitora l'effettiva gestione dei principali rischi da parte del Management, nonché l'adeguatezza e concreta operatività dei controlli posti a loro presidio. Fornisce, inoltre, supporto al I livello nella definizione e implementazione di adeguati sistemi di gestione dei principali rischi e dei relativi controlli.

- **III livello (*Internal Auditing*)**

Fornisce assurance indipendente e obiettiva sull'adeguatezza ed effettiva operatività delle attività del I e II livello di controllo.

L'articolazione del I e II livello di controllo è coerente con la dimensione, la complessità, il profilo di rischio specifico e il contesto regolamentare in cui il Poligrafico opera ed è declinata in funzione dei processi specifici presenti nella Società.

In tale contesto il PPCT opera su tutti e tre i citati livelli di controllo con interventi funzionali a rafforzare la prevenzione dei potenziali fenomeni di corruzione.

Le attività di competenza del RPCT e della relativa articolazione organizzativa, si collocano nel II livello di controllo in quanto per natura e contenuti configurabili come attività di *Risk Management*, volta all'individuazione, valutazione, gestione e monitoraggio dei relativi rischi.

Di seguito si individuano le principali fasi del processo di gestione del rischio:

#### **a) Mappatura dei processi**

Per effettuare una efficace gestione del rischio è stato necessario preventivamente definire il contesto in cui il Poligrafico svolge le proprie attività, al fine di poterne apprezzare e classificare le diverse modalità organizzative e funzionali. Ciò è propedeutico all'analisi dettagliata in cui devono identificarsi i rischi (in tal caso, corruttivi), per poter individuare le idonee misure di prevenzione e contrasto dei medesimi.

Si è definito l'organigramma della Società, al fine di identificare i responsabili ai quali somministrare le schede di rilevazione dei "processi" svolti dalle diverse articolazioni della stessa.

---

<sup>48</sup> Cfr. precedente paragrafo "Sistema di Controllo Interno e Gestione dei Rischi".



Il PPCT, infatti, rappresenta lo strumento attraverso il quale la Società sistematizza e descrive diversi “processi”- articolati in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell’esaminare l’organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.

Come da ultimo anche nell’Allegato 1 del PNA 2019 per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell’ambito di un’amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

Il PPCT quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l’applicazione di ciascuna misura e dei tempi.

Per “evento”, infine, deve intendersi il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che ostacolano il perseguimento dell’obiettivo istituzionale dell’Ente.

Per “rischio” si intende, quindi, un evento o una condizione sfavorevole che potrebbe verificarsi nel corso delle attività svolte da una determinata organizzazione, con possibili conseguenze dirette o indirette sulle medesime attività, ovvero l’eventualità di poter subire un danno, connessa a circostanze più o meno prevedibili.

L’individuazione delle aree di rischio ha la finalità di consentire l’emersione delle aree nell’ambito dell’attività dell’intera Amministrazione/Ente che debbono essere presidiate, più di altre, mediante l’implementazione di misure di prevenzione.

Rispetto a tali aree, il PPCT deve identificare le loro caratteristiche, le azioni e gli strumenti per prevenire il rischio, stabilendo le priorità di trattazione.

Per garantire almeno un livello minimo di rispondenza alle norme e l’adeguatezza dei diversi PPCT a contrastare con efficacia le fattispecie corruttive all’interno delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti esercenti attività di interesse pubblico, il Legislatore ha inteso dettare obblighi di adozione di misure minimali volte a prevedere e limitare i rischi corruttivi almeno in quattro macro aree di attività, nelle quali, peraltro, devono essere assicurati livelli minimi di garanzia di trasparenza amministrativa, come previsto dall’articolo 1, comma 16, lett. a), della L. n. 190/2012. Ci si riferisce ai processi che si svolgono nelle seguenti aree: autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione

prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii.; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del D.Lgs. n. 150 del 2009. Nell'ambito della Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, l'Autorità ha successivamente previsto che la mappatura dei processi debba considerare tutte le attività svolte dall'Amministrazione/Ente, prestando particolare attenzione ad alcune aree di attività che sono identificate nel PNA 2015 come tipicamente esposte al rischio di corruzione. Tale mappatura deve includere oltre alle aree c.d. "obbligatorie" previste dal PNA 2013 (appalti, gestione del personale, autorizzazioni e concessioni) altre attività riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi. Ci si riferisce, in particolare, alle aree concernenti lo svolgimento di attività di: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso. Queste aree, insieme a quelle fin qui definite "obbligatorie", sono denominate "aree generali".

Oltre alle "aree generali" ogni Amministrazione/Ente ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere "aree di rischio specifiche", non meno rilevanti o meno esposte al rischio di quelle "generali", ma si differenziano da queste ultime in quanto strettamente correlate alle caratteristiche tipologiche delle Amministrazioni/Enti.

Concorrono all'individuazione di tali "aree di rischio specifiche": le analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione o in amministrazioni dello stesso settore di appartenenza; incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici; incontri (o altre forme di interazione) con i portatori di interesse esterni, con particolare riferimento alle associazioni impegnate sul territorio nella promozione della legalità, alle associazioni di categoria e imprenditoriali; aree di rischio già identificate da amministrazioni similari per tipologia e complessità organizzativa.

Con riferimento all'attività di mappatura effettuata dal Poligrafico, l'individuazione delle attività a rischio è stata effettuata per la prima volta nel 2014, nell'ambito dell'elaborazione del primo PPCT per il triennio 2014-2016 e aggiornata successivamente nella predisposizione dei Piani 2015-2017 e 2016-2018 perseguendo una duplice finalità: mappare i rischi previsti dal D.Lgs. 231/2001 e inquadrare i rischi corruttivi ex L. 190/2012. Ciò al fine di garantire il coordinamento tra le due norme, come peraltro chiarito dalla determinazione ANAC n. 8/2015 e dal successivo aggiornamento con determinazione n. 1134/2017, e di allineare metodologicamente sia il Modello 231 che il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Il Poligrafico ha proceduto alla rivisitazione della suddetta mappatura, sia per la predisposizione dei PPCT (2017-2019, 2018-2020) e, da ultimo per l'aggiornamento del PPCT 2019-2021, che per effetto dei mutamenti intervenuti nell'assetto organizzativo, in conseguenza dell'introduzione della normativa relativa alla "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della

corruzione, pubblicità e trasparenza” di cui al D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 e delle modifiche apportate al catalogo delle fattispecie di reato disciplinate dal D.Lgs. 231/2001.

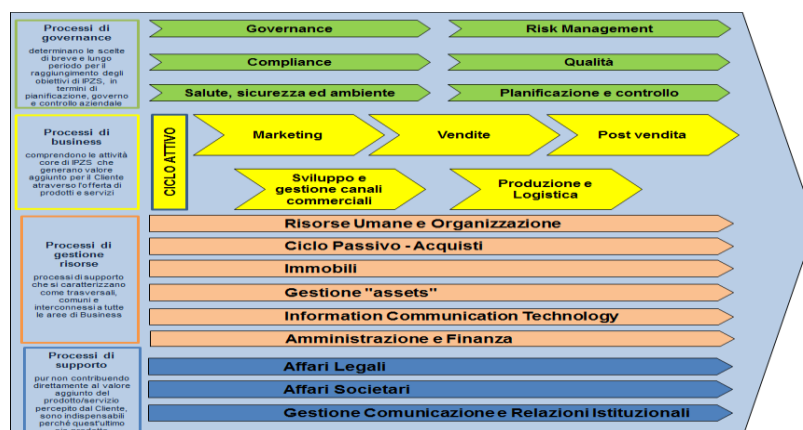
L’approccio metodologico utilizzato, come descritto anche nel Modello 231, si è basato su un’autovalutazione dei rischi e controlli da parte dei soggetti interni al Poligrafico, individuati e coinvolti nelle aree/processi emersi come potenzialmente sensibili sulla base di una preliminare analisi delle fattispecie di reato, nonché tenendo conto delle peculiarità dell’Azienda.

Si è quindi provveduto alla elaborazione di una nuova mappatura delle aree a rischio di reato, suddivisa in singole schede per ciascuna Direzione/Funzione aziendale, in cui sono confluite le evidenze emerse in sede di intervista con i responsabili delle Direzioni/Funzioni/Strutture, anche alla luce delle modifiche organizzative intercorse.

Le singole schede di mappatura sono oggetto di condivisione con le Direzioni/Funzioni/Strutture aziendali già coinvolte nella pregressa fase di intervista.

I processi per i quali si è rilevato un rischio corruttivo<sup>49</sup> sono i seguenti:

Figura 14 - Universo dei processi aziendali dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



Una mappatura dei processi adeguata ha consentito all’Organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze e quindi di poter migliorare l’efficienza allocativa e finanziaria, l’efficacia, la produttività e di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. È stato, inoltre, condotta un’integrazione della mappatura del rischio con i sistemi di gestione adottati dalla società (Modello 231, sistema di auditing e sistemi di gestione per la qualità, sistema di privacy, sistema di sicurezza delle informazioni, ecc.) secondo il principio guida della “integrazione”, in modo da generare sinergie di tipo organizzativo e gestionale. Inoltre, nell’ambito di un progetto di ridisegno dei processi aziendali della Società, in considerazione della previsione di una mappatura dei processi a livello aziendale formalizzata per altre finalità, quest’ultima, nella gestione del rischio di corruzione, è stata considerata come un punto di partenza, al fine di evitare duplicazioni e favorire sinergie.

<sup>49</sup> Per il dettaglio completo dei processi a rischio corruzione si rimanda all’Allegato 1 al PPCT.

Tanto premesso l'ANAC, come rilevato in precedenza, in un apposito documento costituente l'allegato metodologico al PNA 2019 ha fornito indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo". Come per le indicazioni di parte generale, l'allegato in questione diventa pertanto l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione del PPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, mentre restano validi i riferimenti agli approfondimenti tematici (es. contratti pubblici) riportati nelle parti speciali dei precedenti PNA. Chiarita la finalità che deve perseguire la progettazione ed attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, vale a dire *"favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi"*, l'Autorità precisa fin dalla premessa che *"è altamente auspicabile, come buona prassi, non introdurre ulteriori misure di controllo bensì razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti nelle amministrazioni/società evitando di implementare misure di prevenzione solo formali e migliorandone la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati"*. In ogni caso, la mappatura dei processi è *"un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dalla società"*. L'ANAC ha evidenziato come le indicazioni del PNA non debbano comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali (con conseguente aggravio burocratico), ma, al contrario, debbano essere intese in un'ottica di ottimizzazione e di maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni/società, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, secondo i principi dell'azione amministrativa. L'approccio proposto dall'Autorità è, dunque, quello di raccomandare che i PPCT siano elaborati dando prevalenza alla sostanza sulla forma, al fine di pervenire ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione.

## b) Identificazione dei rischi

Successivamente alla mappatura e alla classificazione dei processi si è effettuata l'identificazione dei rischi svolta attraverso la ricerca, l'individuazione e la descrizione dei rischi<sup>50</sup>.

L'attività di identificazione<sup>51</sup> ha richiesto che per ciascun processo o fase di processo fossero rilevati i possibili rischi di corruzione<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> La fase di identificazione dei rischi determina ciò che potrebbe accadere, che potrebbe interessare gli obiettivi di un'organizzazione (il perseguimento degli interessi pubblici di un'amministrazione) e come potrebbe presentarsi. L'identificazione del rischio deve essere accurata, in quanto i rischi che non sono stati identificati non possono essere valutati e la loro comparsa in un secondo momento potrebbe minacciare il corretto ed efficace perseguimento degli obiettivi istituzionali.

<sup>51</sup> Gli sforzi per semplificare l'identificazione dei rischi e per minimizzare il lavoro di chi svolge questa funzione, conducono spesso all'uso di checklist contenenti rischi standard rilevati in precedenti esperienze o che sorgono in un particolare contesto (cfr. Allegato 3 al PNA).

<sup>52</sup> L'attività di identificazione dei rischi va svolta preferibilmente nell'ambito di gruppi di lavoro, con il coinvolgimento dei Responsabili dell'area di rispettiva competenza. Il coordinamento generale dell'attività è assunto dal RPCT. Lo svolgimento dell'attività può essere supportato dalla medesima task force multidisciplinare che ha assistito alla mappatura dei processi.

## c) Valutazione dei rischi

### Premessa

L'analisi dei rischi si basa sulla mappatura dei processi aziendali del Poligrafico<sup>53</sup> e di Valordicarta risultando complessivamente composta da n. 87 macro aree, n. 105 aree e n.135 processi.

Gli elementi di rischio considerati sono di seguito sinteticamente descritti.

### Metodologia di valutazione del rischio

A seguito dell'identificazione dei rischi si è proceduto alla valutazione di essi. L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico, tradotto poi in una scala qualitativa.

I criteri utilizzati per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio sono stati identificati tenendo in considerazione quelli indicati nell'Allegato 5 del PNA del 2013<sup>54</sup>, opportunamente adattati sulla base delle metodologie utilizzate in sede di *risk assessment* per la pianificazione annuale dell'Internal Auditing, nonché sulla base delle specifiche caratteristiche del sistema di controllo del Poligrafico<sup>55</sup>.

La stima della probabilità si ottiene prendendo in considerazione una serie di fattori di rischio, secondo parametri riferiti a diverse variabili che intervengono in un processo e che possono renderlo più o meno "esposto" a fenomeni corruttivi.

Ad esempio, più è alta la discrezionalità dei Responsabili/Referenti di un processo, maggiore è la probabilità che in esso possano annidarsi rischi riferibili al fenomeno della corruzione.

Di seguito sono riportati i fattori di rischio utilizzati per stimare la probabilità:

- a. Rischio Corruzione;
- b. Grado di instabilità del Processo;
- c. Complessità del Processo;
- d. Discrezionalità.

<sup>53</sup> L'universo di audit è stato predisposto nel 2012 attraverso degli incontri con il Management di riferimento, l'analisi della documentazione disponibile (analisi dei processi aziendali predisposte ai fini del D.Lgs. 231/01 e della L. 262/05; Sistema di gestione per la Qualità; ecc.) ed è stato aggiornato anche in funzione delle attività svolte nel periodo compreso tra il 2015 e il 2018.

<sup>54</sup> Cfr. Allegato 5 al PNA "La valutazione del livello di rischio".

<sup>55</sup> In proposito l'ANAC pur avendo definito l'Allegato 1 del PNA 2019 l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei PPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo (superando dunque le indicazioni metodologiche fornite nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento 2015 al PNA) ha chiarito che "Qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nel presente allegato può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023". Cfr. Allegato 1 PNA 2019, p. 3.

Tabella 2 - Fattori di rischio utilizzati per stimare la probabilità

PROBABILITÀ		
Fattori di rischio	Valori	
<b>Rischio Corruzione</b> Processo/Attività identificata a rischio corruzione ai sensi del D.Lgs. 231/2001 (reati presupposto a vantaggio dell'azienda) e/o L. 190/2012 in senso ampio (reati contro la PA e situazioni di "cattiva amministrazione")	Il processo non è a rischio corruzione ai sensi del D.Lgs. 231 e L. 190	1
	Il processo è a rischio corruzione ai sensi del D.Lgs. 231 (reati presupposto a vantaggio dell'azienda)	2
	Il processo è a rischio corruzione ai sensi del D.Lgs. 231 (reati presupposto a vantaggio dell'azienda) e della L. 190 (reati contro la PA disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale)	3
	Il processo è a rischio corruzione ai sensi del D.Lgs. 231 (reati presupposto a vantaggio dell'azienda) e della L. 190 in senso ampio (reati contro la PA + situazioni di "cattiva amministrazione")	5
<b>Grado d'instabilità del processo</b> Numerosità delle modifiche organizzative avvenute nel 2018 e nel 2019	Nessun cambiamento significativo	1
	Nuovi processi	2
	Cambiamenti organizzativi e/o nuovi processi	3
	Nuovi processi, cambiamenti organizzativi e/o nei sistemi	4
	Nuovi processi, cambiamenti organizzativi e nei sistemi	5
<b>Complessità del processo</b> Livello di multifunzionalità del processo misurato in termini di numero di strutture organizzative coinvolte	Strutture organizzative coinvolte 1	1
	Strutture organizzative coinvolte 2	2
	Strutture organizzative coinvolte 3-4	3
	Strutture organizzative coinvolte 5-9	4
	Strutture organizzative coinvolte > 9	5
<b>Discrezionalità</b> Misura il grado di discrezionalità nello svolgimento di una attività aziendale, anche con riferimento al soggetto che la svolge	L'attività è disciplinata da leggi, protocolli di comportamento 231 e 190 e procedure aziendali ed i soggetti che svolgono l'attività/controllo sono individuati a priori (es. Direttore/Responsabile di Struttura)	1
	L'attività è disciplinata solo da protocolli di comportamento 231 e 190 e/o procedure aziendali ed i soggetti che svolgono l'attività/controllo sono individuati a priori (es. Direttore/Responsabile di Struttura)	2
	L'attività è disciplinata da leggi, protocolli di comportamento 231 e 190 e/o procedure aziendali ed i soggetti che svolgono l'attività/controllo appartengono a gruppi predefiniti (es. impiegati della struttura)	3
	L'attività è disciplinata solo da protocolli di comportamento 231 e 190 e/o procedure aziendali ed i soggetti che svolgono l'attività/controllo appartengono a gruppi predefiniti (es. impiegati della struttura)	4
	L'attività non è disciplinata da leggi, protocolli di comportamento 231 e 190 e/o procedure aziendali e può essere gestita in modo discrezionale	5

Di seguito sono riportati gli indici di valutazione dell'impatto:

- e. Impatto Economico;
- f. Impatto reputazionale.

Tabella 3 - Indici di valutazione dell'impatto

IMPATTO		
Fattori di rischio	Valori	
<b>Impatto Economico</b> Danno economico subito dall'Ente/Stato in caso di realizzazione di fenomeni corruttivi	Quasi inesistente	1
	Basso	2
	Medio	3
	Alto	4
	Molto alto	5
<b>Impatto reputazionale</b> Impatto reputazionale in caso di realizzazione di fenomeni corruttivi	Quasi inesistente	1
	Basso	2
	Medio	3
	Alto	4
	Molto alto	5

Al fine di integrare la valutazione dell'impatto reputazionale connesso al verificarsi di potenziali eventi di corruzione, il RPCT ha avviato nell'anno 2018 un progetto finalizzato alla misurazione del relativo rischio per il Poligrafico, con l'obiettivo di:

- comprendere il ruolo e l'importanza strategica della reputazione aziendale quale asset a disposizione dell'impresa;
- coinvolgere i principali stakeholder del Poligrafico (Top management, Dipendenti, Fornitori, Clienti) nel processo di valutazione della reputazione aziendale;
- fornire uno strumento di valutazione del rischio connesso ai processi aziendali del Poligrafico, attraverso l'applicazione di un modello del quoziente reputazionale (RQ) multi-stakeholder (vale a dire, coinvolgendo nel processo di misurazione e valutazione più categorie di attori della realtà aziendale), multilivello (esistono infatti diversi livelli di misurazione del RQ, al momento nel Poligrafico si è proceduto a misurare il primo livello di Reputazione aziendale) e *time-based* (cioè legato al momento in cui viene effettuata la misurazione, perché la reputazione è un giudizio diffuso che si sedimenta e si consolida con il passare del tempo in base alla condotta tenuta dall'azienda).

Di seguito si riportano le fasi principali del progetto:

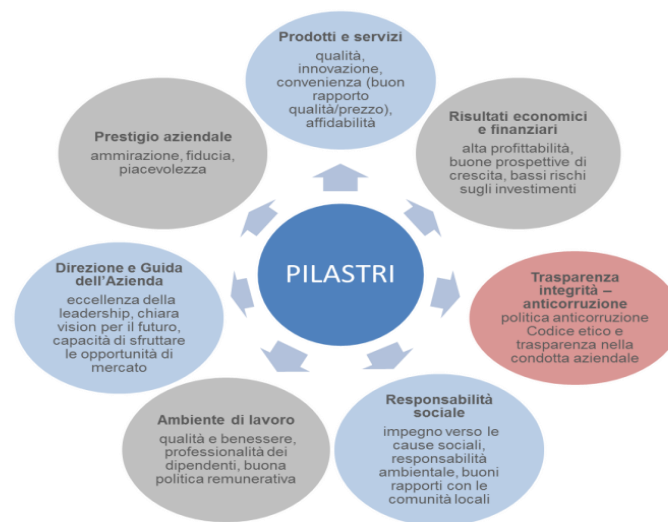
Tabella 4 – Fasi del progetto "Misurazione del rischio reputazionale nel Poligrafico"

Fasi del progetto
Somministrazione del questionario al Top Management
Selezione del campione di dipendenti/fornitori/clienti e somministrazione del questionario
Elaborazione aggregata dei risultati
Presentazione risultati
Integrazione in ottica anticorruzione della metodologia di valutazione del rischio reputazionale
Pubblicazione risultati PPCT 2019-2021

La misurazione del quoziente reputazionale<sup>56</sup>, valore di sintesi del livello di reputazione raggiunto dall'azienda, è stata realizzata sulla base della metodologia e delle indicazioni provenienti dalla letteratura scientifica in argomento<sup>57</sup>, a partire dalle percezioni delle quattro principali categorie di *stakeholder* interni (Top Management e Dipendenti) ed esterni (Fornitori e Clienti) al Poligrafico.

Tale misurazione è avvenuta attraverso la somministrazione di un breve questionario articolato in sezioni corrispondenti alle principali dimensioni/pilastri della reputazione aziendale (Prestigio aziendale, Direzione e Guida dell'azienda, Risultati economici e finanziari, Prodotti e Servizi, Ambiente Lavorativo, Responsabilità sociale, Anticorruzione/Integrità/Trasparenza) a un campione degli stakeholder indicati. Di seguito si rappresentano i 7 pilastri e i relativi indicatori sulla base dei quali è stata effettuata la rilevazione del livello reputazionale.

Figura 15 - "Principali componenti del processo di *reputation building*"



Il questionario somministrato ha previsto per ciascuna domanda l'impiego di una scala *likert* con valore da 1 a 7 (7 completamente d'accordo - 1 completamente in disaccordo; 7 massima importanza - 1 minima importanza). Il risultato complessivo deriva dunque dalla somma dei valori assegnati a 23 indicatori associati a 7 pilastri. In particolare, il valore minimo raggiungibile è pari a 23 (punteggio 1 assegnato a tutti gli indicatori); il valore massimo raggiungibile è pari a 161 (punteggio 7 assegnato a tutti gli indicatori).

Segnatamente, ai fini dell'indagine, sono stati ricevuti e analizzati in totale n. 681 questionari, così ripartiti tra le diverse categorie di portatori di interesse: a) n. 11 Dirigenti; b) n. 174 Dipendenti; c) n. 445 Fornitori; d) n. 51 Clienti. Il giudizio finale di sintesi, ricompreso - come già evidenziato - in un intervallo tra un minimo di 23 e un massimo di 161, ha evidenziato la percezione di un livello

<sup>56</sup> Il Reputation Quotient (RQ) è nato dalla partnership tra Charles Fombrun, docente della Stern School of Business della New York University e direttore generale di The Reputation Institute, con l'istituto di ricerca Harris Interactive. Tale indicatore confronta un certo numero di imprese concorrenti sulla base di 20 attributi ricompresi nell'ambito di 6 dimensioni o pilastri della reputazione, cui se ne è aggiunto un altro riferito alle performance finanziarie (the six pillars of reputation): Emotional Appael, Products & Services, Financial Performance, Vision & Leadership, Workplace Environment, Social Responsibility.

<sup>57</sup> Cfr: "Corporate reputation management. Analisi e modelli di misurazione", Cuomo M. T., Metallo G., Tortora D., Giappichelli, Torino, (2014); "The Reputation Quotient: A multistakeholder measure of corporate reputation", Fombrun C.J., Gardberg N., Sever J., Journal of Brand Management, Vol. 7, No. 4, (2000).



reputazionale del Poligrafico molto elevato (pari a 152) e una sostanziale uniformità di giudizio da parte di tutte le categorie di stakeholder coinvolte.

Di seguito il dettaglio della misurazione per ciascun Pilastro/*Stakeholder*:

**Tabella 5 – Esiti misurazione del Quoziente di reputazione (RQ) nel Poligrafico**

PILASTRI	TOP MANAGEMENT	DIPENDENTI	FORNITORI	CLIENTI	TOTALE
Prestigio aziendale	5	5,3	5,9	5,8	22
Direzione e Guida dell'Azienda	5,3	5	5,5	5,4	21,2
Risultati economici e finanziari	4,6	5,2	5,5	5,2	20,5
Prodotti e Servizi	5,2	5,2	5,6	5,2	21,2
Ambiente Lavorativo	4,8	4,7	5,7	5,4	20,6
Responsabilità sociale	5,3	5,1	5,7	5,4	21,5
Trasparenza - Integrità – Anticorruzione	6,7	5,4	6,6	6,4	25,1
<b>Totale</b>	<b>36,9</b>	<b>35,9</b>	<b>34,8</b>	<b>38,8</b>	<b>152,1</b>

A conclusione del progetto sulla “Misurazione del rischio reputazionale nel Poligrafico”, è stata aggiornata la metodologia di valutazione dell’impatto reputazionale, tenendo in considerazione la media dei valori assegnati al Pilastro reputazionale “Trasparenza/Integrità/Anticorruzione” dalle quattro principali categorie di Stakeholder (Top Management, Dipendenti, Fornitori e Clienti) in una scala da 1 = minima importanza a 7 = massima importanza.

Tale media (pari a 6,2) si colloca nel range compreso tra 4 e 5 dei valori relativi all’impatto reputazionale collegato ai processi aziendali del Poligrafico di cui alla tabella 3 sopra riportata, che sono stati parallelamente rivisti (allegato 1 al PPCT) alla luce delle valutazioni espresse in tal senso dai portatori di interesse rilevanti.

Inoltre, il sistema di controllo interno implementato dal Poligrafico per ridurre il rischio inerente è stato valutato alla luce dei seguenti fattori:

- a. Grado di formalizzazione delle attività aziendali;
- b. Riscontrabilità;
- c. Segregazione;
- d. Attività di audit svolte nel biennio precedente.

Tabella 6 – Elementi del Sistema di Controllo

CONTROLLI		
Fattori di rischio	Valori	
<b>Grado di formalizzazione delle attività aziendali</b> Livello di formalizzazione di processi/attività nelle procedure aziendali pubblicate sull'Intranet aziendale del Poligrafico	Elevato livello di formalizzazione di processi/attività nelle procedure aziendali	1
	Medio livello di formalizzazione di processi/attività nelle procedure aziendali	2
	Basso livello di formalizzazione di processi/attività nelle procedure aziendali	3
<b>Riscontrabilità</b> Misura il grado riscontrabilità delle operazioni relative all'attività a rischio in termini di documentabilità del processo di decisione, autorizzazione e svolgimento dell'attività sensibile e di verificabilità ex post	Le modalità di gestione delle operazioni consentono di ripercorrere il processo decisionale, autorizzativo ed esecutivo dell'attività sensibile	1
	Le modalità di gestione delle operazioni consentono di ripercorrere il processo decisionale o autorizzativo e/o esecutivo dell'attività sensibile	2
	Le modalità di gestione delle operazioni consentono di ripercorrere il solo processo autorizzativo dell'attività sensibile	3
	Le modalità di gestione delle operazioni non consentono alcun riscontro della attività di controllo eseguita	5
<b>Segregazione</b> Separazione delle attività tra chi autorizza, chi esegue e chi controlla. Tale segregazione è garantita dall'intervento, all'interno di uno stesso macro processo aziendale, di più soggetti	Separazione completa delle attività (autorizzazione, esecuzione e controllo) tra soggetti/systemi appartenenti a Direzioni/Funzioni/Strutture aziendali diverse	1
	Coloro che eseguono attività di autorizzazione e controllo sono diversi rispetto a coloro che svolgono le attività esecutive e alcuni elementi del processo sono svolte da soggetti appartenenti a Direzioni/Funzioni/Strutture aziendali diverse	2
	Coloro che eseguono attività di autorizzazione e controllo sono diversi rispetto a coloro che svolgono le attività esecutive e alcuni elementi del processo sono svolte da soggetti diversi ma appartenenti alla stessa Direzione/Funzione/Struttura aziendale	3
	Coloro che eseguono attività di autorizzazione e controllo sono diversi rispetto a coloro che svolgono le attività esecutive ma tutti gli elementi del processo di controllo sono svolti dal medesimo soggetto	4
	Coloro che eseguono attività di autorizzazione e controllo sono i medesimi soggetti che svolgono le relative attività operative	5
<b>Livello di copertura AUDIT</b> Inteso come livello di copertura dei processi aziendali, in termini di interventi di audit svolti negli ultimi due anni	Processo coperto da attività di compliance integrata 2019	1
	Processo coperto da attività di compliance integrata 2018	2
	Processo non coperto da attività di compliance integrata	5

La valutazione complessiva degli elementi di rischio in termini di probabilità ed impatto è temperata dalle attività poste in essere dal *management* per ridurre tali rischi, nonché dalle

attività di audit svolte al fine di valutare il sistema di controllo in essere, arrivando a determinare un livello di rischio residuo.

La scala di misurazione degli elementi di rischio residuo è strutturata sui seguenti indici di rischiosità.

**Tabella 7 – Scala di misurazione degli elementi di rischio residuo**

<b>Livello rischio</b>	<b>Descrizione livello di Rischio residuo</b>
<b>Basso</b>	Il rischio che il processo possa presentare malfunzionamenti e determinare comportamenti corruttivi e/o di abuso da parte del personale del Poligrafico dei poteri affidati è basso
<b>Medio/Basso</b>	Il rischio che il processo possa presentare malfunzionamenti e determinare comportamenti corruttivi e/o di abuso da parte del personale del Poligrafico dei poteri affidati è medio/basso
<b>Medio/Alto</b>	Il rischio che il processo possa presentare malfunzionamenti e determinare comportamenti corruttivi e/o di abuso da parte del personale del Poligrafico dei poteri affidati è medio/alto
<b>Alto</b>	Il rischio che il processo possa presentare malfunzionamenti e determinare comportamenti corruttivi e/o di abuso da parte del personale del Poligrafico dei poteri affidati è alto

#### **d) Ponderazione dei rischi**

Dopo aver effettuato la valutazione del rischio, secondo la metodologia sopra descritta, si è effettuata una ponderazione del valore ottenuto.

#### **e) Trattamento dei rischi**

L'ultima fase della gestione del rischio è stata quella del "trattamento". In tale fase sono state definite le misure di prevenzione e riduzione dei rischi, distinte in "obbligatorie" e "ulteriori" in linea con quanto previsto dal PNA 2015. Per ogni misura sono stati descritti i seguenti elementi:

- Tempistica di attuazione;
- Responsabili dell'attuazione;
- Indicatori di monitoraggio.

Le risultanze del processo di gestione del rischio illustrato nelle fasi sopra descritte sono riportate nell'Allegato 1 – "Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione".

#### **f) Monitoraggio del Piano e delle misure**

L'art. 1, comma 10, della L. 190/2012 assegna al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza il compito di verificare *"l'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle"*

*prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione".*

In attuazione di tale previsione normativa, il RPCT svolge periodicamente (su base semestrale) un'attività di monitoraggio avente ad oggetto le "misure specifiche" e gli "indicatori di monitoraggio" posti a presidio del rischio corruttivo e adottati nell'ambito dell'Allegato 1 del PPCT<sup>58</sup>.

Tale attività, oltre a fornire il livello effettivo di attuazione delle misure e degli indicatori anticorruzione, consente di: verificare il rispetto delle tempistiche pianificate; registrare eventuali scostamenti dalle stesse; ripianificare le attività anche alla luce dei mutamenti organizzativi e funzionali intercorsi.

L'esito di tale processo confluisce, poi, all'interno nuovo Piano (adottato entro il 31 gennaio dell'anno successivo) e gli aggiornamenti pianificati vengono riportati nell'aggiornamento della *Mappatura delle attività a rischio e delle misure di prevenzione della corruzione (Allegato 1 del PPCT)*.

In linea con la normativa di riferimento e con le successive versioni di PNA adottate dall'ANAC, l'attività non coinvolge soltanto il RPCT, ma interessa tutti i dirigenti/referenti aziendali che, ciascuno per i profili di competenza, sono individuati nel Piano quali responsabili dell'attuazione delle misure e degli indicatori oggetto del monitoraggio.

Nel corso dell'anno 2019 il RPCT, con il supporto di tutti i Responsabili aziendali, ha condotto una specifica attività di monitoraggio sulle misure e sugli indicatori contenuti nel PPCT 2019-2021 che si è conclusa nel mese di ottobre 2019.

L'analisi, in particolare, ha avuto ad oggetto:

- a) tutte le "misure specifiche" aventi data di implementazione pianificata entro il 30/06/2019 (cfr. Allegato 1 al PPCT 2019-2021);
- b) l'intero universo degli indicatori di monitoraggio presenti nel citato Allegato 1.

Sulla base di quanto detto, l'attività ha avuto ad oggetto un totale di n. 76 misure specifiche (aventi data di completamento pianificata entro il 30/06/2019) e n. 136 indicatori di monitoraggio.

Di seguito si riportano le evidenze emerse dall'analisi, con riferimenti dettagliati sia alle misure di prevenzione della corruzione che agli indicatori di monitoraggio.

---

<sup>58</sup> Relativamente al Poligrafico, tali misure e tali indicatori, unitamente ad una specifica tempistica d'implementazione, sono stati individuati (in sede di *risk assessment*) con i responsabili delle Direzioni/Funzioni aziendali e sono stati adottati all'interno dell'Allegato 1 (*Mappatura delle attività a rischio e delle misure di prevenzione della corruzione*) del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 23 gennaio 2019

➤ *Misure di prevenzione della corruzione*

Circa l'86% delle misure di prevenzione riportate nell'Allegato 1 del PPCT (2019-2021) sono risultate "completate" o "in corso/parzialmente completate".

**Tabella 8 - Stato avanzamento Misure di prevenzione**

STATO IMPLEMENTAZIONE MISURE pianificate al 30/06/2018	Numero	% sul totale
Completate	27	36%
In corso/parzialmente completate	38	50%
In sospenso/ancora da avviare	2	3%
Annullate	4	5%
Non compilate	5	6%
<b>Totale complessivo</b>	<b>76</b>	<b>100,0%</b>

➤ *Indicatori di monitoraggio della corruzione*

Con riferimento all'implementazione degli indicatori di monitoraggio di cui all'Allegato 1 del PPCT (2019-2021), circa l'83% sono risultati "completati" o "in corso/parzialmente completati".

**Tabella 9 - Stato avanzamento Indicatori di monitoraggio**

STATO IMPLEMENTAZIONE INDICATORI pianificati al 30/06/2018	Numero	% sul totale
Completati	103	76%
In corso/parzialmente completati	10	7%
In sospenso/ancora da avviare	9	7%
Annullati	3	2%
Non compilati	11	8%
<b>Totale complessivo</b>	<b>136</b>	<b>100,0%</b>

Si segnala, infine, che per le misure e gli indicatori in fase di implementazione i Responsabili hanno provveduto a ridefinire una nuova tempistica che sarà riportata all'interno del PPCT 2020-2022.

## 17. Adempimenti di trasparenza

Il PNA 2019 ha enfatizzato la stretta relazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo, richiamando altresì la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 2019, nella quale è stato evidenziato che *"la trasparenza amministrativa con la legge 190/2012 è divenuta principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione"*.

La trasparenza assume, così, rilievo *"non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione, ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, come già l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito"*<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Cfr. PNA 2019, specificamente p. 77.

Tra le modifiche più importanti del D.Lgs. n. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma per la Trasparenza ed Integrità all'interno del Piano di Prevenzione della Corruzione. Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla Trasparenza.

L'art. 10 del D.Lgs. 33/2013, nel prevedere l'accorpamento tra la programmazione della trasparenza e la programmazione delle misure di prevenzione della corruzione, chiarisce che la sezione del PPCT dedicata alla trasparenza debba essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Caratteristica essenziale della sezione della Trasparenza è l'elencazione dei soggetti responsabili, per ognuna di queste fasi, relativamente ad ogni obbligo di pubblicazione ed eventualmente alle informazioni e documenti "ulteriori" individuati dalla Società in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali [art. 1, co. 9, lett. f) L. 190/2012 e art. 7-bis, co. 3 D.Lgs. 33/2013].

L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è anche funzionale al sistema delle responsabilità che il D.Lgs. 33/2013 articola con riferimento ad ognuno dei soggetti considerati.

Al riguardo, occorre precisare che la promozione di ulteriori livelli di trasparenza, a seguito della modifica dell'art. 10 del D.Lgs. 33/2013 ad opera del D.Lgs. 97/2016, costituisce obiettivo strategico da tradurre nell'assegnazione di obiettivi organizzativi e individuali, così come declinati all'interno dei documenti societari.

*Le 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 (cfr. Determinazione ANAC n. 1134/2017) precisano che "gli enti di diritto privato in controllo pubblico che svolgono sia attività commerciali nel mercato concorrenziale che attività di pubblico interesse, oltre ai generali obblighi di trasparenza sull'organizzazione, dovranno fare trasparenza limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte".*

A seguito dell'entrata in vigore 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 del D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali alle disposizioni del citato Regolamento, sono stati esaminati i profili di compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013.

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni/società, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono *“contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato”*. Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 indica, prevedendo che *“il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità”*.

In particolare, nella sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019, la Corte Costituzionale precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del test di proporzionalità che *“richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”*. L’articolo 3 della Costituzione, integrato dai principi di derivazione europea, sancisce l’obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell’esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione<sup>60</sup>.

In proposito, l’art. 2-ter del D.Lgs. 196/2003 e ss.mm.ii. (introdotto dal citato D.Lgs. 101/2018) al comma 1 dispone 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 *“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”*. Inoltre si specifica che *“il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento”*. Tuttavia, 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. 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 (cd. *“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, le pubbliche amministrazioni*

<sup>60</sup> Cfr. PNA 2019, p. 80 e sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019.

*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”.*

### **17.1. Il Processo di attuazione della Sezione Trasparenza del PPCT**

In relazione alle singole tipologie di dati da pubblicare, ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, sono stati individuati compiti e responsabilità sia in materia di trasmissione dei dati da pubblicare sia in materia di pubblicazione, in conformità con le competenze previste dalla organizzazione aziendale e in linea anche con gli aggiornamenti all’assetto organizzativo.

Ai sensi dell’art. 43 del D.Lgs. 33/2013, il tempestivo e regolare flusso dei dati da pubblicare è garantito dai Responsabili delle Direzioni/Funzioni in cui è articolata l’organizzazione della Società, in base alle rispettive competenze e con le modalità di seguito indicate.

In tale ambito i Responsabili verificano e garantiscono l’esattezza e la completezza dei dati; nello specifico, ciascun Responsabile della Direzione/Funzione competente, provvede a:

- garantire il tempestivo e regolare flusso dei dati da pubblicare nonché la pubblicazione dei dati stessi;
- verificare e garantire l’esattezza e la completezza dei dati pubblicati e da pubblicare;
- aggiornare periodicamente il RPCT sullo stato di attuazione delle misure di Trasparenza previste nella presente “Sezione Trasparenza” del PPCT e sulle eventuali criticità/violazioni riscontrate;
- assicurare i flussi informativi definiti nella Sezione Trasparenza del PPCT;
- osservare le indicazioni contenute nella Sezione Trasparenza;
- effettuare una ricognizione di dati eventualmente pubblicati in altre Sezioni del sito istituzionale del Poligrafico, con segnalazione al RPCT al fine di rendere omogenei i dati pubblicati anche mediante ricorso a soluzioni di carattere informatico.

Ciascun Dirigente coinvolto nell’attuazione delle misure di Trasparenza dovrà, inoltre, presentare al RPCT una *Relazione sintetica annuale* con indicazione di:

- a) adempimenti di pubblicazione posti in essere nel corso dell’anno, in esecuzione della presente Sezione Trasparenza, anche con riferimento alla normativa vigente;
- b) eventuali criticità riscontrate.

Le relazioni dovranno pervenire al RPCT entro il 30 novembre di ogni anno.

Con riferimento alle categorie di dati da pubblicare a norma della presente Sezione Trasparenza del PPCT, si fa inoltre rinvio allo schema di sintesi di cui all’Allegato 2 **“Obblighi di trasparenza”** che costituisce parte integrante del PPCT.



Nel corso del 2018, il RPCT in accordo con la Direzione Sistemi Informativi e Servizi IT del Poligrafico, ha completato l'implementazione di una nuova piattaforma informatica per la sezione "Società Trasparente" del sito web istituzionale. L'obiettivo è stato quello di garantire la gestione dell'intero iter procedurale in maniera strutturata e automatizzata, assicurando l'opportuno aggiornamento dei contenuti da pubblicare, in linea con l'evolversi della normativa, attraverso strumenti di amministrazione appositamente dedicati. Detta *Piattaforma della Trasparenza (PAT)* è diventata operativa dal mese di agosto 2018 e contiene i dati/documenti decorrenti dal 01/04/2018, mantenendo come archivio la precedente sezione "Società Trasparente". Il work-flow di pubblicazione prevede: l'inserimento del dato/documento da parte di ciascun Referente per la Trasparenza; tale dato/documento, una volta caricato dal Referente, viene successivamente approvato dal competente Responsabile della pubblicazione (indicato nell'Allegato 2 del PPCT). Inoltre nel 2019, il RPCT ha avviato, sempre in accordo con la Direzione Sistemi Informativi e Servizi IT del Poligrafico, l'implementazione di una specifica piattaforma informatica per la sezione "Società trasparente" della società Valoridicarta, al fine di garantire anche rispetto ad essa un'autonoma gestione dell'intero iter procedurale, nonché la piena conformità alla normativa in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013.

Relativamente agli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, si riepilogano di seguito alcuni provvedimenti specifici adottati in materia dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

➤ ***Delibera n. 141 del 27 febbraio 2019, recante "Attestazione OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2019 e attività di vigilanza dell'Autorità"***

Il Consiglio dell'ANAC, nell'adunanza del 27 febbraio 2019, ha adottato la delibera n. 141, recante "Attestazione OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2019 e attività di vigilanza dell'Autorità". Con tale delibera l'ANAC ha fornito indicazioni a tutti i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicità e trasparenza, disciplinati dal D.lgs. n. 33/2013, in merito all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione prevista dall'art. 14, co. 4, lett. g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Sotto il profilo dell'ambito soggettivo di applicazione, la Delibera prevede che sono tenuti all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2019 gli Organismi indipendenti di Valutazione (OIV)<sup>61</sup> o gli altri organismi con funzioni analoghe, istituiti presso le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-bis, co. 2, del D.lgs. n. 33/2013, menzionando espressamente le società in controllo pubblico, con l'esclusione di quelle quotate (lett. b). Lo stesso provvedimento prevede, inoltre, che "nel caso in cui l'ente sia privo di OIV, o organismo o altro

<sup>61</sup> Nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle *pubbliche amministrazioni*, l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) di cui all'art. 1, co. 8-bis della legge n. 190/2012, svolge i compiti previsti dall'art. del D.lgs. n. 150/2009: tra gli altri, valida la relazione sulle performance, di cui all'art. 10 del decreto legislativo citato, dove sono riportati i risultati raggiunti rispetto a quelli programmati e alle risorse; propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione dei dirigenti; promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza (art. 14, co. 1, lett. g), D.lgs. 150/2009). La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato conferma nel D.lgs. n. 33/2013, ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10, co. 3). Gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano di prevenzione della corruzione e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44).

soggetto con funzioni analoghe agli OIV, l'attestazione e la compilazione della griglia di rilevazione è effettuata dal RPCT, specificando che nell'ente è assente l'OIV o altro organismo con funzioni analoghe e motivandone le ragioni". A tal proposito, si ricorda che il Poligrafico ha ritenuto di non dare luogo alla nomina dell'OIV, in considerazione della non obbligatorietà della stessa per le società pubbliche, informandone il MEF, che non ha rilevato osservazioni al riguardo<sup>62</sup>. Il RPCT del Poligrafico ha, pertanto, proceduto a verificare tali obblighi di pubblicazione come di seguito riportato.

Al pari di quanto previsto con la omologa Delibera emanata nel 2018, al fine di verificare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente, la citata delibera ANAC n. 141/2019 ha individuato specifiche categorie di dati, per i quali è stato necessario attestare lo stato di pubblicazione al 31 marzo 2019. Agli OIV o agli organismi/altri soggetti con funzioni analoghe, è stato richiesto quindi di attestare l'assolvimento soltanto di una parte degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, concentrando l'attività di monitoraggio su quelli ritenuti particolarmente rilevanti, sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche<sup>63</sup>.

La rilevazione ha tenuto conto dei risultati e degli elementi emersi dall'attività di controllo svolta dal RPCT per riscontrare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai sensi dell'art. 43, co. 1, del D.Lgs. n. 33/2013. Nell'ambito dell'attività di verifica sono stati, altresì, esaminati: la documentazione interna relativa ai dati oggetto di attestazione, incluso il PPCT; i flussi informativi per la pubblicazione dei dati; le risultanze e gli elementi emersi in sede di colloqui con i responsabili della pubblicazione e della trasmissione dei dati. Infine, sono state effettuate le verifiche sulla sezione "Società trasparente" del sito istituzionale del Poligrafico. Le risultanze dell'attività di verifica hanno consentito di attestare che: la Società ha individuato misure organizzative idonee a garantire il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Società trasparente"; la Società ha individuato nella sezione "Trasparenza" del PPCT i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 33/2013; la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione, di quanto riportato nell'Allegato 1 "Griglia di rilevazione al 31 marzo 2019" rispetto a quanto pubblicato sul sito della Società.

All'esito della sopra descritta attività di verifica, confluita anche in un Audit Report specifico, il RPCT ha pubblicato il 29 aprile 2019, nei termini previsti dalla Delibera ANAC, i documenti richiesti, all'interno della sezione "Società trasparente" nella sotto-sezione "Atti dell'organo di controllo che svolge le funzioni dell'OIV" (Allegato 1 "Griglia di rilevazione al 31 marzo 2019");

<sup>62</sup> Cfr. Delibera CdA n. 9695 del 13/12/2017 "Sistema di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – linee guida ANAC società controllate da IPZS in liquidazione e OIV"; Prot. IPZS in uscita n. 580 del 09/01/2018 e successivo Prot. MEF in entrata n. 14932 del 14/03/2018 "Sistema di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – linee guida ANAC – Organismi indipendenti di Valutazione della performance (OIV). Tale scelta si fonda sulla sussistenza di una pluralità di organi interni (es. Collegio Sindacale, OdV, RPCT, Dirigente Preposto, DPO, ecc.) ed esterni (es. Magistrato delegato al controllo della Corte dei Conti, Amministrazione Vigilante/MEF, Società di revisione esterna, ecc.), già a presidio del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi della Società.

<sup>63</sup> Per le società in controllo pubblico l'attestazione ha interessato i dati pubblicati della sezione "Società trasparente" del sito istituzionale, per le seguenti sotto-sezioni: 1. Organizzazione; 2. Enti controllati; 3. Provvedimenti; 4. Bandi di gara e contratti; 5. Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici.

Allegato 2 “Scheda di sintesi”; Allegato 3 “Documento di attestazione per le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici di cui al § 1.2.”).

- ***Delibera n. 1310 del 28 dicembre 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”***

Le citate Linee guida, richiamate anche nel PNA 2019, hanno l’obiettivo di fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni e ad altri enti, sulle principali e più significative modifiche intervenute. Per quanto concerne l’accesso civico generalizzato e la disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato, si rinvia alle apposite Linee guida.

- ***Delibera n. 1134 dell’8 novembre 2017 recante “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”***

Tale delibera, come già esplicitato in precedenza, contiene una importante precisazione dell’Autorità in merito al criterio di compatibilità menzionato dall’art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013 che estende il regime in materia di trasparenza dettato per le pubbliche amministrazioni, “in quanto compatibile”, anche alle società in controllo pubblico. Ad avviso dell’Autorità tale “*clausola di compatibilità*” non deve essere esaminata caso per caso, ma va valutata in relazione alla tipologia delle attività svolte, occorrendo distinguere i casi di attività sicuramente di pubblico interesse e i casi in cui le attività dell’ente siano esercitate in regime di concorrenza con gli altri operatori economici”. Il nuovo quadro normativo, derivante dalle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016, attribuisce rilevanza alla nozione di attività di pubblico interesse. Tale nozione, sottolinea sempre l’Autorità, è rilevante anche laddove enti in controllo pubblico svolgano solo parzialmente attività di pubblico interesse.

In materia di Trasparenza, le Linee guida n. 1134/2017 esplicitano, all’Allegato 1, la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le società/enti, secondo il citato “criterio della compatibilità” ex art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013. Tale documento definisce gli opportuni adeguamenti al precedente allegato adottato a corredo della determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016.

Inoltre il D.Lgs. 175/2016 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», oltre a prevedere all’art. 24, in via generale, che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza nell’uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti secondo le previsioni del D.Lgs. 33/2013, introduce all’art. 19 specifici obblighi di pubblicazione per i quali, in caso di violazione, estende l’applicazione di specifiche sanzioni contenute nel D.Lgs. 33/2013.

Gli obblighi introdotti riguardano:

- i provvedimenti con cui le società in controllo pubblico stabiliscono i criteri e le modalità per il reclutamento del personale;

- i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche socie in cui sono fissati, per le società in loro controllo, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale;
- i provvedimenti in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni.

Le relative sanzioni consistono: nel divieto di erogare somme a qualsiasi titolo a favore della società da parte dell'amministrazione controllante (ex art. 22, co. 4 D.Lgs. 33/2013); nell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da €500,00 a €10.000,00 a carico del responsabile della violazione (ex art. 22, co. 4 D.Lgs. 33/2013); nell'attivazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili (ex art. 46 D.Lgs. 33/2013). Poiché le società sono tenute al rispetto degli obblighi di pubblicazione, si segnala che:

- a) l'omessa previsione della sezione dedicata alla trasparenza è considerata come un caso di omessa adozione del PPCT e pertanto sanzionata ai sensi dell'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014;
- b) la mancata pubblicazione dei dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, come identificati nelle Linee guida, costituisce nelle pubbliche amministrazioni responsabilità disciplinare o dirigenziale. Nelle società tale responsabilità dovrà essere attivata nelle forme stabilite con atto statutario o regolamento interno, sulla cui adozione vigileranno le amministrazioni controllanti;
- c) la mancata pubblicazione dei dati, documenti e informazioni di cui all'art. 47 del D.Lgs. n. 33/2013 è sanzionata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Relativamente all'accesso civico generalizzato, le citate Linee Guida sulle Società precisano che in base all'art. 2, co. 1 del D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, le norme ivi contenute disciplinano *“la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti”*. Come si evince da tale disposizione, le società pubbliche (nei limiti indicati dall'art. 2-bis) sono tenute ad attuare la disciplina in tema di trasparenza, sia attraverso la pubblicazione *on line* all'interno del proprio sito sia garantendo l'accesso civico ai dati e ai documenti detenuti, relativamente all'organizzazione e alle attività svolte.

L'accesso generalizzato è riconosciuto per i dati e i documenti che non siano oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente. A tale tipologie di accesso si applicano le esclusioni e i limiti di cui all'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013. Le società, pertanto, applicano le Linee guida (delibera n. 1309/2016), 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 all'accesso e la tutela degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

- ***Regime di applicazione dell'art. 14 del D.Lgs. 33/2013 agli enti e alle società in controllo pubblico e Delibera ANAC 586/2019 "Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019" e D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (cd. "Decreto Milleproroghe)***

Come rilevato nella Delibera ANAC 1134/2017, le disposizioni contenute nell'art. 14 del D.Lgs. 33/2013 si ritiene non siano incompatibili con l'organizzazione e le funzioni delle società e degli enti in controllo pubblico. Pertanto, i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati (art. 14, co. 1-bis) pubblicano i dati di cui al co. 1, lettere da a) ad f). La disposizione deve intendersi riferita a tutti i componenti degli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività della società/ente cui sono preposti e della quale definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

La disciplina transitoria dettata dall'Autorità nelle Linee Guida adottate con la Delibera n. 1134/2017, ha previsto che *"per quanto concerne la pubblicazione dei dati sui dirigenti ex art. 14, co. 1, lett. c) ed f) del D.Lgs. 33/2013, nelle more della definizione del giudizio pendente innanzi alla Corte Costituzionale, si rinvia alla delibera dell'ANAC 12 aprile 2017, n. 382"*.

Con riguardo ai dirigenti, tenuti ad osservare le misure di trasparenza previste dall'art. 14, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016, una valutazione della compatibilità non può prescindere dalla considerazione dei diversi poteri ad essi conferiti. I direttori generali, espressamente richiamati anche nell'art. 12 della L. 441/1982 cui l'art. 14 rinvia, sono dotati di poteri decisionali e di adozione di atti di gestione, diversamente dalla dirigenza ordinaria che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione, affidati invece agli organi di indirizzo o alla direzione generale. Da ciò, si ritiene, debba derivare un diverso regime di trasparenza per i direttori generali rispetto ai dirigenti "ordinari". Ai primi risultano pienamente applicabili gli obblighi di trasparenza indicati all'art. 14, co. 1, lett. da a) ad f), mentre ai dirigenti sono applicabili le sole misure indicate al co. 1, lett. da a) a e), risultando esclusa per questi ultimi la pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lett. f).

In proposito, è bene precisare che sull'applicazione dell'art. 14 ai dirigenti, (come esplicitato anche nell'atto di segnalazione ANAC n. 6 del 20 dicembre 2017), con ordinanza del 28 febbraio 2017, n. 1030, il TAR Lazio, Sezione I-*quater*, ha accolto la domanda di sospensione dell'esecuzione di provvedimenti adottati dal Segretario generale del Garante della protezione dei dati personali relativi all'attuazione della pubblicazione dei dati e delle informazioni di cui all'art. 14, co. 1 lett. c) ed f), presentata da taluni Dirigenti del Garante per la protezione dei dati personali) che, tra l'altro, chiedevano fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1, lett. c) e f) del

D.Lgs. 33/2013 per violazione degli artt. 2, 3, 11, 13 e 117, co. 1, Cost.. Si tratta, appunto, dei dati sui compensi connessi all'assunzione della carica e sugli importi dei viaggi di servizio e missioni e le dichiarazioni dei dati patrimoniali e reddituali del titolare dell'incarico. Nell'ordinanza richiamata, il TAR Lazio ha ritenuto sussistenti i presupposti per la concessione della sospensione cautelare, rilevata la consistenza delle questioni di costituzionalità e di compatibilità con le norme di diritto comunitario e valutata l'irreparabilità del danno paventato dai ricorrenti discendente dalla pubblicazione *on line*, anche temporanea, dei dati di cui all'art. 14. A seguito della citata ordinanza del TAR Lazio, l'ANAC ha disposto la sospensione dell'efficacia della propria delibera n. 241 del 2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1 lett. c) ed f) per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del Servizio Sanitario Nazionale.

In seguito il TAR Lazio, sezione I-*quater*, con l'ordinanza n. 9828/2017, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del D.Lgs. 33/2013, relativamente alla pubblicazione dei dati stipendiali, di missione, reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici [art. 14, co. 1 lett. c) ed f) D.Lgs. 33/2013].

In data 5 gennaio 2018 è intervenuta la sentenza del TAR Lazio, sez. I-*quater*, n. 84/2018 sul ricorso proposto dal Garante per la protezione dei dati personali, per la corretta interpretazione dell'ordinanza cautelare dello stesso TAR n. 1030/2017, con la quale sono stati sospesi gli atti del Garante volti a dare attuazione agli obblighi di trasparenza relativi ai dati reddituali e patrimoniali nonché ai compensi e agli importi di viaggio di servizio dei dirigenti (c. 1, lett. c) ed f) e 1-*bis* dell'art. 14 d.lgs. 33/2013).

Il Garante, in particolare, ha chiesto al Giudice amministrativo di precisare se l'ottemperanza alla richiamata ordinanza cautelare precludesse, o meno, anche la pubblicazione del dato relativo all'ammontare degli *“emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica”* da ciascun dirigente, così come previsto dall'art. 14 co.1-ter del D.Lgs. 33/2013 che non era stato oggetto diretto dell'ordinanza cautelare n. 1030/2017. Ciò anche in considerazione di quanto già detto circa il prosieguo del giudizio di merito in cui lo stesso TAR (con ordinanza n. 9828/2017) ha rimesso d'ufficio alla Corte costituzionale la questione di legittimità del co. 1-ter dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 in quanto *«l'oggetto della pubblicazione prevista dall'ultimo periodo dal predetto comma costituisce un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lett. c) dello stesso articolo e può anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato»*.

Il TAR con la sentenza n. 84/2018 ha deciso, richiamando anche le motivazioni già espresse con l'ordinanza n. 9828/2017, che *«la corretta interpretazione dell'ordinanza cautelare di cui trattasi, alla luce del conseguimento da parte dei ricorrenti dell'effetto utile che le è proprio, preclude anche la pubblicazione del dato aggregato di cui al comma 1-ter dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013»*.

Alla luce di quanto sopra, al fine di evitare alle amministrazioni pubbliche situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell'art. 14 co. 1-ter, con possibile contenzioso e disparità di trattamento fra dirigenti appartenenti a amministrazioni diverse, il Consiglio dell'Autorità - con il Comunicato del Presidente del 7 marzo 2018 - in data 1° marzo 2018 ha valutato opportuno sospendere l'efficacia

della Determinazione 241/2017 limitatamente 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<sup>64</sup>.

L'ANAC, con delibera n. 586 del 26 giugno 2019, ha inteso modificare e integrare la delibera 241/2017 e fornire precisazioni sulla delibera n. 1134/2017 in merito ai criteri e modalità di applicazione dell'art. 14, co. 1, 1-bis e 1-ter del D.Lgs. 33/2013, alla luce della recente pronuncia della Consulta di seguito menzionata.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 20/2019, ha in primo luogo dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1-ter, del D.Lgs. 33 del 2013 relativo alla pubblicazione degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica e non fondata quella dell'art. 14, co. 1-bis, del medesimo decreto, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. c) sui compensi, importi di viaggi di servizio e missioni, anche per i titolari di incarichi dirigenziali.

In secondo luogo, la Corte, valutati i profili di illegittimità sollevati, ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza, dell'art. 14, co. 1-bis, 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), dello stesso decreto legislativo 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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...]".

La Corte esprime un giudizio di ragionevolezza delle scelte legislative e opera un bilanciamento tra i due diritti fondamentali di rilievo analogo (da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, contemporaneamente tutelato sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato e dall'altra, i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti, quale corollario del principio democratico, al buon andamento della pubblica amministrazione) avvalendosi del test di proporzionalità<sup>65</sup> è giunta a conclusioni diverse con riferimento alle diverse disposizioni censurate.

In particolare, con riferimento alla lett. c) del co. 1 dell'art. 14, la Corte ha ritenuto che il regime di piena conoscibilità dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché degli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici risulta "proporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa e volto a consentire la valutazione circa la congruità – rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti – delle risorse utilizzate per la remunerazione dei soggetti responsabili, a ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione".

---

<sup>64</sup> Cfr. Comunicato del Presidente dell'ANAC del 7 marzo 2018 avente ad oggetto: Determinazione dell'8 marzo 2017 n. 241 "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" – sospensione dell'efficacia limitatamente alle indicazioni sulla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1-ter, ultimo periodo del d.lgs. 33/2013, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>65</sup> Il test di proporzionalità "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi".

A conclusioni diverse la Corte arriva con riferimento all'art. 14, co. 1, lett. f), del D.Lgs. 33/2013. "Secondo la Corte, in relazione al bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali e i principi di pubblicità e trasparenza, l'art. 14, co. 1, lett. f) d.lgs. 33/2013 non risulterebbe conforme al principio di proporzionalità, in quanto alla compressione del primo non corrisponde un incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini alla trasparenza e alla corretta informazione, né l'interesse pubblico alla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi. La Corte ritiene, infatti, che la conoscenza del complesso delle informazioni e dei dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione, per come è formulata la norma rivolta in modo indiscriminato a tutti i dirigenti pubblici, non appare né necessaria né proporzionata rispetto alle finalità perseguite dalla legislazione sulla trasparenza".

Da ultimo, la Corte ha dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione sollevata d'ufficio dal TAR Lazio con riferimento al comma 1-ter dell'art. 14 nella parte in cui prevede l'obbligo di pubblicazione degli «emolumenti complessivi» percepiti da ogni dirigente della pubblica amministrazione a carico della finanza pubblica, in quanto il giudizio principale verterebbe su atti che non danno applicazione a tale comma, sicché la decisione del caso concreto prescinderebbe dalla norma in questione.

L'ANAC dunque, nella citata Delibera 586 del 2019, al par. 2.4.7, precisa che "con riferimento ai dirigenti nelle società in controllo pubblico e negli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. b) e c) del D.Lgs. 33/2013, il criterio indicato dalla Corte costituzionale consente di confermare le indicazioni già date dall'Autorità nella Delibera n. 1134/2017" (par. 3.1.3 "La Trasparenza applicazione dell'art. 14 agli enti e alle società in controllo pubblico").

In particolare, ai direttori generali sono applicabili gli obblighi di trasparenza indicati all'art. 14, co. 1, lett. da a) a f), mentre ai dirigenti ordinari sono applicabili le sole misure di cui all'art. 14, co. 1, lett. da a) a e), risultando esclusa per questi ultimi la pubblicità dei dati patrimoniali e reddituali di cui alla lett. f).

Da ultimo l'art. 1 co. 7 del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (cd. "Decreto Milleproroghe 2020<sup>66</sup>") ha previsto, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla citata sentenza della Corte costituzionale 20/2019, la sospensione per i soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis dell'applicazione delle misure di cui agli articoli 46 e 47<sup>67</sup> del D.Lgs. 33/2013 fino al 31 dicembre

<sup>66</sup> Si precisa che il D.L. 162/2019 è stato pubblicato in GU Serie Generale n.305 del 31-12-2019. L'art. 1 co. 7 del citato Decreto Legge testualmente prevede: "Fino al 31 dicembre 2020, 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, non si applicano le misure di cui agli articoli 46 e 47 del medesimo decreto. Conseguentemente, con regolamento da adottarsi entro il 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministro della difesa, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono individuati i dati di cui al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, 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, 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 a), b), c), 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; b) previsione che i dati di cui all'articolo 14, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, siano oggetto esclusivamente di comunicazione all'amministrazione di appartenenza [...]".

<sup>67</sup> Segnatamente l'art. 47 co. 1 e 1-bis del D.Lgs. 33/2013 riguardante "Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici" dispone che: 1. "La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, 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



2020. Viene inoltre demandato ad un regolamento interministeriale (da adottare) la razionalizzazione e graduazione delle disposizioni di cui allo stesso Decreto Trasparenza.

Di seguito sono riportate le strutture coinvolte in ragione della tipologia delle informazioni da trasmettere per la pubblicazione nelle differenti sotto-sezioni della sezione “Società Trasparente” presente sul sito istituzionale del Poligrafico ([www.ipzs.it](http://www.ipzs.it)).

#### **A) Disposizioni generali**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

##### **1) *Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza***

In tale sottosezione è presente il link alla sezione “Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione” in cui è pubblicato: un estratto della delibera di nomina del RPCT; il PPCT e suoi allegati (Allegato 1 – Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione; Allegato 2 – Obblighi di trasparenza; Allegato 3 - Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza); la Relazione annuale del RPCT; gli Atti di accertamento delle violazioni. Inoltre è presente il link alla sezione Whistleblowing.

Il responsabile della pubblicazione dei dati è indicato, di seguito, alla sezione “Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione” a cui linka la sottosezione di Livello 2 di cui si parla.

##### **2) *Atti generali (Normativa del Poligrafico)***

In tale sottosezione sono pubblicati i riferimenti normativi su organizzazione ed attività con i relativi *link* alla normativa pubblicata nella banca dati “Normattiva”. Sono, inoltre, pubblicate altre norme concernenti l’attività del Poligrafico che ad oggi non trovano pubblicazione su Normattiva.

L’aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati.

La durata della pubblicazione per gli atti diversi da quelli normativi, per i quali la banca dati “Normattiva” garantisce automaticamente anche l’accesso al testo originario della normativa, è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Affari Legali e Acquisti.

E’, altresì, prevista la facoltà di ricercare atti amministrativi generali e documenti di programmazione strategico-gestionale del Poligrafico ovvero Regolamenti e Modulistica.

---

*entro il secondo grado, nonche' tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica, da' luogo a una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento e' pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato". 1.bis. "La sanzione di cui al comma 1 si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, nonche' nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo. La stessa sanzione si applica nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2".*

### **3) Codice Etico**

In tale sottosezione è presente il *link* alla sezione “Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione” in cui è pubblicato il Codice Etico adottato dal Poligrafico.

L’aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Internal Auditing.

### **4) Modello di Organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. 231/2001**

In tale sottosezione è presente il *link* alla sezione “Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione” in cui è pubblicato il Modello di Organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. 231/2001 adottato dal Poligrafico.

L’aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Internal Auditing.

### **5) Politica Anticorruzione**

In tale sottosezione è pubblicato la Politica Anticorruzione adottata dal Poligrafico.

L’aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente rispetto alle eventuali modifiche intervenute.

La durata della pubblicazione è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

### **6) Statuto del Poligrafico**

In tale sottosezione è pubblicato lo Statuto del Poligrafico.

L’aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Affari Legali e Acquisti.

## **B) Organizzazione**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

### **1) Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo,**

*articolarli in:*

- *Amministratore Delegato;*
- *Consiglio di Amministrazione;*
- *Presidente;*

- *Collegio Sindacale;*
- *Dirigente Preposto;*
- *Organismo di Vigilanza;*
- *Cessati dall'incarico.*

Per tutte le sottosezioni di Livello 2 di cui sopra sono pubblicati:

- il nominativo;
- la carica;
- la data del conferimento dell'incarico;
- il *curriculum vitae*;
- i compensi, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato;
- la dichiarazione in merito allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali unitamente alla dichiarazione in merito alla insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013.

Con riferimento ai soli componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo, inoltre, sono pubblicati:

- i dati reddituali e patrimoniali relativi a tutti i componenti del Consiglio di Amministrazione, ai loro coniugi non separati e ai parenti entro il secondo grado, ove vi sia il consenso degli stessi, e relative attestazioni concernenti le variazioni. Qualora coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non rilascino il loro consenso andrà pubblicata dichiarazione in tal senso;
- i dati relativi agli importi di viaggi di servizio e missioni pagati dal Poligrafico.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati tempestivamente alla scadenza degli incarichi o comunque in caso di intervenute modifiche.

La durata della pubblicazione è di cinque anni per tutte le sottosezioni di Livello 2 sopra elencate.

Il Responsabile della pubblicazione è il Responsabile della Segreteria CdA.

## **2) Sanzioni per mancata comunicazione dei dati**

In tale sottosezione sono pubblicati i provvedimenti di erogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie a carico del Responsabile della mancata o incompleta comunicazione dei dati concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico (di organo di indirizzo politico) al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione annualmente e comunque tempestivamente rispetto alle eventuali modifiche intervenute.

La durata della pubblicazione è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Dirigente Responsabile della Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

### **3) Articolazione degli Uffici (Organigramma)**

In tale sottosezione è pubblicata una breve descrizione dell'organizzazione aziendale e il relativo organigramma, da pubblicare in modo tale che a ciascun ufficio sia assegnato un *link* ad una pagina contenente tutte le informazioni previste dalla norma. In aggiunta è prevista l'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione aziendale, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche, comprensive dei nominativi dei Dirigenti responsabili delle singole Direzioni/Funzioni.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione annualmente e comunque tempestivamente rispetto alle eventuali modifiche intervenute.

La durata della pubblicazione è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

### **4) Telefono e Posta elettronica**

In tale sottosezione attraverso appositi *link* con altre sezioni del sito del Poligrafico (contatti), è possibile visualizzare l'elenco completo dei numeri di telefono e delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione annualmente e comunque tempestivamente rispetto alle eventuali modifiche intervenute.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

### **C) Consulenti e Collaboratori**

Tale sottosezione è articolata in un'unica sottosezione di Livello 2 denominata "Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza" nella quale sono pubblicati i dati relativi agli incarichi di consulenza e collaborazione, ivi compresi i Co.Co.Co. (ad esclusione di quelli relativi agli organi di vertice pubblicati in diversa sottosezione di cui al punto B).

In tale sottosezione sono pubblicati:

- il nominativo;

- la data del conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata;
- il *curriculum vitae*;
- i compensi;
- la dichiarazione in merito allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura (per gli incarichi conferiti a partire dal 2016).

L'aggiornamento dei dati relativi ai Co.Co.Co. deve essere tempestivo e la trasmissione dei dati per la pubblicazione deve essere effettuata dal Responsabile della singola Direzione/Funzione che ne ha manifestato la necessità.

L'aggiornamento, comunque tempestivo, e la trasmissione per la pubblicazione dei dati relativi alle consulenze deve essere effettuata dal Responsabile della Direzione/Funzione che ha richiesto l'autorizzazione all'incarico di consulenza agli Organi di vertice competenti per la deliberazione.

L'aggiornamento delle consulenze/collaborazioni affidate direttamente dagli Organi di vertice deve essere effettuato tempestivamente e la trasmissione per la pubblicazione dei dati deve essere effettuata dalla segreteria degli Organi medesimi.

La durata della pubblicazione dei dati è di tre anni.

#### **D) Personale**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

##### **1) *Titolari di incarichi Dirigenziali (incluso il Direttore Generale)*,**

in tale sottosezione sono pubblicati:

- il nominativo;
- la data del conferimento dell'incarico;
- il *curriculum vitae*;
- i compensi, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato e spese di viaggi e trasferte<sup>68</sup>;
- la dichiarazione in merito allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- la dichiarazione in merito alla insussistenza di cause di inconfiribilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013.

<sup>68</sup> Pubblicazione sospesa ai sensi della delibere ANAC n. 382/2017 e n. 1134/2017 e ai sensi del Comunicato del Presidente ANAC del 7 marzo 2018.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato annualmente dal Responsabile della pubblicazione e comunque tempestivamente rispetto alle eventuali modifiche intervenute.

Per quanto attiene alle dichiarazioni di incarichi e di insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013 nonché ai *curricula*, l'aggiornamento deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione non appena riceva dal dirigente interessato comunicazione di intervenute modifiche.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

## **2) Dirigenti Cessati,**

in tale sottosezione sono pubblicati:

- il nominativo;
- la data del conferimento dell'incarico e la durata in carica;
- il *curriculum vitae*;
- la dichiarazione in merito alla insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

**3) Dotazione Organica:** In tale sottosezione di Livello 2 sono previste le seguenti sottosezioni:

**a) Organico al 31 dicembre dell'anno precedente, con relativa distribuzione per qualifica e tipologia contrattuale;**

**b) Costo del Personale:**

- **Personale a tempo indeterminato:** in tale sottosezione è pubblicato il costo annuale del personale assunto a tempo indeterminato effettivamente in servizio, indicando la relativa distribuzione tra le diverse qualifiche (Dirigenti, Quadri, Impiegati e Operai). L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato annualmente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.
- **Personale a tempo non indeterminato:** in tale sottosezione è pubblicato il costo annuale relativo al personale con rapporto di lavoro diverso da quello a tempo indeterminato, con l'indicazione delle diverse tipologie di rapporto e per ognuna con la distribuzione del costo tra le diverse qualifiche (Dirigenti, Quadri, Impiegati e Operai). L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato annualmente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

#### **4) Tassi di assenza**

In tale sottosezione sono pubblicati i dati relativi ai tassi di assenza del personale suddivisi per Direzione/Funzione.

L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato trimestralmente dal Dirigente responsabile della pubblicazione dei dati.

#### **5) Contrattazione collettiva**

In tale sottosezione sono pubblicati i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti collettivi nazionali applicabili al Poligrafico per Dirigenti e Dipendenti, nonché le eventuali interpretazioni autentiche.

L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente rispetto alle eventuali modifiche intervenute.

#### **6) Contratti integrativi**

In tale sottosezione sono contenuti i contratti integrativi stipulati dall'Azienda.

#### **7) Costi contratti integrativi**

In tale sottosezione sono contenute specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa.

La durata della pubblicazione è di cinque anni per tutte le sottosezioni di Livello 2 sopra elencate.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

#### **E) Selezione del personale**

In tale sottosezione di Livello 1 è presente il link alla sottosezione Reclutamento del personale da cui si accede all'elenco delle **procedure selettive** in corso e chiuse con indicazione del profilo professionale richiesto, della descrizione dell'attività, della data di inizio e del termine della selezione, del numero delle risorse assunte (esito della selezione). E' inoltre pubblicata la procedura di Ricerca e selezione del personale.

L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

#### **F) Performance**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

**1) Ammontare complessivo dei premi:** in tale sottosezione è pubblicato l'ammontare aggregato dei premi effettivamente distribuiti annualmente.

L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato annualmente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

**2) Dati relativi ai premi:** in tale sottosezione è pubblicata la descrizione dei criteri di distribuzione dei premi al personale.

L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato annualmente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

La durata della pubblicazione è di cinque anni per tutte le sottosezioni di Livello 2 sopra elencate.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

### **G) Enti Controllati**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

**1) Società partecipate:** in tale sottosezione sono pubblicati i seguenti dati:

- la ragione sociale;
- la durata della società;
- la misura della partecipazione del Poligrafico;
- il numero e nominativo dei componenti del Consiglio di Amministrazione;
- la carica;
- la data di conferimento dell'incarico;
- i compensi percepiti;
- il *curriculum vitae*;
- la dichiarazione in merito alla insussistenza di cause di inconfiribilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013.

**2) Enti di diritto privato controllati:** il cui contenuto è analogo alla sezione "società partecipate".

**3) Rappresentazione grafica:** una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra società/ente e le società partecipate, gli enti di diritto privato controllati.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato annualmente – e comunque tempestivamente in caso di eventuali variazioni – dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

La durata della pubblicazione dei dati è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Affari Legali e Acquisti.

### **H) Bandi di gara e contratti**

In tale sottosezione di Livello 1 è presente il link [www.eproc.ipzs.it](http://www.eproc.ipzs.it), tramite il quale si accede alla piattaforma di *e-procurement* del Poligrafico dove sono pubblicati le gare svolte in modalità telematica e gli adempimenti previsti dall'**art. 37 comma 1 lett.b D.Lgs. 33/2013**, dall'**art. 29 comma 1 D.Lgs. 50/2016** e dall'**art. 1, co. 505, L. 208/2015** (disposizione speciale rispetto all'art. 21 del d.lgs. 50/2016).

Nell'ambito di tale sottosezione, sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:



**1) Adempimenti di cui all'art. 1, comma 32, legge 190/2012:** in tale sottosezione è pubblicata la comunicazione prevista dall'art. 1, comma 32, legge 190/2012, nel formato indicato da ANAC.

**2) Adempimenti di cui all'art. 21 D.Lgs. 50/2016:** in tale sottosezione sono pubblicati il Programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il Programma triennale dei lavori pubblici.

Si specifica inoltre, nella sezione "Area Fornitori\_ Bandi di Gara\_ Avvisi" del sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) è pubblicato l'**Elenco bandi di gara tradizionali (art. 37 comma 1 lett.b D.Lgs. 33/2013 e art. 29 comma 1 D.Lgs. 50/2016)**: in tale sottosezione sono pubblicati i dati relativi ai bandi di gara tradizionali (pubblicazione cartacea). In particolare sono pubblicati il dettaglio del bando - nel quale attraverso appositi link con altre sezioni del sito del Poligrafico è possibile visualizzare l'intera documentazione di gara, il numero della gara, la data di pubblicazione del bando, l'oggetto del bando, la data di scadenza e gli estremi di pubblicazione.

L'Aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della pubblicazione.

La durata della pubblicazione dei dati è di cinque anni per tutte le sottosezioni di Livello 2 sopra elencate.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Affari Legali e Acquisti.

#### **I) Sovvenzioni, Contributi, Sussidi ed altri vantaggi economici**

Tale sottosezione è articolata in un'unica sottosezione di Livello 2 articolata in "criteri e modalità" e "atti di concessione" dove sono pubblicate i dati relativi agli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente, e comunque prima dell'erogazione del contributo, dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

La durata della pubblicazione dei dati è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore della specifica Direzione/Funzione aziendale richiedente la singola erogazione.

#### **J) Bilanci**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

**1) Bilancio:** sono pubblicati i bilanci di esercizio annuali del Poligrafico approvati dall'Assemblea dei Soci.

La pubblicazione viene effettuata annualmente, in seguito all'approvazione assembleare.

La durata della pubblicazione dei dati è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Amministrazione Finanza e Controllo.

- 2) *Provvedimenti*:** sono pubblicati sia i provvedimenti attraverso il quali, ex art. 19 co. 5 D.Lgs. n. 175/2016, le p.a. socie fissano obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento sia i provvedimenti attraverso i quali le società in controllo pubblico, in attuazione della disposizione citata, garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, fissati dalle p.a. socie.

#### **K) Beni Immobili e Gestione Patrimonio**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste le seguenti sottosezioni di Livello 2:

- 1) *Patrimonio immobiliare del Poligrafico*:** in tale sottosezione sono pubblicati tutti i dati relativi agli immobili di proprietà del Poligrafico.

In particolare:

- la denominazione dell'immobile con indicazione della destinazione dello stesso;
- l'indirizzo.

- 2) *Canoni di Locazione o Affitto*:** in tale sottosezione sono pubblicati i dati relativi ai contratti di locazione stipulati dal Poligrafico in qualità sia di locatore (locazioni attive) che di locatario (locazioni passive).

In particolare per le locazioni attive sono pubblicati:

- la denominazione dell'immobile;
- l'indirizzo;
- la denominazione del conduttore;
- l'importo del canone annuale;
- la durata del contratto.

Per le locazioni passive:

- la denominazione del locatore;
- la destinazione dell'immobile data dal Poligrafico;
- l'indirizzo;
- l'importo del canone annuale;
- la durata del contratto.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato tempestivamente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

La durata della pubblicazione dei dati è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Responsabile della Funzione Attività Immobiliari.

**L) Controlli e rilievi sull'amministrazione**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste 3 sottosezioni di Livello 2:

**1. Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV**

in tale sottosezione sono pubblicati gli atti del soggetto cui sono affidati i compiti di attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione analogamente a quanto fanno gli OIV ex art. 14, comma, 4, lett. g), del D.Lgs. 150/2009.

Il Responsabile della pubblicazione è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

**2. Organi di revisione amministrativa e contabile, con pubblicazione delle relative relazioni.**

L'aggiornamento è tempestivo e deve essere eseguito dal Responsabile della Direzione Amministrazione Finanza e Controllo.

**3. Corte dei Conti, con pubblicazione della determinazione e relazione del risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Poligrafco.**

L'aggiornamento è tempestivo e deve essere eseguito dal referente per la Trasparenza individuato nell'ambito della segreteria del Magistrato della Corte dei Conti.

**M) Pagamenti**

In tale sottosezione di Livello 1 sono previste 3 sottosezioni di Livello 2:

**1) Dati sui pagamenti.**

**2) Indicatori di tempestività dei pagamenti:** in tale sottosezione sono riportati l'indicatore annuale e quelli trimestrale dei tempi medi di pagamento del Poligrafico relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, l'indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti e l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici.

**3) IBAN e pagamenti informatici.**

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato trimestralmente/annualmente dal Dirigente responsabile della trasmissione dei dati per la pubblicazione.

La durata della pubblicazione dei dati è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione è il Direttore Amministrazione Finanza e Controllo.

**N) Altri contenuti**

In tale sottosezione di Livello 2 sono previste le seguenti ulteriori sottosezioni:

**1. Prevenzione della Corruzione**

In tale sottosezione, sono pubblicati i seguenti documenti/informazioni:

**a) Estratto della delibera di nomina del RPCT**

**b) Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza:** in tale sottosezione sono pubblicati il PPCT nonché i relativi allegati, specificamente: i) Allegato 1 – Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione; ii) Allegato 2 – Obblighi di trasparenza 2020; iii) Allegato 3 - Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

L'aggiornamento dei dati deve essere effettuato dal Dirigente responsabile della pubblicazione dei dati annualmente.

La durata della pubblicazione è di cinque anni.

Il Responsabile della pubblicazione del PPCT è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

**c) Relazione Annuale del responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza:** in tale sottosezione è pubblicata la Relazione annuale del RPCT e l'aggiornamento di tale sottosezione è annuale e deve essere effettuato dal responsabile della trasmissione della relazione annuale ai fini della pubblicazione. Il Dirigente responsabile della trasmissione ai fini della pubblicazione è il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

**d) Atti di accertamento delle violazioni:** in tale sottosezione sono pubblicati gli atti di accertamento della violazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013. L'aggiornamento è tempestivo e deve essere eseguito dal responsabile della trasmissione della procedura ai fini della pubblicazione.

Il Responsabile della pubblicazione è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

**e) Procedura whistleblowing:** in tale sottosezione è pubblicata la procedura per le segnalazioni di irregolarità (cd. whistleblowing) nonché le modalità con cui effettuare una segnalazione.

## **2. Accesso civico**

In tale sottosezione sono previste le seguenti ulteriori sottosezioni:

### ➤ **Accesso Civico semplice**

In tale sottosezione sono riportate le informazioni necessarie per presentare al RPCT la richiesta di accesso civico. Sono pubblicati, inoltre, le modalità di presentazione delle istanze di accesso e i moduli attraverso i quali possono essere inoltrate le richieste.

L'aggiornamento dei dati deve essere tempestivo ed effettuato a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

### ➤ **Accesso Civico Generalizzato**

In tale sottosezione sono riportate le seguenti informazioni:

- informazioni necessarie per presentare al Responsabile del procedimento la richiesta di accesso;
- informazioni necessarie per avanzare la richiesta di riesame dell'istanza di accesso.

Sono pubblicati, inoltre, le modalità di presentazione delle istanze di accesso e i moduli attraverso i quali possono essere inoltrate le richieste.

L'aggiornamento dei dati deve essere tempestivo ed è effettuato a cura del Responsabile della Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

#### ➤ **Registro degli accessi**

In tale sottosezione è pubblicato il registro degli accessi, con evidenza delle differenti tipologie di istanze di accesso pervenute al Poligrafico (documentale ex. L. 241/90, civico e generalizzato ex D.Lgs. 33/2013).

L'aggiornamento dei dati deve essere semestrale ed è effettuato a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

#### ➤ **Regolamento accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato.**

### **3. Dati ulteriori**

In tale sottosezione, sono pubblicati i seguenti documenti/informazioni:

- a) **Patto di Integrità**
- b) **Protocollo di azione di vigilanza collaborativa IPZS-ANAC:** l'aggiornamento è annuale e deve essere effettuato dal responsabile della trasmissione della relazione annuale ai fini della pubblicazione.

L'aggiornamento è tempestivo e il Dirigente responsabile della pubblicazione è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

#### **Pubblicazione sul sito istituzionale del Poligrafico**

In ordine al *work-flow* di pubblicazione dei dati di ciascuna Direzione/Funzione è stato previsto che ciascun Referente per la Trasparenza provveda ad inserire il dato/documento direttamente sul portale Trasparenza accedendo con proprie credenziali. In seguito all'inserimento del dato nei termini sopra indicati, il Responsabile della pubblicazione, così come identificato nell'Allegato 2 al PPCT, riceve un alert via mail procedendo ad autorizzare o meno la pubblicazione del dato/informazione di propria pertinenza.

### **17.2. La rete dei referenti**

In considerazione della distribuzione delle competenze aziendali, all'interno di ogni Struttura i Dirigenti responsabili di cui al precedente paragrafo 15.2 hanno indicato al Responsabile della

Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, nel mese di dicembre 2019, i nominativi dei Referenti per la trasparenza per le materie di rispettiva competenza.

I Referenti hanno il compito di coordinare l'attività di raccolta, invio e monitoraggio delle informazioni da pubblicare sul sito istituzionale, propria dei Dirigenti della Struttura di competenza individuati sulla base del precedente paragrafo 15.2. Devono, inoltre, fornire al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza ogni informazione utile per l'esercizio dei compiti d'impulso, controllo e coordinamento allo stesso attribuiti dalla normativa in vigore.

### **17.3. Misure di monitoraggio e vigilanza**

Alla corretta attuazione del PPCT concorrono il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza e tutte le Direzioni/Funzioni aziendali e i relativi Dirigenti responsabili, nonché i referenti nominati.

Il RPCT ha il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, riferendo al Consiglio di Amministrazione mediante report semestrali.

Per tali report il RPCT si avvale della collaborazione dei Dirigenti responsabili che devono fornire, secondo la periodicità indicata nel presente Piano, tutte le informazioni necessarie a verificare l'effettività e la qualità dei dati pubblicati.

Le iniziative che il Poligrafico intende intraprendere per il triennio 2019-2021 attengono principalmente a:

- attività di verifica sul sito del Poligrafico al fine di accertare che i dati pubblicati nella sezione Società Trasparente non siano pubblicati in altre sezioni del sito istituzionale del Poligrafico;
- attivazione, laddove possibile, delle procedure più idonee anche di carattere tecnico affinché l'aggiornamento dei dati in una sezione ne comporti l'automatico aggiornamento anche nelle altre sezioni. Tali interventi hanno la finalità di garantire la correttezza ed omogeneità dei dati. Quanto sopra consentirà che i dati pubblicati siano sempre corretti e omogenei in linea anche con le disposizioni in merito dell'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali;
- attestazioni in qualità di soggetto che svolge le funzioni di OIV delle categorie di dati rientranti in tale ambito di operatività;
- verifiche di *compliance* integrata previste nel piano di audit approvato annualmente dal Consiglio di Amministrazione del Poligrafico.

Dette attività saranno svolte sulla base di appositi programmi di verifica nei quali sono definiti i seguenti aspetti:

- descrizione delle modalità di svolgimento, con indicazione delle evidenze attestanti la correttezza e completezza dei dati pubblicati, anche in considerazione delle procedure aziendali vigenti e/o di sistemi informativi eventualmente adottati;

- tempistiche di realizzazione nell'anno di riferimento;
- figure coinvolte, a supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, rappresentate dal Gruppo di lavoro e dai referenti nominati dai Dirigenti responsabili.

In caso di accertamento di violazione degli obblighi di pubblicazione, il RPCT deve darne segnalazione al Consiglio di Amministrazione, all'ANAC e nei casi più gravi, alla Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali per l'eventuale adozione di provvedimenti disciplinari.

#### **17.4. Misure per assicurare l'efficacia dell'accesso civico**

In attuazione di quanto previsto dall'art. 5-bis, co. 6 del D.Lgs. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. 97/2016, l'ANAC ha posto in consultazione lo Schema di "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" fino al 28 novembre 2016, allo scopo di consentire il più ampio coinvolgimento degli *stakeholder* ed acquisire, da parte di tutti i soggetti interessati, ogni osservazione ed elemento utile per l'elaborazione del documento definitivo.

L'Autorità, con la determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, ha adottato le suddette Linee Guida aventi ad oggetto le indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge all'accesso, da parte di chiunque, a dati, documenti ed informazioni detenuti dalle amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (cd. accesso civico generalizzato).

Successivamente il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha emanato la Circolare n. 2/2017 finalizzata a fornire alle amministrazioni, in risposta alle necessità emerse nella pratica applicativa, ulteriori chiarimenti operativi, riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna.

Al fine di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti, con l'obiettivo di promuovere una sempre più efficace applicazione della disciplina "FOIA" e di favorire l'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la presentazione e gestione delle istanze di accesso, con l'obiettivo di semplificare le modalità di accesso dei cittadini e il lavoro di gestione delle richieste da parte delle amministrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato, insieme all'ANAC e al Garante per la protezione dei dati personali, un percorso di riflessione congiunto per individuare soluzioni tecniche e interpretative adeguate, adottando la Circolare n.1/2019. Le raccomandazioni operative, integrative di quelle contenute nella Circolare FOIA n. 2/2017, hanno riguardato i seguenti profili: a) criteri applicativi di carattere generale; b) regime dei costi; c) notifica ai controinteressati; d) partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame<sup>69</sup>; e) termine per proporre l'istanza di riesame; f) strumenti tecnologici di supporto.

<sup>69</sup> In particolare, in relazione a tale aspetto, nella Circolare n. 1/2019 è stato rilevato espressamente quanto segue: "Il decreto trasparenza non individua un termine entro il quale proporre la domanda di riesame. In particolare, l'assenza di un termine per l'attivazione del procedimento di

L'istituto dell'accesso civico generalizzato, che riprende i modelli del FOIA (*Freedom of information Act*) di origine anglosassone, rappresenta quindi una delle principali novità introdotte dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 che, come rilevato in precedenza, ha apportato numerose modifiche alla normativa sulla trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013. La nuova tipologia di accesso, delineata nell'art. 5, co. 2 e ss. del D.Lgs. 33/2013, si aggiunge all'accesso civico già disciplinato dal medesimo decreto e all'accesso agli atti ex. L. 241/1990 ed è volto a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato art. 1, co. 1 del decreto definisce anche, con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

Al fine di dare concreta e puntuale applicazione a tale disciplina il Poligrafico ha predisposto un regolamento interno (così come richiesto dalle Linee Guida ANAC in materia e dalla citata Circolare n. 2/2017).

## 18. Codice Etico

Il Codice Etico raccoglie i principi e le regole comportamentali cui il Poligrafico si attiene nell'esercizio della propria attività imprenditoriale e definisce la disciplina generale cui sono soggetti tutti coloro i quali operano nel contesto aziendale.

Nell'elaborazione del medesimo, stante le attività di carattere pubblicistico che il Poligrafico si trova a svolgere, si è ritenuto opportuno recepire taluni principi espressi dal nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62), previsto dall'art. 54 del D.Lgs. 165/2001, così come modificato dalla Legge 190/2012, nonché dal Codice Etico e di Comportamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Codice è stato rivisto anche per recepire le integrazioni suggerite dalle Linee Guida (Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015) e dal Piano Nazionale Anticorruzione (Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) emessi dall'ANAC, nonché dalla Direttiva MEF del 25 agosto 2015, in relazione agli adattamenti della L. 190/2012 e dei D.Lgs. 33 e 39 del 2013, in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni.

---

riesame è suscettibile di determinare un sostanziale aggiramento del termine di decadenza (30 giorni) previsto per impugnare la decisione dell'amministrazione davanti al giudice o al difensore civico. Una domanda di riesame avanzata a distanza di mesi o anni dalla decisione di prima istanza, infatti, consentirebbe, tramite l'impugnazione del provvedimento del RPCT, di attivare il rimedio giurisdizionale (o il rimedio amministrativo, rappresentato dal ricorso al difensore civico) in un tempo anche molto lontano dalla prima decisione. La finalità del termine di decadenza – permettere, per ragioni di certezza giuridica, il consolidarsi degli effetti dell'atto non tempestivamente impugnato – sarebbe, così, vanificata. Per prevenire questo esito, appare ragionevole ritenere che il procedimento di riesame debba essere attivato entro il termine di 30 giorni dalla decisione di prima istanza, corrispondente al termine di decadenza previsto per la proposizione dei summenzionati rimedi (ricorso al giudice e al difensore civico). Tale termine, pur non espressamente previsto dall'art. 5, c. 7, del decreto trasparenza, è disciplinato in via generale dalla disciplina generale dei ricorsi amministrativi, al quale l'istituto del riesame è riconducibile”.



In data 22.05.2019 il Poligrafico ha adottato un Codice Etico di gruppo, anche in conseguenza della recente costituzione della nuova società Valoridicarta. Il Codice è stato pertanto rivisto anche al fine di:

- rafforzare i contenuti in Premessa;
- aggiornare le regole di comportamento per prevenire i reati di recente introduzione (caporalato, traffico di influenze illecite, ecc.);
- aggiungere un articolo specifico dedicato alla tutela dei soggetti che effettuano segnalazioni.

Il Codice recepisce, inoltre, le necessarie integrazioni conseguenti alle modifiche del Legislatore, successive alla sua ultima approvazione del 22/05/2019 ad opera del Consiglio di Amministrazione, apportate al catalogo delle fattispecie di reato<sup>70</sup> che costituiscono il presupposto della responsabilità amministrativa degli Enti.

Sono stati, infine, integrati i principi etici e i comportamenti a seguito dell'aggiornamento delle aree e/o processi aziendali definiti "sensibili" e/o a rischio ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e della L. 190/2012, come riscontrato dalle interviste alle figure presenti ai vari livelli organizzativi del Poligrafico.

<sup>70</sup> In particolare sono state considerate le seguenti disposizioni:

- D. Lgs. n. 125 del 21 giugno 2016, il quale ha modificato i reati di cui agli artt. 453 (Falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate) e 461 (Fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata) del Codice Penale, richiamati dall'art. 25-bis del D. Lgs. 231/2001 (Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento). Particolare rilievo assume, in considerazione della realtà del Poligrafico, il co. 4 dell'art. 453 c.p. .
  - Legge n. 199 del 29 ottobre 2016, che ha modificato l'articolo 25-quinquies (Delitti contro la personalità individuale) del D. Lgs. 231/2001, inserendo il riferimento all'art. 603-bis c.p. (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, c.d. caporalato).
  - Legge n. 236 del 11 dicembre 2016, che ha introdotto il nuovo articolo 601-bis c.p. (Traffico di organi prelevati da persona vivente). Tale articolo è richiamato dall'art. 416, sesto comma, c.p., norma quest'ultima che, concorrendo ai reati presupposto dell'art. 24-ter (Delitti di criminalità organizzata) del D. Lgs. 231/2001, estende, in tale ambito, la nuova fattispecie di reato. Tale reato non è applicabile alla realtà del Poligrafico.
  - Decreto Legislativo 15 marzo 2017 n. 38, che ha previsto la modifica testuale dell'art. 2635 del codice civile (Corruzione tra privati). Inoltre, ha introdotto l'art. 2635-bis del codice civile, che punisce l'istigazione alla corruzione tra privati, nonché l'art. 2635-ter del codice civile che andrà a disciplinare le pene accessorie.
  - Legge 161/2017 ("riforma del codice antimafia") pubblicata il 4 novembre 2017 sulla Gazzetta Ufficiale, che modifica l'articolo 25-duodecies del D. Lgs. 231/2001. Tale reato non è applicabile alla realtà del Poligrafico.
  - Legge 167/2017, che inserisce all'interno del D. Lgs. 231/2001 il nuovo articolo 25-terdecies (Razzismo e xenofobia). Tale reato non è applicabile alla realtà del Poligrafico.
  - Legge 30 novembre 2017, n. 179 in materia di whistleblowing.
  - D. Lgs. 21/2018, il cui art. 7 ha abrogato l'art. 260 del D.Lgs. 152/2006 e ha previsto l'inserimento nel codice penale dell'art. 452 quaterdecies; inoltre, ha abrogato l'articolo 3 della Legge 654/1975 (richiamato nell'articolo 25-terdecies del D. Lgs. 231/2001 - "Razzismo e xenofobia") ora disciplinato dall'art. 604-bis c.p. ("Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa").
- Il D. Lgs. 231/2001 non ha autonomamente recepito tale modifiche; tuttavia, in considerazione di quanto disposto dall'art. 8 del D. Lgs. 21/2018, si ritiene che le nuove fattispecie di cui agli artt. 452 quaterdecies c.p. e 604-bis c.p. rientrino rispettivamente tra le fattispecie previste dall'art. 25 undecies e dall' art. 25-terdecies del D. Lgs. 231/2001.
- D. Lgs 107/2018, che ha modificato i reati di Abuso di Informazioni Privilegiate e Manipolazione del Mercato. Tale reato non è applicabile alla realtà del Poligrafico.
  - D. Lgs 135/2018 (c.d. Decreto Semplificazioni), che ha abrogato, dal 1° gennaio 2019, il sistema Sistri; per tale ragione, pur in assenza di un'abrogazione esplicita dell'art. 260 bis del D. Lgs. 152/2006, si ritiene non più applicabile.
  - L. 3/2019, entrata in vigore il 31 gennaio u.s., che ha previsto (i) l'introduzione di un nuovo reato presupposto della responsabilità amministrativa degli enti ex D. Lgs. 231/2001, ossia il "traffico di influenze illecite" (art. 346 bis c.p.), (ii) le modifiche a taluni reati presupposto del D. Lgs. 231/2001 in termini di pene e procedibilità, nonché (iii) l'inasprimento delle sanzioni interdittive previste dal D. Lgs. 231/2001 per i reati contro la Pubblica Amministrazione (incluso il nuovo reato presupposto denominato "traffico di influenze illecite").

## 19. Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione (Dirigenti e Dipendenti) è considerata talmente rilevante tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, tanto da costituire oggetto di uno specifico allegato nel PNA 2019 (cfr. allegato 2). L’Autorità ha ribadito che, le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione, sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva, attinenti al rapporto di lavoro, e a vincoli di natura oggettiva, connessi all’assetto organizzativo dell’amministrazione/società. Ciò implica una più elevata frequenza del *turnover* di quelle figure preposte alla gestione dei processi più esposti al rischio corruzione.

La rotazione rappresenta, tuttavia, una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione, considerandola in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare, occorre considerare che tale misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell’amministrazione, senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.

A tal fine la normativa prevede che i soggetti destinatari:

- adottino criteri per la rotazione del personale;
- forniscano conoscenza dell’obbligo di astensione in caso di conflitti di interesse;
- adottino criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l’autorizzazione allo svolgimento di incarichi;
- verifichino la sussistenza di condizioni ostative in capo a soggetti ai quali si intendono conferire incarichi.

Uno dei principali fattori di rischio di corruzione è costituito dalla circostanza che uno stesso soggetto possa sfruttare un potere o una conoscenza nella gestione di processi caratterizzati da discrezionalità e da relazioni intrattenute con gli utenti per ottenere vantaggi illeciti. Al fine di ridurre tale rischio e avendo come riferimento la L. n. 190/2012 che attribuisce particolare efficacia preventiva alla rotazione, è auspicabile che questa misura sia attuata anche all’interno delle società, compatibilmente con le esigenze organizzative d’impresa. Essa implica una più elevata frequenza del *turnover* di quelle figure preposte alla gestione di processi più esposti al rischio di corruzione.

La rotazione non deve comunque tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico.

Altra misura efficace, in combinazione o alternativa alla rotazione, potrebbe essere quella della distinzione delle competenze (cd. “segregazione delle funzioni”) che attribuisce a soggetti diversi i compiti di:

- a) svolgere istruttorie e accertamenti;
- b) adottare decisioni;
- c) attuare le decisioni prese;

d) effettuare verifiche.

La rotazione dei Dirigenti e dipendenti in Enti di diritto privato presenta, infatti, rilevanti profili di delicatezza e complessità, dal momento che essa potrebbe collidere con esigenze altrettanto rilevanti, come quelle sottese al consolidamento del *know how* e alla continuità dell'azione aziendale, che implicano la valorizzazione della professionalità acquisita dai dipendenti, specialmente negli ambiti di attività a più elevata connotazione specialistica.

Inoltre, possono determinare criticità, in caso di rotazione, anche la dimensione degli uffici e la quantità dei dipendenti operanti. La rotazione è oggettivamente più semplice laddove le risorse siano maggiori.

Si evidenzia, tuttavia, che l'attuale sistema di controllo interno del Poligrafico è il risultato di successive integrazioni e aggiornamenti, finalizzati a implementare un modello di *governance* sempre più evoluto e in linea con i modelli di riferimento e le *best practices* esistenti in ambito nazionale. A tal fine dal 2011 la Società adotta un sistema coordinato e integrato di controllo interno a presidio dei rischi di mancata conformità alle disposizioni normative.

In particolare, come già descritto ai precedenti paragrafi, il Poligrafico ha adottato, sin dal 2004, un proprio "Modello di Organizzazione, gestione e controllo" in attuazione del D.Lgs. 231/2001, affidando a un organismo della società - dotato di autonomi poteri d'iniziativa e controllo - il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello e di curarne l'aggiornamento.

Il Modello configura un sistema strutturato e organico di procedure e attività di controllo, *ex ante* ed *ex post*, volto a prevenire e a ridurre il rischio di commissione dei reati contemplati dal Decreto 231/2001.

Tra i principi cardine cui lo stesso si ispira, al fine di predisporre un adeguato sistema di controllo interno, si elencano in particolare:

- la verificabilità e documentabilità di ogni operazione rilevante ai fini del Decreto 231/2001;
- il rispetto del principio della separazione delle funzioni in base al quale nessuno può gestire in autonomia un intero processo;
- la definizione di poteri autorizzativi coerenti con le responsabilità assegnate;
- la comunicazione all'OdV/RPCT delle informazioni rilevanti.

Tali principi sono stati recepiti all'interno delle procedure aziendali, garantendo l'adeguatezza del sistema di controllo interno e l'idoneità del Modello volti a prevenire i reati richiamati dal D.Lgs. 231/2001, tra i quali sono previsti anche quelli concernenti la corruzione, di cui agli artt. 318, 319, 319-ter c.p., nonché i delitti di concussione e di induzione indebita di cui agli artt. 317, 319-quater c.p.. Nelle more della pianificazione ed avvio dei meccanismi di rotazione del personale, la Società continuerà a fare perno sui citati principi di controllo, il cui rispetto è costantemente monitorato tramite l'attività di vigilanza sull'efficacia del Modello da parte dell'Organismo di Vigilanza, e del RPCT sul funzionamento e sull'osservanza del presente Piano.

Da ultimo, inoltre, il RPCT ha svolto un'analisi che, senza avere pretesa di esaustività, è finalizzata a riscontrare l'attuazione della misura della rotazione ordinaria dal 2015 per i principali livelli dirigenziali del Poligrafico, in conformità con le indicazioni fornite da ANAC (da ultimo nell'allegato n. 2 al PNA 2019). In tale analisi sono stati considerati anche i casi di cessazione del rapporto di lavoro e di nuove nomine, con conseguente cambio di responsabilità della Direzione/Funzione, oltre alle ipotesi di passaggio interno, in conseguenza di mutamenti organizzativi e/o progressioni di carriera, con valorizzazione di competenze professionali specifiche.

Nel periodo oggetto di analisi (2015-2019) si registrano n. 20 casi di conclusione del rapporto di lavoro con il Poligrafico (di cui n. 17 uscite e n. 3 rotazioni con successiva uscita). In riferimento al totale dei n. 20 casi sopra menzionati si evidenzia quanto segue:

- in n. 4 casi si è proceduto con la nomina di un nuovo responsabile di Direzione, selezionato a seguito di procedura di selezione esterna;
- in n. 6 casi con la nomina di un nuovo responsabile di Direzione scelto internamente (progressione orizzontale e/o verticale)<sup>71</sup>.
- n. 2 casi si configurano come cambi di responsabilità della Direzione per mutamenti organizzativi (per accorpamento di più Direzioni/Funzioni).
- in n. 8 casi, per esigenze organizzative, si è proceduto alla rivisitazione di alcune Unità Organizzative con conseguente cambio di titolarità.

Dall'analisi sono stati riscontrati, inoltre, n. 15 casi di rotazione ordinaria.

Sono stati rilevati, infine, n. 19 casi di cambio di responsabilità di Direzione/Funzione, di cui:

- n. 7 nomine esterne di dirigenti non appartenenti alla compagine societaria (n. 4 successive alla cessazione del rapporto di lavoro dei precedenti Responsabili e n. 3 in seguito specifiche esigenze organizzative);
- n. 12 nomine interne derivanti da progressioni verticali o da mutamenti organizzativi.

Di seguito una tabella che sintetizza quanto sopra evidenziato.

**Tabella 10 – Analisi rotazione ordinaria nel periodo 2015 - 2019**

Casistica	2015		2016		2017		2018		2019		Casistiche 2015-2019	Incidenza (%) su casistiche 2015-19
	Numerosità	% su N° dirigenti 2014 (n. 28)	Numerosità	% su N° dirigenti 2015 (n. 23)	Numerosità	% su N° dirigenti 2016 (n. 24)	Numerosità	% su N° dirigenti 2017 (n. 27)	Numerosità	% su N° dirigenti 2018 (n. 28)		
Rotazione ordinaria	2	7%	3	13%	4	17%	3	11%	3	11%	15	29%
Nomina esterna	0	n.c.	5	22%	0	n.c.	0	n.c.	0	n.c.	5	10%
Nomina interna	1	4%	3	13%	4	17%	2	7%	2	7%	12	23%
Uscita (cessazione rapporto di lavoro)	12	43%	2	9%	2	8%	2	7%	2	7%	20	38%
<b>Totale complessivo</b>	<b>15</b>	<b>54%</b>	<b>13</b>	<b>57%</b>	<b>10</b>	<b>42%</b>	<b>7</b>	<b>26%</b>	<b>7</b>	<b>25%</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

<sup>71</sup> Si precisa che: in un caso la Direzione originaria (Direzione Pianificazione Strategia e Controllo di Gestione), soggetta a successivo cambio di titolarità, è stata suddivisa accorpandone una parte ad una preesistente Direzione aziendale e per la parte restante è stata costituita una Funzione ex novo; in un caso una Direzione aziendale (Sviluppo Business & Solutions) è stata ampliata attraverso l'integrazione in essa anche di n. 2 ulteriori Direzioni esistenti (Relazioni Istituzionali, Immagine e Comunicazione; Relazioni con la Clientela e Vendite).

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria, previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) D.Lgs. 165/2001, si configura invece come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. In particolare, la disposizione citata prevede la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza, l'ANAC ha riscontrato talune criticità nell'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria ascrivibili, principalmente, a lacune nel testo normativo in relazione sia al momento del procedimento penale in cui l'amministrazione/società deve valutare se applicare la misura, sia all'identificazione dei reati presupposto che vengono in rilievo ai fini dell'adozione della misura stessa. Con Delibera n. 215 del 26 marzo 2019, sono state pertanto adottate "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001".

Nelle Linee Guida da ultimo citate l'Autorità ritiene, rivedendo la posizione precedentemente assunta (PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA), che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione. Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria. L'adozione del provvedimento di cui sopra è facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la P.A..

In ordine al momento del procedimento penale rilevante ai fini dell'applicazione dell'istituto, l'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del D.Lgs. 165 del 2001 richiama la fase di "avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva", senza ulteriori specificazioni. In relazione a tale aspetto, l'Autorità, rivedendo ancora una volta le indicazioni precedentemente fornite, da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA, perviene alla conclusione che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui alla citata disposizione normativa, non possa che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.", in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

Tanto premesso, come chiarito anche nelle citate Linee Guida rispetto all'ambito soggettivo di applicazione della rotazione straordinaria, l'ANAC perviene alla conclusione che tale misura debba essere adottato obbligatoriamente nelle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165) e solo facoltativamente per enti di diritto privato in controllo pubblico e enti pubblici economici.

## 20. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

Nell'ambito del PNA 2019 l'ANAC ha posto particolare attenzione alle problematiche inerenti ai conflitti di interesse, sia con riferimento alle misure per evitare il verificarsi di tali situazioni, sia con riguardo a soluzioni particolari, come quelle organizzative finalizzate a neutralizzare la condizione di dipendenti con poteri di adozione di atti a rilevanza esterna. La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza, infatti, anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. *“La situazione di conflitto di interesse si configura laddove la cura dell’interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l’amministrazione (società), a prescindere cge ad essa segua o meno una condotta impropria”*<sup>72</sup>. In primo luogo, è stato precisato che le disposizioni sul conflitto d’interessi fanno riferimento ad una accezione ampia attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente possa compromettere, anche in astratto, l’imparzialità richiesta al dipendente nell’esercizio del potere decisionale.

In linea generale è possibile distinguere due macro-categorie di conflitti di interesse: 1) la categoria del c.d. «conflitto formale o normato», che ricomprende i casi che trovano espressamente un riferimento in una norma di legge e in cui il legislatore ha previsto una potenziale situazione di interferenza tale da influenzare l’esercizio indipendente, imparziale ed obiettivo della funzione rivestita; 2) la categoria del c.d. «conflitto materiale/strutturale o non normato», in cui rientrano ipotesi che, invece, non trovano espressamente riferimento in una norma di legge, ma che l’Autorità ritiene pregiudichino l’esercizio indipendente, imparziale ed obiettivo della funzione<sup>73</sup>.

L’art. 1, comma 41, della L. n. 190/2012 ha introdotto l’art. 6-bis nella legge n. 241/1990, rubricato “Conflitto di interessi”. La disposizione stabilisce che *“il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*.

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il Responsabile del procedimento, il titolare dell’ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La finalità di prevenzione perseguita dalla norma in discorso si realizza mediante l’astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell’interesse, che

<sup>72</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 667 del 5 marzo 2019 sullo schema di linee guida ANAC aventi ad oggetto “individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici”, in attuazione dell’art. 213, co. 2, del D.Lgs. 50/2016.

<sup>73</sup> Cfr. Lalli A., Moreschini A., Ricci M. (2019), “L’ANAC e la disciplina dei conflitti di interesse”, Working Paper n. 3, Edizioni Scientifiche italiane, p.35.

potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito. Tale disposizione, contenuta all'art. 6-bis "conflitto di interessi" della L. 241/1990, sottolinea l'ANAC nel PNA 2019, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.

La disposizione citata va letta in maniera coordinata con quella di cui all'art. 6 co. 2 del D.P.R. 62/2013 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici), a mente della quale: *"Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. 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"*.

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa reca anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino "gravi ragioni di convenienza".

La segnalazione del conflitto viene indirizzata al Dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il Dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente.

Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso viene affidato dal Dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il Dirigente avoca a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il Dirigente, a valutare le iniziative da assumere è il RPCT.

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

In tal senso il Poligrafico ha previsto nel Codice Etico specifici principi comportamentali in materia, a cui si rinvia (cfr. art. 26).

In materia di conflitto di interesse e di incompatibilità di incarichi/attività esterni – ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e nel rispetto dei principi enunciati dal Codice Etico aziendale – si evidenzia che il Poligrafico ha emanato il "Regolamento incarichi/attività esterni", per disciplinare il rilascio dell'autorizzazione al conferimento degli incarichi/attività, svolti/e dai dipendenti al di fuori dell'orario di lavoro e non compresi nei compiti e doveri di ufficio. Tale Regolamento, emesso in data 15 maggio 2017 e revisionato da ultimo anche nel 2019, mira a definire una disciplina idonea

ed efficace nell'ambito della politica di contrasto alla corruzione e all'illegalità ed ha l'obiettivo di assicurare che l'Azienda venga a conoscenza di incarichi/attività svolti esternamente dal proprio personale, al fine di verificare l'insussistenza di situazioni di incompatibilità e/o di conflitto di interesse. La disciplina del Regolamento si applica trasversalmente a tutto il personale dipendente, a tempo indeterminato e determinato, e la sua violazione può essere causa di responsabilità disciplinare, civile, penale e amministrativa.

L'articolo 42 del D.Lgs. 50/2016 ha introdotto, poi, una disciplina particolare per le ipotesi di conflitto di interesse nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, richiedendo alle stazioni appaltanti la previsione di misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

La *ratio* della citata disposizione del Codice dei Contratti Pubblici va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interesse in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della Pubblica Amministrazione.

L'ANAC, nel PNA 2019, ha sottolineato che "si tratta di una novità assoluta, la cui *ratio* va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione".

Funzione della norma è quella di *"evitare che l'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee all'appalto, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi"*.

Il secondo comma del citato art. 42 del Codice dei Contratti Pubblici<sup>74</sup>, invece, introduce una definizione di conflitto d'interesse in tale specifico ambito che si concreta in "una evidente interferenza tra la sfera istituzionale e quella personale, ipotesi che ricorre laddove le decisioni che richiedano imparzialità di giudizio siano adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico". L'interesse personale dell'agente, che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. La disposizione citata va coordinata con l'articolo 80, comma 5, lett. d) del codice dei contratti pubblici secondo cui *"l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interesse ex art. 42 co. 2 non diversamente risolvibile"*. L'esclusione dalla gara, precisa l'ANAC, *"è trattata come extrema ratio, adottabile nel caso in cui il conflitto di*

<sup>74</sup> L'articolo 42 del codice dei contratti pubblici fornisce una definizione di conflitto di interesse riferita al «personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi». Si tratta dei dipendenti in senso stretto, ossia dei lavoratori subordinati dei soggetti giuridici ivi richiamati e di tutti coloro che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l'ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l'attività esterna. Ci si riferisce, ad esempio, ai membri degli organi di amministrazione e controllo della stazione appaltante che non sia un'amministrazione aggiudicatrice, agli organi di governo delle amministrazioni aggiudicatrici e agli organi di vigilanza esterni.



*interessi non possa essere fronteggiato in altro modo in altro modo oppure la partecipazione di un soggetto che versi in una situazione di conflitto di interessi abbia già messo in pericolo la regolarità della procedura di gara”.*

In linea generale, il rimedio previsto per il caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi consiste nell’obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e nell’obbligo di astensione dal partecipare alla procedura, pena la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale.

Sulla base di tali previsioni l'ANAC, con delibera n. 494 del 5 giugno 2019, ha adottato Linee Guida recanti “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici” allo scopo di agevolare le stazioni appaltanti nella standardizzazione di misure adeguate e favorire la diffusione di buone pratiche.

Le Linee guida, che hanno natura non vincolante per i destinatari, sono state predisposte con l’obiettivo di agevolare le stazioni appaltanti nell’attività di individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi nelle procedure di gara favorendo la standardizzazione dei comportamenti e la diffusione delle buone pratiche, avendo a mente l’esigenza di evitare oneri eccessivi per le amministrazioni e i soggetti chiamati a operare nelle procedure di affidamento di contratti pubblici e di garantire imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa

E’ bene precisare che le Linee Guida affrontano delle situazioni di conflitto d’interesse che permangono una volta escluse le ipotesi di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico.

Tuttavia, al di là degli obblighi di legge e delle conseguenti sanzioni in caso di violazione, ad avviso dell’ANAC al fine di prevenire possibili eventi rischiosi, è auspicabile che le stazioni appaltanti individuino preventivamente possibili situazioni di rischio che possano far emergere, nelle varie fasi della procedura, conflitti di interesse non dichiarati o non comunicati. Detta esigenza è tanto più urgente quanto maggiore è la discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nella scelta del contraente. In particolare, con riferimento a ciascuna fase della procedura di gara (programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione del contratto), l’ANAC ha fornito indicazioni esemplificative in merito all’individuazione di opportune misure di contrasto al rischio conflitto di interessi. In proposito il Poligrafico, nell’allegato 1 al PPCT, in relazione ai processi inerenti l’area dell’Affidamento di Lavori, Servizi e Forniture, si è attenuta alle indicazioni fornite dall’ANAC mediante l’individuazione di misure ed indicatori a presidio del rischio di conflitto di interessi in discorso.

Inoltre nelle citate Linee Guida è stato suggerito l’inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi

rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

## 21. Inconferibilità ed Incompatibilità ex D.Lgs. 39/2013

### 21.1. Inconferibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali

Il D.Lgs. n. 39/2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli Enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in ottica di prevenzione. Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

Destinatari delle norme sono le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, gli Enti pubblici economici e gli Enti di diritto privato in controllo pubblico.

All'interno della società è previsto un sistema di verifica della sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari degli incarichi di amministratore, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), sopra illustrato, e nei confronti di coloro che rivestono incarichi dirigenziali.

**Per gli amministratori**, le cause ostative in questione sono specificate dalle seguenti disposizioni del D.Lgs. 39/2013:

- art. 3, co. 1, lett. d), relativamente alle inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;
- art. 6, sulle "inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale";

- art. 7, sulla “inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale”.

**Per i dirigenti**, si applica l’art. 3, comma 1, lett. c), relativo alle cause di inconferibilità a seguito di condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell’art. 17 del D.Lgs. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono previste specifiche sanzioni individuate dall’art. 18.

La situazione di inconferibilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all’amministrazione e si rendessero palesi nel corso del rapporto, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza è tenuto ad effettuare la contestazione all’interessato, il quale previo contraddittorio, deve essere rimosso dall’incarico.

## **21.2. Incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali**

Per “incompatibilità” si intende “l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico” (art. 1, D.Lgs. n. 39/2013).

Destinatari delle norme sono le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Le situazioni di incompatibilità **per gli amministratori** sono quelle indicate, in particolare, dalle seguenti disposizioni del D.Lgs. 39/2013:

- art. 9, riguardante le “incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali” e, in particolare, il co. 2;
- art. 11, relativo a “incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali, ed in particolare i co. 2 e 3;
- art. 13, recante “incompatibilità tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali”.

Per **gli incarichi dirigenziali** si applica l’art. 12 dello stesso decreto relativo alle “incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali”.

A queste ipotesi di incompatibilità si aggiunge quella prevista dall'art. 11, co. 8, del D.Lgs. 175/2016, ai sensi del quale «Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 6, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza. Dall'applicazione del presente comma non possono derivare aumenti della spesa complessiva per i compensi degli amministratori». Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del D.Lgs. 39/2013.

A differenza che nel caso di inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

In proposito è bene ricordare che in sede di PNA 2019, viene presa in considerazione come ipotesi di conflitto di interessi anche quella in cui “il conferimento di una carica in una società in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni di cui al D.Lgs. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata ad una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite”. In tali casi, “il conferimento dell'incarico deve essere apprezzato sotto il profilo dell'opportunità, considerato che in materia di inconferibilità di incarichi la normativa va interpretata restrittivamente e, quindi, che l'esistenza di tale conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico”<sup>75</sup>.

In ogni caso l'Autorità raccomanda alle società di individuare all'interno del PPCT una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interesse reale o potenziale articolata in una serie di attività esemplificativamente elencate (acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP; monitoraggio della situazione attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica, della dichiarazione in questione ecc.).

### **21.3. Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico**

*In ottemperanza a quanto definito ex art. 15 del D.Lgs. 39/2013 “Il responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico ed ente di diritto privato in controllo pubblico, di seguito denominato «responsabile», cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico ed ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto.*

<sup>75</sup> Cfr. PNA 2019, pp. 47 e 51.

*Il responsabile segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni del presente decreto 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.*

*Il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace.”*

Come rilevato dall'ANAC nella Delibera n. 833 del 3 agosto 2016, *“La vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandata al responsabile della prevenzione della corruzione e alla Autorità nazionale anticorruzione. Può parlarsi, pertanto, di una vigilanza interna, che è quella affidata al RPC di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico, e di una vigilanza esterna, condotta, invece, dall'Autorità nazionale anticorruzione”*.

Con riferimento all'inconferibilità degli incarichi, ai fini del rispetto della richiamata normativa, la procedura aziendale che disciplina l'assunzione dei Dirigenti prevede che la struttura DPO - Amministrazione Dirigenti trasmetta al Responsabile Prevenzione Corruzione i documenti consegnati dal candidato ai fini della verifica preventiva di situazioni di inconferibilità e incompatibilità di cui al D.Lgs. 39/2013, nonché della verifica di eventuali incarichi o titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione o allo svolgimento di attività professionali di cui al D.Lgs. 33/2013.

La documentazione esaminata include, tra gli altri:

- dichiarazione d'insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013;
- dichiarazione assenza di incarichi o titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali;
- curriculum vitae.

Solo a seguito della verifica e del rilascio dell'attestazione con l'esito positivo della verifica effettuata da parte del RPCT, si può procedere con l'assunzione.

Le dichiarazioni e il *curriculum*, sono successivamente pubblicate sul sito internet nella sezione “Società Trasparente” così come previsto dall'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 a cura della Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

L'ANAC, nel PNA 2019, ha richiamato nuovamente le citate Linee Guida del 2016 per evidenziare che *“tale dichiarazione (sulla insussistenza delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità) non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Cost., i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per*

*quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art.20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconferibilità o di incompatibilità<sup>76</sup>.*

Con riferimento all'insussistenza di cause di incompatibilità, la Società ha adottato misure necessarie ad assicurare che i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

Le dichiarazioni devono essere rinnovate annualmente e pubblicate sul sito internet nella sezione "Società Trasparente" così come previsto dall'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 secondo le modalità precedentemente stabilite per le dichiarazioni relative alle cause di inconferibilità.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza svolge un'attività di vigilanza, eventualmente anche in collaborazione con le altre strutture della Società. Se si riscontra, nel corso del rapporto, una situazione di incompatibilità, il RPCT deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni. In caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 del D.Lgs. n. 39/2013).

## **22. Attività successive alla cessazione dal servizio (cd. *pantouflage*)**

La L. n. 190/2012 (art. 1, co. 42, lett. l) ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 (comma 16-ter) volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Tale norma persegue una duplice finalità: scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto; prevenire il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio.

La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione citata, che introduce un'ipotesi di "incompatibilità successiva" (cd. divieto di *pantouflage*), stabilisce che "i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa

---

<sup>76</sup> Cfr. PNA 2019, p. 55.

*o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”.*

L'ambito di applicazione della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. Anche nel PNA 2019, viene precisato poi che, secondo una linea interpretativa chiaramente emersa dalla disciplina sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi di cui all'art. 21 D.Lgs. 39/2013, il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali costituisce presupposto per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie. I dipendenti interessati sono coloro che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, poteri autoritativi o negoziali attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi ed il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente. Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

Per quanto riguarda gli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal D.Lgs. 39/2013, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 21 del medesimo decreto, sono certamente sottoposti al divieto di *pantouflage* gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali. Non sembra invece consentita una estensione del divieto ai dipendenti, attesa la formulazione letterale del citato art. 21 che fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal D.Lgs. 39/2013. Ad analoghe conclusioni si giunge per i dirigenti ordinari<sup>77</sup>.

L'ANAC ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la P.A. sia provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017). Tale

<sup>77</sup> Al riguardo, appare opportuno precisare che “nelle Linee Guida di cui alla Determinazione n. 1134/2017, con riferimento alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del D.Lgs. 33/2013, 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. Coerentemente a tale indicazione, i dirigenti sono esclusi dall'applicazione dell'art. 53, co.16-ter, del D.Lgs. 165/2001, a meno che, in base a statuto o a specifiche deleghe, siano stati loro attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali” (cfr. Delibera ANAC n. 1074 del 2018, pag. 30).

interpretazione ampia della norma consente dunque di includere nel novero dei soggetti ai quali si applica il divieto anche i professionisti che abbiano svolto attività di assistenza al responsabile unico o consulenza nella fase preparatoria della gara.

Ai fini, poi, di un corretto inquadramento dell'ambito di applicazione della disposizione in commento, come rilevato in precedenza, occorre leggere detta norma in combinato disposto con l'art. 21 del D.Lgs. 39/2013.

Sul punto, l'art. 21 del D.Lgs. 39/2013 estende tale disciplina agli enti di diritto privato in controllo pubblico, statuendo che *“ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del D.Lgs.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”*.

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, l'ANAC - nel documento posto in consultazione in vista dell'Aggiornamento 2018 al PNA - ha rilevato che *“al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento”*<sup>78</sup>.

In relazione al regime sanzionatorio, occorre tener presente che, per il caso di violazione del divieto, la norma prevede due tipologie diverse di sanzioni:

- sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;
- sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

In ogni caso la formulazione della norma, come rilevato dall'ANAC in una recente istruttoria<sup>79</sup>, ha evidenziato profili di criticità con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina.

In materia l'ANAC svolge sia una funzione consultiva che di vigilanza. Sotto il primo profilo, l'art. 1 co. 2 lett. e) L. 190/2012 prevede che la stessa possa esprimere *“pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 D.Lgs 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei*

<sup>78</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 al PNA. Documento in consultazione, pag. 22.

<sup>79</sup> Cfr. Delibera n. 207 del 21 febbraio 2018 relativa all'accertamento della violazione delle disposizioni di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, con riferimento alla posizione dell'ex Presidente dell'Autorità Portuale di omissis.



*dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter introdotto dal comma 42, lett. l) del presente articolo". Tale funzione, di carattere preventivo, si svolge su impulso di privati che segnalano casi di possibile violazione della normativa.*

L'attività di vigilanza è svolta nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013, tenuto conto del richiamo al divieto di *pantouflage* operato nel medesimo decreto (art. 21). L'art. 16 del D.Lgs. 39/2013, infatti, attribuisce espressamente all'ANAC peculiari competenze di vigilanza, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento a singole fattispecie di conferimento degli incarichi.

Natura e portata di tali poteri sono stati meglio declinati da talune recenti pronunce giurisprudenziali. In particolare, il Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, alla luce del complessivo sistema di vigilanza delineato agli artt. 15 e 16 del decreto, ha rilevato che *"il potere di accertamento dell'ANAC, ai sensi del citato art. 16, è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico, in corso o già concluso, che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimentoale, come tale impugnabile dinanzi al TAR. Tale potere si inserisce in quello di vigilanza di ANAC sul rispetto delle regole da parte delle amministrazioni ed enti compresi nell'ambito di applicazione del d.lgs. 39/2013, senza che ciò comporti una diretta ingerenza nell'attività delle amministrazioni/enti, non espressamente prevista dalla norma. Spetta invece al RPCT la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato dell'inconferibilità e incompatibilità dell'incarico, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 39/2013, con la conseguente adozione delle sanzioni previste all'art. 18, co. 1, del d.lgs. 39/2013"*.

Da ultimo, come ribadito dal comunicato del 30.10.2019 del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, il Consiglio di Stato, definitivamente pronunciandosi con sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019, ha stabilito la competenza dell'Autorità stessa, in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dall'art. 53, comma 16-ter, D.Lgs. 165/2001, espressamente statuendo che *"il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità individuano nell'Anac il soggetto che ha il compito di assicurare, all'esito dell'accertamento di una situazione di pantouflage, la nullità dei contratti sottoscritti dalle parti nonché l'adozione delle conseguenti misure sanzionatorie"*. L'ANAC pertanto, come esplicitato anche nel PNA 2019, si riserva di adeguare il Regolamento di vigilanza del 29 marzo 2017, all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato.

Tanto premesso, come rilevato già nella Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015, *"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. Le società assumono iniziative volte a garantire che: a) negli interpellati o comunque nelle varie forme di selezione del personale sia inserita espressamente la condizione ostativa menzionata sopra; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di*

*insussistenza della suddetta causa ostativa; c) sia svolta, secondo criteri autonomamente definiti, una specifica attività di vigilanza, eventualmente anche secondo modalità definite e su segnalazione di soggetti interni ed esterni”.*

Con riferimento alle Società/Enti di diritto privato in controllo pubblico, nel PNA 2019 l’Autorità precisa che sono sottoposti al divieto di *pantouflage* gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali. Tale divieto non si estende, invece, ai dirigenti ordinari, a meno che agli stessi non siano attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali in base allo statuto o a specifiche deleghe.

Il Poligrafico al riguardo adotta le misure di prevenzione di seguito riportate:

- in caso di assunzione di dirigenti ex dipendenti pubblici è richiesta una specifica dichiarazione da parte dell’interessato di non aver esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti del Poligrafico (all’interno della Dichiarazione d’insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013); solo a seguito della verifica e del rilascio dell’attestazione con l’esito positivo della verifica effettuata da parte del RPCT, si può procedere con l’assunzione;
- le dichiarazioni e il curriculum sono successivamente pubblicati sul sito internet nella Sezione “Società Trasparente”, così come previsto dall’art. 20 del D.Lgs. 39/2013 a cura della Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali.

### **23. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la Pubblica Amministrazione**

La legge 190 del 2012 ha previsto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo con le quali la tutela è stata anticipata al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

In particolare, il novellato articolo 35 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma prevede che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione):

- a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l’accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all’acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

- c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

La preclusione opera, dunque, in presenza di una sentenza di condanna anche non irrevocabile (non passata in giudicato), ivi compresi i casi di patteggiamento, la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato articolo 35-bis riguarda sia l'attribuzione di incarico o l'esercizio delle funzioni dirigenziali sia lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l'ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti, i funzionari ed i collaboratori (questi ultimi nel caso in cui svolgano funzioni dirigenziali nei piccoli comuni o siano titolari di posizioni organizzative).

Il co. 2 del suddetto articolo riguarda, invece, i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e pertanto la sua violazione si traduce nell'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

L'ANAC, nel PNA 2019, ha evidenziato che l'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 presenta alcune analogie con l'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, ai sensi del quale non possono essere conferiti gli incarichi ivi specificati in caso di sentenze di condanna, anche non passate in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale. Secondo la valutazione operata *ex ante* dal legislatore, i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per le attività e gli incarichi di cui all'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 e all'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, coincidono con l'assenza di precedenti penali, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento all'amministrazione/società<sup>80</sup>.

Il Poligrafico ha formalizzato specifiche procedure interne in materia di composizione, nomina e attività della commissione di gara. In tale ambito, il Poligrafico adotta le seguenti misure:

- formazione di elenchi di componenti di commissione in possesso dei requisiti;
- rispetto dei criteri di rotazione dei membri della commissione;
- individuazione e nomina dei membri delle Commissioni di gara;
- rilascio di precise dichiarazioni di incompatibilità da parte dei membri della commissione.

Si evidenzia, peraltro, che il codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici, richiama espressamente l'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 (art. 77, co. 6, del D.Lgs. 50 del 2016). La nomina in contrasto con l'art. 35-bis determina la illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

## **24. Flussi informativi e tutela del dipendente che segnala gli illeciti (cd. *Whistleblowing*)**

La Legge n. 190/2012, con l'inserimento dell'articolo 54-bis all'interno del D.Lgs. 165/2001 (cd. T.U. del pubblico impiego), ha introdotto nel nostro ordinamento una prima forma di tutela specifica del

<sup>80</sup> Cfr. Delibera ANAC n. 159 del 27 febbraio 2019; TAR Lazio, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 7598.

dipendente pubblico che, all'interno dell'Amministrazione presso cui presta servizio, segnala illeciti di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (il cd. whistleblower).

A tale riguardo l'ANAC ha emesso, con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, le *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”* in cui l'Autorità sottolineava che, sebbene l'articolo si riferisse esclusivamente ai dipendenti pubblici delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del D.Lgs. 165/2001, tuttavia l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, di cui alla L. n. 190/2012, dovessero essere estese anche agli Enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché agli Enti pubblici economici. Ciò anche in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, co. 60 della stessa L. 190/2012.

Tale impianto normativo è stato poi modificato con la Legge 30 novembre 2017 n. 179, 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”*, entrata in vigore il 29 dicembre 2017. Con quest'intervento di riforma il legislatore, in linea anche con la lettura estensiva resa dall'ANAC nelle predette Linee guida, ha innovato la disciplina delle segnalazioni di whistleblowing intervenendo sull'ambito di applicazione in tre direzioni: a) estendendo l'istituto anche al settore privato, attraverso la modifica dell'art. 6 del D.Lgs. 231/2001; b) ampliando la definizione di dipendente pubblico, richiamata dalla norma previgente, anche ai dipendenti di enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico; c) prevedendo la possibilità di effettuare segnalazioni di whistleblowing anche da parte di soggetti organicamente esterni all'Amministrazione/Ente, ovvero di lavoratori e collaboratori di imprese fornitrici di beni e servizi o prestatrici di opere in favore dell'Ente stesso.

Inoltre, la L. 179/2017 è intervenuta sul regime di tutele specifiche riconosciute al whistleblower rafforzandone la portata e richiedendo alle Società di adottare adeguate procedure e strumenti volti a incentivare e proteggere da ritorsioni e discriminazioni il soggetto che segnala illeciti o irregolarità, di cui è venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie mansioni<sup>81</sup>.

In riferimento all'ambito sanzionatorio, il nuovo articolo 54-bis D.Lgs. 165/2001, al comma 6 prevede rilevanti sanzioni amministrative pecuniarie (da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 50.000) qualora venga accertata da parte di ANAC:

<sup>81</sup> Tra le principali novità introdotte, la Legge ha previsto che: i) il dipendente pubblico che – nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione – segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT), oppure all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) o, ancora, denuncia all'autorità giudiziaria eventuali condotte illecite, di cui sia venuto a conoscenza nello svolgimento della sua attività lavorativa, non possa essere *“sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”*; ii) non può essere rivelata l'identità del segnalante, non solo nel procedimento disciplinare (senza il consenso dello stesso dello stesso segnalante), ma anche nell'ambito del procedimento penale (l'identità del segnalante è coperta dal segreto ex art. 329 c.p.p.) e del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti (fino alla chiusura della fase istruttoria); iii) sanzioni amministrative applicabili in presenza di condotte discriminatorie della Pubblica Amministrazione, emerse dall'istruttoria dell'ANAC; iv) l'onere di provare che le misure adottate nei confronti del segnalante – ritenute discriminatorie o ritorsive – siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione, grava sulla Pubblica Amministrazione/Ente (cd. inversione dell'onere della prova) ; v) la reintegrazione sul posto di lavoro del segnalante licenziato a causa della segnalazione; vi) la non applicabilità delle tutele al segnalante nei confronti del quale sussista una condanna penale, decisa anche con sentenza di primo grado, per reati di calunnia o diffamazione, o in caso di sua responsabilità civile nei casi di dolo o colpa grave per gli stessi reati.

- l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità (sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro);
- il mancato svolgimento da parte del Responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro); in tal caso l'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione;
- l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 (sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro).

Relativamente al settore privato, infine, la L. 179/2017<sup>82</sup> richiede un aggiornamento dei Modelli di organizzazione, gestione e controllo (MOGC 231), adottati dalle imprese pubbliche/private per prevenire la commissione dei reati previsti dal D.Lgs. 231/2001. Tale aggiornamento dovrà prevedere almeno:

- a) uno o più canali per presentare le segnalazioni che garantiscano la riservatezza del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;
- b) almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;
- c) il divieto di atti ritorsivi o discriminatori nei confronti del segnalante;
- d) l'integrazione del sistema disciplinare, prevedendo sanzioni sia nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante (riservatezza e divieto di atti ritorsivi), sia nei confronti dello stesso segnalante che effettua, con dolo o colpa grave, segnalazioni che si rivelino infondate.

Da ultimo, il 7 ottobre 2019, l'Unione Europea ha adottato la Direttiva sulla *“Protezione degli individui che segnalano violazioni delle norme comunitarie”* al fine di armonizzare tra i vari Paesi membri della UE la disciplina del whistleblowing ed i relativi livelli di protezione del segnalante che segnali violazioni sia a livello nazionale che comunitario.

È stato previsto un periodo di due anni (decorrenti dalla pubblicazione della Direttiva sull'*Official Journal*) affinché gli Stati possano recepire la Direttiva modellando la propria normativa nazionale sulla base dei migliori standard e pratiche internazionali.

In attesa di un ulteriore aggiornamento del quadro nazionale di riferimento, si evidenzia che, già in epoca precedente rispetto all'entrata in vigore della L. 179/2017, in accordo alle indicazioni fornite dalle citate Linee Guida ANAC del 2015, il RPCT del Poligrafico ha predisposto una specifica procedura (*“Procedura Whistleblowing”* emessa in data 26/01/2015 e pubblicata in apposita sezione del sito istituzionale del Poligrafico <http://www.ipzs.it> e nell'Intranet aziendale) al fine di

<sup>82</sup> Cfr. art. 2 della La L. 30 novembre 2017, n. 179 che modifica l'art. 6 del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

garantire la riservatezza e la protezione dei dati identificativi del segnalante e del contenuto della stessa segnalazione, attraverso un adeguato processo di ricezione e gestione delle segnalazioni dei dipendenti del Poligrafico.

Con riferimento alle intervenute novità legislative, si è proceduto ad un ulteriore aggiornamento e adeguamento del sistema interno di gestione delle segnalazioni. Pertanto, al fine di soddisfare i nuovi requisiti previsti dalla sopracitata normativa, nonché in considerazione delle recenti indicazioni fornite dell'ANAC<sup>83</sup> e delle prescrizioni del PPCT adottato dal Poligrafico, il RPCT ha provveduto ad attivare una specifica piattaforma informatica per la gestione delle segnalazioni di whistleblowing, anche in ottica di evoluzione delle misure aziendali per la prevenzione della corruzione.

La piattaforma rappresenta uno strumento *ad hoc* che consente al personale dipendente della Società e ai lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore del Poligrafico, di segnalare condotte illecite o irregolari in modalità *on-line* e in forma riservata e protetta.

Tale piattaforma, che è accessibile sia dalla home page del sito istituzionale aziendale (tramite apposita etichetta "Whistleblowing") che direttamente tramite l'indirizzo <https://ipzs.segnalazioni.net> garantisce la riservatezza e la crittografia dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione inoltrata, così come previsto dalla normativa. L'applicativo prevede che le segnalazioni vengano inviate direttamente al RPCT, includendo anche un sistema dedicato di messagistica interna che consente una interlocuzione tra RPCT e segnalante, anche qualora quest'ultimo scelga di rimanere anonimo (cd. segnalazione in modalità anonima).

Alla luce di quanto sopra riportato, il RPCT del Poligrafico ha ritenuto necessario adeguare anche la procedura interna al nuovo scenario normativo nonché all'attuale soluzione informatica implementata, al fine di fornire indicazioni di dettaglio circa l'attuazione delle garanzie necessarie, anche al fine di sollecitare l'apporto di dipendenti e collaboratori all'emersione di comportamenti non etici. Si è, pertanto, provveduto all'aggiornamento della sopra citata "Procedura Whistleblowing", con particolare riferimento agli aspetti di seguito elencati:

- indicazione dei canali per le segnalazioni di whistleblowing adottati dal Poligrafico;
- precisazione delle modalità di inoltro delle segnalazioni;
- evidenziazione dei più rilevanti aspetti procedurali afferenti alla gestione riservata delle segnalazioni di illecito, anche per garantire la massima trasparenza verso l'esterno;
- divulgazione, tramite la rete intranet e il sito istituzionale aziendale, dei principi fondamentali a cui si ispira la tutela assicurata dalla Società al segnalante (cd. whistleblower).

---

<sup>83</sup> Cfr. "Comunicato del Presidente del 5 settembre 2018 - Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. whistleblower)".

Pertanto, il soggetto che intende segnalare condotte illecite (fatti di corruzione in senso lato, tra cui reati contro la pubblica amministrazione o altri illeciti amministrativi) di cui è venuto a conoscenza nello svolgimento delle proprie mansioni, può ricorrere alla piattaforma whistleblowing (tramite il link <https://ipzs.segnalazioni.net>), secondo due diverse modalità previste dal sistema per l'invio della segnalazione:

- a) segnalazione con registrazione (cd. *modalità riservata*), che consente l'invio di una segnalazione "nominativa", per la quale è prevista la gestione riservata dell'identità del Segnalante oltre che per il contenuto della segnalazione stessa;
- b) segnalazione senza registrazione (cd. *modalità anonima*), che consente l'invio di una segnalazione il cui autore non risulta identificato/identificabile e per la quale non è prevista la registrazione alla piattaforma.

In via eccezionale, stante l'eventuale l'impossibilità di accedere a sistemi informatici, è possibile inviare la segnalazione a mezzo servizio postale, in busta chiusa su cui sia riportata la dicitura "RISERVATA PERSONALE", al seguente indirizzo "Responsabile Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza c/o Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.; via Salaria n.691 – 00138, Roma".

Si evidenzia che le segnalazioni anonime non rientrano nel campo di applicazione della L. 179/2017 e pertanto non godono delle specifiche tutele che la legge riconosce alle segnalazioni nominative. Tali segnalazioni saranno prese in considerazione dal Poligrafico solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente preciso e concordante, tale cioè da far emergere fatti e situazioni riferiti a contesti determinati (es. indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Tutte le segnalazioni, indipendentemente dal mezzo di trasmissione (piattaforma o servizio postale) e della modalità di inoltro (nominativa o anonima), saranno esaminate esclusivamente dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, il quale potrà avvalersi di collaboratori previamente individuati e nominati dallo stesso Responsabile.

In caso di trasmissione ad altre Direzioni/Funzioni per la trattazione, sarà omessa l'indicazione di dati che potrebbero, anche indirettamente, rivelare l'identità del segnalante.

Il RPCT agirà in modo da garantire i segnalanti contro qualsiasi forma di ritorsione, discriminazione o penalizzazione, assicurando altresì la riservatezza dell'identità del segnalante, fatti salvi eventuali obblighi di legge e la tutela dei diritti del Poligrafico o delle persone accusate erroneamente e/o in malafede.

Il RPCT definisce, in accordo con l'Organismo di Vigilanza (OdV) ex D.Lgs. 231/2001, appositi flussi informativi; in particolare lo stesso OdV e il RPCT provvedono a scambiarsi informazioni relative a fatti o circostanze apprese nell'esercizio delle loro specifiche funzioni in materia di violazioni del Modello 231 nelle parti concernenti la prevenzione dei reati contro la P.A.

Qualsivoglia violazione della procedura e della normativa di riferimento in materia di whistleblowing comporterà l'applicazione delle misure di cui al sistema sanzionatorio previsto nel Modello di Organizzazione Gestione e Controllo D.Lgs. 231/2001.

Si specifica, inoltre, che Valordicarta, quale società in house del Poligrafico e di Banca d'Italia, ha inteso conformarsi al sistema di Whistleblowing dell'azionista Poligrafico<sup>84</sup> (ivi compresa la specifica procedura adottata in materia).

## 25. Formazione del personale

La formazione su tematiche inerenti al rischio corruttivo rientra tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell'ambito del PPCT. Questa, infatti, riveste un'importanza cruciale nella strategia di prevenzione della corruzione in quanto una formazione adeguata consente di:

- rendere gli attori dei processi aziendali più consapevoli e capaci di assumere decisioni razionali e fondate su solide basi di conoscenza, riducendo il rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;
- diffondere la conoscenza e l'utilizzo degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) tra i diversi soggetti che, a vario titolo, operano nell'ambito dei processi aziendali;
- costruire una base minima di conoscenze da diffondere in maniera omogenea all'interno dell'azienda, nonché creare e rafforzare competenze specifiche necessarie ai dipendenti per lo svolgimento di nuove funzioni a seguito, ad esempio, della rotazione delle risorse tra Direzioni/Funzioni (elemento necessario per poter avviare in maniera efficace/efficiente una strategia di *job rotation* all'interno dell'azienda);
- integrare le competenze etiche specifiche delle risorse aziendali che operano nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- individuare e diffondere le *best practices* aziendali che scaturiscono dal confronto tra esperienze/prassi/procedure/modalità di conduzione dei processi da parte dei singoli uffici, anche al fine di omogeneizzare, coordinare e migliorare il modus operandi dell'intera Organizzazione;

Le Organizzazioni devono, dunque, programmare adeguati percorsi di formazione, tenendo presente una strutturazione su due livelli:

- un livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

<sup>84</sup> Di tale circostanza si ha evidenza anche all'interno del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo adottato da Valordicarta S.p.A. ai sensi del D.Lgs. 231/2001 (cfr. Parte generale, par. 4.4.5 recante "Disposizioni in tema di Whistleblowing").



- un livello specifico, rivolto alle risorse, anche con ruoli di responsabilità, che operano nel settore della prevenzione della corruzione, oltre che ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio corruttivo.

A tal fine, un ruolo attivo è posto in capo al RPCT, il quale si adopera per individuare i fabbisogni formativi in materia di prevenzione corruzione, in collaborazione con la Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali, nonchè monitorare/verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia (es: tramite la somministrazione di appositi questionari alle risorse che hanno preso parte alle sessioni formative). Inoltre, le iniziative formative individuate sono inserite nel Piano della formazione aziendale. Relativamente alle scelte operative e le modalità di attuazione dei processi di formazione, è necessario tener presente le seguenti indicazioni:

- tutte le pubbliche amministrazioni/enti debbono programmare adeguati percorsi di aggiornamento e di formazione di livello generale e di livello specifico;
- le iniziative di formazione devono tener conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione/ente, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi in *house*;
- per l'avvio al lavoro, nonchè in occasione dell'inserimento di dipendenti in nuovi settori lavorativi, sono programmate ed attuate forme di affiancamento al personale più esperto (cd. "tutoraggio");
- le amministrazioni/enti debbono avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica, della legalità e dell'integrità. Tali iniziative coinvolgono tutti i dipendenti ed i collaboratori, a vario titolo, dell'amministrazione/ente; riguardano il contenuto dei Codici Etici e della responsabilità disciplinare e devono basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti. E' prevista l'organizzazione di appositi gruppi di studio, composti da un numero ristretto di dipendenti, nell'ambito dei quali vengono esaminate ed affrontate problematiche di etica calate nel contesto dell'amministrazione/ente al fine di far emergere il principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni;
- per il RPCT, per le risorse rientranti nella Struttura di supporto al RPCT, nonchè per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione della corruzione, sono previste iniziative di formazione specialistica, comprensive di tecniche di risk management;
- una particolare attenzione deve essere data alle tematiche della corruzione internazionale coinvolgendo eventuali funzionari che operano all'estero o a contatto con l'estero, al fine di prevenire la corruzione volta ad ottenere indebiti vantaggi nelle transazioni internazionali.

**Parametri specifici**

Nelle iniziative formative in materia di prevenzione della corruzione viene esplicitato:

- il collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

In tale ambito, il Poligrafico predispone un piano di formazione nel quale sono definiti gli interventi formativi distinti per livelli organizzativi e per modalità di erogazione (es: piattaforma *e-learning*, formazione in aula).

Le attività previste nel piano sono assegnate alle competenti Direzioni/Funzioni aziendali e scadenzate nel corso dell'anno di riferimento.

Sulla base di quanto previsto nei PPCT adottati nel tempo dal Poligrafico sono stati erogati corsi di formazione a tutto il personale aziendale. Con riferimento all'ultimo triennio, si evidenzia che nel 2017 e nel 2018 la formazione è stata erogata a tutto il personale impiegatizio - Quadri e Impiegati - ed è stata svolta tramite la piattaforma *e-learning* in modo integrato, in relazione alle seguenti tematiche: Modello 231 aggiornato; PPCT; Codice Etico; sistema sanzionatorio. In base al Piano 2017, nel corso dell'anno 2018, considerati anche i profondi cambiamenti organizzativi avvenuti nel periodo di riferimento, tutto il personale della Società è stato aggiornato sui temi della L. 190/2012, del Codice Etico e del D.Lgs. 231/2001 attraverso un'attività formativa ad hoc.

In conformità a quanto previsto dalla L. 190/2012 in materia di "formazione anticorruzione", nel 2019 il Poligrafico ha organizzato diversi corsi formativi focalizzati sull'Area di rischio "Contratti Pubblici", questo in continuità con la precedente formazione "generale" (erogata a tutto il personale aziendale) terminata alla fine del 2018.

Sempre nel 2019, poi, è stato definito un ampio progetto formativo aziendale che sarà implementato nel corso del 2020. Tale progetto si articola in due sotto-progetti:

- a) erogazione di percorsi formativi specifici e di aggiornamento professionale, rivolti ad una selezione di dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- b) erogazione di percorsi formativi "generali" che andranno a coprire progressivamente tutta la popolazione aziendale, sulla base di una programmazione avente un orizzonte temporale triennale.

## 26. Patti di integrità negli affidamenti

“La necessità di ampliare e rafforzare l’ambito di operatività delle misure di prevenzione e di contrasto alle diffuse forme di illegalità nel settore dei pubblici appalti – anche oltre il tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose – ha portato allo sviluppo e alla diffusione di strumenti di carattere pattizio quali i protocolli di legalità/Patti d’Integrità che nel corso degli ultimi anni hanno consentito di elevare la cornice di sicurezza nel comparto”<sup>85</sup>.

Le pubbliche amministrazioni e, più in generale, le stazioni appaltanti, in attuazione dell’articolo 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l’affidamento di commesse.

A tal fine, esse inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all’esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Per “Patto d’Integrità” si intende un accordo avente ad oggetto la regolamentazione del comportamento ispirato ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché l’esplicito impegno di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia diretto che indiretto tramite intermediari, al fine dell’assegnazione del contratto e/o ai fini di distorcerne la relativa corretta esecuzione (cd. *impegno anticorruzione*).

I patti d’integrità ed i protocolli di legalità rappresentano, dunque, un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario per la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e che prevede espressamente sanzioni in caso di sua violazione/elusione. Si tratta, quindi, di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L’A.V.C.P., con determinazione n. 4 del 2012, si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l’inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell’ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Nella determinazione si precisa che *“mediante l’accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell’offerta, infatti, l’impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali,*

<sup>85</sup> Cfr. Martellino C. (2016), “I Patti d’Integrità in materia di contratti pubblici alla luce della recente giurisprudenza comunitaria e dell’evoluzione normativa – Applicazioni pratiche”, Appalti&Contratti, testo disponibile al seguente link <http://www.appaltiecontratti.it/2016/01/18/i-patti-dintegrita-in-materia-di-contratti-pubblici-alla-luce-della-recente-giurisprudenza-comunitaria-e-dellevoluzione-normativa-applicazioni-pratiche/>.

*della estromissione dalla gara”* (cfr. Cons. St., 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066).

Con il parere n. 11 del 29/07/2014 (PREC 48/14/L) l'ANAC ha ritenuto, legittimo il provvedimento di esclusione di una ditta concorrente ad una gara d'appalto per omessa produzione del Patto di integrità, sottoscritto per accettazione, in conformità alle prescrizioni del bando.

In base a quanto sopra indicato, il Poligrafico ha predisposto uno schema tipo del Patto di integrità, in linea con quello adottato dalla Pubblica Amministrazione, che è stato inserito nei bandi e nelle lettere di invito alle procedure di gara a partire dall'anno 2016, sopra e sotto soglia, ivi comprese le procedure negoziate e i cottimi fiduciari. L'espressa accettazione del Patto, da parte dell'operatore economico, costituisce condizione di ammissione alle suddette procedure e all'Albo Fornitori.

Sono, inoltre, previste nei contratti stipulati, specifiche clausole volte a prevedere la dichiarazione della controparte di astenersi dal porre in essere comportamenti che possano integrare una fattispecie di reato contemplata dal D.Lgs. 231/2001, nonché l'impegno a prendere visione delle misure definite dall'ente (ad es. Modello 231, Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, Codice Etico), al fine di promuovere anche l'eventuale definizione di ulteriori e più efficaci strumenti di controllo che ne sanzionino le violazioni, anche con la risoluzione del contratto nei casi più gravi.

In conformità alle Linee Guida n. 494/2019 e in linea con le indicazioni fornite nel PNA 2019 il Poligrafico ha provveduto all'inserimento, nei protocolli di legalità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della insussistenza di possibili conflitti di interessi (ad esempio dichiarando di non trovarsi in situazioni di controllo o di collegamento formale e/o sostanziale con altri concorrenti; segnalando al Poligrafico qualsiasi irregolarità o “distorsione” nelle fasi di svolgimento della gara e/o durante l'esecuzione dei contratti) rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva, nonché l'obbligo di comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

## **27. Sistema sanzionatorio**

Il Poligrafico si è già dotato, nell'ambito del Modello 231, di un sistema disciplinare finalizzato a sanzionare il mancato rispetto delle misure adottate nel presente PPCT.

Per maggior dettaglio si rinvia al documento denominato “Sistema Sanzionatorio”, allegato al Modello di Organizzazione Gestione e Controllo del Poligrafico. Si specifica, inoltre, che l'attivazione dei meccanismi sanzionatori ivi previsti può essere disposta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza per le violazioni degli obblighi derivanti dalle presenti misure.

## 28. Appendice Normativa

### Legislazione

- **Decreto-Legge 30 dicembre 2019, n. 162** *“Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”*
- **Legge 9 gennaio 2019, n. 3** *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”*
- **D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101** *“Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni 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)”*;
- **Legge 30 novembre 2017, n. 179** *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*
- **Legge 4 agosto 2017, n. 124** *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*
- **D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100** *“Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs.19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*
- **D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56** *“Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs.18 aprile 2016, n. 50”* (Decreto correttivo al Codice dei Contratti pubblici)
- **D.Lgs. 15 marzo 2017, n. 38** *“Attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato”*
- **D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175** *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*
- **D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97** *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del D.Lgs.14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*
- **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** *“Codice dei Contratti pubblici”*
- **Legge 28 dicembre 2015, n. 208** *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* (v. art. 1 commi 675-676)
- **Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90** convertito con modificazioni dalla **Legge 11 agosto 2014, n. 114** *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*
- **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*
- **D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39** *“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*
- **D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33**, *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*
- Comitato interministeriale anticorruzione, *“Linee di indirizzo per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione”*, 13 marzo 2013
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013, in data 13 marzo 2013

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190** *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*
- Disegno di legge S. 2156 – *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* (AC 4434 – approvato dal Senato).
- Disegno di legge A.S. n. 2156 e abb. *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione"*, Dossier di studio e documentazione.
- Norme anti-corruzione: la bozza di riforma proposta dal Ministro della Giustizia, 13 aprile 2012.
- **Legge 16 marzo 2006, n. 146** *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001"*
- **D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196** *"Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 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"*
- **D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231** *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica"*
- **D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165** *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*
- **Legge 26 luglio 1975, n. 354** *"Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"*

### **Provvedimenti ANAC**

- **Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019** *"Approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019"*
- **Delibera n. 859 del 25 settembre 2019** *"Configurabilità del controllo pubblico congiunto in società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni ai fini dell'avvio del procedimento di vigilanza per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33/2013"*
- **Delibera n. 586 del 26 giugno 2019** *"Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019"*
- **Delibera n. 494 del 5 giugno 2019** *"Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici"*
- **Delibera n. 215 del 26 marzo 2019**, *"Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001"*
- **Delibera n. 141 del 27 febbraio 2019**, recante *"Attestazione OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2019 e attività di vigilanza dell'Autorità"*
- **Delibera n. 1074 del 21 ottobre 2018** *"Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione"*
- **Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018** *"Richieste di parere all'ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)"*
- **Delibera n. 657 del 18 luglio 2018**, *"Il Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione"*

- **Delibera n. 141 del 21 febbraio 2018**, recante “Attestazione OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2018 e attività di vigilanza dell’Autorità”
- **Delibera n. 207 del 21 febbraio 2018** “relativa all’accertamento della violazione della disposizione di cui all’art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/2001, con riferimento alla posizione dell’ex Presidente dell’Autorità Portuale di omissis ”
- **Delibera n. 4 del 10 gennaio 2018** “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici” - aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017
- **Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017** “Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”
- **Delibera n. 1134 dell’8 novembre 2017** “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”
- **Delibera n. 382 del 12 aprile 2017** “Sospensione dell’efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all’applicazione dell’art. 14 co. 1 lett. c) ed f) del D.Lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN”
- Schema di Linee guida “Aggiornamento delle Linee Guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” approvato dal Consiglio dell’Autorità nell’Adunanza del 22 marzo 2017 e posto in consultazione pubblica per il periodo 27 marzo-26 aprile 2017
- Parere del Consiglio di Stato, Commissione Speciale, n. 1257 del 29 maggio 2017, reso sullo schema di Linee guida posto in consultazione
- **Delibera n. 330 del 29 marzo 2017** “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione”
- **Delibera n. 329 del 29 marzo 2017** “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33”
- **Delibera n. 328 del 29 marzo 2017** “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari”
- **Delibera n. 241 dell’8 marzo 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”
- **Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016** “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis, co. 6 del D.Lgs. 33/2013”
- **Delibera n. 1310 del 28 dicembre 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”
- **Delibera n. 833 del 3 agosto 2016** “Linee guida in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’A.N.AC. in caso di incarichi inconfiribili e incompatibili”

- **Delibera n. 831 del 3 agosto 2016** *“Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”*
- **Delibera n. 12 del 28 ottobre 2015** *“Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”*
- **Delibera n. 8 del 17 giugno 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”*
- **Delibera n. 6 del 28 aprile 2015,** *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*
- Documento Condiviso MEF - ANAC dicembre 2014 *“Anticorruzione per il rafforzamento dei meccanismi di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società partecipate e/o controllate dal Ministero dell’Economia e delle Finanze”*
- **Delibera n. 72 dell’11 settembre 2013** *“Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione”*

### **Atti di segnalazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione al Governo e al Parlamento**

- **Atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017** *“Concernente la disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, contenuta nel D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016”*
- **Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015** *“Criticità della normativa contenuta nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”), in tema di esimenti alle cause di incompatibilità e di conflitto di interessi”.*
- **Atto di segnalazione n. 6 del 23 settembre 2015** *“Proposte di modifica alla disciplina in tema di inconferibilità di incarichi “amministrativi”, per condanna penale, contenuta nel D.Lgs. n. 235/2012 e le antinomie rispetto alle previsioni in tema di inconferibilità, per condanna penale, previste dal D.Lgs. n. 39/2013”.*
- **Atto di segnalazione n. 5 del 9 settembre 2015** *“Proposte di modifica alla disciplina in materia di accertamento e sanzioni contenuta nel capo VII del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”).*

### **Documentazione**

#### **Nazionale**

- ANAC: Relazione annuale al Parlamento, luglio 2017.
- ANAC: Relazione annuale al Parlamento, luglio 2016.
- ANAC: Relazione annuale al Parlamento, giugno 2015.
- ANAC: Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 190/2012.
- ANAC: Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche.
- Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Circolare n. 2/2017 *“Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*
- Rapporto del Dipartimento della Funzione Pubblica sulla Corruzione.
- Piano di riordino dell’ANAC, a seguito della soppressione dell’AVCP e del trasferimento delle relative funzioni ad ANAC. È stato presentato al Presidente del Consiglio ed è ora in fase di approvazione.



- Scheda standard per la relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione
- Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, Prime riflessioni e proposte emendative*, 2012.
- *Dipartimento della funzione pubblica, SAET – Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione 2010.*
- Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, *Mappa della corruzione in Italia*, 2007

### **Internazionale**

- GRECO, *Rapporto sull'Italia adottato dal Gruppo di Stati contro la corruzione*, 2008/2009.
- GRECO, *Evaluation Report on Italy Incriminations*, 20-23 March 2012.
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. An Examination of the links between organised crime and corruption*, SEC(2008) 1996.
- OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2010.
- OECD – Working Group on Bribery, *Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Italy*, December 2011.
- OECD, *Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2010.
- OECD, *Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*, 2008.
- OECD, *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, 2003.
- OECD, *Principles for Managing Ethics in the Public Service*.
- OECD, *Case study. Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*.
- G-20, *Anti corruption action plan*, 2011.
- G-20, *First monitoring report of the G-20 anti-corruption working group to G-20 leaders*.
- Transparency International, *Curbing Corruption in Public Procurement (Handbook)*, 2006.
- The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank since 1997*, 2000.

### INDICE ALLEGATI:

Allegato 1. Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione

Allegato 2. Obblighi di trasparenza 2020

Allegato 3. Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza