

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 23 gennaio 2023

Predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

dott. Stefano Pescarolo - Responsabile Internal Auditing

Nominato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 17/05/2021 per il periodo di tre anni a decorrere dal 01/06/2021

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
3.	Il PPCT nel Poligrafico .....	6
4.	Il Poligrafico .....	7
4.1.	Obiettivi e missione .....	7
4.2.	Struttura Organizzativa.....	10
4.3.	Responsabile dell’Anagrafica della Stazione Appaltante .....	11
5.	Società in house del Poligrafico.....	11
5.1	Valoridicarta S.p.A. ....	11
5.1.1.	Obiettivi e missione .....	11
5.1.2.	Assetto societario e Struttura organizzativa .....	14
6.	Futuro & Conoscenza S.r.l. ....	17
6.1.1.	Obiettivi e missione .....	17
7.	Coordinamento delle misure di prevenzione della corruzione e d’illegalità ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e della L. 190/2012 .....	18
8.	Politica anticorruzione del Poligrafico.....	21
9.	Le finalità del PPCT e gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza .....	24
10.	Processo di adozione del PPCT: i soggetti interni.....	25
11.	Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT).....	30
12.	Indicazioni metodologiche e processo di gestione del rischio corruzione.....	35
13.	Analisi del contesto .....	36
14.	Identificazione delle aree di rischio.....	48
15.	Mappatura dei processi.....	50
16.	La valutazione del rischio .....	54
16.1	La identificazione del rischio .....	55
16.2	L’analisi del rischio.....	55
16.3	La ponderazione dei rischi.....	62
16.4	Trattamento dei rischi .....	62
17.	SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO E DI GESTIONE DEI RISCHI .....	64
17.1	Gli Attori del Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi (SCIGR) del Poligrafico .....	65
18.	CODICE ETICO .....	70
19.	ROTAZIONE ORDINARIA DEL PERSONALE .....	71
19.1	ROTAZIONE STRORDINARIA DEL PERSONALE.....	74

20.	OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI .....	77
21.	INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ EX D.LGS. 39/2013 .....	82
21.1.	Inconferibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali .....	82
21.2.	Incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali .....	83
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.....	84
24.	ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALLA CESSAZIONE DAL SERVIZIO (CD. REVOLVING DOORS/PANTOUFLAGE)..	86
25.	FORMAZIONE DI COMMISSIONI, ASSEGNAZIONI AGLI UFFICI, CONFERIMENTO DI INCARICHI IN CASO DI CONDANNA PER DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	90
26.	WHISTLEBLOWING .....	91
27.	FORMAZIONE DEL PERSONALE.....	96
28.	PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI AFFIDAMENTI .....	99
29.	INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI.....	101
30.	Adempimenti di trasparenza .....	103
30.1	Il Processo di attuazione della Sezione Trasparenza del PPCT .....	114
30.2	La rete dei referenti.....	116
30.3	Processo di attuazione della Trasparenza per le società in house Valoricarta S.p.A. e Futuro & Conoscenza S.r.l.....	116
31.	Misure di monitoraggio e vigilanza .....	118
32.	Misure per assicurare l'efficacia dell'accesso civico.....	119
33.	Monitoraggio del Piano e delle misure .....	121
34.	Flussi informativi. ....	123
35.	Sistema sanzionatorio .....	124
	INDICE ALLEGATI:.....	124
Allegato 1.	Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione ....	124
Allegato 2.	Obblighi di trasparenza 2023.....	124
Allegato 3.	Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza .....	124
Allegato 4.	Normativa di riferimento.....	124

## 1. Premessa

In considerazione della costituzione di Valoricarta S.p.A.<sup>1</sup> (di seguito anche VLCR)- 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> - e di Futuro & Conoscenza S.r.l.<sup>3</sup> (di seguito anche F&C) – società in house del Poligrafico e della Fondazione Bruno Kesler (di seguito anche FBK)<sup>4</sup> - è stata inclusa nel Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito anche "PPCT"), predisposto per il Poligrafico, una sezione *ad hoc* dedicata alle citate società e, conseguentemente, è stata integrata la mappatura dei processi a rischio corruzione relativi alle citate società. A rafforzare tale scelta operativa soccorre anche la nomina del Dott. Stefano Pescarolo quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (di seguito RPCT) per il Gruppo Poligrafico 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 società, derivante dal contratto di *service* in conformità al modello dell'*in house providing*, nonché sull'attuale ridotta dimensione organizzativa delle due società in house (di tali aspetti si darà dettagliata evidenza nel prosieguo del documento).

## 2. Normativa di riferimento

Agli effetti di quanto disposto dal P.N.A. 2022 – 2024 e dagli "*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza*", approvati con Delibera del Consiglio dell'A.N.AC. del 2 febbraio 2022, il presente Piano non contiene, nel corpo principale, i riferimenti normativi, rinviando, per gli stessi, all'Allegato [4]. Nondimeno, considerata la complessità della materia in analisi e al preciso fine di favorire la comprensione - per qualunque lettore (interno o esterno alla Società) - del presente Piano nonché, al tempo stesso, di contestualizzare quanto più possibile le misure ivi previste, si ritiene dirimente una (seppur breve) introduzione sulle definizioni di "corruzione" e "trasparenza", quali fondamenti della strategia di contrasto dei rischi corruttivi.

In proposito, quanto al concetto di "**corruzione**", va rilevato come 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"

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

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

<sup>3</sup> Costituita il 29 luglio 2020.

<sup>4</sup> Si precisa che la società Futuro & Conoscenza è partecipata per l'80% dal Poligrafico e per il 20% dalla Fondazione Bruno Kessler.

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>5</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.

Quanto precede si pone in coerenza con il concetto di corruzione espresso nella norma UNI ISO 37001:2016 “Anti-bribery management system - Requirements with guidance for use” (in particolare, nella sua versione nazionale in lingua italiana) che descrive la corruzione come quella serie di comportamenti tesi a “...offrire, promettere, fornire, accettare o richiedere un vantaggio indebito di qualsiasi valore (che può essere economico o non economico), direttamente o indirettamente, e indipendentemente dal luogo, violando la legge vigente, come incentivo o ricompensa per una persona ad agire o a omettere azioni in relazione alla prestazione delle mansioni di quella persona”.

Nell’ottica di chiarire l’importanza e la natura della normativa di riferimento merita ancora richiamare il concetto di “**trasparenza amministrativa**”, come declinato dal D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016 la trasparenza è ora “intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.

Tale concetto di trasparenza, come si avrà modo di descrivere nella Sezione “Trasparenza” del presente Piano, è assicurata non solo attraverso la pubblicazione - sul sito istituzionale dell’Azienda - di dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 33/2013, ma anche attraverso:

- 1)** la pubblicazione di dati, documenti e informazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di

---

<sup>5</sup> Cfr. PNA 2019, p. 11.

- pubblicazione obbligatoria (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);
- 2) l'accesso civico cd. "semplice" (art. 5, comma 1, D.Lgs. 33/2013);
  - 3) l'accesso civico cd. "generalizzato" (art. 5, comma 2, D.Lgs. 33/2013);
  - 4) ulteriori azioni ad hoc assunte dal Poligrafico a tal fine quale, ad esempio, la rappresentazione a cittadini e stakeholders dell'organizzazione e dell'attività della Azienda.

### 3. Il PPCT nel Poligrafico

Il presente Piano è adottato ai sensi della L. 190/2012, in conformità alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, come da ultimo aggiornato a valere per il triennio 2022 – 2024 (Delibera del Consiglio dell'ANAC del 16 novembre 2022).

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, e comunque 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. Stefano Pescarolo – Responsabile 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 23 gennaio 2023.

La bozza del presente Piano, prima della rituale approvazione, è sottoposta alla consultazione pubblica, sul sito del Poligrafico, nella sezione "Società Trasparente", dal [20.12.2022] al [05.01.2023].

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

Verrà inoltre pubblicato dalle citate società in house sulle rispettive piattaforme nella sezione "Società Trasparente".

Il presente Piano costituisce documento programmatico del Poligrafico e delle società in house, 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 Struttura/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 Valoridicarta<sup>6</sup>, 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 Valoridicarta (pubblicato sul sito internet <http://www.valoridicarta.it>).

## 4. Il Poligrafico

### 4.1. 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 a 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>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Futuro & Conoscenza al momento non si è dotata del MOGC in quanto neocostituita e ancora in fase di avvio delle attività.

<sup>7</sup> Cfr. Report di sostenibilità del Poligrafico 2018, p. 13.

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 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 di 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, medagliistica, 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 medagliistica, 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>8</sup> e che - anche per la loro rilevanza economica - incidono in modo determinante sull’organizzazione dell’attività produttiva.

<sup>8</sup> La normativa applicabile al Poligrafico 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”.

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.

#### **4.2. 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 le Strutture: Affari Istituzionali, Sviluppo e Innovazione, Persone e Organizzazione, Affari Generali, Sistemi di Prevenzione e Tutela Aziendale, Amministrazione Finanza e Controllo e Legale e Societario.

Alle dirette dipendenze del Direttore Generale vi sono le Strutture: Gestione Clienti, Produzione, IT e Acquisti.

Alle dirette dipendenze della Produzione vi sono lo Stabilimento Foggia, lo Stabilimento Officina Carte Valori e Produzioni Tradizionali, lo Stabilimento Zecca e lo Stabilimento Verrès.

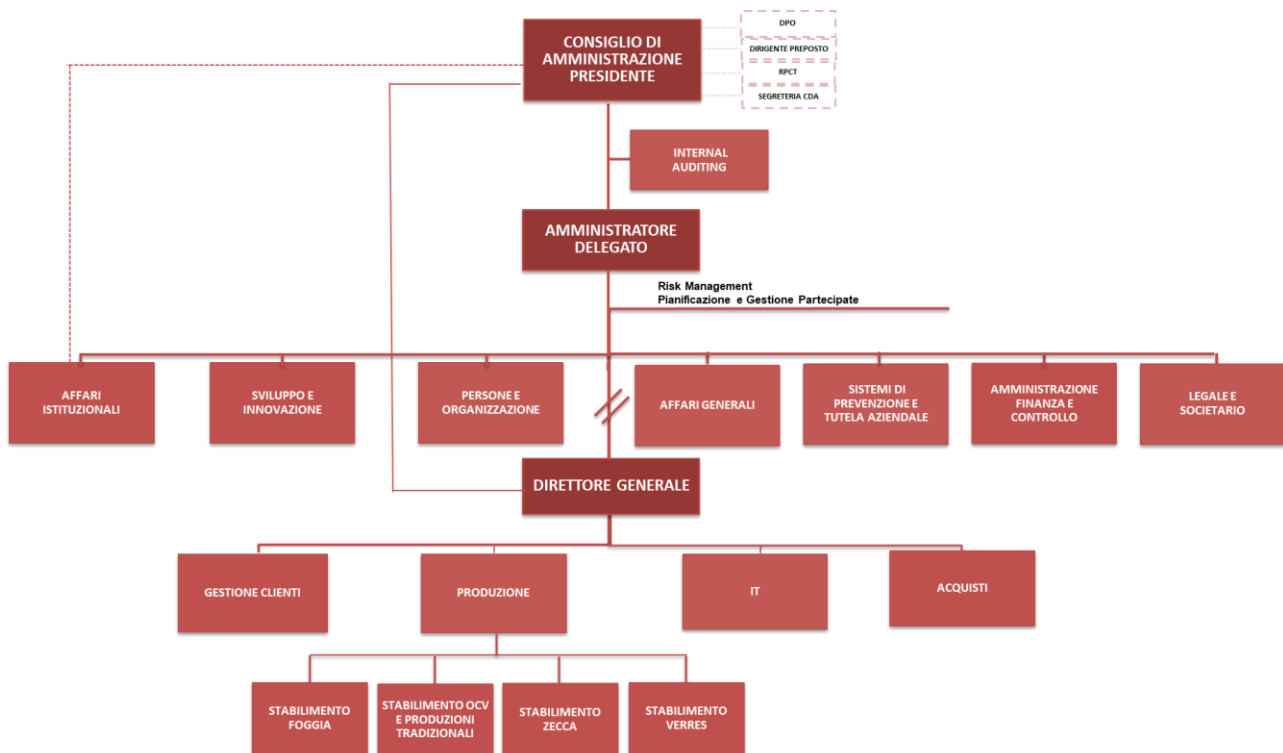
In staff all'Amministratore Delegato vi è la Struttura Pianificazione e Gestione Partecipate, nonché la Struttura di Risk Management.

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

Di seguito si riporta l'Organigramma aziendale alla data del 21 novembre 2022, i cui aggiornamenti sono tempestivamente pubblicati nella sezione "Società trasparente – Organizzazione" del sito istituzionale [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it).

La struttura organizzativa è sintetizzata nel seguente organigramma.

**Figura 2 – Struttura Organizzativa dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.**



#### 4.3. Responsabile dell’Anagrafica della Stazione Appaltante

Il Poligrafico ha individuato nel Responsabile p.t. degli Acquisti 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.

## 5. Società in house del Poligrafico

### 5.1 Valordicarta S.p.A.

#### 5.1.1. Obiettivi e missione

La Società Valordicarta 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 anticontraffazione<sup>9</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, 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>10</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>11</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;

<sup>9</sup> Cfr. Valoricarta ha adottato un proprio Modello di organizzazione, gestione e controllo adottato ai sensi del D.Lgs. 231/2001 dal Consiglio di Amministrazione, curandone gli aggiornamenti nel corso del tempo e da ultimo nel 2022, ed ha recepito il Codice Etico del Poligrafico e tutti i suoi aggiornamenti da ultimo nel 2022.

<sup>10</sup> Cfr. Art. 3 "Oggetto Sociale" dello Statuto della Società Valoricarta S.p.A..

<sup>11</sup> Cfr. MOGC 231 di Valoricarta S.p.A..

- 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;
- 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 Strutture/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>12</sup>.

Si specifica, inoltre, che al fine di meglio disciplinare i rapporti tra Valoridicarta e le società controllanti è stato adottato 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>13</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>14</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>15</sup>. Sulla base di tali orientamenti, VLCR ha inteso adottare un PPCT unico a livello

<sup>12</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>13</sup> Cfr. Statuto della Società Valoridicarta S.p.A.

<sup>14</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>15</sup> Determinazione ANAC n. 1134 del 8 novembre 2017.

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 e quindi confermata con delibera del 17 maggio 2021, con l'obiettivo principale di definire un Piano di prevenzione della corruzione e della Trasparenza che tenga conto dell'articolazione complessiva delle due Società<sup>16</sup>. Tale soluzione risulta conforme anche alle indicazioni fornite dall'ANAC nel PNA 2019 e, prima ancora, della Determina n. 1134 dell'8 novembre 2017.

### 5.1.2. Assetto societario e Struttura organizzativa

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>17</sup>. L'azionariato della società, infatti, è così composto: il Poligrafico, in qualità di socio di maggioranza, detiene l'81,74%<sup>18</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 e in linea con la normativa di riferimento, Valoridicarta ha inteso regolare compiutamente i rapporti con i propri soci. In particolare, al di là del patto parasociale stipulato con l'azionista Banca d'Italia teso a garantire il corretto funzionamento della *in house*, ha adottato previsioni statutarie che stabiliscono regole di controllo e di co-direzione per meglio orientare i poteri di indirizzo e di gestione. 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. Banca d'Italia dal canto suo ha affidato la fornitura di carta filigranata di sicurezza per la produzione di banconote.

#### ➤ ***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>19</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*".

<sup>16</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>17</sup> Cfr. Statuto della Società Valoridicarta S.p.A.

<sup>18</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>19</sup> *Ex pluribus*: Consiglio di Stato, sentenza n. 2599 del 30.04.2018

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:*

- 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”.*

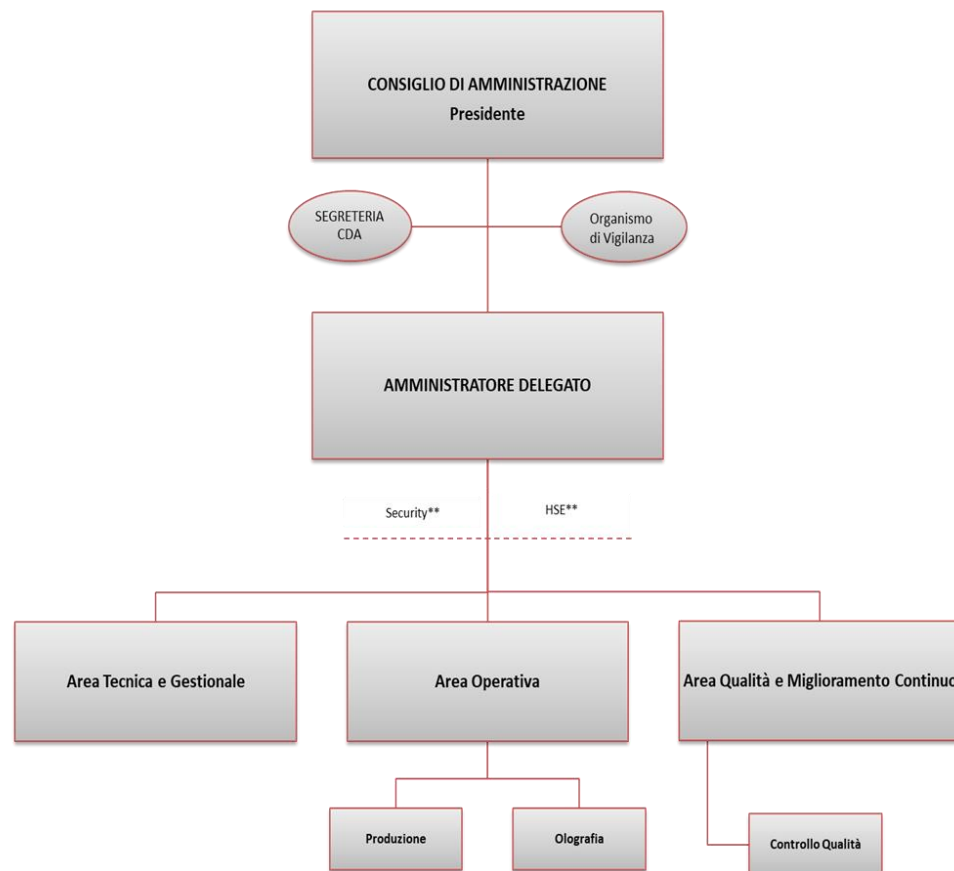
Ne consegue, pertanto, che per soddisfare i requisiti predetti, Valoricarta ha optato per un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri totali, di cui: due designati dal Poligrafico, mentre il Presidente è individuato da Banca d'Italia. Tutte le delibere del CdA sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti.

➤ **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 Valoricarta 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 Tecnica Gestionale, l'Area Qualità e Miglioramento Continuo e l'Area Operativa. A diretta dipendenza di quest'ultima, invece, vi sono l'Area Produzione e l'Area Olografia, mentre il Controllo e Qualità è a diretta dipendenza dell'Area Qualità e Miglioramento Continuo 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.valoricarta.it>).

**Figura 3 – Struttura Organizzativa di Valوريدicarta S.p.A.**

\*\*Attività fornita in service da personale IPZS

In considerazione di quanto previsto nella *governance* societaria, in Valوريدicarta 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 "infragruppo" con la controllante Poligrafico.

Si evidenzia, altresì, che Valوريدicarta 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**

Valoridicarta 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 17 in cui è sviluppata una trattazione più approfondita ed esaustiva degli aspetti relativi allo SCIGR del Poligrafico e di Valoridicarta.

## 6. Futuro & Conoscenza S.r.l.

### 6.1.1. Obiettivi e missione

La Società Futuro & Conoscenza S.r.l. (di seguito anche F&C), costituita il 29 luglio 2020, nasce dall'iniziativa congiunta del Poligrafico e della Fondazione Bruno Kessler (FBK), che hanno sottoscritto un accordo di collaborazione finalizzato alla costituzione di un Centro di Ricerca permanente nella forma di una s.r.l.

➤ **Attività di F&C**

*La Società presta servizi di ricerca prevalentemente in favore dei soci, strumentali al perseguimento delle finalità istituzionali per quanto riguarda il Poligrafico, e contribuisce alla valorizzazione e al trasferimento di conoscenze dal mondo della ricerca a beneficio della collettività, per quanto concerne FBK.*

*Lo svolgimento dei progetti di ricerca sarà regolato, in conformità il modello dell'in house providing, da convenzioni tra le Parti che ne determineranno anche il corrispettivo.*

Tutte le ulteriori attività di supporto, che non richiedono un presidio diretto di F&C vengono invece gestite dagli azionisti mediante un apposito *contratto di service* con il fine di massimizzare le sinergie tra gli azionisti e la Società.

In particolare, i servizi che verranno contrattualizzati in capo al Poligrafico includono, in via principale, le seguenti attività:

- gestione dei Servizi di assistenza relativi alle attività di carattere legale e societario;
- servizi di approvvigionamento;
- assistenza in materia di Internal Auditing, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy.

➤ **Il controllo analogo congiunto**

Futuro & Conoscenza ha optato per una forma di controllo analogo congiunto (Poligrafico-Fondazione Bruno Kessler), in linea con quanto statuito dalla normativa comunitaria e dalle pronunce degli organi giurisdizionali nazionali. Ciò, in linea con quanto già operato per Valoridicarta, 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*”.

Nel rinviare ai requisiti richiesti per il controllo analogo congiunto, meglio esplicitata nella parte relativa a Valoridicarta, Futuro & Conoscenza ha optato per un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri totali, di cui: due designati dal Poligrafico, mentre il Presidente è individuato dalla Fondazione Bruno Kessler. Tutte le delibere del CdA sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti.

➤ **PPCT di Futuro & Conoscenza S.r.l.**

Futuro & Conoscenza S.r.l., in quanto società a partecipazione totalmente pubblica<sup>20</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.

Sulla base di quanto deliberato dall’ANAC con la citata Delibera 1134/2017, F&C 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 confermata da ultimo con delibera del 17 maggio 2021 con l’obiettivo principale di definire un Piano di prevenzione della corruzione e della Trasparenza che tenga conto dell’articolazione complessiva delle Società del Gruppo<sup>21</sup>. Tale soluzione risulta conforme anche alle indicazioni fornite dall’ANAC nel PNA 2019.

**7. 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).

<sup>20</sup> Cfr. Statuto della Società Futuro & Conoscenza S.r.l.

<sup>21</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”.

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. È 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 dovuta 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.

È 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.).

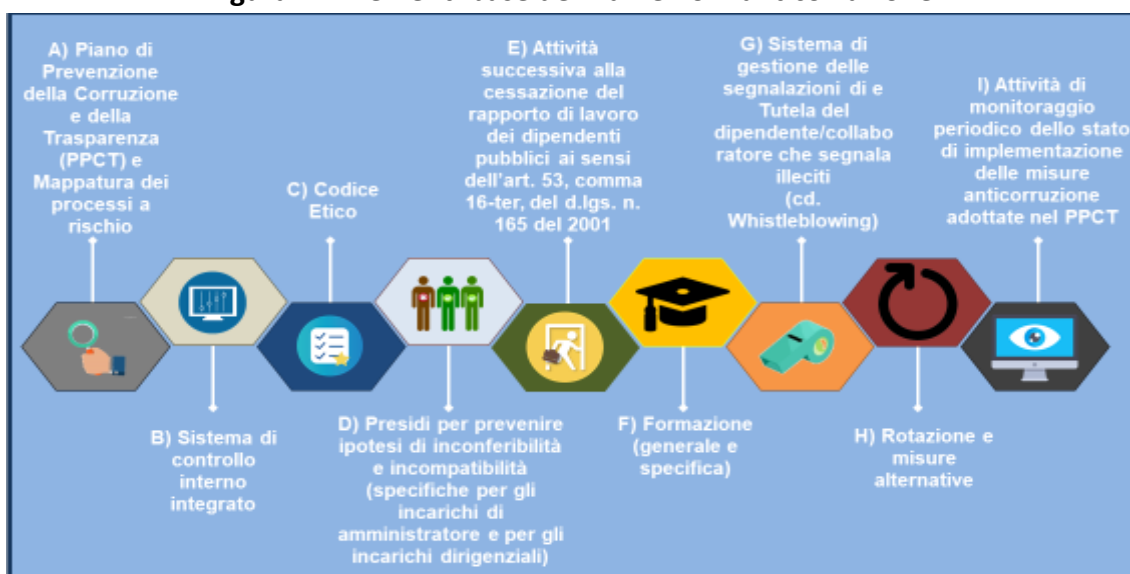
Da ultimo, è opportuno evidenziare che il Poligrafico ha provveduto nel corso dell'anno 2022 all'attività di aggiornamento del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Tale attività è stata svolta, sotto il profilo metodologico e contenutistico, tenendo conto che 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, gestisce inoltre sia per conto di Valoricarta che di Futuro & Conoscenza, 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.

## 8. 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 normativamente 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 dell'indagine condotta sulla "misurazione del livello reputazionale del Poligrafico (aggiornamento 2021)", nell'ambito della quale il campione selezionato di dipendenti, con una percentuale pari al 93,5% dei rispondenti, ha riconosciuto l'adozione in azienda di codici di comportamento improntati al rispetto dei principi di legalità ed integrità e la diffusione di una chiara politica anticorruzione. 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.

## **9. Le finalità del PPCT e gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza**

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 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**;
- un documento denominato **“Normativa di riferimento”**.

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)**.

Tanto premesso va altresì rilevato come, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della L. n. 190/2012, come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 97/2016, *“l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione”*.

In esito all'attività di confronto con il RPCT, tenuto conto delle priorità e dei reali fabbisogni ai fini



della piena implementazione del sistema di controllo interno e delle azioni richieste dalla disciplina in esame, il Consiglio di Amministrazione del Poligrafico, ha individuato, con riferimento all'anno 2023, i seguenti obiettivi strategici:

OBIETTIVI STRATEGICI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	OBIETTIVI STRATEGICI TRASPARENZA AMMINISTRATIVA
<p><b>VALORIZZAZIONE DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO NELL'OTTICA DI CONSEGUIRE LA CERTIFICAZIONE UNI ISO 37001</b></p> <p><i>Ottimizzazione dell'integrazione tra i presidi di controllo interno di Poligrafico e le misure di prevenzione adottate in attuazione della normativa in materia di anticorruzione, come sintetizzate nel PPCT al fine di conseguire la Certificazione UNI ISO 37001</i></p>	<p><b>POTENZIAMENTO DEL MONITORAGGIO DELLA TRASPARENZA</b></p> <p><i>Potenziamento degli strumenti di monitoraggio della trasparenza proattiva (obblighi di pubblicazione), quanto alla chiarezza, all'aggiornamento, alla completezza, al rispetto delle tempistiche, al bilanciamento privacy e alla qualità della pubblicazione in "Società Trasparente"</i></p>
<p><b>AZIONI DI REGOLAMENTAZIONE SPECIFICA</b></p> <p><i>Aggiornamento della procedura di whistleblowing alla luce delle indicazioni a tendere dalla Direttiva UE 1937/2019 e dal corrispondente decreto di recepimento in Italia</i></p>	<p><b>PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA TRASPARENZA</b></p> <p><i>Potenziamento dei percorsi di formazione e sensibilizzazione del personale coinvolto sulla gestione operativa della trasparenza proattiva (obblighi di pubblicazione e reattiva (accesso documentale / civico, semplice e generalizzato), tenuto conto del necessario bilanciamento con la disciplina in tema di data protection (GDPR)</i></p>
<p><b>AVVIO PERCORSI FORMATIVI MIRATI</b></p> <p><i>Potenziamento dei percorsi di formazione e sensibilizzazione di tutto il personale in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, tenuto conto delle dinamiche dell'Ente e delle novità normative e di prassi sopravvenute</i></p>	<p><b>IMPLEMENTAZIONE DEI DATI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE A VALERE COME "DATI ULTERIORI"</b></p> <p><i>Ricognizione dei c.d. «dati ulteriori» (i.e. non già oggetto di pubblicazione obbligatoria) di Poligrafico, potenzialmente di interesse per cittadini e stakeholders, e contestuale implementazione del sito istituzionale</i></p>

## 10. 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>22</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 strutture**

### **I Dirigenti/Responsabili di struttura/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 del rischio di corruzione, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la mobilità del personale.

<sup>22</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».

### 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 Strutture/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 inconferibilità 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 e delle Società del Gruppo 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>23</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 alla 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;
- 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.

<sup>23</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.

- 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. Il Comitato di Gestione dei Rischi** che:
- garantisce il supporto al processo di attuazione degli obiettivi aziendali, mediante una gestione preventiva ed integrata di tutti i rischi aziendali nell'ambito strategico, operativo, finanziario, assicurativo, sicurezza, ambiente, legale e compliance;
  - garantisce, tra l'altro, la mappatura e il monitoraggio dei rischi aziendali, assicura la definizione delle Risk Policy e dei parametri di misurazione da sottoporre al Consiglio di Amministrazione;
  - riferisce direttamente al Consiglio di Amministrazione ed è coordinato dal Responsabile della Struttura Internal Auditing.
- vi. La Funzione Risk Management** che:
- assicura la definizione, l'implementazione e l'evoluzione della metodologia e degli strumenti di risk management, al fine di promuovere un modello integrato di gestione del profilo di rischio aziendale, cd. Enterprise Risk Management (ERM);
  - contribuisce allo sviluppo della "cultura del rischio" all'interno del Gruppo Poligrafico.
- vii. La Struttura 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>24</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".
- viii. La Struttura Persone e Organizzazione** che:
- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza;
  - propone l'aggiornamento del Codice Etico;

---

<sup>24</sup> Allegato 1 del PNA 2019, p.6

- cura l'erogazione della formazione in materia di anticorruzione.
- ix. 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 Struttura Persone e Organizzazione;
  - osservano le misure contenute nel presente PPCT.
- x. Tutti i dipendenti del Poligrafico** che:
- partecipano al processo di gestione del rischio;
  - osservano le misure contenute nel presente PPCT;
  - segnalano le situazioni di illecito al proprio Dirigente o al RPCT;
  - segnalano casi di possibile conflitto di interesse.
- xi. I collaboratori, a qualsiasi titolo, del Poligrafico** che:
- osservano le misure contenute nel presente PPCT;
  - segnalano le situazioni di illecito.

## **11. 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>25</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.

<sup>25</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.

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 Valoridicarta S.p.A. e successivamente anche a Futuro & Conoscenza S.r.l. A seguito di modifiche organizzative, il Consiglio di Amministrazione del 17 maggio 2021 ha nominato un nuovo RPCT, dott. Stefano Pescarolo, per il periodo di tre anni a decorrere dal 01/06/2021, estendendo tale nomina anche alle società in house Valoridicarta S.p.A. e Futuro & Conoscenza S.r.l. 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 dimensioni appartenenti a un gruppo societario, in particolare quelle che svolgono attività strumentali”* le funzioni di Responsabile della 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 Struttura 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>26</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 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.

A tal fine, con particolare riguardo al Poligrafico, l'attività del RPCT deve essere supportata ed affiancata - con continuità e la massima efficacia - dal Consiglio di Amministrazione, dai Direttori, dai Responsabili e da tutti i dipendenti, i quali sono obbligati, a pena di sanzione disciplinare, a garantire i flussi informativi disciplinati dal PTPCT.

Ove ne ricorrano i presupposti o ve ne sia la necessità, anche al fine di favorire il tempestivo intervento del Consiglio di Amministrazione ad ulteriore ausilio del RPCT, quest'ultimo redige - su richiesta del primo - una rendicontazione di sintesi in merito alle attività espletate e alle eventuali criticità riscontrate, anche in termini di "scarsa collaborazione" da parte del personale tenuto agli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa.

Al fine di garantire verso il RPCT un adeguato e continuo supporto formativo, la Società - con cadenza periodica e, comunque, annuale - assicura verso il medesimo RPCT percorsi di formazione mirata e specialistica, di taglio teorico (aggiornamento sulla normativa e la prassi di riferimento) e tecnico-operativo (metodologie per l'implementazione dei modelli di gestione del rischio).

Il Poligrafico assicura verso il RPCT le risorse - materiali, ivi compresa la previsione di un adeguato budget, nonché umane, di ausilio trasversale al suo operato - e richiama tutto il personale a prestare il fattivo contributo nell'ambito dell'aggiornamento annuale del PTPCT, della cura degli obblighi di

---

<sup>26</sup> Cfr. Allegato 1 alla Delibera ANAC 1074/2018 recante "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione".



pubblicazione, della gestione delle istanze di accesso civico e del monitoraggio sulla corretta e concreta attuazione delle misure introdotte dal Piano medesimo.

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>27</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>28</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.

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

---

<sup>27</sup> Cfr. PNA 2019, p. 99.

<sup>28</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.

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, consentendogli 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.

## SEZIONE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il presente PTPCT è stato elaborato tenendo conto dell'attuale organizzazione aziendale, del contesto operativo e delle attività concretamente assolte, con tutte le implicazioni che ne conseguono, anche in termini di capacità di bilanciare l'implementazione della strategia preventiva dei rischi corruttivi con l'esigenza di raggiungere le - molteplici e complesse - mission aziendali.

La gestione del rischio - coerentemente con le indicazioni diramate dall'ANAC, da ultimo con l'Allegato 1 al PNA 2019 - ha ripercorso, nell'ottica di implementare quanto previsto dal presente Piano allineandolo con le previsioni del MOG 231, le indicazioni a seguire riepilogate.

Si precisa che 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>29</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

<sup>29</sup> Cfr. Allegato 1 del PNA 2019, p. 28.

ed efficienza, gli obiettivi dell'organizzazione e soddisfare le aspettative di tutte le parti interessate (*stakeholders*).

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).

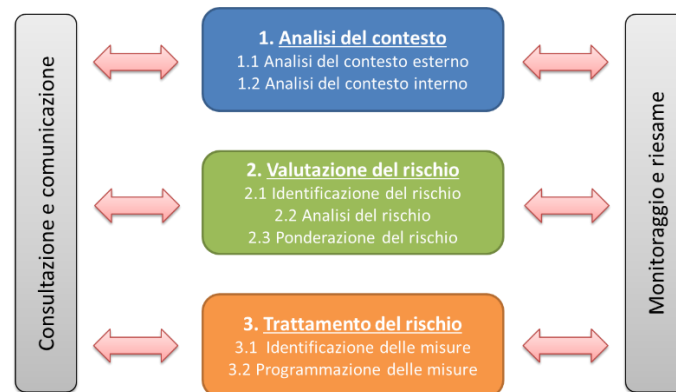
L'intera procedura di gestione del rischio ha richiesto la partecipazione e l'attivazione di meccanismi di consultazione, con il coinvolgimento dei Dirigenti-Referenti per le aree di rispettiva competenza, nonché i soggetti responsabili di FBK – azionista della società in house F&C – che curano processi e attività per F&C in virtù di un contratto di service. Ciò al fine di completare la mappatura dei processi a rischio, la valutazione, la ponderazione e il trattamento dello stesso.

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

Le indicazioni metodologiche, in sintesi, riguardano:

- l'analisi del contesto esterno e interno (autoanalisi organizzativa e mappatura dei processi);
  - la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione), 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**

### 13. 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. e Futuro & Conoscenza S.r.l., stante la stretta connessione strutturale, territoriale e settoriale tra le 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 o a Futuro & Conoscenza, 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 le Società si trovano 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.

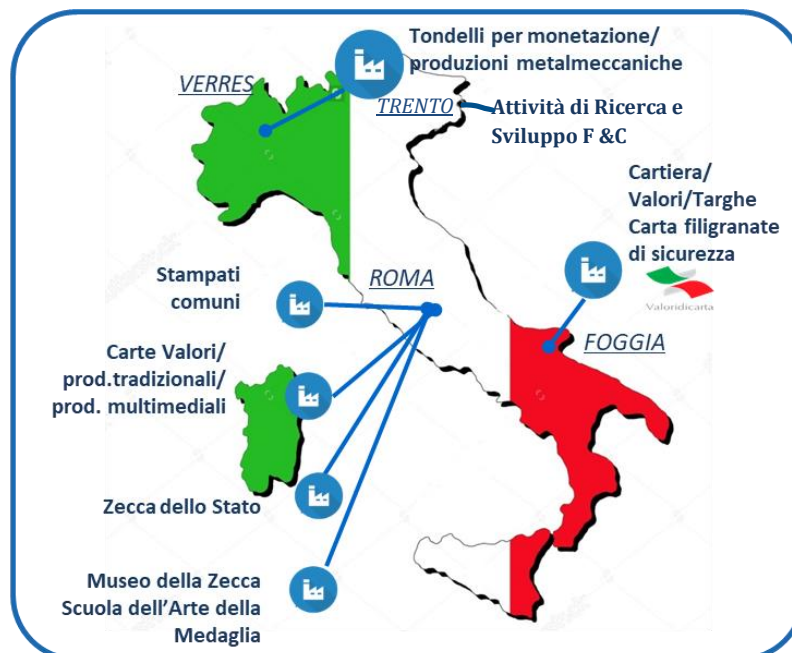
Seguendo questo approccio, si è provveduto a reperire ed acquisire informazioni/dati, oggettivi e rilevanti (es. dati economico-giudiziari), attingendo da diverse fonti: si è fatto riferimento, infatti, sia a studi/dossier realizzati da soggetti istituzionali di primo rilievo nella lotta alla corruzione (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>30</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 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 Valoricarta S.p.A.**



<sup>30</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.

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

Inoltre, il Poligrafico, recentemente ha esteso le proprie attività di ricerca e sviluppo mediante la costituzione di una nuova società in house, Futuro & Conoscenza S.r.l. che svolge le proprie attività operative a Trento.

Come sottolineato dall'Autorità nell'attuale PNA<sup>31</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 agosto 2019, sono state emesse n. 117 ordinanze di custodia cautelare per corruzione<sup>32</sup> (circa un arresto ogni 10 giorni) e sono emersi<sup>33</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>34</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.

---

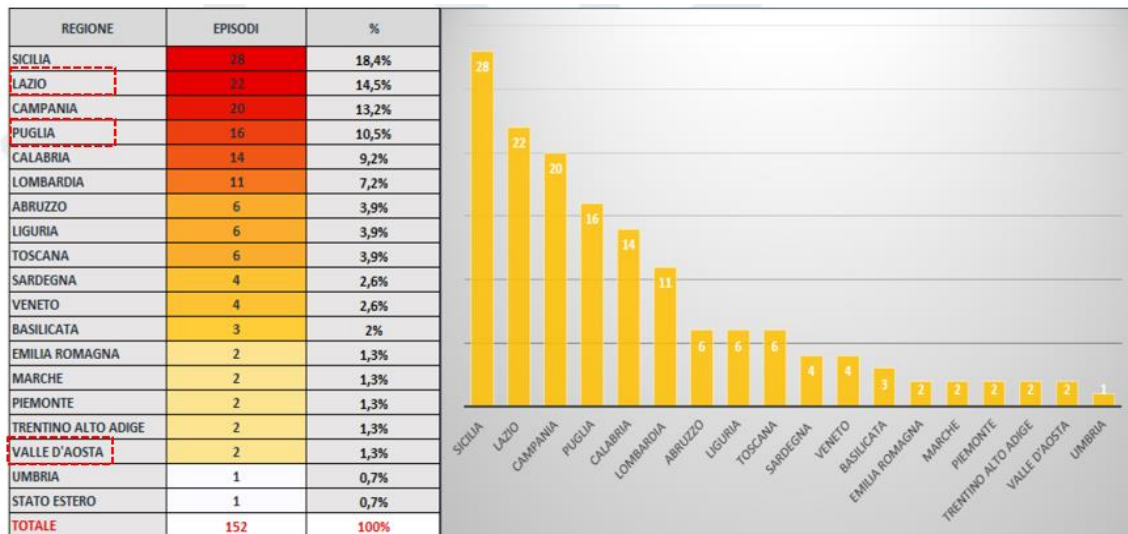
<sup>31</sup> Cfr. Allegato 1 del PNA

<sup>32</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>33</sup> Il dato riportato prende, quindi, in considerazione esclusivamente gli episodi effettivamente scoperti.

<sup>34</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.

**Figura 8 – Episodi di corruzione 2016-2019**



**Figura 9 – Ambito della corruzione**

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..

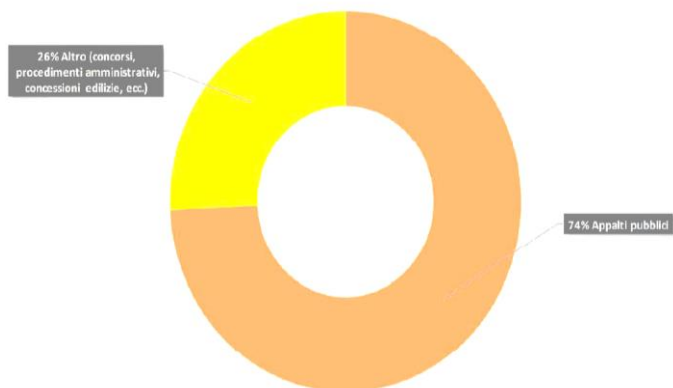
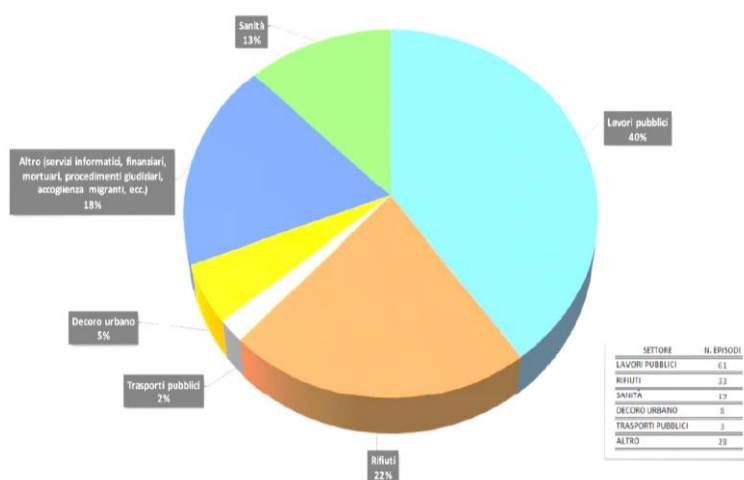


Figura 10 - Settori più colpiti da fenomeni di corruzione



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>35</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.

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>36</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;

<sup>35</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.

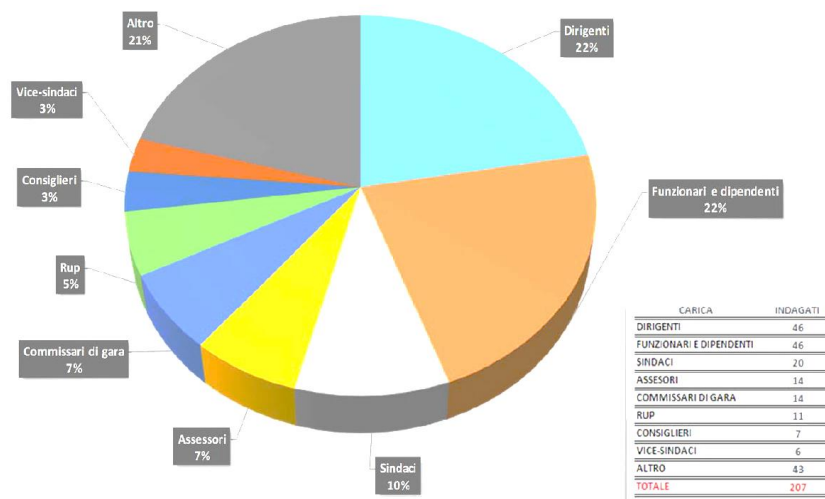
<sup>36</sup> Nel complesso, si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).



- 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.

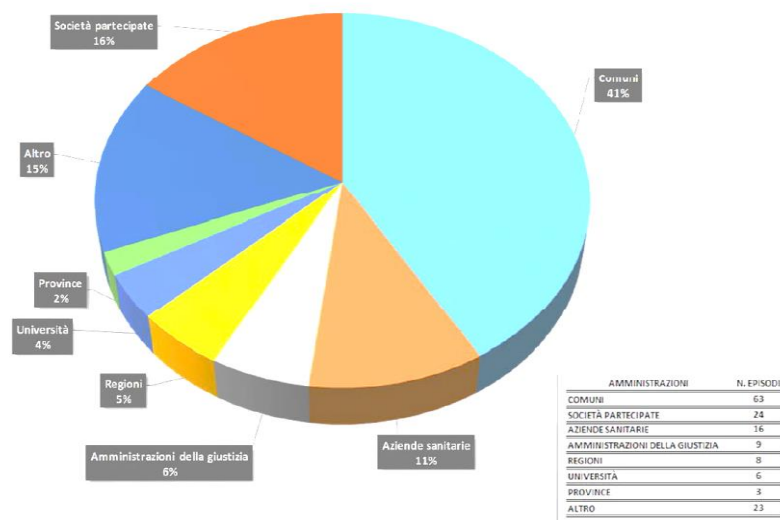
Altro dato rilevante riguarda i soggetti coinvolti (pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio) nei casi di corruzione presi in esame nel periodo di riferimento. In particolare, su n. 207 pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (Figura 11) figurano n. 46 Dirigenti,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

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



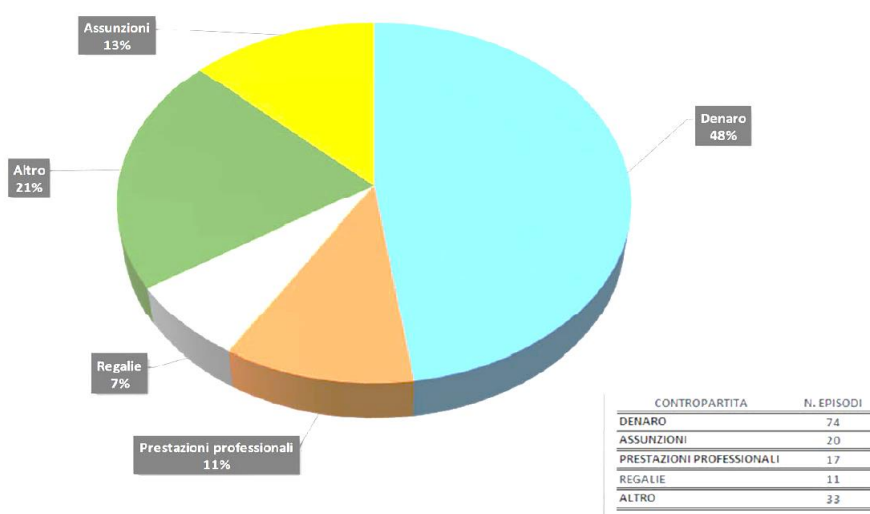
Esaminando la tipologia di Persone giuridiche/Enti coinvolti negli episodi di corruzione, i Comuni rappresentano la tipologia maggiormente esposta al rischio (n. 63 su n. 152 casi rilevati, pari al 41% del totale), seguiti da Società partecipate (n. 24 casi, pari al 16% del totale dei casi) e da Aziende 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 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.

Al fini dell'analisi del contesto esterno sono altresì stati esaminati le seguenti fonti:

- la nuova Piattaforma "*Dashboard indicatori di contesto*" di ANAC;
- relazioni diramate dal Ministero dell'Interno;
- le relazioni annuali delle Autorità Giudiziarie del Territorio (Tribunale ordinario, Procura della Repubblica, Corte dei Conti);
- i dati rappresentati dal Socio Pubblico, nel rispettivo PTPCT / PIAO (contesto esterno).

Nell'ottica di non appesantire il Piano, riportando acriticamente tali dati, le fonti consultate dal RPCT, come sopra richiamate, per la disamina del contesto esterno sono agli atti dell'Ufficio del RPCT.

Tanto premesso, dalla suddetta disamina, emerge come i riferimenti (interlocutori esterni / stakeholders) di Poligrafico sono così riepilogabili:

- il Socio Pubblico (Ministero dell'Economia e delle Finanze), quale Ente controllante;
- ulteriori Amministrazioni Pubbliche (es. Stazioni Appaltanti) ed Enti istituzionali (es. Autorità di Vigilanza, fra tutte l'A.N.AC.), con le quali il Poligrafico è variamente in rapporto;

- soggetti privati (in particolare, gli utenti dei servizi erogati);
- enti, associazioni e imprese con i quali il Poligrafico si rapporta in termini di confronto istituzionale o rapporto propriamente contrattuale (appaltatori di lavori, servizi e forniture).

In base a quanto precede, e coerentemente alle finalità proprie dell'analisi del contesto esterno, come declinate dall'Autorità, si riporta una rappresentazione di sintesi dei principali rischi esterni evidenziati e delle azioni di contrasto che l'Azienda intende attuare a garanzia del corretto svolgimento dei processi interni *core* e strumentali.

CONTESTO ESTERNO				
<i>Rischi esterni</i>	<i>RATING (alto/medio/basso)</i>	<i>Aree di Poligrafico potenzialmente sottoposte ai rischi esterni</i>	<i>Misure di prevenzione</i>	<i>Responsabile della misura di prevenzione</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infiltrazioni mafiose nelle procedure di affidamento ed esecuzione di appalti e contratti</li> <li>▪ Pressioni, variamente espresse, provenienti da soggetti appartenenti alla criminalità organizzata;</li> <li>▪ Pressioni veicolate da soggetti appartenenti a partiti politici o, ancora, <i>lobbies</i> (operatori economici fortemente radicate nel territorio di operatività del Poligrafico)</li> <li>▪ Richieste veicolate dai destinatari dei servizi resi volte ad ottenere la complicità dei dipendenti della Società per la commissione di reati (es. riciclaggio)</li> </ul>	MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Consiglio di Amministrazione</b></li> <li>▪ <b>Affari Istituzionali</b></li> <li>▪ <b>Acquisti</b></li> </ul>	Verifiche e controlli in merito al possesso dei requisiti, da parte degli appaltatori, di cui all'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016  Verifiche e controlli antimafia  Patto di Integrità  Segnalazioni alle Autorità competenti in merito ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa o comunque di pressione criminosa	Consiglio di Amministrazione  Acquisti  RPCT
			Azioni volte alla diffusione della cultura dell'etica e della legalità nei rapporti esterni con clienti e fornitori: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formazione del personale sui temi dell'etica e della legalità, anche con riferimento al rapporto con <i>stakeholders</i> e utenti esterni</li> <li>▪ Adeguamento della contrattualistica aziendale</li> <li>▪ Aggiornamento periodico del Codice Etico</li> <li>▪ Consultazione pubblica del presente Piano e condivisione con gli <i>stakeholders</i> della Società</li> <li>▪ Apertura di canali per la raccolta delle segnalazioni dall'esterno</li> </ul>	RPCT, nel raccordo con l'Organismo di Vigilanza

➤ **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 anche avvalendosi di attività di ricerca, strumentale al miglioramento della sicurezza dei prodotti offerti, effettuata internamente mediante una propria società in house.

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 2023-25, hanno come obiettivo quello di dare un significativo sostegno ai progetti di securizzazione, 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 anche nel triennio 2023-2025. 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. 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, coerentemente alle pregresse programmazioni, nel corso dell'anno 2022 ha avviato l'aggiornamento del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2023 – 2025 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 e 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/knowning-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).



CATEGORIA	ELEMENTO DI RISCHIO
	<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).
<b>RELAZIONI ESTERNE</b>	<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).
<b>GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI</b>	<p><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).</p> <p><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).</p>
<b>GESTIONE DEL DENARO</b>	<p><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).</p> <p><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).</p> <p><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).</p>
<b>GESTIONE DELLE INFORMAZIONI</b>	<p><b>Informazioni riservate</b> (es.: utilizzo improprio di informazioni riservate per vantaggio personale).</p> <p><b>Transazioni elettroniche</b> (es.: accesso a documenti elettronici da parte di soggetti non autorizzati; disposizione di pagamenti elettronici a venditori non esistenti).</p>

CATEGORIA	ELEMENTO DI RISCHIO
	<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. 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.

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, 2019-2021, 2020-2022, 2022-2024) e, da ultimo per l'aggiornamento del PPCT 2023-2025 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.

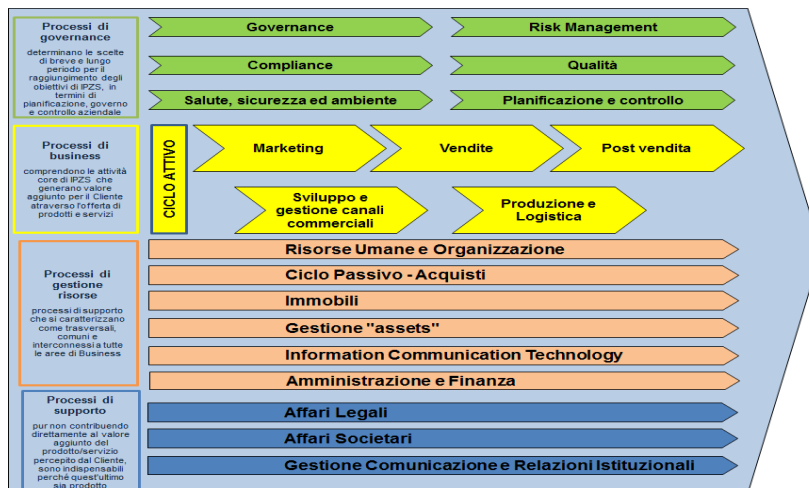
Si è quindi provveduto alla elaborazione di una nuova mappatura delle aree a rischio di reato, suddivisa in singole schede per ciascuna Struttura/Funzione aziendale, in cui sono confluite le evidenze emerse in sede di intervista con i responsabili delle Funzioni/Strutture, anche alla luce delle modifiche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

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

I processi per i quali si è rilevato un rischio corruttivo<sup>37</sup> sono i seguenti:

---

<sup>37</sup> Per il dettaglio completo dei processi a rischio corruzione si rimanda all'Allegato 1 al PPCT.

**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 stata, 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.

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.

## 16. La valutazione 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).

In merito, si ricorda che la valutazione del rischio si articola in 3 sottofasi:

- 1) Identificazione dei rischi:** l'identificazione del rischio mira ad individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, della Società. Tale identificazione si traduce nell'indicazione degli "eventi rischiosi" che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascun processo e produrre conseguenze sull'Ente.
- 2) Analisi dei rischi:** l'analisi dei rischi consiste - a seguito delle innovazioni introdotte dall'all. 1 al P.N.A. 2019 - in un giudizio qualitativo in merito al rating da attribuire al singolo rischio considerato, formato all'esito dell'applicazione di determinati indicatori ("valore complessivo del rischio").

Tale analisi è essenziale al fine di:

- comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi (c.d. fattori abilitanti) e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per contrastarli; segnatamente, sono stati identificati i seguenti fattori abilitanti, come richiamati dall'Autorità:
  - A.** mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli
  - B.** mancanza di trasparenza
  - C.** eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento
  - D.** esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto
  - E.** scarsa responsabilizzazione interna
  - F.** inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi
  - G.** inadeguata diffusione della cultura della legalità
  - H.** mancata attuazione del principio di distinzione tra politica (C.d.A.) e amministrazione

- definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi (c.d. registro dei rischi).

**3) Ponderazione dei rischi:** l'attività di ponderazione dei rischi costituisce l'ultima fase del processo di valutazione del rischio e consiste "nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento", così come ribadito ancora nell'all. 1 al P.N.A. 2019.

### 16.1 La identificazione del rischio

L'analisi dei rischi si basa sulla mappatura dei processi aziendali del Poligrafico<sup>38</sup>, di Valoricarta e di Futuro & Conoscenza, risultando complessivamente composta da n. **100** macro aree, n. **116** aree e n. **144** processi. Gli elementi di rischio considerati sono di seguito sinteticamente descritti.

### 16.2 L'analisi del rischio

#### 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>39</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>40</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>38</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 e del mutato contesto organizzativo intervenuti nel periodo successivo al 2015.

<sup>39</sup> Cfr. Allegato 5 al PNA "La valutazione del livello di rischio".

<sup>40</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

<b>PROBABILITÀ</b>		
<b>Fattori di rischio</b>	<b>Valori</b>	
<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 2021 e nel 2022	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 coinvolte 1	1
	Strutture coinvolte 2	2
	Strutture coinvolte 3-4	3
	Strutture coinvolte 5-9	4
	Strutture 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. 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. 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**

<b>IMPATTO</b>		
<b>Fattori di rischio</b>	<b>Valori</b>	
<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

In ottica di integrazione della 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. Tale progetto è stato aggiornato nel corso del 2021 al fine di effettuare la rilevazione del livello reputazionale raggiunto dal Poligrafico a distanza di 3 anni dalla precedente misurazione, con l'obiettivo di:

- comprendere e valutare il ruolo e l'importanza strategica della reputazione aziendale quale asset a disposizione del Poligrafico;
- coinvolgere i principali stakeholder del Poligrafico (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 livello reputazionale del Poligrafico (aggiornamento 2021)”**

<b>Fasi del progetto</b>
Framework concettuale: aggiornamento e rivisitazione analisi approcci teorici/empirici in materia di Reputazione aziendale
Selezione del campione di dipendenti/fornitori/clienti e somministrazione del questionario
Elaborazione aggregata dei risultati
Presentazione risultati e integrazione PPCT 2021-2023

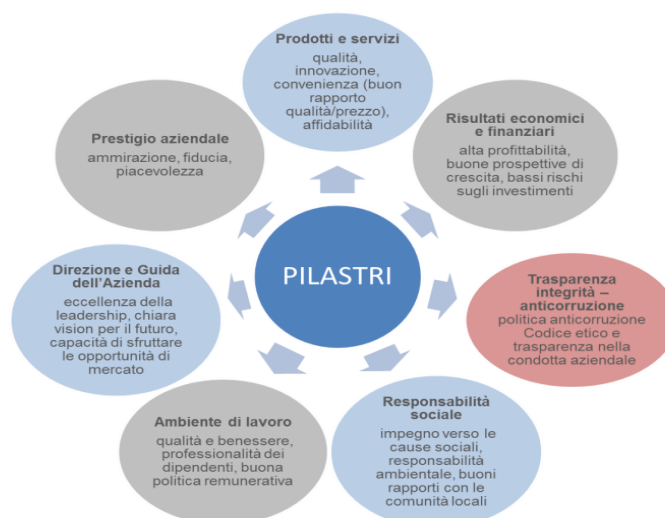
La misurazione del quoziente reputazionale<sup>41</sup>, valore di sintesi del livello di reputazione raggiunto dall’azienda, è stata realizzata sulla base della metodologia e delle indicazioni provenienti dalla letteratura scientifica in argomento<sup>42</sup>, a partire dalle percezioni delle principali categorie di *stakeholder* interni (Dipendenti incluso il Top Management) ed esterni (Fornitori e Clienti) al Poligrafico.

Nel 2021 è stato necessario procedere ad una rivisitazione della metodologia adottata nel 2018 allo scopo di impiegare uno strumento di misurazione indipendente dal numero di indicatori associati ai pilastri del processo di costruzione della reputazione aziendale (indicatori che potrebbero variare negli anni in conseguenza di mutamenti del contesto esterno ed interno), nonché della scelta di includere in un’unica categoria di Stakeholder interni tanto il Top Management quanto i Dipendenti, scelta finalizzata a prendere in considerazione le percezioni univocamente espresse dall’intera categoria del Personale appartenente al Poligrafico. In particolare, al fine di rendere confrontabili i valori assegnati ai diversi indicatori associati a ciascun pilastro nelle due diverse rilevazioni temporali (2018 e 2021), i dati della prima rilevazione sono stati riparametrati sulla base della metodologia aggiornata.

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.

<sup>41</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>42</sup> Cfr Adattamento da “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).

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). Segnatamente, ai fini dell'indagine, sono stati analizzati in totale n. 1166 questionari, così ripartiti tra le diverse categorie di portatori di interesse: a) n. 294 Dipendenti; b) n. 816 Fornitori; c) n. 56 Clienti. Il giudizio finale di sintesi, ricompreso in un intervallo tra un minimo di 1 e un massimo di 7, ha evidenziato la percezione di un livello reputazionale del Poligrafico elevato (pari a 5,6), registrando un lieve miglioramento rispetto al livello raggiunto nel 2018 (pari a 5,5) in base alla metodologia rivista nei termini di cui sopra.

Di seguito il dettaglio della misurazione (media punteggio) per ciascun Pilastro/Indicatore e Stakeholder.

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

#	PILASTRI	INDICATORE	DIPENDENTI	FORNITORI	CLIENTI	Media ponderata
1	Prestigio aziendale	Piacevolezza	5,6	6,0	5,9	5,9
		Fiducia	5,4	6,0	6,0	5,9
		Ammirazione	4,8	5,8	5,4	5,6
2	Direzione e Guida dell'Azienda	Opportunità di mercato	4,7	5,5	5,2	5,3
		Vision	5,1	5,6	5,4	5,4
		Leadership	5,2	5,7	5,2	5,5
3	Risultati economici e finanziari	Alte performance	5,6	5,6	5,5	5,6
		Alta profittabilità	6,2	5,6	5,3	5,7
		Bassi Rischi	5,4	5,7	5,3	5,6
		Crescita	5,7	5,8	5,4	5,8
4	Prodotti e Servizi	Indebitamento	3,9	4,7	4,6	4,5
		Innovatività	6,0	5,8	5,7	5,8
		Qualità	5,8	5,9	5,8	5,9
		Convenienza	5,0	5,6	5,3	5,4
5	Ambiente Lavorativo	Affidabilità	5,2	5,6	5,1	5,5
		Professionalità	4,9	5,9	5,9	5,7
		Benessere	4,1	5,6	5,1	5,2
6	Responsabilità sociale	Politica remunerativa	4,4	5,6	5,1	5,3
		Responsabilità ambientale	5,5	5,8	5,3	5,7
		Buoni rapporti con la comunità locale	5,6	5,8	5,3	5,8
7	Trasparenza - Integrità - Anticorruzione	Impegno verso cause sociali	5,6	5,7	5,1	5,6
		Importanza politica anticorruzione	6,6	6,6	6,6	6,6
		Peso fenomeni di corruzione	6,7	6,6	6,6	6,6
Media delle medie						5,6

A conclusione del progetto 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 principali categorie di stakeholder (Dipendenti, Fornitori e Clienti) in una scala da 1 = minima importanza a 7 = massima importanza. L'adozione in Azienda di una chiara politica di prevenzione della corruzione viene considerata di rilevante importanza da Fornitori e Clienti, analogamente a quanto emerso nel 2018. Il dato di maggior rilievo è quello legato ad un significativo incremento (+ 2,0) dell'importanza legata alla diffusione di una chiara politica della legalità e dell'anticorruzione proprio tra i lavoratori. La consapevolezza del peso e quindi dell'incidenza di eventuali fenomeni corruttivi sulla reputazione aziendale, invece, appare ampiamente diffusa tra tutti gli stakeholder, con valori mediamente molto vicini al massimo punteggio assegnabile.

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

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

**Tabella 6 – Elementi del Sistema di Controllo**

<b>CONTROLLI</b>		
<b>Fattori di rischio</b>	<b>Valori</b>	
<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

<b>CONTROLLI</b>		
<b>Fattori di rischio</b>	<b>Valori</b>	
	Le modalità di gestione delle operazioni non consentono alcun riscontro dell'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/sistemi appartenenti a 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 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 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 audit a piano 2022	1
	Processo coperto da attività audit a piano 2021	2
	Processo non coperto da attività audit nei piani dei due anni precedenti	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**

Livello rischio	Descrizione livello di Rischio residuo
<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

Nel corso dell'anno 2022, nell'ottica di allineare la metodologia di analisi del rischio su rappresentata alle recenti indicazioni dell'Autorità, quanto all'esigenza di prevedere una metodologia non esclusivamente quantitativa:

- 1) è stata aggiunta, quale comprova del *rating* di rischiosità derivante dall'applicazione dell'algoritmo, una specifica motivazione, da rendere a cura del singolo Responsabile, sulla base di evidenze e dati propri del processo considerato;
- 2) la possibilità, per il RPCT, di rivedere "al rialzo" il rating di rischiosità attribuito, in aderenza al principio di prudenzialità.

### 16.3 La ponderazione dei rischi

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

Per quanto attiene alle macroaree/aree/processi della controllata F&C gestiti in service dall'azionista FBK il valore finale del rischio si è tenuto conto delle valutazioni effettuate dallo stesso azionista FBK nel proprio PPCT annuale, pubblicato sul sito istituzionale di detta Fondazione.

### 16.4 Trattamento dei rischi

Nella fase di trattamento del rischio si procede alla identificazione delle misure di prevenzione, anche nel raccordo con quanto previsto dal MOG 231, in osservanza delle indicazioni di prassi e,

comunque, a quanto previsto, per le “società a controllo pubblico” dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017.

Secondo gli indirizzi dell’Autorità, il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi e tiene conto delle priorità emerse in occasione della precedente sotto-fase di ponderazione del rischio.

Sin dalla Determinazione n. 12/2015, l’A.N.AC. distingue tra “**misure generali**” che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in maniera trasversale sull’organizzazione e sulla struttura dell’Ente, e “**misure specifiche**”, così denominate per il fatto di incidere su problemi specifici individuati in occasione della fase di valutazione del rischio.

Le misure generali sono obbligatorie, in quanto previste direttamente dalla legge o dal P.N.A. Le misure specifiche, pur non essendo previste dalla legge, sono comunque fortemente raccomandate proprio perché connesse a specifiche criticità di determinati processi/aree dell’Ente considerato.

Nell’ambito dell’attività di implementazione delle misure generali e specifiche si è tenuto conto della congruità delle singole misure da introdurre e, soprattutto, della loro sostenibilità da parte delle singole Strutture, in quanto destinatari delle misure medesime.

Per ciascuna misura (generale o specifica) è stato indicato quanto segue:

- il responsabile dell’attuazione della misura;
- lo stato di attuazione della misura (“in essere”/“termine di attuazione”);
- l’indicatore di monitoraggio;
- i target (“valori attesi” e “impatti attesi”).

Nel presente Piano sono riportate le misure di livello generale mentre per le misure di livello specifico si rinvia all’**Allegato 1 – “Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione”**.

In sintesi, si riportano a seguire le misure di livello generale.

#	MISURE DI LIVELLO GENERALE
<b>A</b>	SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO E GESTIONE DEL RISCHIO
<b>B</b>	CODICE ETICO
<b>C</b>	ROTAZIONE ORDINARIA DEL PERSONALE
<b>D</b>	ROTAZIONE STRAORDINARIA DEL PERSONALE
<b>E</b>	OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI
<b>F</b>	INCONFERIBILITA’ E INCOMPATIBILITA’ EX D.LGS. N. 39/2013
<b>G</b>	ATTIVITA’ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DELL’ATTIVITA’ (C.D. REVOLVING DOORS / PANTOUFLAGE)

<b>H</b>	FORMAZIONE DI COMMISSIONI, ASSEGNAZIONE AGLI UFFICI E CONFERIMENTO DI INCARICHI IN CASO DI CONDANNA PER DELITTI CONTRO LA P.A.
<b>I</b>	WHISTLEBLWING
<b>L</b>	FORMAZIONE
<b>M</b>	PATTI DI INTEGRITA' NEGLI AFFIDAMENTI
<b>N</b>	MONITORAGGIO DEGLI INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI

## 17. 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.

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.

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.

È 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, 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.);
- 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.

Tale schema è sostanzialmente riprodotto per le società in house anche mediante le attività in service svolte dagli azionisti, tranne per quanto riguarda il controllo della Corte dei Conti (le citate società in house non sono infatti sottoposte alla vigilanza della Corte dei Conti) e, per quanto riguarda F&C, la figura del Dirigente preposto e l'Organismo di Vigilanza.

### **17.1 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;
- Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001;
- Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili societari ex L. 262/2005;
- Internal Auditing;
- Comitato Etico;
- Comitato di Gestione dei Rischi.

#### **➤ 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 alla 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 Struttura 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 Struttura 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 Struttura 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*.

La Struttura Internal Auditing (IA) del Poligrafico si è inoltre 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 IA 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 IA, 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 Struttura 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.

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 dai Responsabili pro-tempore delle Strutture:

- Legale e Societario;
- Persone e Organizzazione;
- Internal Auditing.

### ➤ **Comitato di Gestione dei Rischi**

Nel maggio 2020 il Poligrafico ha costituito il Comitato di Gestione dei Rischi con il compito di garantire il supporto al processo di attuazione degli obiettivi aziendali, mediante una gestione preventiva ed integrata di tutti i rischi aziendali nell'ambito strategico, operativo, finanziario, assicurativo, sicurezza, ambiente, legale e compliance. In particolare, il Comitato garantisce, tra l'altro, la mappatura e il monitoraggio dei rischi aziendali, assicura la definizione delle Risk Policy e dei parametri di misurazione da sottoporre al Consiglio di Amministrazione.

Il Comitato riferisce direttamente al Consiglio di Amministrazione ed è coordinato dal responsabile della Struttura Internal Auditing e ne fanno parte i Responsabili:

- Legale e Societario;
- Acquisti
- Amministrazione Finanza e Controllo;
- Sviluppo e Innovazione;
- Produzione;
- Persone e Organizzazione;
- Sistemi di Prevenzione e Tutela Aziendale;
- Gestione Clienti.

Al Comitato possono essere inoltre invitate a partecipare altre Strutture aziendali in relazione a specifiche aree di rischio dalle stesse presidiate, nonché la struttura Risk Management.

### ➤ **Risk Management**

A partire dal 1° settembre 2021, il Poligrafico – ad ulteriore rafforzamento del Sistema di Controllo Interno – ha istituito la Funzione Risk Management con il compito di assicurare la definizione, implementazione ed evoluzione della metodologia e degli strumenti di Risk Management, al fine di promuovere un modello integrato di gestione del profilo di rischio aziendale – Enterprise Risk Management ERM - e contribuire alla coltura del rischio all'interno del Gruppo.

### **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.

### **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.

Come premesso, le attività di controllo interno sul SCIGR aziendali si articolano sui seguenti 3 livelli, 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, 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.

## 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.

In data 22.05.2019 il Poligrafico ha adottato un Codice Etico di gruppo, anche in conseguenza della recente costituzione delle società in house Valoridicarta che è stato poi recepito anche dalla società Futuro & Conoscenza. 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 è stato inoltre aggiornato, con delibera del Consiglio di Amministrazione del 19 ottobre 2022, per recepire, le necessarie integrazioni conseguenti all'aggiornamento del MOGC<sup>43</sup> con riferimento ad alcuni interventi normativi intervenuti nel corso del 2021 e del 2022 che hanno introdotto/modificato alcuni reati presupposto rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa degli Enti ex D.Lgs. 231/2001 (ai reati relativi al pagamento con strumenti diversi dal contante, reati contro il patrimonio culturale, modifiche al D.Lgs. 81/2008, modifiche al reato di riciclaggio e autoriciclaggio di denaro, riciclaggio di beni culturali, di alcuni reati informatici e contro la Pubblica Amministrazione).

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.

## **19. ROTAZIONE ORDINARIA 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

---

<sup>43</sup> L'aggiornamento del MOGC è stato da ultimo deliberato dal Consiglio di Amministrazione il 19 ottobre 2022.

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 complementarità 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 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).

Analogamente a quanto fatto lo scorso anno per il periodo 2015-2021, anche per il 2022 il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT) ha svolto la presente analisi al fine di riscontrare l'attuazione della misura della rotazione ordinaria, per i principali livelli dirigenziali del Poligrafico. In tale analisi sono stati considerati anche i casi di cessazione del rapporto di lavoro e di nuove nomine con conseguente cambio di responsabilità di Strutture, Funzioni e/o Unità Organizzative, a seguito di mutamenti organizzativi e/o progressioni di carriera, con valorizzazione di competenze professionali specifiche.

In particolare, a seguito della nuova organizzazione, modificata da ultimo nel novembre 2022, si è avuta una riconfigurazione generale delle responsabilità delle varie strutture con una rotazione di fatto sulle strutture che governano i maggior processi a rischio. In particolare, a seguito della separazione della Struttura Acquisti dalla Struttura Legale, la prima è stata collocata a diretto riporto del Direttore Generale, mentre la seconda a riporto dell'Amministratore Delegato, con assegnazione delle responsabilità a soggetti diversi rispetto al precedente unico responsabile della Direzione Affari Legali e Acquisti.

Inoltre, nel corso del 2022 si sono verificati N. 2 casi di uscita (cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni) riguardanti rispettivamente il Direttore Operativo e il Direttore Sistemi Informativi e Servizi IT. Ad oggi pertanto sono stati nominati due nuovi Responsabili.

Nel 2022 sono stati inoltre inseriti due nuovi Dirigenti assunti a seguito di apposita selezione pubblica.

### 19.1 ROTAZIONE STRORDINARIA DEL PERSONALE

Con **Delibera n. 215 del 26 marzo 2019**, recante *“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”*, l’A.N.AC. è intervenuto, con indicazioni confermate dal P.N.A. 2019, in tema di rotazione straordinaria del personale.

Nella Delibera richiamata, e relativamente alle società in controllo pubblico (quale è Poligrafico), sono chiariti i termini delle due principali forme di rotazione straordinaria, ossia:

- (i) la rotazione straordinaria di cui all’art. art. 3, comma 1, della L. n. 97/2001 (c.d. **trasferimento obbligatorio**), misura obbligatoria - a tutti gli effetti, per le società in controllo pubblico, siccome *“enti a prevalente partecipazione pubblica”*;
- (ii) la rotazione straordinaria (strettamente intesa) di cui all’art. 16, comma 1, lett. l-quater, del D.Lgs. n. 165/2001, misura raccomandata dall’A.N.AC. in relazione alle società in controllo pubblico.

#### ***Il trasferimento obbligatorio ex art. 3, co. 1, della L. n. 97/2001***

L’art. 3, co. 1, della L. 27 marzo 2001, n. 97, recante *“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle*

*pubbliche amministrazioni”, stabilisce che “quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di **enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio** per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza”.*

Più in dettaglio:

- la norma ha introdotto per tutti i dipendenti - a tempo determinato e indeterminato (non solo i dirigenti) - l'istituto del trasferimento ad **ufficio diverso** da quello in cui prestava servizio per il dipendente *rinviato a giudizio* per i delitti richiamati (si tratta di una serie di reati molto più ristretta rispetto all'intera gamma di reati previsti dal Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice Penale, come richiamati sopra nella descrizione del significato di “corruzione” ai sensi della Legge Anticorruzione);
- il **trasferimento è obbligatorio**, salva la scelta, lasciata all'Ente, “*in relazione alla propria organizzazione*”, tra il “**trasferimento di sede**” e “*l'attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente*”, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in considerazione del discredito che l'Ente stesso può ricevere da tale permanenza (art. 3, co. 1, cit.);
- “*qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in **posizione di aspettativa o di disponibilità**, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio, in base alle disposizioni dell'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza*” (art. 3, co. 2, cit.);
- in **caso di sentenza di proscioglimento o di assoluzione**, ancorché non definitiva, “*e in ogni caso, **decorso cinque anni**” dalla sua adozione (art. 3, comma 3), il **trasferimento perde efficacia**, ma l'Ente, “*in presenza di obiettive e motivate ragioni per le quali la riassegnazione all'ufficio originariamente coperto sia di pregiudizio alla funzionalità di quest'ultimo*”, “*può non dare corso al rientro*” (art. 3, co. 4, cit.);*
- in **caso di condanna**, per gli stessi reati di cui all'art. 3, co. 1, anche non definitiva, i dipendenti “*sono sospesi dal servizio*” (art. 4). La norma chiarisce poi che la sospensione perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato (art. 4);
- in caso di **condanna definitiva alla reclusione per un tempo non inferiore ai due anni** per gli stessi delitti, è disposta l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (art. 5);
- nel caso di **condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni** si applica il disposto dell'articolo 32-*quinqies*, cod. pen..

In base a quanto precede, e coerentemente a quanto previsto dalla Delibera A.N.AC. menzionata, con riferimento alle **conseguenze del procedimento penale sul sottostante rapporto di lavoro del dipendente di Poligrafico**, in relazione ai delitti previsti dagli artt. 314, comma 1, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320, cod. pen. e dall'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, ove concretamente integrabili, si prevede che:

- a) **in caso di rinvio a giudizio**, per i reati previsti dal citato art. 3, l'Azienda, con decisione del Consiglio di Amministrazione, trasferisce il dipendente ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza; tuttavia, in caso di impossibilità (in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi), il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento;
- b) **in caso di condanna non definitiva**, il dipendente, con decisione del Consiglio di Amministrazione, è sospeso dal servizio (ai sensi del richiamato art. 4);
- c) **in caso di sentenza penale irrevocabile di condanna**, ancorché a pena condizionalmente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere disposta a seguito di procedimento disciplinare (ai sensi del richiamato art. 5).

Si precisa che, secondo la Delibera richiamata, come confermata dal P.N.A. 2019, il trasferimento di ufficio conseguente a rinvio a giudizio e la sospensione dal servizio in caso di condanna non definitiva, **non hanno natura sanzionatoria**, ma sono misure amministrative, sia pure obbligatorie, a protezione dell'immagine di imparzialità dell'Azienda, diversamente dalla disposta **estinzione del rapporto di lavoro**, la quale ha carattere di pena accessoria.

Si precisa altresì che l'elencazione dei reati per i quali è prevista tale prima forma di rotazione ha carattere tassativo.

A prescindere dai flussi informativi tra l'Autorità giudiziaria e Poligrafico è fatto obbligo, a tutti i dipendenti dell'Azienda, di comunicare **l'avvio di qualunque procedimento penale nei loro confronti**, sin dal primo atto del procedimento penale di cui possa essere a conoscenza dell'interessato, in veste di indagato o, comunque, di iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335, del c.p.p. La violazione di tale norma costituisce, oltre che violazione del presente Piano, grave illecito disciplinare.

La misura del trasferimento obbligatorio si applica nei confronti di tutto il personale dipendente di Poligrafico e, comunque, a tutti coloro che collaborano con la l'Azienda in forza di un rapporto di lavoro parasubordinato (collaboratori co.co.co, stagisti, tirocinanti, assegnisti di ricerca, laureandi, studenti, etc.).

#### ***La rotazione straordinaria ex art. 16, co. 1, lett. l-quater, del D.Lgs. n. 165/2001***

La rotazione straordinaria - in senso stretto - di cui all'art. 16, co.1, lett. l-quater, del D.Lgs. n. 165/2001, consiste in un provvedimento dell'Ente cui afferisce il dipendente, adeguatamente motivato, con il quale - a fronte della (mera) **iscrizione del dipendente nel registro delle notizie di**

**reato di cui all'art. 335, c.p.p.** in relazione ai delitti di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015 - viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'Amministrazione e con il quale, conseguentemente, viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito.

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile, in relazione a Poligrafico, davanti al giudice ordinario territorialmente competente.

Come espressamente sottolineato dall'Autorità, *“il provvedimento di cui all'art 16, co. 1, lett. I-quater) del d.lgs. 165/2001 è attribuito alla competenza dei dirigenti generali nelle amministrazioni dello Stato, ma, trattandosi di norma di principio, è sicuramente applicabile a tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, dello stesso d.lgs. n. 165 (in virtù dell'art. 27 del medesimo decreto). Invece, più di un dubbio è sollevabile circa il fatto che sia applicabile obbligatoriamente per tutti gli altri soggetti esclusi dall'applicazione diretta del d.lgs. 165/2001, tra cui rientrano gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico. Resta fermo che a questi soggetti, espressamente richiamati dall'art. 3 dalla legge n. 97/2001, si applicano, invece, le misure del trasferimento ad altro ufficio a seguito di rinvio a giudizio, nelle ipotesi ivi previste. La soluzione più equilibrata è quella di ritenere che il provvedimento motivato, **con il quale l'amministrazione valuta se applicare la misura, debba essere adottato obbligatoriamente nelle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165) e solo facoltativamente negli altri enti del settore pubblico (enti pubblici economici e **enti di diritto privato in controllo pubblico**). In entrambe i casi l'ente deve agire immediatamente dopo avere avuto la notizia dell'avvio del procedimento penale”**.*

In ragione di quanto precede, Poligrafico - ferma restando la piena applicazione della misura del trasferimento obbligatorio di cui al l. n. 97/2001 - valuterà se, acquisita la notizia della avvenuta iscrizione del dipendente nel registro di cui all'art. 335, c.p.p., procedere o meno all'adozione del provvedimento motivato onde stabilire se applicare ed in che termini la rotazione di cui al D.Lgs. 165/2001 (i.e. rotazione straordinaria in senso stretto).

## 20. OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI

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 che ad essa segua o meno una condotta impropria”<sup>44</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>45</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 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*

<sup>44</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>45</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.

*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>46</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 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.

<sup>46</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.



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

È bene precisare che le Linee Guida affrontano delle situazioni di conflitto d'interesse che permangono una volta escluse le ipotesi di incompatibilità e inconferibilità 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 E 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>47</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.*

*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.*

<sup>47</sup> Cfr. PNA 2019, pp. 47 e 51.

*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 Persone e Organizzazione.

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>48</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).

#### **24. ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALLA CESSAZIONE DAL SERVIZIO (CD. REVOLVING DOORS/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 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*

---

<sup>48</sup> Cfr. PNA 2019, p. 55.

*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>49</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 interpretazione ampia della norma consente dunque di includere nel novero dei soggetti ai quali si

<sup>49</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).

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>50</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>51</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 dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento*

<sup>50</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 al PNA. Documento in consultazione, pag. 22.

<sup>51</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.



*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 provvedimento, 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 Struttura Persone e Organizzazione.

## **25. 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>52</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.

## 26. 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 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).

<sup>52</sup> Cfr. Delibera ANAC n. 159 del 27 febbraio 2019; TAR Lazio, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 7598.

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>53</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:

- 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);

<sup>53</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 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.

- 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>54</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 ed aggiornata il 19/12/2018, nonché pubblicata in apposita sezione del sito istituzionale del Poligrafico <http://www.ipzs.it> e nell'Intranet aziendale) al fine di 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. Il RPCT, infatti, ha provveduto ad attivare

---

<sup>54</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.

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).

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 inoltramento (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 Strutture/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.

Da ultimo, il RPCT ha aggiornato – e portato all'attenzione del Consiglio di Amministrazione - la procedura per le segnalazioni di illecito (whistleblowing) tenendo conto delle indicazioni date dall'ANAC con delibera 469/2021. Con tali Linee Guida, che superano quelle del 2015, l'Anac ha tenuto conto:

- dei principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, che ai soggetti - c.d. whistleblowers - beneficiari del regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione,

sulle modalità e i tempi di tutela, nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa;

- di quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata. Si chiarisce il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni;
- delle procedure seguite da ANAC, alla quale è attribuito uno specifico potere sanzionatorio ai sensi del comma 6 dell'art. 54-bis.

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>55</sup> (ivi compresa la specifica procedura adottata in materia).

## 27. 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 Strutture/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:

<sup>55</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 generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- 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 Struttura Persone e Organizzazione, nonché 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, nonché 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, nonché 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 Strutture/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.

Nel corso del 2020 il programma sopra indicato ha subito delle modifiche a causa dell'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19. Pertanto, il Poligrafico ha organizzato comunque una sessione formativa in modalità *e-learning* - in linea con i provvedimenti in materia emergenza

COVID-19 - in materia di Trasparenza e Anticorruzione di cui, alla Legge 190/2012 e ai relativi decreti attuativi (D.Lgs. 33/2013 e D.Lgs. 39/2013), di Whistleblowing (segnalazione di attività illecite) e di Privacy, coordinata con la formazione sulle tematiche relative al D.Lgs. 231/2001 (responsabilità amministrativa delle Società), al Codice Etico. Ciò al fine di sviluppare sempre di più una cultura della legalità, materia particolarmente sensibile considerate le attività svolte dal Poligrafico.

Nel corso del 2021 – sempre in considerazione dell'emergenza corredata alla pandemia da Covid-19 – il Poligrafico ha mantenuto la formazione a carattere generale mediante piattaforma e-learning sulla intranet aziendale. Ha poi organizzato – sempre con il supporto della Direzione Personale, Organizzazione e Servizi Generali - la formazione di tutti i referenti nominati dalle Strutture aziendali in materia di Trasparenza in occasione dell'implementazione della nuova piattaforma per gli obblighi di pubblicazione.

Ha altresì predisposto delle sessioni formative ad hoc per gli apprendisti contrattualizzati nel 2021 al fine analizzare i contenuti della normativa in materia di anticorruzione con riferimento alla realtà del Poligrafico.

Nel corso del 2022 con il supporto della Struttura Persone e Organizzazione sono state pubblicate sulla intranet aziendale delle pillole formative rivolte a tutti i dipendenti in materia di Responsabilità Amministrativa degli Enti, di Codice Etico, di Anticorruzione, di Trasparenza, con lo scopo di aumentare la consapevolezza da parte di tutti i dipendenti circa i principi, le modalità e gli strumenti di cui l'azienda si è dotata per ridurre il rischio di condotte illecite e per diffondere a tutti i livelli una cultura della legalità.

Di seguito, le iniziative formative, obbligatorie che hanno interessato tutto il personale:

1. Codice Etico
2. D.Lgs. 231/2001
3. Legge 190/2012 – Trasparenza e Accesso civico

Per ogni pillola formativa è stato previsto un test di apprendimento.

Inoltre, sono stati organizzati in aula virtuale dei corsi di formazione obbligatoria di livello specifico in materia di anticorruzione e trasparenza, rivolti ai Referenti della Trasparenza, ai Responsabili di Struttura (tutti i Dirigenti) e ai dipendenti operanti nelle attività e nei processi aziendali a più alto rischio (acquisti, legale, personale, amministrazione).

Per l'anno 2023 è stata programmata un'attività formativa a carattere generale che vedrà coinvolta tutta la popolazione aziendale sul tema del Whistleblowing quale misura preventiva e strumento di contrasto alla corruzione. La sessione si concluderà con la somministrazione di un test di valutazione dell'apprendimento.

## **28. 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>56</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, 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.

---

<sup>56</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/>.

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, a partire dall'anno 2016, è stato inserito nei bandi e nelle lettere di invito alle procedure di gara, 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.

## **29. INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI**

Sebbene non trovi applicazione, nei confronti della Società, la disciplina in materia di incarichi extraistituzionali di cui all'art. 53, del D.Lgs. n. 165/2001, Poligrafico verifica che i dipendenti svolgano, ove ammessi, eventuali incarichi al di fuori del ruolo ricoperto in azienda esclusivamente a fronte di espressa autorizzazione da parte della Società e previa verifica in ordine all'assenza di situazioni, anche solo potenziali, di conflitto di interessi.

In linea con le previsioni del P.N.A. 2019, l'Azienda valuterà eventuali azioni da intraprendere per introdurre una disciplina specifica in tema di incarichi extraistituzionali conferiti a soggetti esterni o autorizzati alle risorse interne.

All'uopo, si terrà conto delle indicazioni del PNA 2019 vale a dire:

- effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione;

- valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una *black list* di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

Restano fermi gli obblighi di pubblicazione in tema previsti dalla legge.

## SEZIONE TRASPARENZA

### 30. 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 L. 190/2012 aveva sancito<sup>57</sup>"*.

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/Enti ex L. 190 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 a 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.

---

<sup>57</sup> Cfr. PNA 2019, specificamente p. 77.

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 e 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, così 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 dell'Ente<sup>58</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”*.

<sup>58</sup> Cfr. PNA 2019, p. 80 e sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019.



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, al co. 4 dell’art. 7-bis, dispone che *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni 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”*.

La Legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”* ha modificato con l’art. 1, comm. 145, l’art. 19, Bandi di concorso, del D.Lgs. 33 del 2013, introducendo l’obbligo di pubblicare anche le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l’eventuale scorrimento degli idonei non vincitori, nonché con l’art. 1, com. 163, ha sostituito il comma 1 dell’art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013, in materia di responsabilità dirigenziale per inadempimento degli obblighi di pubblicazione, prevedendo l’applicazione delle medesime sanzioni di cui all’art. 47, co. 1-bis; la norma ha altresì modificato l’art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 sostituendo i commi 1-bis e 2 sulla quantificazione della sanzione amministrativa in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione e comunicazione;

Il D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 c.d. *“decreto Milleproroghe”*, convertito dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8 è intervenuto sugli obblighi di pubblicazione ex art. 14 D.Lgs, 33/2013, al fine di adeguare la normativa nazionale ai principi fissati dalla citata sentenza n. 20/2019 della Corte Costituzionale. Ha quindi sospeso temporaneamente la vigilanza e il regime sanzionatorio previsti per tali pubblicazioni – pur non sospendendo l’obbligo di pubblicazione – e ha rinviato a uno specifico Regolamento interministeriale, da emanare entro il 31 dicembre 2020 (termine da ultimo prorogato al 30 aprile 2021 con D.L. 162/2020), con il quale riordinare gli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013 e definire una graduazione degli obblighi di cui all’art. 14 del citato decreto, in linea con i principi definiti dalla Corte Costituzionale. Il D.L. 162/2019 conferma comunque l’obbligo per tutti i dirigenti di comunicare detti dati reddituali/patrimoniali all’Ente di appartenenza.

\*\*\*\*\*

In materia di Trasparenza e con particolare riguardo agli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, sono poi intervenuti una serie di provvedimenti specifici adottati in materia dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, che si riportano di seguito:

- ***Delibera n. 201 del 13 aprile 2022 , recante “Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2022 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. 33/2013, in merito all’attestazione sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione prevista dall’art. 14, co. 4, lett. g), del D.Lgs. 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 gli Organismi indipendenti di Valutazione (OIV)<sup>59</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. Lo stesso provvedimento prevede, inoltre, che *“nel caso in cui l’Ente sia privo di OIV, o altro soggetto con funzioni analoghe agli OIV”*, l’attestazione e la compilazione della griglia di rilevazione è effettuata dal RPCT, specificando e motivando le ragioni per le quali è assente l’OIV (o altro organismo con funzioni analoghe). 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 e informando di tale valutazione il MEF, che non ha rilevato osservazioni al riguardo<sup>60</sup>. Il RPCT del Gruppo Poligrafico ha, pertanto, proceduto a verificare tali obblighi di pubblicazione come di seguito riportato.

Con detta delibera l’ANAC ha altresì disposto che *“L’attestazione degli OIV, o degli altri organismi o soggetti con funzioni analoghe, completa della griglia di rilevazione e della scheda di sintesi, è pubblicata nella sezione «Amministrazione trasparente» o «Società trasparente» entro il 30 giugno 2022. Entro tale data, inoltre, la sola griglia di rilevazione è trasmessa dal RPCT ad ANAC [.....]”*.

Inoltre quest’anno l’ANAC ha previsto nella citata delibera un’ulteriore attività di monitoraggio che prevede *“Il RPCT, successivamente alla pubblicazione dell’attestazione OIV e all’invio ad ANAC, avrà cura di assumere le iniziative – misure di trasparenza – utili a superare le criticità*

<sup>59</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).

<sup>60</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.

*segnalate dagli OIV entro il 31 ottobre 2022 ovvero idonee a migliorare la rappresentazione dei dati per renderli più chiari e fruibili. Gli OIV e gli altri organismi con funzioni analoghe, che hanno evidenziato al 31 maggio 2022 nella griglia di rilevazione carenze significative di pubblicazione, attribuendo nella colonna “completezza di contenuto” un valore inferiore a 3, avranno cura di monitorare le misure di adeguamento agli obblighi di pubblicazione adottate dalle amministrazioni/enti, società, verificando il permanere o il superamento delle sole criticità esposte nella citata griglia di rilevazione. I suddetti organismi annotano gli esiti di questo monitoraggio, utilizzando un'altra griglia di monitoraggio che l’Autorità renderà disponibile in tempo utile e ad integrazione della presente delibera, aggiornando i valori attribuiti nella colonna “completezza di contenuto”, entro il 31 ottobre 2022, La griglia di monitoraggio è pubblicata nella sezione «Amministrazione trasparente» o “Società trasparente” sotto-sezione di primo livello «Controlli e rilievi sull’amministrazione», sotto-sezione di secondo livello «Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe», «Attestazione dell’OIV o di altra struttura analoga nell’assolvimento degli obblighi di pubblicazione» entro il 10 novembre 2022. Entro tale data, inoltre, la sola griglia di monitoraggio è trasmessa dal RPCT ad ANAC [.....]”. Sulla base degli esiti di monitoraggio, così acquisiti, le misure assunte dai RPCT potranno essere oggetto di valutazione da parte di ANAC nell’ambito dell’attività di controllo sull’operato dei RPCT di cui all’art. 45, co. 2, del D.Lgs. 33/2013 per le conseguenti determinazioni.*

Al pari di quanto previsto con analoghe Delibere emanate dall’ANAC negli anni precedenti, la citata Delibera ANAC n. 201/2022 ha individuato specifiche categorie di dati per le quali è stata richiesta l’attestazione dell’effettivo stato di pubblicazione al 31 maggio 2022. Agli OIV o agli organismi/altri soggetti con funzioni analoghe è stato richiesto quindi di attestare l’assolvimento soltanto di specifici obblighi di pubblicazione (chiaramente indicati dall’ANAC) previsti dal D.Lgs. 33/2013, concentrando l’attività di monitoraggio su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell’uso delle risorse pubbliche<sup>61</sup>.

La rilevazione/attestazione ha tenuto conto dei risultati e degli elementi emersi dall’attività di controllo svolta dal RPCT e finalizzata a 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 colloquio con i responsabili della pubblicazione e della trasmissione dei dati. Infine, sono state effettuate le verifiche sulle sezioni “Società Trasparente” del Poligrafico e delle due società del Gruppo. Le risultanze dell’attività di verifica e il successivo monitoraggio, hanno consentito di attestare che le Società hanno individuato misure organizzative idonee a garantire il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nelle sezioni “Società Trasparente”; le Società hanno individuato nella sezione “Trasparenza” del PPCT i

<sup>61</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: Consulenti e collaboratori (artt.15 e 15-bis D.Lgs. 33/2013), Enti controllati (art. 22 D.Lgs. 33/2013), Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26 e 27 D.Lgs. 33/2013), Bilanci (art. 29 D.Lgs. 33/2013), Pagamenti (artt. 4-bis e 33 D.Lgs. 33/2013), Altri contenuti – PTPCT (art. 10 D.Lgs. 33/2013, art. 18, co. 5, D.Lgs. 39/2013, L. 190/2012).

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.

All'esito della sopra descritta attività di verifica, confluita anche in un Audit Report specifico, il RPCT ha pubblicato i documenti richiesti, all'interno delle sezioni "Società Trasparente" nella sotto-sezione "Atti dell'organo di controllo che svolge le funzioni dell'OIV": il 28 giugno 2022 la prima attestazione, nei termini previsti dalla Delibera ANAC (30 giugno 2022) e il 9 novembre 2022 il monitoraggio sempre nei termini previsti dalla citata Delibera ANAC (10 novembre 2022).

- ***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 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 di seguito esplicitate (Delibera 1134/2017).

- ***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 anticipato in altri precedenti paragrafi, contiene una importante precisazione dell'ANAC in merito al criterio di compatibilità menzionato dall'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013 che parametrizza 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 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 - nell'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 di dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo ai sensi del D.Lgs. 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 regolamentare interno, sulla cui adozione vigileranno le amministrazioni controllanti;
- c) la mancata pubblicazione di 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>62</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>63</sup> è giunta a conclusioni diverse con riferimento alle diverse disposizioni censurate.

<sup>62</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>63</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".



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".

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>64</sup>") ha previsto, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla citata sentenza della

<sup>64</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, come modificato dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8 prevede che fino alla data di entrata in vigore del regolamento per l'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 30 aprile 2021, 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

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>65</sup> del D.Lgs. 33/2013. Viene inoltre demandato ad un regolamento interministeriale (da adottare) la razionalizzazione e graduazione delle disposizioni di cui allo stesso Decreto Trasparenza.

### 30.1 Il Processo di attuazione della Sezione Trasparenza del PPCT

In relazione alle singole tipologie di dati da pubblicare, ai sensi del D.Lgs. 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 Strutture/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 Strutture/Funzione competente, provvede a:

- garantire il tempestivo e regolare flusso dei dati da pubblicare di competenza, 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 e delle Società del Gruppo, con segnalazione al RPCT al fine di rendere omogenei i dati pubblicati anche mediante ricorso a soluzioni di carattere informatico.

---

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>65</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 entro il secondo grado, nonché 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, nonché 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".

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.

A fine anno 2021, sono state implementate due piattaforme, oltre quella del Poligrafico, per ciascuna delle società in house Valoridicarta e Futuro & Conoscenza al fine di garantire anche rispetto ad esse un'autonoma gestione dell'intero iter procedurale, nonché la piena conformità alla normativa in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013.

Il sito istituzionale del Poligrafico ospita una apposita sezione, denominata “Società trasparente” in cui sono pubblicati documenti, informazioni e dati organizzati in ottemperanza alle prescrizioni dettate dal D.Lgs. 33/2013 e dalla Delibera ANAC 1134/2017.

La sezione si compone delle seguenti sottosezioni di primo livello:

- Disposizioni generali
- Organizzazione
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Selezione del personale
- Performance
- Enti controllati
- Attività e procedimenti
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici
- Bilanci
- Beni immobili e gestione patrimonio
- Controlli e rilievi sull'amministrazione
- Servizi erogati
- Pagamenti

- Opere pubbliche
- Altri contenuti.

Nella sottosezione “Altri contenuti/Prevenzione della corruzione” sono pubblicati il PTPCT vigente e le annualità pregresse, mentre nella sezione “Disposizioni Generali/Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza” il PTPCT è referenziato tramite apposito collegamento ipertestuale.

### **Publicazione sul sito istituzionale del Poligrafico**

In ordine al *work-flow* di pubblicazione dei dati di ciascuna Struttura/Funzione, è stato previsto che ciascun Referente (cfr. punto 17.2) per la Trasparenza provveda ad inserire il dato/documento direttamente sul portale Trasparenza accedendo con proprie credenziali. In seguito all’inserimento del dato, 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.

### **30.2 La rete dei referenti**

In considerazione della distribuzione delle competenze aziendali, all’interno di ogni Struttura i Responsabili della pubblicazione così come individuati nell’Allegato 2 del Piano, nel mese di novembre 2022, hanno aggiornato al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, 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 responsabili della pubblicazione. 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.

### **30.3 Processo di attuazione della Trasparenza per le società in house Valoridicarta S.p.A. e Futuro & Conoscenza S.r.l.**

Come detto al precedente paragrafo, **il RPCT di Gruppo nel mese di dicembre 2021 ha curato l’implementazione di due piattaforme autonome per le società in house Valoridicarta e Futuro & Conoscenza, delle quali detiene il controllo, al fine di garantire un’autonoma gestione dell’intero iter procedurale, nonché la piena conformità alla normativa in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013.**

Pertanto, attualmente le due sezioni sono ospitate:

- per Valoridicarta sul sito istituzionale della stessa al seguente indirizzo [www.valoridicarta.it](http://www.valoridicarta.it);

- per Futuro & Conoscenza - società di recente costituzione e pertanto ancora non dotata di un proprio sito istituzionale – la sezione Società Trasparente è raggiungibile – mediante apposito link – dal sito istituzionale del Poligrafico al seguente indirizzo [www.ipzs.it/SocietàTrasparenteFuturo&Conoscenza](http://www.ipzs.it/SocietàTrasparenteFuturo&Conoscenza).

La sezione si compone delle seguenti sottosezioni di primo livello:

- Disposizioni generali
- Organizzazione
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Selezione del personale
- Performance
- Enti controllati
- Attività e procedimenti
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici
- Bilanci
- Beni immobili e gestione patrimonio
- Controlli e rilievi sull'amministrazione
- Servizi erogati
- Pagamenti
- Opere pubbliche
- Altri contenuti.

Considerata la recente implementazione delle piattaforme per le due società, le stesse sono state alimentate con i vari contenuti a partire dall'anno 2022.

Per quanto attiene al processo di attuazione viene replicato nelle modalità quanto stabilito per la Capo Gruppo Poligrafico come meglio descritto ai precedenti paragrafi 17.1 e 17.2 per quanto attiene alla figura dei Responsabili della pubblicazione, i loro compiti/responsabilità, al *work-flow* di pubblicazione dei dati e per la rete dei referenti.

Per quanto attiene poi all'individuazione dei Responsabili della pubblicazione dei dati e dei referenti, si è tenuto conto dei contratti di service stipulati da dette Società con i propri azionisti per lo svolgimento di alcune attività gestionali.

Per quanto sopra:

- per Valoricarta i Responsabili sono stati individuati nell'ambito dell'organizzazione del Poligrafico – che è l'unico azionista che svolge attività in service - secondo la specifica individuazione effettuata nell'Allegato 2 al presente Piano "*Obblighi di Trasparenza Valoricarta*";
- Per Futuro & Conoscenza i Responsabili sono stati individuati nell'ambito dell'organizzazione del Poligrafico e dell'altro azionista FBK a secondo delle attività in service gestite rispettivamente dai due azionisti. Per la specifica individuazione si rimanda all'Allegato 2 al presente Piano "*Obblighi di Trasparenza Futuro & Conoscenza*".

Anche per dette società ciascun Responsabile della pubblicazione, coinvolto nell'attuazione delle misure di Trasparenza dovrà, inoltre, presentare al RPCT di Gruppo 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 devono pervenire al RPCT entro il 30 novembre di ogni anno.

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

Alla corretta attuazione del PPCT concorrono il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza di Gruppo nonché tutte le Strutture/Funzioni aziendali, i relativi Dirigenti responsabili e i referenti nominati, anche per le società in house.

Il RPCT ha il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, riferendo al Consiglio di Amministrazione di ciascuna società 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 2023-2025 attengono principalmente a:

- attività di verifica sul sito del Poligrafico, di Valoricarta e di Futuro & Conoscenza al fine di accertare che i dati pubblicati nella sezione Società Trasparente non siano pubblicati in altre sezioni del sito istituzionale delle tre società;
- 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, di Valoridicarta e di Futuro & Conoscenza.

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 Struttura Persone e Organizzazione per l’eventuale adozione di provvedimenti disciplinari.

### **32. 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>66</sup>; e) termine per proporre l'istanza di riesame; f) strumenti tecnologici di supporto.

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).

Analogamente a quanto effettuato per il Poligrafico, le società in house nel corso del 2022, hanno adottato analogo regolamento interno per la regolamentazione dell'accesso documentale, dell'accesso civico semplice e dell'accesso generalizzato.

---

<sup>66</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 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".



### 33. Monitoraggio del Piano e delle misure

#### 33.1 Monitoraggio e aggiornamento del Piano.

Come previsto nell'ambito della Determinazione A.N.AC. n. 1134/17 gli enti in controllo pubblico sono tenuti a individuare le modalità, le tecniche e la frequenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, anche ai fini del loro aggiornamento periodico, avendo cura di specificare i ruoli e le responsabilità dei soggetti chiamati a svolgere tale attività, tra i quali rientra il RPCT.

I medesimi Enti sono, altresì, tenuti al monitoraggio periodico e alla vigilanza sul corretto adempimento agli obblighi di pubblicazione prescritti dal D.Lgs. n. 33/2013, come declinati dalla citata Determinazione, e dettagliato sopra.

#### 33.2 Metodologia sottostante al monitoraggio.

Il RPCT procederà alla verifica dell'adempimento del presente Piano secondo le seguenti azioni complementari:

- a) raccolta d'informazioni, anche attraverso la somministrazione di schede di monitoraggio;
- b) verifiche e controlli, anche documentali, presso le strutture organizzative (funzione di audit).

In particolare:

**1) Raccolta di informazioni:** il RPCT raccoglierà informazioni da parte dei Responsabili degli Uffici secondo modalità:

- *sincrona*: con cadenza almeno semestrale sarà chiesto al Responsabile di Ufficio un *report* sul rispetto delle misure del Piano e del Codice Etico;
- *asincrona*: al verificarsi di ogni fenomeno di cui il Responsabile di Ufficio ritenga opportuno informare il RPCT.

**2) Verifiche e controlli presso le Uffici / audit del RPCT:** in caso di evidenza o segnalazione di un fatto illecito riconducibile alla nozione di "corruzione" come considerata nel presente Piano, il RPCT procederà ad espletare verifiche al fine di monitorare la corretta attuazione del Piano da parte dell'Ufficio sottoposto a verifica, secondo quanto previsto dalla Delibera A.N.AC. n. 840/2018.

#### 33.3 Monitoraggio degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito dell'Azienda, il RPCT provvede al **monitoraggio periodico** (e, comunque, semestrale) sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione programmate nel presente Piano e alla **verifica puntuale** delle pubblicazioni sulla Sezione "Società Trasparente", secondo le tempistiche indicate nell'**Allegato 2 al presente PTPCT**.

### 33.3.1 Rendicontazione in merito al monitoraggio del Piano e delle misure con riferimento all'anno 2022

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 2022 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 2022-2024 che si è conclusa nel mese di ottobre 2022.

L'analisi, in particolare, ha avuto ad oggetto tutte le "misure specifiche" aventi data di implementazione pianificata entro il 30/06/2022 (cfr. Allegato 1 al PPCT 2022-2024);

Gli indicatori di monitoraggio sono stati oggetto di revisione/aggiornamento nell'attività svolta lo scorso anno condiviso con tutti i Responsabili aziendali che hanno confermato gli indicatori riportati nell'Allegato 1.

Sulla base di quanto detto, l'attività ha avuto ad oggetto un totale di n. 19 misure specifiche (aventi data di completamento pianificata entro il 30/06/2022).

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

#### ➤ *Misure di prevenzione della corruzione*

Circa il 74% delle misure di prevenzione riportate nell'Allegato 1 del PPCT (2022-2024) sono risultate "completate" o "in corso/parzialmente completate".

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

MISURE CON SCADENZA 30.06.2022/STATO DI IMPLEMENTAZIONE	N°	% su totale
AN - Attività annullate	1	5,2%
C - Attività completate	4	21,1%
IC - Attività in corso/parzialmente completate	10	52,6%
IS - Attività in sospeso/ancora da avviare	4	21,1%
Nessun feedback	0	%
<b>Totale complessivo</b>	<b>19</b>	<b>100%</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 2023-2025.

### 34. Flussi informativi.

Ai sensi dell'art. 1, 9, lett. c), della l. n. 190/2012, il sistema di monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione si struttura in base ai seguenti flussi informativi:

Soggetto coinvolto	Flusso informativo
<p><b>Consiglio di Amministrazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Da RPCT:</b> relazione periodica di sintesi sull'attività effettuata e relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano e delle iniziative intraprese</li> <li>▪ <b>Verso RPCT:</b> comunicazione al RPCT sull'assetto organizzativo societario e su tutti i cambiamenti che hanno un impatto a livello organizzativo e procedurale. Eventuali segnalazioni di illecito pervenute dall'esterno.</li> </ul>
<p><b>Organismo di Vigilanza</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Da RPCT:</b> dati inerenti alle violazioni del Piano riscontrate in corso d'anno che possano rilevare in ottica di prevenzione dei rischi 231 (ad evento)</li> <li>▪ <b>Verso RPCT:</b> dati inerenti alle violazioni del MOG 231 riscontrate in corso d'anno che possano rilevare in ottica di prevenzione dei rischi corruttivi e di <i>maladministration</i> (ad evento)</li> </ul>
<p><b>Collegio Sindacale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Da RPCT:</b> dati inerenti alle violazioni del Piano riscontrate in corso d'anno che possano rilevare in relazione all'attività di controllo assoluta dal Collegio, con particolare riguardo alla violazione di leggi, regolamenti e altre fonti, esterne e interne a Poligrafico (ad evento)</li> <li>▪ <b>Verso RPCT:</b> dati inerenti alle violazioni di cui sopra riscontrate dal Collegio in corso d'anno che possano rilevare in ottica di prevenzione dei rischi corruttivi e di <i>maladministration</i> (ad evento)</li> </ul>
<p><b>Area Personale/Area Legale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Verso RPCT:</b> ai fini della redazione della relazione annuale ex art. 1, co. 14, l. n. 190/2012 (dati quantitativi e qualitativi delle segnalazioni e dei procedimenti disciplinari), da eseguire entro il 15 novembre di ogni anno</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Verso RPCT:</b> (dati quantitativi e qualitativi dei contenziosi promossi da e contro l'Azienda aventi ad oggetto fatti di natura corruttiva / danno erariale), da eseguire entro il 15 novembre di ogni anno.</li> </ul>
<p><b>Responsabili delle Strutture</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Da RPCT:</b> circolari e linee guida sull'attuazione del Piano</li> <li>▪ <b>Verso RPCT:</b> necessità di introduzione di cambiamenti procedurali nelle aree aziendali a rischio reato, informativa sulle attività gestite e che hanno rilevanza in ambito anticorruzione; segnalazione e denuncia di circostanze/comportamenti sospetti; risposte a specifiche richieste di informazioni</li> </ul>

### **35. Sistema sanzionatorio**

Il Poligrafico e Valoridicarta si sono già dotati, 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 e di Valoridicarta. 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.

#### **INDICE ALLEGATI:**

Allegato 1. Mappatura delle attività a rischio reato e delle misure di prevenzione della corruzione

Allegato 2. Obblighi di trasparenza 2023

Allegato 3. Statuto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Allegato 4. Normativa di riferimento