

CODICE DI COMPORAMENTO

(2019 – 2021)



Adottato dal Consiglio di Amministrazione in data 28 gennaio 2019 con Delibera nr. 3,

Estratto dal PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)

Publicato sul sito internet aziendale nella sezione "Amministrazione Trasparente"

INDICE

Premessa

Capitolo V

MISURE GENERALI PER IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

1. Codici di comportamento
2. Tutela del dipendente che segnala gli illeciti (Whistleblower)
3. Rotazione o misure alternative
4. Adozione MOG 231 e nomina ODV

CAPITOLO V

MISURE GENERALI PER IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

5.1. Codici di comportamento

Il Codice di Comportamento approvato nell'ambito del PTPC 2016-2018, e con ulteriore provvedimento CDA del 20 febbraio 2017, pubblicato sul sito web aziendale sotto la voce Amministrazione Trasparente, definisce dei valori e dei principi di comportamento, che devono essere adottati e rispettati non solo dai dipendenti dell'Azienda, ma anche dai collaboratori e dai consulenti dell'ente, dai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché dai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Azienda.

Il Codice definisce anche le sanzioni, a carico dei soggetti che violano i valori e i principi di comportamento dell'ente. Si tratta di una misura che consente di sanzionare i comportamenti scorretti, quando ancora non hanno rilevanza penale.

Vengono disciplinati in particolare i comportamenti da tenere da parte dei dipendenti tesi ad evitare l'insorgere di conflitti di interessi ed episodi di corruzione.

La violazione degli obblighi previsti dal Codice rientra tra le fattispecie dei comportamenti contrari ai doveri d'ufficio e, quindi, soggette al procedimento disciplinare, che come noto la legge 150/2009 ha reso obbligatorio.

Il mancato rispetto assume altresì rilievo ai fini della valutazione delle prestazioni e relativi risultati conseguiti dai dipendenti e/o Responsabili di Posizione Organizzativa.

La violazione del Codice da parte di soggetti esterni all'amministrazione, rientra tra le cause di risoluzione dei contratti con essi stipulati

Da quando è stato approvato ad oggi, non sono state riscontrate violazioni.

Nel PNA 2018 l'ANAC ha annunciato che le Linee guida sull'adozione dei nuovi codici di amministrazione saranno emanate nei primi mesi dell'anno 2019, anche per sottolineare che il lavoro necessario per la formazione del Codice di comportamento, pur strettamente connesso, è ben distinto da quello necessario per la formazione del PTPC.

Le amministrazioni pertanto (e fra esse ASSAB) possono procedere alla adozione dei nuovi PTPC 2019-2021 senza dover contestualmente lavorare al nuovo Codice di comportamento.

Considerata, però, la stretta connessione tra i due strumenti di prevenzione della corruzione, il RPCT dell'Azienda nella individuazione delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel presente Piano ha tenuto conto delle possibili ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si potranno rilevare utili in sede di predisposizione del Codice di comportamento che verrà appositamente elaborato ed adottato non appena saranno disponibili le prossime Linee Guida ANAC in materia.

5.2.1. Tutela del dipendente che segnala gli illeciti (Whistleblower)

L'art. 1 comma 51 della legge 190/2012 e della Determinazione ANAC n. 6 /2015 riconducono espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge.

Nello specifico, il PNA prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del predetto decreto.

Per quel che riguarda i soggetti direttamente tutelati, l'art. 54-bis, così come modificato e novellato dalla recente L.179 del 30.11.2017, si riferisce specificamente a dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

"Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza." (comma 1 art 54bis così come novellato).

A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione, deve garantire la segretezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva. Naturalmente tale garanzia presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltare una segnalazione, non si renda conoscibile.

Tuttavia "... l'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive" (commi 3 e 4 dell'art 54 bis così come novellato)

Per quel che riguarda i soggetti direttamente tutelati, l'art. 54-bis si riferisce specificamente a dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

Le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro. Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione preso a riferimento nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 e soprattutto nell'attuale PNA, volto a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da quest'ultima stabilite, o all'A.N.AC.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

Per contro ai sensi della più stringente disciplina dell'art 3 della L.179/ 2017, qualora il fatto sia circostanziato, nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il perseguimento dell'interesse all'integrità dell'amministrazione, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile.

5.2.2 Il Ruolo del RPTC

La nuova legge 179/2017 espressamente cita all'art 1 comma 1, che "Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

La norma esplicitamente indica che, qualora il segnalante non effettui una denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'A.N.AC., «riferisca al proprio responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza» Il RPC è, dunque, da considerare uno dei soggetti funzionalmente competenti a conoscere di eventuali fatti illeciti segnalati.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'A.N.AC. ritiene che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

Egli è, dunque, da considerare anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti.

Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione, gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'A.N.AC.

5.2.3. Procedure

Al fine di predisporre adeguate tutele anche nei confronti dei dipendenti che dovessero segnalare al RPC condotte o prassi non idonee a garantire l'Azienda dal rischio corruttivo o di attività di cattiva amministrazione, si prevede la seguente procedura di segnalazione, che vale quale ulteriore misura preventiva, che entrerà in funzione con l'approvazione del presente Piano.

Il segnalante invia al RPC una segnalazione relativa a fatti di cattiva amministrazione, compilando un modulo reso disponibile da ASSAB sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto la sezione "Altri contenuti" "Corruzione", nel quale sono specificate altresì le modalità di compilazione e di invio.

Il modulo deve garantire la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato.

Resta fermo che la segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultimo. La segnalazione ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal RPC deve essere tempestivamente inoltrata dal ricevente al RPC.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il RPC, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC.

Il RPC prende in carico la segnalazione per le valutazioni del caso. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, con l'adozione delle necessarie cautele.

Il RPC, sulla base di una istruttoria relativa alla verifica dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, il RPC valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: CDA, per l'adozione degli opportuni provvedimenti disciplinari previsti dallo Statuto, ove la condotta censurabile riguardi un dipendente, salvo avviare egli stesso, quale Direttore generale, quei procedimenti disciplinari che ricadono sotto la sua diretta competenza (sanzioni ex CCNL inferiori alla sospensione e al licenziamento); Autorità giudiziaria; Corte dei conti; ANAC.

La valutazione del RPC dovrà concludersi entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione. I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge. Il RPC rende conto, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012. Il processo sommariamente descritto può essere in tutto o in parte automatizzato. Se l'amministrazione non ha automatizzato, essa può utilizzare canali e tecniche tradizionali, ad esempio inserendo la documentazione cartacea in doppia busta chiusa inviata all'ufficio protocollo, che la trasmette al Responsabile della prevenzione della corruzione. Diversamente, nel caso in cui l'amministrazione abbia informatizzato il processo, può essere previsto l'accreditamento del segnalante su una piattaforma informatica ove è sviluppato l'applicativo di gestione delle segnalazioni. In questo caso i dati relativi all'identità del segnalante vengono crittografati ed egli riceve dal sistema un codice che consente l'accesso al sistema stesso al fine di effettuare la segnalazione. Anche il contenuto della segnalazione viene crittografato e inviato a chi, all'interno dell'amministrazione, svolge l'istruttoria. Quanto detto può essere esteso a tutte le fasi del processo descritto.

In ogni caso, tenuto conto della rilevanza e della delicatezza della materia, si ritiene opportuno che, prima dell'adozione definitiva delle proprie misure in attuazione dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, le singole amministrazioni prevedano forme di coinvolgimento degli attori, in particolare del personale dipendente, nel processo di elaborazione dei sistemi e/o delle misure di tutela. Ciò permette non solo di risolvere eventuali problematiche che dovessero essere segnalate, ma contribuisce anche a rendere consapevoli i dipendenti dell'esistenza e dell'importanza dello strumento, riducendo le resistenze alla denuncia degli illeciti e promuovendo la diffusione della cultura della legalità e dell'etica pubblica.

Inoltre, al fine di sensibilizzare i dipendenti, il RPC invia a tutto il personale con cadenza periodica almeno annuale una comunicazione specifica in cui sono illustrate la finalità dell'istituto del "whistleblowing" e la procedura per il suo utilizzo.

Si ribadisce in ogni caso la rigorosa applicazione del diritto alla difesa del soggetto coinvolto nelle segnalazioni, anche in riferimento a quanto stabilito dall'art. 54 bis del D.lgs.165/2001.

La tutela della riservatezza del segnalante va garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.

Anche in seguito alla chiusura dell'istruttoria, i processi svolti ed i dati rilevati, attraverso le segnalazioni e le documentazioni raccolte, potranno comunque fornire importanti informazioni di tipo generale (ad esempio sulle tipologie di violazioni) dalle quali desumere elementi per l'identificazione delle aree critiche sulle quali intervenire in termini di miglioramento della qualità e dell'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione. Tali informazioni saranno quindi utilizzate, per aggiornare o integrare la mappa dei rischi del Piano di prevenzione della corruzione, il Codice di comportamento e/o il Codice etico, nonché per prevedere nuovi o diversi strumenti di risposta. Ad oggi non si sono verificate segnalazioni.

5.3 Rotazione o misure alternative

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 del 2012 che attribuisce particolare efficacia preventiva alla rotazione, è auspicabile che questa misura sia attuata anche all'interno delle Aziende Speciali, 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.

In considerazione delle piccole dimensioni di ASSAB, non è possibile adottare la misura della rotazione, ma quella alternativa alla rotazione, 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.

A tale riguardo si ritiene che le norme statutarie e regolamentari aziendali in essere prevedano già una sufficiente e congrua suddivisione di ruoli e competenze, tale da non richiedere al momento l'adozione o la previsione di ulteriori misure preventive

5.4 Adozione del MOG 231 e nomina ODV

Sulla base dell'ordinamento vigente, e delle oramai consolidate linee guida dell'ANAC, le Amministrazioni controllanti, nel caso di un'Azienda Speciale, il Comune, sono tenute a verificare che le loro società in controllo pubblico, cui vengono equiparate le Aziende Speciali, adottino un modello di organizzazione e di gestione, ai sensi del decreto legislativo 231 del 2001, finalizzato alla prevenzione di una serie di reati presupposto (quindi non solo del reato di corruzione).

In questo contesto il MOG 231 costituisce parte integrante del PTPC aziendale triennale.

Infatti l'Ente in questione, in caso di commissione di uno dei reati presupposto previsti dal decreto legislativo 231 e successive modifiche ed integrazioni, da parte di un organismo apicale o da un dipendente a vantaggio o nell'interesse dell'Ente stesso, ha l'onere probatorio di dimostrare nel giudizio penale, se non vuole incorrere nelle sanzioni accessorie previste dalla legge (sia di tipo pecuniario che di tipo amministrativo, sotto il profilo della sospensione o della cessazione dell'attività, a seconda della gravità del reato) di aver adottato un MOG preventivo idoneo.

Soltanto a fronte di tale prova infatti, l'organo giudicante può ipotizzare che il reato sia stato posto in essere nell'elusione fraudolenta delle regole e delle prassi/procedure previste nel modello stesso (che dovrà essere deliberato nel caso di una Società pubblica o di un'Azienda Speciale dal relativo Consiglio di Amministrazione).

Elemento centrale di questo modello è la nomina di un ODV (monocratico o collegiale a seconda delle dimensioni dell'Ente) con responsabilità di vigilare sulla attuazione del modello e di verificarne l'adeguatezza.

Per delineare una idea guida schematica dei contenuti fondamentali del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo, al fine di comprendere come esso si integra al PTPC aziendale, occorre evidenziare che tale Modello, ai sensi dell'art. 6 del Decreto Legislativo n. 231/01, deve:

- individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi i reati;
- prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- stabilire obblighi di informazione nei confronti dell'organismo dell'ente deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei Modelli;
- introdurre sistemi disciplinari idonei a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel Modello. Tra le attività correlate alla predisposizione del Modello 231 è prevista l'attività di formazione inerente il suddetto modello ed i suoi allegati.

Sulla base di questi principi ispiratori l'Azienda con delibera CDA dell'8 ottobre 2018 ha adottato apposito MOG 231, che costituisce parte integrante del presente Piano, e ha nominato quale ODV, l'Avv. Luigi Lia.

Per quanto concerne i rapporti tra RPCT e ODV si rimanda a quanto già illustrato nel Capitolo I paragrafo 2 dedicato alla figura e ai compiti del RPCT.