CONSORZIO DI BONIFICA ADIGE EUGANEO

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

DELIBERAZIONE N° 104/2022

<u>OGGETTO:</u> MODELLO DI ORGANIZZAZIONE GESTIONE E CONTROLLO EX D.LGS. N.231/2001 – AGGIORNAMENTO DELLA PARTE GENERALE

L'anno 2022 (duemilaventidue), addì 4 (quattro) del mese di Agosto, alle ore 18.00, presso la Sede a Este, in Via Augustea n.25 su convocazione datata 27/7/2022 prot.n.7.747 disposta dal Presidente ai sensi dell'art.12 dello Statuto Consorziale, si è riunito il Consiglio di Amministrazione, come in appresso:

N.	COMPONENTI	PRESENTI	ASSENTI GIUSTIFICATI	ASSENTI INGIUSTIFICATI
1	**Zanato Michele** *Presidente*	**X**		
2	**Marcon Renzo** *VicePresidente*	**X**		
3	**Bertin Mauro**		**X**	
4	**Capuzzo Stefano**	**X**		
5	**Zambolin Francesco** *Rappresentante Regionale*		**X**	
6	**Danielli Michele** *Presidente della Consulta*		**X**	
	Mocellin Daniele *Revisore dei Conti*		**X**	

Assistono alla seduta l'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs.n.231/2001, prof.avv.Micheletti, il Dirigente Tecnico, Ing.Michielon e il Direttore Generale, dr.Vettorello, il quale svolge le funzioni di **Segretario.**

Assume la **Presidenza del Consiglio di Amministrazione** il Presidente Zanato Michele, il quale, dopo aver constatato il numero legale dei presenti, dichiara aperta la trattazione dell'oggetto sopra indicato.

OGGETTO N°02: **MODELLO DI ORGANIZZAZIONE GESTIONE E CONTROLLO EX D.LGS. N.231/2001 – AGGIORNAMENTO DELLA PARTE GENERALE**

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

RICORDATO che con propria precedente deliberazione n.198/2020 del 19/11/2020 si è approvato il primo aggiornamento della Parte generale del Modello di organizzazione gestione e controllo ex D.Lgs.n.231/2001, precedentemente adottato con propria deliberazione n.23/2018 del 30/1/2018,

UDITA l'illustrazione svolta dal prof.avv.Micheletti nella sua veste di Organismo di Vigilanza ex D.Lgs.n.231/2001, che ha sinteticamente presentato il nuovo aggiornamento della Parte generale del Modello di organizzazione gestione e controllo ai sensi del D.Lgs.n.231/2001 motivato dall'entrata in vigore della L.n.22/2022 che ha introdotto "*I delitti contro il patrimonio culturale ed il paesaggio*" nel novero dei reati ascrivibili al Consorzio in forza degli artt.25-septesdecies e 25-octiedecies del D.Lgs.n.231/2001;

APERTA la discussione, nel corso della quale è stata esaustivamente chiarita la portata dell'aggiornamento;

RITENUTO di approvare l'aggiornamento della Parte generale del Modello di organizzazione gestione e controllo ex D.Lgs.n.231/2001 nei termini esposti dal prof.avv.Micheletti nella sua veste di Organismo di Vigilanza ex D.Lgs.n.231/2001, così come risultanti dall'allegato elaborato;

UDITO il voto favorevole del Direttore espresso ai sensi dell'art.22 dello Statuto;

Tutto ciò premesso

A voti unanimi espressi nelle forme di Legge e di Statuto

DELIBERA

di approvare l'aggiornamento della Parte generale del Modello di organizzazione gestione e controllo ex D.Lgs.n.231/2001 nei termini esposti dal prof.avv.Micheletti nella sua veste di Organismo di Vigilanza ex D.Lgs.n.231/2001, così come risultanti dall'elaborato che viene allegato al presente atto per formarne parte integrante.

Letto, confermato e sottoscritto nella seguente composizione:
Facciate: n.2 Allegati: n.01

Zanato Michele *Vettorello Dr.Stefano*
--- ---

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

la presente deliberazione è stata affissa all'Albo Consorziale a norma dell'art. 26 dello Statuto Consorziale e all'Albo Consorziale on-line all'indirizzo www.adigeuganeo.it ai sensi dell'art.32 della L.n.69/2009:

Per tre giorni consecutivi, esclusi i festivi e i non lavorativi, a partire dal giorno 12/8/2022;

Trattandosi di atto dichiarato urgente, il giorno _____

Este 18/8/2022

Il Segretario

(Firma Digitale) *Vettorello Dr.Stefano*

CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'

Certifico che la presente deliberazione, a norma dello Statuto ed ai sensi della L.R.n.53/1993, è stata pubblicata all'Albo consortile e all'Albo informatico dell' Ente e che:

E' esecutiva dall'adozione (art.7, comma 9 della L.R.n.53/1993);

E' stata inviata per il controllo alla G.R.V. in data _____;

Nei suoi confronti non sono intervenuti, nei termini di cui ai commi 4 e 7 dell'art.7 della L.R.n.53/1993, provvedimenti di annullamento, né richiesti chiarimenti o elementi integrativi di giudizio, per cui è divenuta esecutiva per decorso dei termini in data _____;

E' divenuta esecutiva il _____ per presa d' atto/approvazione espressa dalla G.R.V. con nota prot. _____;

Sottoposta in data _____ all'approvazione della G.R.V. e forniti, in data _____, i chiarimenti e gli elementi integrativi richiesti con nota della G.R.V. del _____ prot. _____, non sono intervenuti provvedimenti di annullamento per cui è divenuta esecutiva in data _____;

Il Segretario

Per copia conforme all'originale

Il Segretario

(Firma Digitale) *Vettorello Dr. Stefano*

Delibera n.104/2022

Consorzio di bonifica Adige Euganeo
35042 Este (PD) Via Augustea, 25
tel. 0429.601163
protocollo@adigeuganeo.it | *adigeuganeo@pec.it*

Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231

«Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, *la legge* impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, *promuove ed impone la bonifica delle terre*….»

Art. 44 Costituzione della Repubblica italiana

Delibera n.104/2022

Scheda controllo documento

Versione	Descrizione	Approvazione
V.01	Prima versione	Delibera CdA n. 23 del 30/1/2018
V.02	Revisione completa	Delibera CdA n. 198 del 19/11/2020
V.03	Aggiornamento	Delibera CdA n. *** del **/**/****

Delibera n.104/2022

SOMMARIO

PARTE GENERALE

1. I PRINCIPI GENERALI DEL D.LGS. 8 GIUGNO 2001, N. 231
   1.1. Gli enti interessati e i reati ascrivibili 5
   1.2. La responsabilità dell'ente: natura e condizioni 6
   1.3. I potenziali autori del reato presupposto 7
   1.4. I criteri d'imputazione 7
   1.5. Il modello organizzativo: funzioni, caratteri e contenuto 8
   1.6. Le sanzioni 10

2. IL CONSORZIO DI BONIFICA ADIGE EUGANEO
   2.1. La normativa di settore e le funzioni svolte 11
   2.2. La natura giuridica 12
   2.3. La gestione patrimoniale 13
   2.4. L'ambito territoriale 15
   2.5. Il sistema di *governance* e gli organi consortili 16
   2.6. La struttura esecutiva 16

3. IL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO DEL CONSORZIO
   3.1. Le ragioni e le finalità del Modello 17
   3.2. Sintesi della metodologia seguita 17
   3.3. Criteri di valutazione del rischio reato e schema dei risultati 18
   3.4. La motivazione delle aree a rischio zero 20
   3.5. I protocolli operativi e decisionali 21
   3.6. Il codice etico e il codice di comportamento 22

4. L'ORGANISMO DI VIGILANZA DEL CONSORZIO
   4.1. Identificazione, composizione e nomina 22
   4.2. I requisiti oggettivi e soggettivi dell'OdV 23
   4.3. Funzioni e attività tipiche dell'OdV 25
   4.4. I flussi informativi nei confronti dell'OdV 26
   4.5. Il sistema di *whistleblowing* 28

5. IL SISTEMA DISCIPLINARE
   5.1. I tratti generali 29
   5.2. I principi ispiratori 30
   5.3. I destinatari 31
   5.4. Il procedimento disciplinare 32

6. FORMAZIONE DEI DESTINATARI E DIVULGAZIONE DEL MOG
   6.1. L'attività di formazione 33
   6.2. Le forme di divulgazione del MOG 33

Delibera n.104/2022

PARTE SPECIALE

1. Il codice etico
2. Il codice di comportamento
3. Il regolamento dell'Organismo di vigilanza
4. Il codice disciplinare
5. Il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)
6. Gli altri protocolli di prevenzione
7. La tabella dei flussi informativi
8 La scheda di segnalazione irregolarità (*Whistleblowing*)

DOCUMENTAZIONE INTEGRATIVA

1. Statuto
2. Piano di Organizzazione Variabile
3. Organigramma generale
4. Il documento di valutazione dei rischi infortuni (DVR)
5. Regolamento ordinamento finanziario, contabile e patrimoniale
6. Regolamento servizio economato
7. Piano di classifica degli immobili
8. Regolamento in materia di accesso civico, documentale e generalizzato
9. Regolamento di polizia idraulica

Delibera n.104/2022

I PRINCIPI GENERALI DEL D.LGS. 8 GIUGNO 2001, N. 231

1.1. *Gli enti interessati e i reati ascrivibili*

Secondo la disciplina della "*responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato*" contenuta nel decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (d'ora in poi "d.lgs. 231/2001"), qualunque ente associativo può essere ritenuto responsabile e di conseguenza sanzionato in termini pecuniari e/o interdittivi, in relazione a taluni reati commessi o tentati nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso da soggetti che ricoprono in esso una posizione apicale ovvero sono a questi sottoposti.

La disciplina del d.lgs. n. 231 del 2001 si applica ai sensi dell'art. 1 comma 2 «agli enti forniti di personalità giuridica», ma anche «alle società e associazioni […] prive di personalità giuridica». Di contro essa non opera con riferimento «*allo Stato, agli altri enti territoriali, agli enti pubblici non economici e a quelli che esercitano funzioni di rilievo costituzionale*» (v. art. 1 comma 3). Come si evince da quest'ultima definizione, tale disciplina si estende pertanto anche agli **enti pubblici economici** – come i Consorzi di bonifica – e alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitino funzioni amministrative. Se ne ha indiretta conferma nell'art. 1, comma 2-*bis*, l. 6 novembre 2012, n. 190, che include, per l'appunto, gli enti economici tra quelli soggetti alla disciplina «*per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», stabilendo esplicitamente che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza deve coordinarsi con le misure «*adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*» (v. altresì sul punto la Determinazione n. 8 dell'ANAC 17 giugno 2015, pag. 8 ss.)

Il novero dei reati imputabili all'ente è circoscritto; anche se all'iniziale limitato elenco, contenuto nella versione originaria del d.lgs. n. 231 del 2001 (corruzione, concussione, truffa e malversazione a danno dello Stato e di altri enti pubblici) si sono aggiunte altre tipologie di illeciti tra le quali il reato di riciclaggio (d.lgs. n. 231 del 2007), di lesioni e omicidio colposi derivanti da violazione delle norme antinfortunistiche (introdotti come reati presupposto dalla l. n. 123 del 2007 e oggetto di modifiche con il d.lgs. n. 81 del 2008), e i reati ambientali (l. n. 121 del 2011). Successivamente sono stati inclusi tra i reati ascrivibili all'ente anche il delitto di impiego di cittadini di paesi extracomunitari privi del relativo permesso di soggiorno (art. 2 d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109 che ha introdotto l'art. 25-*duodecies*) e di corruzione tra privati di cui all'art. 2635 comma 3 c.c. (v. art. 1 comma 77 della l. 6 novembre 2012, n. 190), nonché il reato di autoriciclaggio di cui all'art. 648-*ter*1 c.p. (v. art. 3 l. 15 dicembre 2014, n. 186).

L'aggiornamento dell'elenco è continuo e incessante. Il catalogo dei reati presupposto è stato ulteriormente ampliato dalla l. 22 maggio 2015, n. 68 che, introducendo il titolo VI-bis all'interno del codice penale dedicato ai delitti contro l'ambiente, ha esteso la responsabilità per l'illecito amministrativo di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 anche ai delitti di nuovo conio di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.), disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.), sia dolosi che colposi (art. 452-*quinquies* c.p.) e traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (v. art. 452-*sexies* c.p.).

Infine, tra le principali riforme – di cui non risulta necessario offrire qui una esaustiva rassegna – vanno ricordate quella operata dal d.lgs. 15 marzo 2017, n. 38 che, dando «*Attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*», ha riformulato il delitto di corruzione tra privati di cui all'art. 2635 c.c. nonché introdotto all'art. 2635-*bis* c.c. la nuova fattispecie di istigazione alla corruzione tra privati. Per quanto non riguardi i Consorzi di bonifica, epocale è stato l'inserimento di taluni delitti

Delibera n.104/2022

tributari tra i reati ascrivibili all'ente in forza dell'art. 25-*quinquiesdecies* d.lgs. 231/01. E più di recente la modifica apportata dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3 recante «*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*» la quale – per quel che qui rileva – ha introdotto il *Traffico di influenze illecite*" (di cui all'art. 346 bis c.p.) tra i reati presupposto previsti dall'art. 25 del d.lgs. 231/01 inasprendone la sanzione interdittiva e ha incrementato le pene per i reati di corruzione per l'esercizio della funzione *ex* art. 318 c.p. e di appropriazione indebita ex art. 646 c.p., introducendo la procedibilità d'ufficio per i reati di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e di istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis).

Negli anni ancora più recenti l'art. 5 del d.lgs. 75/2020 ha ulteriormente implementato il novero dei reati ascrivibili all'ente, includendo la frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.); la frode ai danni del fondo europeo agricolo di garanzia e del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (art. 2 l. 898/1986); il peculato (art. 314 comma 1 c.p.), il peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.) e l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'unione europea; la dichiarazione infedele (art. 4 d.lgs. 74/2000) se la frode iva ha carattere transazionale e l'evasione non è inferiore a 10 milioni di euro; l'omessa dichiarazione (art. 5 d.lgs. 74/2000) se la frode iva ha carattere transazionale e l'evasione non è inferiore a 10 milioni di euro; la compensazione indebita (art. 10-quater d.lgs. 74/2000) se la frode iva ha carattere transazionale e l'evasione non è inferiore a 10 milioni di euro; il contrabbando (d.p.r. 43/1973).

Da ultimo, la legge n. 22 del 9 marzo 2022 ha introdotto *I delitti contro il patrimonio culturale e il paesaggio* nel novero dei reati ascrivibili all'ente in forza degli artt. 25-*septiesdecies* e 25 *octiesdecies* d.lgs. 231/2001. Di qui l'opportunità di un aggiornamento del presente Modello Organizzativo e Gestionale, che – giova precisare – non è giustificato dalla rilevanza di tutti i nuovi reati presupposto rispetto alle attività consortili, bensì dalla necessità di adottare misure di prevenzione rispetto al delitto di *Danneggiamento di beni culturali e paesagistici* di cui all'art. 518-*duodecies* c.p. Vero è infatti che si tratta di un delitto esclusivamente doloso e in quanto tale pare difficile che un soggetto facente parte del consorzio lo possa realizzare intenzionalmente per di più nell'interesse e avantaggio dell'Ente. E' altrettanto vero, però, che al Consorzio di Bonifica compete la tutela del territorio e la valorizzazione dell'ambiente in cui esso opera (v. *infra* § 2.5), con la conseguenza che la possibile declinazione in forma omissiva di questo reato d'evento *ex* art. 40 comma 2 c.p., unita alla sua punibilità a titolo di dolo eventuale (i.e. accettazione del rischio), nonché al potenziale risparmio di spesa che il Consorzio potrebbe trarre dalla condotta inerziale, impone di non sottovalutare questo rischio penale nell'ambito del presente strumento di prevenzione. Non irrilevante, in questo stesso senso, è poi la detenzione di beni di valore storico-artistico da parte del Consorzio, la quale suggerisce l'adozione di strumenti di gestione atti a controllarne la conservazione e l'utilizzazione degli stessi.

1.2. *La responsabilità dell'ente: natura e condizioni*

Secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite, la responsabilità da reato dell'ente ha **natura "mista"** coniugando aspetti del sistema sanzionatorio penale e di quello amministrativo. Se infatti l'ente è punito con una sanzione di natura amministrativa, l'accertamento della responsabilità segue le regole del processo penale: l'Autorità competente a contestare l'illecito è infatti il Pubblico Ministero ed è il Giudice penale che irroga la sanzione. Come che sia, la responsabilità amministrativa dell'ente è distinta ed autonoma rispetto a quella della persona fisica che commette il reato e sussiste

Delibera n.104/2022

anche qualora non sia stato identificato l'autore del reato, o quando il reato si sia estinto per una causa diversa dall'amnistia. In ogni caso, la responsabilità dell'ente va sempre ad aggiungersi, e mai a sostituirsi, a quella della persona fisica autrice del reato.

Affinché sorga la responsabilità dell'ente devono ricorrere tre **condizioni**: a) che uno dei reati presupposto sia stato posto in essere da un soggetto legato da un rapporto qualificato con l'ente; b) che il reato sia stato commesso nell'interesse o vantaggio dell'ente; c1) in caso di reato commesso da un soggetto che riveste una posizione apicale, occorre inoltre che l'ente non riesca a provare di aver adottato un modello organizzativo e le altre condizioni indicate dall'art. 6; c2) in caso di reato commesso da un soggetto sottoposto alla direzione o vigilanza, occorre invece che la pubblica accusa riesca a provare che il reato è stato realizzato a causa di inidoneità/inefficacia del modello organizzativo.

1.3. *I potenziali autori del reato presupposto*

Tra i soggetti apicali la cui azione illecita è in grado di comportare la responsabilità dell'ente vanno ricompresi tutti coloro che esercitano funzioni di amministrazione, direzione e controllo. La disposizione di cui all'art. 5 d.lgs. 231/01 adotta un criterio oggettivo-funzionale, che riconosce rilievo, al di là di investiture formali, allo svolgimento in concreto delle funzioni o mansioni tipiche di chi amministra e/o gestisce l'ente, essendo irrilevante che la nomina sia viziata oppure che l'attività gestoria sia svolta in assenza di qualsiasi atto di nomina.

Nell'ambito del Consorzio di bonifica Adige Euganeo sono pertanto riconducibili nella categoria degli **apicali** per esempio: i membri dell'Assemblea; il Presidente del Consorzio e gli altri membri del Consiglio di amministrazione, il Direttore generale e gli altri Dirigenti di area.

La seconda tipologia di soggetti in grado di impegnare la responsabilità dell'ente sono i c.d. **sottoposti**, definiti dall'art. 5 come coloro che sono soggetti «*alla direzione o alla vigilanza*» degli apici. In questa categoria vi rientrano sicuramente i lavoratori subordinati e quelli parasubordinati (ad es. collaboratori occasionali, titolari di rapporti di collaborazione, coordinata e continuata, i lavoratori a progetto, ecc.) alla condizione, per questi ultimi, che essi operino nei luoghi di lavoro del Consorzio e siano pertanto soggetto al controllo effettivo degli apicali.

Quanto ai **collaboratori esterni** del Consorzio di bonifica, è assai dubbio che il loro comportamento illecito sia in grado di innescare la responsabilità dell'ente. Sebbene non manchi qualche pronuncia di merito che ha incluso anche il consulente esterno tra i sottoposti di cui all'art. 5, comma 1, lett. *b* (Trib. Milano, 27 aprile 2004, in *Foro it.*, 2004, I, c. 434), tale soluzione è da ritenersi minoritaria, vuoi perché osteggiata dalla dottrina compatta, vuoi perché non trova conferma nella giurisprudenza di legittimità, vuoi e soprattutto perché l'ente non ha reali poteri di controllo su persone che lavorano in autonomia al di fuori di esso e, ancor meno il Consorzio dispone di poteri impeditivi rispetto al potenziale operato illecito di queste figure esterne. Ciò vale beninteso, fintanto, che l'agire illecito del collaboratore esterno resti ignoto ai soggetti che compongono il Consorzio. Ove questi ultimi ne vengano invece a conoscenza, ben potrebbe configurarsi un loro concorso nel reato commesso dal collaboratore esterno, con conseguente coinvolgimento dell'ente ai sensi del d.lgs. 231/2001.

1.4. *I criteri d'imputazione*

Delibera n.104/2022

A differenza di quanto accade in altri ordinamenti, non è automatica la responsabilità prevista dal d.lgs. n. 231/ 2001 a carico dell'ente per il reato commesso da uno dei soggetti apicali o sottoposti. Essa è condizionata dall'operatività di criteri d'imputazione di carattere oggettivo e soggettivo previsti dall'art. 5 ss. d.lgs. 231/01.

Anzitutto, il reato è ascrivibile all'ente solo se commesso nel suo **interesse o vantaggio**. Con la conseguenza che l'ente non ne risponde se il fatto è commesso nell'interesse esclusivo di una terza persona. La Relazione governativa che accompagna il d.lgs. 231/2001 attribuisce al concetto di interesse una valenza soggettiva, riferita cioè alla volontà dell'autore (persona fisica) del reato (il quale deve essersi attivato avendo come fine della sua azione la realizzazione di un specifico interesse dell'ente), mentre interpreta il concetto di vantaggio come risultato oggettivo della condotta (il riferimento è ai casi in cui l'autore del reato, pur non avendo direttamente di mira un interesse dell'ente, realizza comunque un vantaggio in favore di quest'ultimo).

Oltre all'interesse e al vantaggio sono richieste **ulteriori condizioni imputative** di carattere soggettivo che variano a seconda della posizione ricoperta dall'autore del reato: apicale o sottoposto.

Nel caso in cui il reato sia commesso da un soggetto che si trova in posizione apicale, l'art. 6 consente infatti all'ente di poter andare esente da pena solo se prova – invertendo così il normale onere previsto nei procedimenti penali – che sussistono le seguenti condizioni:

- che l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire reati di quella specie di quello che si è verificato;
- che il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli, nonché di curarne l'aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- che le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- che non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di vigilanza.

Qualora invece a commettere il reato sia il sottoposto, l'art. 7 comma 1 prevede che l'ente sia responsabile solo se la commissione del reato sia stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. Mentre il comma 2 dello stesso articolo precisa che una tale inosservanza è esclusa se prima della commissione del reato ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione e controllo idoneo a prevenire reati della stessa specie di quello verificatosi. Spetterà dunque all'accusa dimostrare che l'illecito è stato reso possibile dalla mancanza, inidoneità o insufficiente attuazione del modello organizzativo.

1.5. *Il modello organizzativo: funzioni, caratteri e contenuto*

Come si evince da quanto si è appena illustrato, nella disciplina della responsabilità da reato degli enti, un ruolo cruciale è riservato al modello di organizzazione, gestione e controllo (c.d. MOG) previsto dagli artt. 6 e 7 d.lgs. n. 231/01. L'idea di fondo è che l'ente risponda del reato solo in caso di un suo difetto organizzativo che ne ha favorito la realizzazione. Una **colpa di organizzazione** che l'esistenza del modello si prefigge per l'appunto di prevenire, operando così da scudo (c.d. esimente) rispetto alla responsabilità dell'ente, tanto nell'ipotesi di reato commesso dall'apicale, quanto nel caso di illecito realizzato da un sottoposto. A ciò si aggiunga che l'adozione del modello successivamente alla commissione del reato può comunque produrre benefici quali la riduzione della sanzione pecuniaria (v. art. 12), l'inibizione dell'applicazione delle sanzioni interdittive (v. art. 17),

Delibera n.104/2022

la mancata adozione di misure cautelari (v. artt. 48 ss.), fino alla conversione delle sanzioni interdittive in sanzione pecuniaria (art. 78).

In termini strettamente giuridici, la predisposizione di un MOG non costituisce un obbligo, ma unicamente una facoltà per gli enti, i quali potranno anche decidere di non conformarsi al disposto del d.lgs. 231/01 senza incorrere per ciò solo in alcuna sanzione. Resta comunque il fatto che l'adozione e l'efficace attuazione di un MOG idoneo è per gli enti un presupposto irrinunciabile per poter beneficiare dell'esimente prevista dal d.lgs. 231/01. Per di più con riferimento agli enti pubblici economici, come i Consorzi di bonifica, l'ordinamento può procedere verso la previsione di una **indiretta obbligatorietà del MOG**, vuoi per le sollecitazioni provenienti dalle Autorità di controllo (ANAC *in primis*), vuoi in forza di taluni riferimenti normativi che presuppongono l'esistenza di un modello organizzativo e gestionale. Si pensi in particolare al controllo cui è sottoposto, per legge, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza previsto dalla l. 190/12: ebbene, se nelle Pubbliche amministrazioni tale funzione è esercitata da un Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), poiché gli enti pubblici economici sono sprovvisti di tale figura ne viene che un tale controllo non può che essere svolo dall'Organismo di Vigilanza previsto dal d.lgs. 231/2001 (v. sul punto Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015).

Ciò detto, il modello organizzativo costituisce un sistema operativo volto da un lato ad assicurare il corretto ed equilibrato funzionamento degli organismi interni all'ente, e dall'altro lato a prevenire o comunque a contenere il rischio che nell'esercizio dell'attività consortile siano commessi reati nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Il MOG, per svolgere la funzione che gli è propria, deve essere pertanto **idoneo** alla prevenzione dei reati ed **efficacemente attuato**, non dovendo cioè restare lettera morta, ma essere effettivamente seguito nello svolgimento dell'attività quotidiana.

Sulla base di queste indicazioni normative, la dottrina e la giurisprudenza hanno cercato di individuare le caratteristiche che il modello deve possedere per poter produrre efficacia liberatoria. Si è arrivati così alla conclusione che il modello, per essere idoneo, deve prevedere meccanismi di decisione e di controllo specificamente congegnati per la peculiarità dell'ente, tali da ridurre significativamente l'area del rischio di commissione di illeciti nel suo interesse o vantaggio. Per risultare poi attuale, esso va costantemente aggiornato, tanto nel caso di incremento legislativo del catalogo dei reati presupposto, quanto nell'ipotesi di mutamento organizzativo dell'ente. Infine, una verifica concernente l'efficacia del modello s'impone ogni qual volta si registrino comportamenti irregolari in quanto tali sintomatici di nuove o più gravi estrinsecazioni di rischio da fronteggiare.

Quanto al **contenuto** del modello, esso è individuato dallo stesso art. 6, il quale, al comma 2, prevede un sistema tipico di gestione dei rischi composto di due momenti: l'individuazione dei rischi e l'elaborazione di un sistema di controllo.

La prima attività che deve essere compiuta nella predisposizione del *compliance program* è quella di mappatura del rischio, operazione tramite la quale individuare le attività nell'ambito delle quali appare radicato il rischio di commissione di illeciti penali e le modalità operative attraverso le quali appare più ricorrente che li si possa commettere. L'ente deve dunque compiere un'analisi delle attività svolte e delle vicende trascorse, valutando se siano stati commessi reati in passato e le modalità attraverso le quali tali reati siano stati eventualmente realizzati. In questa analisi si ritiene che possa essere d'aiuto la conoscenza del settore e la valutazione di altri enti operanti nello stesso contesto geografico e funzionale.

In secondo luogo, occorre predisporre protocolli di decisione, ovvero delle regole che disciplinano l'attuazione e la formazione delle decisioni dell'ente con particolare riferimento ai processi che presentano aspetti di vulnerabilità e dai quali potrebbe trarre origine la realizzazione di reati. Per esempio, le regole potranno essere dirette a individuare i soggetti che devono assumere le

Delibera n.104/2022

decisioni, nonché i parametri cui attenersi nelle scelte. Si ritiene che una buona norma sarebbe quella di imporre la separazione dei compiti e delle decisioni tra coloro che svolgono ruoli cruciali di un processo a rischio.

In terzo luogo, il modello dovrebbe regolare compiutamente anche la gestione delle risorse finanziarie. Tale aspetto non assume tuttavia grande rilevanza nell'ambito dei Consorzi di bonifica essendo la loro gestione economica già disciplinata da stringenti norme di diritto pubblico per di più presidiate internamente da organi *ad hoc* come il Revisore dei conti.

1.6. *Le sanzioni*.

Nel disciplinare le sanzioni, il d.lgs. 231/01 ha individuato specie e quantità editali unitarie di sanzioni punitive in rapporto alle singole tipologie di illeciti. Le cornici edittali sono uniche, anche se la commissione del reato da parte di un apice o di un sottoposto può sicuramente rilevare al fine di individuare il tipo di sanzione e la sua determinazione, come dimostrano i criteri di commisurazione previsti dall'art. 11, il quale, riferendosi al «*grado di responsabilità dell'ente*», sottende sicuramente una differenziazione sanzionatoria a seconda che il reato sia commesso da un soggetto apicale o da un sottoposto.

L'arsenale sanzionatorio delineato dal d.lgs. n. 231 del 2001 è variegato e si basa su quattro strumenti: a) la sanzione pecuniaria, b) le sanzioni interdittive, c) la confisca e d) la pubblicazione della sentenza di condanna:

a) ***sanzione pecuniaria*** (e sequestro conservativo in sede cautelare). La sanzione pecuniaria è determinata attraverso un sistema incentrato su "quote" che possono essere inflitte in numero non inferiore a 100 (cento) e non superiore a 1000 (mille). Ciascuna quota ha un importo variabile tra un minimo e un massimo. Il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti;

b) ***sanzioni interdittive*** (applicabili anche come misura cautelare) di durata non inferiore a 3 (tre) mesi e non superiore a 2 (due) anni, che, a loro volta, possono consistere – a titolo esemplificativo – in: (*i*) interdizione, temporanea o definitiva, dall'esercizio dell'attività; (*ii*) sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni; (*iii*) divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione; (*iv*) esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi e sussidi, e/o revoca di quelli eventualmente già concessi; (*v*) divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Le sanzioni interdittive si applicano, in relazione ai soli reati per i quali sono espressamente previste, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni: (a) l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti apicali ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in tale ultimo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative; (b) in caso di reiterazione degli illeciti.

Le sanzioni dell'interdizione dell'esercizio dell'attività, del divieto di contrarre con la Pubblica Amministrazione e del divieto di pubblicizzare beni o servizi possono essere applicate, nei casi più gravi, in via definitiva. Di particolare rilevanza per i Consorzi di bonifica è la previsione di cui all'art. 15 d.lgs. 231/01, secondo cui, in presenza dei presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva che disponga l'interruzione dell'attività dell'ente, il giudice, in luogo dell'applicazione di detta sanzione, può disporre la prosecuzione dell'attività da parte di un **commissario giudiziale** nominato per un periodo pari alla durata della pena interdittiva che sarebbe

Delibera n.104/2022

stata applicata, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni: (i) l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività; (ii) l'interruzione dell'attività può provocare rilevanti ripercussioni sull'occupazione tenuto conto delle dimensioni dell'ente e delle condizioni economiche del territorio in cui è situato.

c) ***confisca*** del profitto che l'ente ha tratto dal reato (e sequestro preventivo, in sede cautelare);

d) ***pubblicazione della sentenza*** di condanna.

IL CONSORZIO DI BONIFICA ADIGE EUGANEO

2.1. *La normativa di settore e le funzioni svolte*

La bonifica delle terre costituisce una funzione di rilevanza costituzionale (v. art. 44 Cost.), che, essendo una *species* della più ampia materia denominata «*governo del territorio*» (prevista dall'art. 117 Cost.), rientra ora nell'ambito della **competenza concorrente** tra Stato e Regioni in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione operata delle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001, n. (cfr. *ex multis* Corte Cost. 14 luglio 2005 n. 335 e 18 gennaio 2008, n. 1). Ciò significa che lo Stato fissa i principi generali della materia, mentre le Regioni provvedono a dettare la disciplina specifica.

In particolare, la cornice normativa di riferimento in cui esplicano la propria attività i Consorzi di bonifica resta quella tracciata dal **R.D. 13 febbraio 1933, n. 215** («*Nuove norme per la bonifica integrale*»), anche se, nel tempo, il concetto di ««*bonifica*» è andato incontro a un costantemente aggiornamento, sino ad assumere un'accezione dinamica e aderente all'evoluzione della società, del territorio e delle loro esigenze civili ed economiche, che hanno contribuito ad arricchire gli obiettivi e i modi di agire dei Consorzi di bonifica. Si tratta, in tutti i casi, di **funzioni di natura pubblicistica**, indispensabili per la salvaguardia del territorio, che si concretizzano in una serie di interventi diretti all'esecuzione, all'esercizio e alla manutenzione di opere idrauliche con lo scopo preciso ed essenziale di tenere costantemente bonificati e difesi i suoli, oltre che tutelare, gestire e utilizzare le risorse idriche per una soddisfacente protezione dell'ambiente. Si tratta, in definitiva, di un'attività complessa di difesa del territorio, che parte dalla realizzazione di opere di regimazione dei corsi d'acqua naturali, di manutenzione e pulizia degli alvei e delle sponde dei fiumi e dei torrenti, per garantire il regolare e ordinato deflusso delle acque e assicurare così la protezione dei terreni dalla formazione di ristagni e di paludi, oltre che tendere alla prevenzione di esondazioni.

Stante questa pluralità di compiti e obiettivi, sarebbe riduttivo considerare il Consorzio di bonifica solo alla luce dell'art. 862 c.c., ovvero come un'associazione obbligatoria dei proprietari degli immobili ubicati in un determinato comprensorio, che si sostiene attraverso i contributi versati dagli stessi, volta a curare l'esercizio e la manutenzione delle opere pubbliche di bonifica. Nel volgere di questi ultimi decenni, alle originarie funzioni consortili, il legislatore ne ha aggiunto molte altre, caratterizzate da una forte valenza pubblicistica: di tutela dell'ambiente, del paesaggio, dell'ecosistema, della sicurezza pubblica nonché della protezione civile e della sicurezza alimentare. Di qui la molteplice rilevanza normativa di tali enti che ben si coglie, per esempio, nel c.d. Testo Unico Ambientale, il quale attribuisce ai Consorzi di bonifica un ruolo assolutamente nevralgico nella gestione delle risorse idriche (v. artt. 53, comma 3; 62, comma 1; 63, comma 8; 75, comma 9; 120, comma 3; 166, commi 1, 2, 3, 4 d.lgs. 152/2006).

Delibera n.104/2022

D'altro canto, il *corpus* legislativo regionale ha pienamente riconosciuto ai Consorzi le molteplici opportunità di intervento previste dalla legislazione nazionale, dettagliandole maggiormente in ragione delle specificità dei comprensori regionali. In particolare, e per quel che riguarda il Consorzio di bonifica Adige Euganeo occorre fare riferimento alla Legge della Regione Veneto 8 maggio 2009, n. 12 – che ha sostituito la Legge regionale 13 gennaio 1976, n. 3 di «*Riordino dei Consorzi di bonifica e determinazione dei relativi comprensori*» – la quale ha provveduto a ri-disciplinare in modo organico la materia precisando il modello organizzativo, l'organizzazione e le molteplici funzioni attribuite ai consorzi di bonifica veneti, individuando le sei seguenti aree d'intervento:

1) ***bonifica e irrigazione***: progettazione, realizzazione, manutenzione, esercizio e vigilanza delle opere pubbliche di bonifica e irrigazione (art. 17 l.r. 12/2009);

2) ***difesa del suolo***: formulazione di valutazioni vincolanti di compatibilità idraulica sugli strumenti urbanistici comunali nei riguardi della rete idraulica minore e di bonifica; interventi strutturali di riqualificazione della rete idraulica minore e di bonifica; interventi di riqualificazione sulla rete di competenza di enti locali e di altri soggetti pubblici e privati; concorso all'attuazione degli interventi finalizzati a prevenire le emergenze idrauliche e idrogeologiche (art. 18 l.r. 12/2009);

3) ***tutela della qualità delle acque e gestione corpi idrici***: concorso alle iniziative mirate al rilevamento dello stato quantitativo e qualitativo dei corpi idrici; individuazione delle opere e delle azioni da attuare per il risanamento dei corpi idrici; collaborazione con le autorità competenti per i controlli in materia di qualità delle acque (art. 19 l.r. 12/2009);

4) ***affidamento in concessione di opere pubbliche***: progettazione, esecuzione, manutenzione di opere pubbliche di competenza di Stato, Regione ed altri enti pubblici (art. 20 l.r. 12/2009);

5) ***materia ambientale***: tutela del paesaggio rurale, vallivo e lagunare, conservazione del patrimonio idrico, ricarica della falda, contrasto alla risalita del cuneo salino, fitodepurazione, realizzazione di oasi e aree di rinaturalizzazione (art. 21 l.r. 12/2009);

6) ***protezione civile***: presidio territoriale negli interventi urgenti e indifferibili, diretti al contenimento del rischio idrogeologico e idraulico, necessari per un'efficace azione di protezione civile (art. 22 l.r. 12/2009).

Al fine di pianificare le attività descritte, i Consorzi di bonifica devono dotarsi di un proprio strumento di programmazione denominato Piano generale di bonifica e di tutela del territorio (PGBTT) (art. 23 l.r. Veneto n. 12/2009). La predisposizione di tale strumento ha richiesto un notevole sforzo da parte del Consorzio di Bonifica Adige Euganeo, confluito in un documento programmatico la cui mole non consente un'allegazione al presente MOG. Si rinvia dunque al sito ove è pubblicato per la sua consultazione.

2.2. *La natura giuridica*

L'esponenziale accrescimento delle funzioni attribuite ai Consorzi di bonifica dalla legislazione nazionale e regionale ne ha reso incerta la natura giuridica, alla quale occorre comunque riferirsi onde desumere la disciplina applicabile ogni qual volta manchi una normativa specifica. Di certo, non pare più confacente la qualificazione desumibile dall'art. 862 c.c., che qualifica i consorzi come «*persone giuridiche pubbliche a carattere associativo*». Tale inquadramento contrasterebbe con il carattere vieppiù subalterno e recessivo degli interessi dei consociati rispetto al nugolo di preponderanti interessi pubblici attribuiti all'ente dal legislatore repubblicano. A ciò si aggiunga che

Delibera n.104/2022

i Consorzi di bonifica esplicano solo funzioni esecutive e programmatorie, mentre resta in capo alla Regione l'indirizzo politico generale, la vigilanza e il controllo.

D'altro canto, infruttuosa è anche la generica qualificazione dei Consorzi di bonifica come «*persone giuridiche pubbliche*» enunciata dall'art. 59 r.d. 215/1933, nella misura in cui essa risulta da un lato ovvia e dall'altro lato non offre all'interprete alcuno spunto per una ricostruzione della disciplina applicabile agli stessi in relazione agli aspetti non regolati da leggi specifiche e dallo statuto.

Né d'altro canto si possono ricondurre i Consorzi alla categoria degli enti locali, e ancor meno a quella degli enti pubblici autonomi portatori di interessi privatistici (per tali qualificazioni v. isolatamente T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 20 ottobre 1976, n. 679). Non resta allora che inquadrarli a tutti gli effetti tra gli *enti pubblici economici* (così l'art. 3 l.r. Veneto n. 12/2009 nonché *amplius* le note sentenze della Corte Cost. n. 66/1992 e n. 326/1998, nonché nella giurisprudenza di legittimità Corte Cass. civ., S.U., 11 gennaio 1997, n. 191; Corte Cass. civ., S.U., 1 agosto 1994, n. 7147; Corte Cass. civ., S.U, 18 gennaio 1991, n. 463; Corte Cass. civ., S.U 15 maggio 1991, n. 5443.), là dove – si badi – l'attributo "economico" si presta a designare non già l'intervento del Consorzio in un settore produttivo dedicato allo scambio di beni e servizi, ma si riferisce piuttosto all'organizzazione di carattere imprenditoriale di cui l'Ente è dotato (v. in tal senso fra per più precise Cass. Sez. I Civ. 23 settembre 1997, n. 9362, ove si osserva che «*i Consorzi di bonifica non si configurano come meri enti strumentali della Regione, bensì come enti pubblici di natura economica in ragione della loro struttura di tipo imprenditoriale, e quindi come autonomi soggetti di diritto di cui non è controvertibile la legittimazione ad agire o ad essere convenuti in giudizio in relazione ai rapporti giuridici che li coinvolgano*»). Di qui la conclusione che per tutti gli aspetti non disciplinati da specifiche norma di legge, il regime giuridico applicabile ai Consorzi di bonifica è quello riservato, per l'appunto, agli enti pubblici economici.

2.3. *La gestione patrimoniale*

Per quanto riguarda la gestione patrimoniale, è fondamentale rilevare come il Consorzio non svolga attività imprenditoriale a scopo di lucro avente per oggetto lo scambio di beni e servizi, e tanto meno esso operi in regime di libera concorrenza. Tutte le entrate finanziarie dell'Ente hanno invero natura pubblicistica e sono soggette al controllo regionale, motivo per cui – per quel che maggiormente rileva ai fini del presente modello – **viene meno nell'ambito dei Consorzi di bonifica uno dei principali fattori criminologici delle persone giuridiche**, che è rappresentato dalla possibile attuazione di una "politica d'impresa" volta a conseguire profitti illeciti. È questa infatti una dinamica operativa addirittura inipotizzabile per i Consorzi di bonifica, nell'ambito dei quali, peraltro, nessuna forma di retribuzione del personale è legata, nemmeno in termini premiali, al volume economico dell'attività svolta. Il che riduce ulteriormente la possibilità di "politiche illecite" dettate da fini di lucro.

Beninteso: ciò non significa escludere in radice che le persone che fanno parte dell'Ente possano singolarmente agire per illeciti moventi economici. E' oltremodo improbabile tuttavia che ciò possa innescare un coinvolgimento del Consorzio di bonifica ai sensi del d.lgs. 231/2001, stante la fisiologica carenza, in simili illeciti personali, di quei profitti o vantaggi riflessi per l'ente che sono richiesti dall'art. 5 d.lgs. 231/01 per la configurazione di una corresponsabilità di quest'ultimo. Resta nondimeno indispensabile monitorare tutti i processi e schermare ogni potenziale rischio penale, vuoi perché lo impone la legge n. 190/2012 e il connesso Pianto triennale per la prevenzione della

Delibera n.104/2022

corruzione e trasparenza, vuoi perché taluni reati possono essere occasionati da moventi differenti dal perseguimento di un profitto personale per l'autore e comportare un vantaggio riflesso per l'ente, vuoi perché residuano pur sempre tipologie d'illecito di natura colposa, soprattutto nel campo della sicurezza sul lavoro e dell'ambiente, in grado di innescare un coinvolgimento del Consorzio ai sensi degli artt. 5 ss. d.lgs. 231/01.

Tanto precisato e tornando agli aspetti patrimoniali, va chiarito – in estrema sintesi – che per assolvere alle proprie molteplici funzioni, il Consorzio è ovviamente destinatario di finanziamenti pubblici (spesso vincolati alla realizzazione i specifici progetti d'intervento), ma è deputato altresì a reperire risorse economiche imponendo contributi a carico dei proprietari possessori di beni immobili indipendentemente dalla loro destinazione agricola, purché situati all'interno dei perimetri di contribuenza consortili.

A quest'ultimo riguardo va peraltro precisato che il rapporto tra il Consorzio di bonifica e i propri consorziati **non ha natura privatistica**, e quindi l'obbligo contributivo non è strettamente collegato a una controprestazione, ma deriva dall'appartenenza al Consorzio (che è obbligatoria), in ragione di un beneficio che può essere attuale o potenziale, specifico o generale. La tradizionale configurazione del beneficio è da intendere, peraltro, non necessariamente come utilità effettivamente realizzata, ma anche come condizione obiettiva di vantaggio che la bonifica offre ai proprietari dei terreni del comprensorio.

Per tale ragione i contributi consortili sono qualificati come «*oneri reali*» dall'art. 21 del R.D. 215/1933, e sono esigibili mediante ruoli di contribuenza assoggettati alle norme e ai privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria (art. 864 c.c.), in quanto tali rientranti nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione. Rispetto alle altre forme d'imposizione previste dal nostro ordinamento giuridico, il tributo per i servizi consortili di bonifica e irrigazione è qualificato dalla natura rigorosamente oggettiva del beneficio, che è sempre un indice diretto o indiretto di ricchezza (quindi stimabile in termini economici) riflesso di un peculiare vantaggio patrimoniale. Non solo: poiché il gettito tributario di un comprensorio rimane nell'ambito della comunità che l'ha prodotto, il contributo consortile va posto in relazione anche al ««*principio della territorialità del tributo*» sancito dall'art. 119 Cost., corollario indispensabile dell'autonomia impositiva consortile.

Come che sia, la materia dei tributi consortili è puntualmente disciplinata dal legislatore statale e regionale che ha messo a punto uno specifico procedimento amministrativo volto a verificarne i presupposti, nonché a valutare gli elementi costitutivi del debito tributario e la determinazione dei criteri per l'attribuzione della quota consortile. Tale procedimento presuppone – in estrema sintesi – la tenuta e il costante aggiornamento del Catasto consortile; l'individuazione del Perimetro di Contribuenza da parte del Consiglio regionale; l'adozione del Piano di Classifica; l'approvazione del Bilancio annuale di previsione e l'approvazione del Piano annuale di riparto delle spese tra i consorziati.

Questa forma di supervisione pubblicistica costituisce un aspetto del più ampio controllo contabile di legittimità e di merito svolto dalla Regione Veneto nei confronti di tutti gli Enti regionali ai sensi della l.r. Veneto. 18 dicembre 1993, n. 53. In particolare, per quanto riguarda l'aspetto contabile, i Consorzi di Bonifica – oltre a dover attuare un penetrante controllo interno di gestione – sono tenuti a redigere il bilancio di previsione, il conto consuntivo, il conto economico, lo stato patrimoniale nonché la relazione sull'attività, trasmettendo alla Giunta regionale ed al Consiglio regionale, entro il mese di giugno di ogni anno, una relazione motivata e documentata sull'attività svolta nell'anno precedente, nella quale devono essere raffrontati i risultati conseguenti con il programma di attività deliberato all'inizio dell'anno (v. art. 14 l.r. Veneto n. 12/2009).

Delibera n.104/2022

Oltre a ciò, ogni Consorzio di Bonifica è chiamato a predisporre ogni anno un Bilancio ambientale (novità introdotta dall'art. 15 l.r. Veneto n. 12/2009) sulla base delle indicazioni e metodologie individuate dalla Giunta regionale. Il bilancio ambientale è lo strumento da affiancare ai documenti economico-finanziari consortili con funzione conoscitiva e di supporto alle decisioni politiche per rilevare, gestire e comunicare i costi e i benefici ambientali di tutte le attività consortili ([1]).

2.4. *L'ambito territoriale*

In seguito all'approvazione della Legge regionale 8 maggio 2009 n. 12, è stato istituito il Consorzio di Bonifica Adige Euganeo con deliberazione della Giunta regionale del Veneto del 19 maggio 2009. Il nuovo Ente è frutto dell'accorpamento degli originari comprensori dei Consorzi di Bonifica Adige Bacchiglione e Euganeo, nati per effetto della Legge Regionale n. 3 del 13 gennaio 1976, a loro volta risultato delle fusioni di numerosi altri consorzi di bonifica avvenute principalmente dal 1956 con modalità molto diverse fra loro.

In definitiva, l'attuale comprensorio del 'nuovo' Consorzio di Bonifica Adige Euganeo interessa 68 Comuni compresi nelle province di Padova, Vicenza, Verona e Venezia. Esso è delimitato a nord dalla zona pedemontana dei Monti Berici, dalla dorsale nord dei Colli Euganei e dal fiume Bacchiglione, a sud dall'Adige e dal tratto terminale del fiume Gorzone; a est dalla confluenza Brenta-Bacchiglione-Gorzone; ad ovest dal fiume Fratta e dal canale Fossetta. Nel complesso, si tratta di una superficie di quasi 120.000 ettari che in tempi relativamente recenti presentava una sistemazione idrogeologica profondamente diversa da quella odierna, essendo precedentemente interessata da numerose aree paludose, acquitrini, corsi d'acqua privi di arginature e il cui letto, in alcuni casi, fu deviato forzatamente dalla mano dell'uomo.

L'altimetria del comprensorio ha un andamento degradante verso Est, con un picco massimo di m 601 in corrispondenza del Monte Venda e quote medie dei terreni che da valori pari a 9,00 metri s.l.m. ai limiti occidentali del comprensorio in pianura, scendono fino a -4 m al confine opposto verso Chioggia-Cavarzere. Trascurando le città maggiori, il comprensorio risulta caratterizzato da piccoli centri rurali di 2.000 / 3.000 abitanti, mentre la popolazione complessiva supera le 260.000 unità. Dal punto di vista economico, il territorio si caratterizza per la prevalente attività agricola, anche se sono sviluppati alcuni insediamenti industriali di piccola e media dimensione localizzati soprattutto nei centri più grandi: Noventa Vicentina, Montagnana, Este, Monselice e Conselve; molto diffuse risultano le attività artigianali e di servizio. Lo sviluppo urbanistico e infrastrutturale dell'ultimo decennio ha fatto incrementare notevolmente la superficie urbanizzata del territorio, con un tasso di crescita particolarmente elevato, favorito anche dalla realizzazione di importanti arterie stradali quali la Variante Monselice mare, l'autostrada Valdastico e la nuova Romea commerciale.

---

[1] Va tuttavia precisato che tra gli undici Consorzi di Bonifica del Veneto (dieci di I grado e uno di II grado), uno solo di essi, per propria esigenza di certificazione ISO 14.000, ha redatto il bilancio ambientale con accuratezza, altri due Consorzi l'hanno compilato in modo riassuntivo, mentre i restanti non lo redigono affatto. In realtà, dopo la riorganizzazione dei consorzi nel 2010, l'ANBI Veneto si era proposta di predisporre corsi di formazione e di coordinamento generale per la stesura dei Bilanci Ambientali per tutti i Consorzi Veneti, di concerto con la Direzione Regionale competente, ma ciò non è mai avvenuto, né risulta che la Regione Veneto abbia mai richiesto ai Consorzi di integrare il bilancio di previsione annuale con il bilancio ambientale.

Delibera n.104/2022

2.5. *Il sistema di* governance *e gli organi consortili*

Il Consorzio di bonifica Adige Euganeo è strutturato secondo un modello di governance in cui l'Assemblea dei consorziati designa i componenti del Consiglio di Amministrazione che vengono eletti ogni cinque anni secondo le previsioni della L.R. n.12/2009. L'Assemblea è composta da venti consiglieri eletti tra i consorziati, un rappresentante della Regione nominato dalla Giunta Regionale, un rappresentante per ciascuna delle Province ricadenti nel suo comprensorio, tre Sindaci eletti dall'Assemblea dei Sindaci dei Comuni ricadenti nel comprensorio consorziale. Il Consiglio di Amministrazione si compone di Presidente, Vicepresidente, due membri eletti tra i Consiglieri, un rappresentante della Regione nominato dalla Giunta Regionale e un Revisore dei Conti nominato dalla Regione.

I compiti e i poteri di ciascun organo consortile sono stabiliti dallo **Statuto** dell'Ente adottato con Deliberazione di assemblea consortile n. 29 del 11/11/2010 e successivamente oggetto di ulteriori modifiche. Lo Statuto, regolarmente pubblicato sul sito dell'Ente, costituisce parte integrante del presente modello, ragione per cui ad esso, per esigenze di sintesi, si rinvia per un più dettagliata comprensione delle molteplici funzioni degli organi consortili.

2.6. *La struttura esecutiva*

Con delibera assembleare n. 3 del 6 maggio 2013, il Consorzio si è dotato di un Piano di Organizzazione Variabile (approvato dall'Assemblea Consortile con deliberazione n. 5/2019 datata 6/2/2016 resa esecutiva dalla Regione Veneto con nota della Direzione Regionale Difesa del Suolo datata 14/2/2019), che costituisce parte integrante del presente MOG, ragione per cui ad esso conviene rinviare per una dettagliata illustrazione dell'assetto organizzativo e delle relative funzioni.

Qui basterà ricordare che l'attuale struttura è ripartita in due Direzioni di Area, alle quali fanno riferimento nel complesso sette Settori per un totale di 107 unità di personale in organico. E segnatamente:

a) l'***Area*** amministrativa, cui afferiscono il Settore Catasto e Segreteria, il Settore bilancio, contabilità e affari legali, il Settore Personale;

b) l'***Area Tecnica***, cui afferiscono il Settore progettazione, il Settore manutenzione impianti e mezzi consortili, il Settore gestione opere pubbliche territorio occidentale e il Settore gestione opere pubbliche territorio orientale.

La struttura amministrativa consortile ha dunque carattere piramidale, con al vertice il Direttore generale. Dal canto loro, i soggetti preposti alla direzione delle Aree e dei Settori, oltre a esercitare un'attività propulsiva e di coordinamento del lavoro svolto dagli addetti – che è tipica del ruolo – sono costantemente coinvolti in prima persona nella gestione delle singole pratiche.

E' di tutta evidenza, pertanto, che i responsabili di Settore esercitano un controllo immediato sul lavoro degli addetti e dispongono della possibilità di relazionarsi in modo rapido ed efficiente con i dirigenti dell'Area di riferimento, così da poter rendicontare lo stato dell'azione del singolo Settore e i risultati della stessa in qualunque momento. È questa, peraltro, una delle principali caratteristiche organizzative dell'ente che rassicura circa la possibilità di controllo capillare volto a scoraggiare in radice ogni deviazione dall'area della legalità.

A ciò si aggiunga che, in ragione della complessità dell'attività istituzionale del Consorzio, i diversi Settori operano non di rado in modo sinergico, con la conseguenza che la medesima

Delibera n.104/2022

problematica può essere supervisionata da più di un Responsabile, salve sempre le funzioni di coordinamento e di decisione finale esercitate dal Direttore Generale, anche tramite l'organizzazione di periodiche riunioni riservate ai dirigenti ed ai funzionari.

IL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO DEL CONSORZIO

3.1. *Le ragioni e le finalità del Modello*

Sebbene l'adozione del Modello di Organizzazione, gestione e controllo di un Ente associativo costituisca una "facoltà" anziché un obbligo, il Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Bonifica Adige Euganeo ha deciso, con convinzione, di procedere alla sua predisposizione e attuazione. Tale proposito non è dipeso tanto dall'obiettivo di sfruttare la funzione esimente prevista in favore dell'ente nel caso di realizzazione di reati da parte di uno dei suoi membri, posto che è convinzione del gruppo dirigente consortile, suffragata dalla storia del Consorzio di bonifica, che quest'ultima eventualità sia oltremodo remota.

Piuttosto, la decisione di dotarsi di un MOG è dipesa dalla consapevolezza che esso rappresenta un'opportunità per rafforzare gli strumenti di *governance* del Consorzio di bonifica, cogliendo, al contempo, l'occasione per sensibilizzare tutti coloro che operano in nome e per conto dell'Ente affinché tengano, nell'espletamento dei propri compiti, comportamenti trasparenti, corretti e lineari, tali da prevenire il rischio di commissione di qualunque reato e non solo di quelli ascrivibili ai sensi del d.lgs. 231/01.

A ciò si aggiunga che il Consorzio è sensibile all'esigenza di assicurare condizioni di correttezza e trasparenza nella conduzione dei rapporti istituzionali, a tutela della propria posizione ed immagine, nonché delle aspettative dei consorziati e del lavoro dei propri dipendenti.

Non ultimo, la dirigenza del Consorzio ritiene che l'adozione del MOG, unitamente alle altre condizioni previste dal d.lgs. 231/2001, possa costituire un'occasione di accrescimento personale per tutti i dipendenti dell'Ente, sensibilizzati tramite esso alla conoscenza delle discipline penali che più direttamente li riguardano, in ragione della qualifica ricoperta e dell'attività svolta.

3.2. *Sintesi della metodologia seguita*

La predisposizione del MOG è stata preceduta da una serie di attività preparatorie che – per comodità descrittiva – si possono suddividere in tre fasi anche se, nella realtà, esse si sono spesso intrecciate tra loro e hanno proceduto in parallelo.

1) La prima e fondamentale fase ha riguardato lo studio della normativa nazionale e regionale, della giurisprudenza e della dottrina relative ai Consorzi di bonifica. Particolare attenzione è stata riservata a tal fine all'analisi del r.d. 215/1933 e delle leggi regionali n. 12/2009 e n. 53/1993. Di non minore importanza è stata la raccolta della copiosa giurisprudenza costituzionale e di legittimità riguardante i Consorzi di bonifica. Inoltre, durante le successive fasi – e in particolare a seguito delle interviste ai soggetti responsabili di taluni processi – sono emerse questioni specifiche che hanno richiesto ulteriori approfondimenti.

2) La seconda fase si è prefissa di acquisire l'indispensabile conoscenza dell'Ente e del suo *modus operandi* onde censire i vari processi e individuare tra essi quelli maggiormente esposti a

Delibera n.104/2022

rischio penale. A tal fine si è proceduto a esaminare la documentazione consortile (Statuto, Regolamenti interni e provvedimenti consortili di carattere amministrativo ed organizzativo, organigrammi, verbali dei consigli di amministrazione, disposizioni organizzative, documento di valutazione dei rischi, ecc.); intervistare i soggetti chiave nell'ambito della struttura, ovvero il Direttore generale, i Direttori di area, i Capi settore, l'RSPP, nonché talune figure particolari la cui centralità rispetto a alcune aree di rischio penale è emersa dalle precedenti interviste. E' stata, inoltre, portata a termine una ricognizione sulla passata attività dell'Ente allo scopo di verificare se si fossero create situazioni a rischio e le relative cause. Se ne è ricavata una rappresentazione dei processi sensibili, dei controlli già esistenti e delle relative criticità.

3) La terza fase, di carattere più prettamente penalistico, ha avuto a oggetto la valutazione concreta del rischio reato nell'ambito dei vari processi in cui si articola l'attività dell'Ente, che risultano peraltro puntualmente censiti dal Piano di Organizzazione Variabile e dagli atti integrativi. Ovviamente, la valutazione è stata compiuta tenendo in considerazione solo i reati ascrivibili all'ente in forza del d.lgs. 231/2001. Dopodiché, si è proceduto a predisporre protocolli di prevenzione di tali reati tenendo conto del grado di efficacia dei sistemi operativi e di controllo già posti in essere o previsti dalla legislazione di settore.

3.3. *Criteri di valutazione del rischio reato e schema dei risultati*

Partendo dalla premessa che una soglia di rischio zero non è logicamente conseguibile in alcuna attività umana di relazione, la mappatura del rischio reato nell'ambito del Consorzio di bonifica Adige Euganeo si è conformata alla più diffusa scala di valutazione in uso per l'effettuazione del c.d. *Risk Assessment*.

Nello specifico contesto del Consorzio di bonifica, si è deciso tuttavia di operare la valutazione del rischio reato senza tenere conto né del livello di impatto sanzionatorio per l'Ente derivante dalla commissione dell'eventuale reato (posto che interesse del Consorzio è l'esclusione in radice di ogni rischio penale e non già quello di stimarne o minimizzarne le conseguenze), né, come ovvio, delle procedure e modalità già attualmente seguite dall'Ente per prevenire la realizzazione di illeciti penali. Se infatti si fosse tenuto conto delle procedure di controllo già previste dalle normative di settore e già concretamente attuate (si pensi ad esempio alla fitta rete di controlli pubblici riguardanti i bilanci del Consorzio e la sua situazione finanziaria) si sarebbero dovuti escludere in radice una gran parte dei rischi di reato ascrivibili all'Ente in forza del d.lgs. 231/01. In via oltremodo prudenziale, si è dunque preferito valutare il rischio reato in termini meramente probabilistici e solo alla luce della natura dell'attività svolta, affidando alla predisposizione dei protocolli la tesaurizzazione delle procedure di controllo già previste e attuate dall'Ente.

In base a tale procedimento diagnostico ci si è quindi avvalsi dei seguenti livelli concettuali di rischio:

- 0 = <u>rischio irrealizzabile o nullo</u>: mancanza delle condizioni oggettive e di applicabilità della normativa di settore, ovvero rischi di reato solo teoricamente realizzabili, ma non concretizzabili in ragione del contesto istituzionale tale da non creare le condizioni per la commissione di simili reati;
- 1 = <u>rischio basso, solo teorico</u>: bassa possibilità di accadimento della commissione del reato in ragione delle ridotte attività che possono fungere da presupposto, così come attestato dalla mancanza nella storia dell'Ente di illeciti o comportamenti devianti tali preludere alla realizzazione di tali reati;

Delibera n.104/2022

2 = rischio medio, potenzialmente concretizzabile: media possibilità di accadimento della commissione del reato in ragione delle non frequenti e mediamente ripetitive attività o operazioni che sono di presupposto al reato, e mancanza nella storia dell'Ente di illeciti o comportamenti devianti tali preludere alla realizzazione di tali reati;

3 = rischio alto, significativamente concretizzabile: alta possibilità di accadimento della commissione del reato in ragione delle frequenti e ripetitive attività o operazioni che sono di presupposto al reato attestata dalla presenza nella storia dell'Ente di illeciti o comportamenti devianti tali preludere alla realizzazione di tali reati.

In forza della griglia concettuale appena illustrata si è quindi giunti alla valutazione indicata dal seguente schema riassuntivo:

	Reato - Gruppo di reati	**Rischio**
Art. 24	Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture	2
Art. 24-*bis*	Delitti informatici e trattamento illecito di dati	1
Art. 24-*ter*	Delitti di criminalità organizzata	0
Art. 25	Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio	2
Art. 25-*bis*	Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento	0
Art. 25-*bis*1	Delitti contro l'industria e il commercio	0
Art. 25-*ter*	Reati societari	1
Art. 25-*quater*	Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico	0
Art. 25-*quater*1	Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili	0
Art. 25-*quinquies*	Delitti contro la personalità individuale	1
Art. 25-*sexies*	Abusi di mercato	0
Art. 25-*septies*	Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro	3
Art. 25-*octies*	Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio	0
Art. 25-*nonies*	Delitti in materia di violazione del diritto d'autore	1
Art. 25-*decies*	Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria	0
Art. 25-*undecies* Art. 192 d.lgs. 152/2006	Illeciti e reati ambientali	2
Art. 25-*duodecies*	Trasporto favoreggiamento alla permanenza e impiego di stranieri irregolari	1
Art. 25-*terdecies*	Razzismo e xenofobia	0

Delibera n.104/2022

Art. 25-*quaterdecies*	Frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati	0
Art. 25-*quinquiesdecies*	Reati tributari	1
Art. 25-*sexiesdecies*	Contrabbando	0
Artt. 25-*septiesdecies* e 25 *octiesdecies*	Delitti contro il patrimonio culturale e paesagistico	1
Art. 22, co. 4, l. 219/2005	Prelevamento e raccolta abusiva di emoderivati	0
Artt. 3 e 10 l. 146/2006	Reati transnazionali	0

3.4. *La motivazione delle aree a rischio zero*

A conclusione dell'attività di *Risk Assessment* merita esplicitare le ragioni che hanno indotto a considerare nullo il rischio di realizzazione di talune tipologie di reato nell'ambito dell'attività svolta dal Consorzio di Bonifica (v. tabella al § 3.3). Di contro le ragioni che hanno indotto al riconoscimento di un effettivo rischio penale (di scala 1, 2 o 3) si desumeranno dal c.d. razionale dei protocolli prevenzionistici.

Art. 24-*ter*	***Delitti di criminalità organizzata***
	Reati ontologicamente incompatibili con la natura pubblicistica del Consorzio, nonché con l'attività istituzionale svolta e il controllo pubblicistico cui legge l'Ente è soggetto. Solo la configurabilità del delitto di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p. non si può escludere del tutto, ma rispetto a esso non si ritiene configurabile un protocollo prevenzionistico specifico e ulteriore rispetto a quello volto a prevenire i c.d. delitti scopo dell'eventuale associazione criminosa.
Art. 25-*bis*	***Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento***
	Il contesto criminologico delle suddette fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Art. 25-*bis*1	***Delitti contro l'industria e il commercio***
	Pur essendo organizzato in forma imprenditoriale, il Consorzio di bonifica non svolge attività commerciale o industriale tale da consentire la realizzazione degli illeciti in esame.
Art. 25-*quater*	***Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico***
	Il contesto criminologico delle suddette fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Art. 25-*quater*1	***Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili***
	Il contesto criminologico della fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Art. 25-*sexies*	***Abusi di mercato***
	Il contesto criminologico delle suddette fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.

Delibera n.104/2022

Art. 25-*octies*	***Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio***
	La gestione patrimoniale eminentemente pubblicistica del Consorzio di bonifica esclude la configurabilità delle suddette fattispecie di reato.
Art. 25-*decies*	***Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria***
	La fattispecie di reato sottende un'eventualità così remota per il Consorzio di Bonifica da rasentare l'irrealizzabilità, così da non giustificarsi la predisposizione di un protocollo prevenzionistico.
Art. 25-*terdecies*	***Razzismo e xenofobia***
	Il contesto criminologico delle suddette fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Art. 25-*quaterdecies*	***Frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati***
	Il contesto criminologico della fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Art. 25-*sexiesdecies*	***Contrabbando***
	Il contesto criminologico della fattispecie di reato è completamente alieno all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Art. 22, co. 4, l. 219/2005	***Prelevamento e raccolta abusiva di emoderivati***
	Il contesto criminologico delle suddette fattispecie di reato è completamente rispetto all'ambito di operatività istituzionale del Consorzio di bonifica.
Artt. 3 e 10 l. 146/2006	***Reati transnazionali***
	L'attività istituzionale del Consorzio di bonifica non consente di ipotizzare contatti con gruppi criminali organizzati.

3.5. *I protocolli operativi e decisionali*

Il vero cuore del modello organizzativo è rappresentato dai protocolli di gestione del rischio. Essi contengono le regole volte a disciplinare l'attuazione e la formazione delle decisioni dell'ente nelle attività che presentano aspetti di vulnerabilità e dalle quali potrebbe trarre origine la realizzazione di reati. Il fine dei protocolli è quello di prevenire la commissione dei reati, o meglio di contenerne significativamente il rischio di commissione, essendo logicamente e tecnicamente impossibile conseguire un rischio zero.

Nel predisporre i protocolli operativi e decisionali relativi al Consorzio di bonifica (limitatamente, come ovvio, ai settori e ai processi interessati da un potenziale rischio penale: v. *supra* § 3.3 s.), va tuttavia segnalato come si sia seguita una metodica un po' diversa rispetto a quella usualmente suggerita nella loro predisposizione nell'ambito delle società private. Ciò è dipeso da una duplice ragione che è doveroso esplicitare.

Delibera n.104/2022

Anzitutto, l'attività del Consorzio di Bonifica, quale Ente pubblico economico, è già significativamente procedimentalizzata anche in ragione della presenza di molteplici forme di controllo pubblico previste da leggi statali e regionali. In questo quadro sarebbe stato quindi illogico, e in taluni casi addirittura illegittimo, ideare delle procedure *ex novo* secondo la tradizionale scansione in fasi dei processi decisionali (dell'iniziativa, della valutazione, dell'approvazione e dell'esecuzione). Si è pertanto deciso di censire le procedure già seguite in attuazione delle norme pubblicistiche che presiedono all'attività, verificandone il grado di idoneità prevenzionistica, e aggiungendo al più ulteriori forme di controllo interno di carattere endoprocedimentale: vale a dire obblighi di documentazione della attività e forme di monitoraggio del processo, coordinando il tutto con la predisposizione dei flussi informativi verso l'Organismo di vigilanza.

In secondo luogo, va osservato come due delle principali aree di rischio penale che interessano l'attività del Consorzio di bonifica (il riferimento è ai reati contro la Pubblica Amministrazione e ai delitti colposi in materia di sicurezza sul lavoro) già sono oggetto di due protocolli prevenzionistici puntuali, il cui controllo è peraltro affidato a specifici soggetti in posizione di garanzia. Il riferimento è al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza la cui effettività è affidata a il Responsabile designato, da un lato, e al Documento di valutazione del Rischio la cui attuazione compete al Datore di lavoro, dall'altro lato.

Vero ciò, dopo averne constatato la presenza di tali documenti prevenzionistici, la correttezza metodologie e normativa degli stessi, nonché la loro effettiva attuazione, si è quindi deciso, anche in questo caso, di introdurre esclusivamente forme di controllo volte a monitorarne l'effettività, prevedendo cioè obblighi documentali a loro volta controllati tramite il Piano di flussi informativi rivolti all'OdV.

3.6. *Il codice etico e il codice di comportamento*

Al di là dei protocolli di settore, i primi, fondamentali e generali strumenti di prevenzione dei comportamenti illeciti sono costituiti dalle misure di carattere deontologico, in quanto tali volte non tanto a scongiurare condotte penalmente rilevanti, bensì a sollecitare l'adozione di comportamenti virtuosi. Risponde pertanto a questa esigenza l'adozione da parte del Consorzio di bonifica di un Codice etico e di un codice di comportamento.

Il primo è volto a sancire i valori e i principi che devono ispirare l'azione del Consorzio: talché esso rappresenta un punto di riferimento per lo sviluppo del modello organizzativo dell'Ente e per l'interpretazione stessa delle regole del MOG. Il secondo, quale prima attuazione del codice etico, è volto a precisare, in termini generali, principi e doveri di ogni soggetto che operi in nome e per conto del Consorzio. Esso mira pertanto a integrare i singoli protocolli, costituendo il minimo comune denominatore deontologico richiesto a ciascuno soggetto faccia parte dell'Ente, a prescindere dal proprio ruolo e dalle funzioni svolte.

L'ORGANISMO DI VIGILANZA DEL CONSORZIO

4.1. *Identificazione, composizione e nomina*

Delibera n.104/2022

Nonostante il ruolo di assoluto rilievo assegnato dal d.lgs. 231/2001 all'istituzione di un Organismo di Vigilanza quale strumento volto a conferire idoneità ed effettività al MOG, la disciplina di quest'organo risulta alquanto laconica. Nulla di più viene detto, se non che negli enti di piccole dimensioni i compiti di controllo possono essere assolti anche dall'organo dirigente (v. art. 6 comma 4), e nelle società di capitali le funzioni dell'*OdV* possono essere svolte dal collegio sindacale o da organi equivalenti (v. art. 6, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 14 della l. 12 novembre 2011, n. 183, c.d. legge di stabilità). Si tratta, per la dottrina, di una scelta consapevole, volta a consentire una sagomatura dell'*OdV* in relazione alle specificità e al grado di complessità di ogni singolo ente.

In linea con tali prerogative, il Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Bonifica Adige Euganeo ha ritenuto quindi di procedere alla nomina di un Organismo di Vigilanza in forma associata con altri quattro Consorzi di Bonifica del Veneto, in linea con i principi espressi dagli artt. 31 l.r. Veneto n. 12/2009 e 62, comma 1, r.d. 215/1933. Tramite l'utilizzo congiunto del medesimo OdV ci si prefigge infatti di perseguire una ***condivisione delle buone prassi*** organizzative tra Enti omogenei favorendo altresì la messa a fuoco di ***problematiche comuni***, tanto sotto il profilo organizzativo, quanto in tema di controlli, che sebbene emerse in singoli contesti ben potrebbero avere una valenza trasversale.

Si tratta, in tutti i casi, di una soluzione metodologica di mera opportunità, che non ha alcuna ricaduta di carattere giuridico o funzionale sui singoli e distinti rapporti che intercorrono tra l'OdV e ogni singolo Consorzio. Per questa ragione l'Organismo di Vigilanza del Consorzio di bonifica Adige Euganeo è nominato, in piena autonomia, dal proprio Consiglio di Amministrazione indipendentemente dalla decisione di altri Enti. La nomina è comunicata alla persona designata che deve accettare formalmente lo specifico incarico senza poterlo subordinare o condizionare alla stipula del parallelo rapporto con gli altri Enti consortili.

Tanto precisato, il Consorzio di bonifica ha optato per la costituzione di un OdV monocratico, il cui mandato ha durata triennale, sulla falsariga di quanto previsto, in genere, per i sindaci. La carica cessa, oltre che nel caso di morte o dimissioni volontarie, per decadenza e revoca.

La decadenza opera automaticamente con il venir meno delle condizioni di onorabilità e indipendenza che avevano consentito la nomina iniziale, nonché in caso di omessa vigilanza da parte dell'*OdV*. La quale può essere desunta da condanne dell'ente, ancorché non definitive, per uno dei reati contemplati dal d.lgs. n. 231 del 2001 e di applicazione di una misura cautelare interdittiva nei confronti dell'ente.

Ovviamente l'OdV non è revocabile *ad libitum* da parte del Consiglio di amministrazione del Consorzio. Se così fosse, gli amministratori potrebbero condizionarne l'operato, sino a renderlo compiacente. Al tempo stesso, però, deve essere consentita la rimozione per giusta causa dell'*OdV* che non onori ai propri obblighi.

Tutto ciò, e ogni ulteriore aspetto, è puntualmente disciplinato dal Regolamento dell'Organismo di Vigilanza previsto dalla Parte speciale del presente Modello.

4.2. *I requisiti soggettivi e oggettivi dell'OdV*

Stante la delicatezza delle funzioni affidate all'*OdV*, la principale associazione di categoria ha messo a punto un codice di comportamento che precisa i requisiti soggettivi e oggettivi indispensabili all'assunzione della carica e all'assolvimento del ruolo.

a) ***La professionalità*** – Sebbene nessuna norma lo imponga espressamente, il possesso del requisito dell'adeguata professionalità in capo ai membri dell'*OdV* costituisce, per opinione pacifica,

Delibera n.104/2022

presupposto necessario per l'efficace svolgimento dei compiti che vengono assegnati all'Organismo medesimo. Più nello specifico, le linee guida di Confindustria ritengono necessario che l'*OdV* garantisca una doppia professionalità: la prima caratteristica di chi svolge attività *lato sensu* ispettiva o comunque di analisi dei sistemi di controlli, la seconda, invece, di tipo giuridico e, più in particolare, penalistico. Qualora però l'espletamento dell'incarico presupponga conoscenze ulteriori e specifiche, occorre che l'*OdV* sia messo in grado di potersele assicurare vuoi tramite il costante ricorso alle risorse interne vuoi tramite l'attivazione di consulenze esterne.

b) ***L'onorabilità*** – Se è pacifico che l'assunzione di ruolo di *OdV* presupponga un'integrità morale e sociale, nell'impossibilità di misurarla in termini oggettivi, resta controversa l'individuazione degli elementi formali da cui desumerla. Nel dubbio il Consorzio di bonifica ha optato per le soluzioni più stringente e prudenziale, desumendo l'esistenza di tale requisito tramite il richiamo agli stessi requisiti di onorabilità che devono possedere i sindaci delle società quotate in borsa ai sensi dal decreto del Ministro della Giustizia del 30 marzo 2000, n. 162, emanato in attuazione dell'art. 148 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.

c) ***L'indipendenza*** – Al fine di garantire il maggior grado di indipendenza dell'OdV, il Consorzio di bonifica ha anzitutto escluso la possibilità di attribuire tale incarico a un soggetto interno all'Ente o che svolga per esso un qualunque altro ruolo che possa potenzialmente condizionare la libera autonomia di giudizio. Inoltre, tra le figure esterne, sono stati considerati preclusivi all'assunzione dell'incarico i legami di coniugio, parentela e affinità con qualunque soggetto faccia parte dell'Ente, nonché qualunque altra posizione sia potenzialmente in grado di innescare un conflitto di interessi con il Consorzio.

d) ***L'autonomia*** – Il requisito dell'autonomia si evince esplicitamente dall'art. 6 d.lgs. n. 231/2001, per il quale l'*OdV* deve essere dotato di *autonomi* poteri di iniziativa e controllo. A tal fine è necessario che l'*OdV* sia posto al riparo da ogni forma di interferenza, condizionamento e/o pressione da parte di qualunque componente dell'ente e in particolare dell'organo dirigente. Funzionali all'esistenza di tale requisito sono il libero e incondizionato accesso dell'OdV a tutti i documenti e le informazioni dell'Ente – che saranno trattati in ossequio alla disciplina della *privacy* – nonché la disponibilità di un *budget* adeguato, al quale quest'ultimo possa attingere (con obbligo di rendicontazione) per lo svolgimento delle proprie attività, senza una previa autorizzazione di alcun organo.

e) ***La continuità di azione*** – L'*OdV* del Consorzio di bonifica deve assicurare un funzionamento costante nel tempo e in continua interazione con gli organismi amministrativi e di controllo dell'Ente. Non è sufficiente, dunque, un'attività saltuaria o meramente burocratica. Per tale ragione si è riconosciuto all'*OdV* un compenso congruo, proporzionato alle funzioni svolte e alle responsabilità con ciò assunte. Oltre a ciò si è previsto espressamente che l'organo disponga di un congruo fondo spese volte a sostenere i costi dei trasferimenti e l'eventuale coinvolgimento di consulenti esterni.

Sebbene la normativa non prevede alcun generale obbligo di documentazione dell'attività svolta dall'*OdV*, si ritiene pacificamente che sia buona prassi che l'*OdV* documenti la propria attività e conservi tale documentazione in archivi cartacei e/o informatici al fine di poter dimostrare, qualora ce ne fosse bisogno, lo svolgimento di attività di vigilanza. Prova ne sia che nei processi penali finora celebrati, l'accertamento dell'effettività è sempre consistito nella valutazione della documentazione fornita dagli organi societari, e in primo luogo dall'*OdV*.

Delibera n.104/2022

4.3. *Funzioni e attività tipiche dell'OdV*

L'OdV è chiamato a svolgere le funzioni che qui di seguito si sintetizzano.

a) ***La vigilanza sul funzionamento e osservanza del modello***. – Il primo compito affidato all'*OdV* dal legislatore è funzionale alla "efficace attuazione" del MOG e consiste nel *vigilare sul funzionamento e l'osservanza* di quanto in esso è previsto. Questo compito implica, a sua volta, una duplice attività di verifica. Da un lato sull'*effettività del modello*, che viene assicurata vigilando affinché i comportamenti posti in essere all'interno dell'Ente corrispondano a quelli indicati dal modello adottato dallo stesso. Dall'altro lato, sull'adeguatezza del modello, che viene assicurata verificando che esso sia concretamente idoneo a prevenire il verificarsi dei reati previsti dal d.lgs. 231 del 2001.

A tal fine spetta all'*OdV* lo svolgimento di attività di indagine, "programmate" e a "sorpresa", dirette ad accertare se i destinatari del modello conformino il proprio agire alle regole dello stesso. In particolare – e a mero titolo esemplificativo – l'attività d'indagine dell'OdV si può esplicare in verifiche periodiche sulle operazioni di maggior rilievo, focalizzando l'attenzione sulle operazioni di significativo valore economico ed impegno di spesa, specialmente quelle che coinvolgono altre Pubbliche amministrazioni; verifiche sulle operazioni di gestione finanziaria e di tesoreria; interventi immediati in caso di ispezioni od accertamenti della Pubblica Autorità; verifiche sulla gestione dei fondi dell'Ente; verifiche periodiche sulla regolarità formale dei moduli previsti nei protocolli, della documentazione di supporto, di eventuali fatture e rendicontazioni contabili, riscontrando eventuali anomalie; interventi coordinati con il revisore legale dei conti o altri organi di controllo; verifiche sulla tenuta e l'interpretazione del Codice etico, del *modello* e delle procedure aziendali di attuazione; verifiche sulla idoneità del sistema di gestione della sicurezza sul lavoro o comunque sul rispetto della normativa antiinfortunistica.

Oltre alle verifiche, la vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del MOG è assicurata dai flussi informativi rivolti all'OdV. Lo impone, esplicitamente, il d.lgs. n. 231 del 2001 che, all'art. 6 comma 2 lett. *d*, nell'elencare i fattori di esonero della responsabilità dell'ente, prevede anche la predisposizione di «*obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli*». Il d.lgs. 231 del 2001 non prevede, tuttavia, regole specifiche in tema di flussi informativi, lasciando ampio spazio all'autonomia privata che, in ogni caso, dovrà tenere conto della singola realtà associativa. Si ritiene tuttavia, pacificamente che l'attività di *report* si debba articolare in flussi informativi *occasionali*, ovvero da effettuarsi al verificarsi di particolari eventi, e flussi informativi *periodici* (v. *infra* § 4.4).

b) ***L'attività di informazione e formazione e interpretazione del modello***. – L'*OdV* è altresì chiamato a rafforzare l'effettività del modello attraverso attività di informazione/formazione.

Come è facilmente intuibile, il processo di formazione e informazione all'interno dell'Ente costituisce un aspetto di assoluta importanza ai fini della corretta ed adeguata implementazione del modello. E sebbene esso competa principalmente all'organo dirigente, l'*OdV* è tenuto a collaborare con il Direttore Generale in vista della diffusione ed effettiva conoscenza dei contenuti del modello. Più precisamente l'*OdV* contribuirà a pianificare, insieme ai responsabili della formazione, apposite sessioni informative e formative, che coinvolgano tutte le risorse aziendali. Tali sessioni informative e formative, che possono essere anche differenziate per tipologie di personale (ad es. apicali, dipendenti con qualifica dirigenziale, dipendenti senza qualifica dirigenziale, collaboratori esterni), avranno ad oggetto sia gli aspetti fondamentali del d.lgs. n. 231 del 2001, sia i contenuti del MOG, sia la descrizione delle fattispecie penali che quest'ultimo si prefigge di prevenire.

Delibera n.104/2022

c) ***Il ruolo dell'OdV nell'ambito del procedimento disciplinare.*** – Quale ulteriore condizione di efficace attuazione del modello, l'art. 7, comma 2, lett. *b*, d.lgs. 231/2001 prevede l'adozione di un sistema disciplinare che sanzioni il mancato rispetto delle misure indicate nel modello stesso. La potestà sanzionatoria – come si chiarirà (v. *infra* § 5.1 ss.) – compete all'organo dirigente che, all'interno dell'ente, svolge il ruolo di datore di lavoro. Tuttavia, un compito importante spetta anche all'*OdV* che costituisce il terminale di una serie di segnalazioni in ordine alla violazione del modello e ricopre una posizione privilegiata per quel che concerne la conoscenza e la conoscibilità di eventuali illeciti disciplinari per mancato rispetto dei contenuti del modello.

Di qui, dunque, la necessaria conclusione che spetterà all'*OdV* promuovere l'esercizio dell'azione disciplinare nel caso in cui venga a conoscenza di violazioni del modello.

d) ***Il ruolo dell'OdV nella verifica dell'adeguatezza del modello.*** – Compito dell'*OdV* non è solamente quello di verificare l'effettività del modello, ma – come già messo in evidenza – anche di vagliarne l'adeguatezza, cioè di valutare quale sia la sua reale capacità di prevenire i comportamenti indesiderati. Spetterà, infatti, all'*OdV*, sin dal suo insediamento, sottoporre ad analisi le scelte compiute da chi materialmente ha redatto il modello per verificare l'effettiva idoneità delle stesse al perseguimento degli obiettivi che sono propri del modello.

e) ***Il ruolo dell'OdV nell'aggiornamento del modello.*** – Nel caso in cui l'*OdV* dovesse considerare inadeguati alcuni aspetti del modello, spetterà allo stesso curarne l'aggiornamento. All'*OdV* compete in realtà solo un potere propositivo, che origina dalla diretta conoscenza delle modalità operative e degli eventuali limiti di implementazione dei protocolli. Resta fermo in tutti i casi, che la responsabilità politico-aziendale di attuare tali interventi modificativi grava sugli organi dirigenti, al pari dell'adozione originaria del modello.

Ciò precisato, il dovere di proporre l'aggiornamento del modello scatta, oltre che nel caso di verificata inadeguatezza del modello, in tre ulteriori ipotesi. Le prime due sono previste dall'art. 7, comma 4, lett. *a*, d.lgs. n. 231/2001, il quale precisa che l'efficace attuazione del modello richiede «l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività». L'aggiornamento si impone infine anche quando siano intervenute modifiche del d.lgs. n. 231 del 2001 o comunque si registrino prese di posizione della giurisprudenza tali da comportare un ripensamento della disciplina originariamente prevista dal modello.

f) ***Gli obblighi di informazione dell'OdV rispetto all'organo di vertice dell'Ente.*** – Poiché la responsabilità dell'effettiva attuazione del modello grava sull'organo dirigente, spetta all'*OdV* il compito di informare il Consiglio di Amministrazione, in modo che esso possa valutare il proprio operato e sia posto nelle condizioni di deliberare gli aggiustamenti necessari per garantire al modello una rinnovata efficacia ed effettività. Si ritiene pertanto che l'*OdV* debba trasmettere al CdA, con periodica regolarità, dei *report* sull'attività svolta, informandolo inoltre, con tempestività, sia delle eventuali violazioni del modello, sia della necessità di adeguamento in presenza di un *deficit* di effettività o di modificazioni sul tessuto organizzativo aziendale.

4.4. *I flussi informativi nei confronti dell'OdV*

Per svolgere adeguatamente il proprio compito di controllo, l'*OdV* deve essere costantemente informato di quanto avviene nell'Ente, sia in ordine agli aspetti gestionali, che a quelli operativi. Per tale ragione l'art. 6 comma 2 lett. *d*, d.lgs. 231/2001, nell'elencare le condizioni di esonero della

Delibera n.104/2022

responsabilità, stabilisce che l'Ente associativo debba prevedere «*obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli*».

Il d.lgs. 231 del 2001 non aggiunge altro, lasciando ampia discrezionalità all'Ente nella predisposizione dei flussi informativi. Di qui la decisione del Consorzio di Bonifica di conformare il proprio sistema di informazione dell'*OdV* ai seguenti principi:

- selettività del contenuto delle informazioni, nel senso che all'*OdV* devono pervenire non tutte le informazioni, ma solamente quelle che appaiono rilevanti e decisive onde evitare che l'*OdV* venga "sommerso" da un flusso eccessivo di informazioni, tale da creare dannose distorsioni cognitive;
- tempestività delle informazioni;
- aggiornamento delle informazioni, onde assicurare che l'*OdV* disponga di notizie recenti;
- accuratezza delle informazioni, al fine di garantire l'esattezza delle notizie;

Tali criteri valgono per tutto il sistema di flussi informativi rivolti all'*OdV* che comprendono informazioni periodiche e occasionali da inoltrarsi tramite un *account* di posta elettronica a ciò espressamente dedicato (*avvdariomicheletti@gmail.com*).

Le ***informazioni periodiche*** sono quelle inviate all'*OdV* da tutti i soggetti coinvolti con funzioni di controllo nei processi "sensibili". In particolare, sono comunicate a tal fine con cadenza semestrale le risultanze periodiche dell'attività di controllo svolta dal responsabile del processo a rischio di reato e quant'altro previsto dalla *Tabella dei flussi informativi* contenuta nella Parte speciale del presente MOG.

Le ***informazioni occasionali*** hanno invece per oggetto situazioni ed eventi che potrebbero determinare la responsabilità dell'Ente ai sensi del d.lgs. 231/2001. In particolare, l'*OdV* deve essere informato per lo meno in relazione a:

- fatti o notizie relativi ad eventi che potrebbero, anche solo potenzialmente, determinare la responsabilità dell'Ente, ai sensi del d.lgs. 231/2001;
- avvio di procedimenti giudiziari a carico di dirigenti o dipendenti, quando concernono i reati previsti dal d.lgs. 231/2001 o dalla legge 146/2006;
- violazioni del *modello* o del codice etico e ai comportamenti che si abbia motivo di sospettare siano illeciti o comunque contrari ai principi, le procedure e le regole prefissate nell'ambito del *modello* (v. *infra* § 5);
- anomalie rispetto ai principi affermati nel *modello*.

L'obbligo di informare l'*OdV* grava su chiunque (in particolare: amministratori, dipendenti e soggetti coinvolti nelle funzioni aziendali a rischio di reato) sia a conoscenza di irregolarità che interessino il Consorzio di Bonifica. La rete informativa coinvolge anche soggetti esterni (come, per esempio, lavoratori autonomi o parasubordinati, professionisti, consulenti, collaboratori, fornitori, ecc.), e la violazione dell'obbligo di informare l'*OdV* è previsto come illecito disciplinare. Inoltre, ogni Responsabile di Settore deve segnalare tempestivamente all'*OdV* i propri comportamenti difformi dai processi descritti nel *modello,* motivando le ragioni che hanno reso necessario od opportuno tale scostamento.

Tutte le segnalazioni devono essere inviate direttamente all'*OdV* in forma scritta. L'*OdV* – a sua volta – dovrà prendere in considerazione tutte le segnalazioni, anche se rese in forma anonima, che siano supportate da elementi fattuali. L'*OdV* è tenuto a valutare con attenzione le segnalazioni ricevute, adottando i provvedimenti ritenuti opportuni, ascoltando eventualmente l'autore della segnalazione, il responsabile della presunta violazione e altre persone a conoscenza dei fatti ed acquisendo i documenti considerati rilevanti.

Ogni decisione dell'*OdV* deve essere motivata.

Delibera n.104/2022

4.5. *Il sistema di whistleblowing*

Allo scopo di evitare che i dipendenti che siano venuti a conoscenza di situazioni di illecito non segnalino il fatto per timore di subire conseguenze pregiudizievoli, nell'«ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» (d.lgs. 165/2001) sono state introdotte norme specifiche volte alla conservazione del posto di lavoro e all'immunità del soggetto segnalante rispetto a ogni forma di discriminazione o di ritorsione (c.d. *whistleblowing*). Per esplicita previsione di legge tale normativa si applica anche ai dipendenti di un ente pubblico economico come il Consorzio di bonifica (v. art. 54-*bis*, comma 2, d.lgs. 165/2001).

Per di più, l'art. 2 legge n. 179 del 30 novembre 2017, recante "Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato" ha esteso l'istituto del "whistleblowing" (art. 6, comma 2-bis ss., d.lgs. 231/2001), ovvero della possibilità di un eventuale denuncia di condotte illecite da parte dei dipendenti di una organizzazione, al settore privato, per cui anche gli enti dotati di un MOG devono individuare uno o più canali che consentano ai dipendenti di presentare segnalazioni circostanziate nel caso in cui vengano a conoscenza di condotte illecite, tenuto conto che almeno un canale informatico deve essere idoneo a garantire la riservatezza del segnalante. Inoltre, il MOG dovrà prevedere il divieto di ritorsione nei confronti del segnalante, nonché prevedere sanzioni nei confronti di chi dovesse violare dette misure di tutela e di chi, con dolo o colpa grave, dovesse formulare segnalazioni infondate.

Alla luce di tale ricostruzione normativa ben si comprende la ragione per cui, essendo il Consorzio di bonifica un ente pubblico economico, l'istituto del *whistleblowing* sia già previsto e disciplinato da diversi anni nel Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione. Tuttavia, alla luce delle novità normative suindicate, si rende opportuna una sua previsione generale anche all'interno del MOG, con la duplice finalità di estendere l'oggetto della segnalazione garantita anche alle infrazioni concernenti il MOG, e ampliare il novero dei soggetti garantiti.

Ciò premesso, qualunque dipendente o collaboratore esterno del Consorzio di bonifica che abbia assistito o abbia avuto conoscenza di comportamenti irregolari che interessino l'Ente (fatti di corruzione e altri reati contro la pubblica amministrazione, infortuni sul lavoro, reati ambientali, illeciti amministrativi, violazioni del codice di comportamento, comportamenti dannosi, o altre infrazioni del MOG) può segnalarlo all'Organismo di Vigilanza mediante invio di una segnalazione al seguente indirizzo di posta elettronica ordinaria dedicata: *odv@adigeuganeo.it*; ovvero in alternativa *odv.consorziobonifica@gmail.com; whistleblower@adigeuganeo.it*. A tale fine è stata predisposta una "Scheda di segnalazione irregolarità" allegata al presente modello, che in alternativa può essere consegnata a mano all'OdV o al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e trasparenza, oppure inviata per posta al seguente indirizzo. Avv. Dario Micheletti, via Spadari, n. 3 – 44121 Ferrara (FE).

Ovviamente le segnalazioni non possono riguardare rimostranze di carattere personale, contrasti con i colleghi o il superiore gerarchico o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro.

I sistemi di segnalazione suindicati, assicurano la tutela del segnalante in quanto le caselle mail sono accessibili solo ed esclusivamente all'OdV il quale è tenuto a mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge. In tutti i casi, la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli art. 22 ss. l. 7 agosto 1990, n. 241. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del

Delibera n.104/2022

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.

Inoltre, a tutela del dipendente segnalante, questi non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. La violazione del suddetto divieto comporterà la nullità del licenziamento e/o del mutamento delle mansioni e/o della misura ritorsiva adottata. Spetterà inoltre al datore di lavoro dimostrare che eventuali misure nei confronti del segnalante sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione (all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successiva alla presentazione della segnalazione).

Infine, la violazione degli obblighi di riservatezza dei dati del segnalante è ritenuta alla stregua di una violazione del MOG e sarà sanzionata ai sensi del codice disciplinare.

D'altro canto le tutele previste nei confronti del segnalante non sono garantite nei casi in cui ne sia accertata la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati o illeciti civili commessi con la denuncia. Inoltre, il comportamento di chi ha intenzionalmente effettuato segnalazioni infondate sarà considerato dal codice disciplinare come grave violazione del Codice etico.

IL SISTEMA DISCIPLINARE

5.1. *I tratti generali*

Tra le condizioni da cui dipende la concreta effettività dei modelli organizzativi e gestionali, un peculiare rilievo riveste l'adozione di un idoneo sistema disciplinare, inteso a sanzionare le violazioni delle regole e delle procedure previste nello specifico modello (v. artt. 6, comma 2, lett. *e*, e 7, comma 4, lett. *b* d.lgs. 231/2001). Tale misura, oltre a conferire serietà al modello e alla sottostante volontà dell'Ente di prevenire la commissione di reati al suo interno, ne costituisce un imprescindibile strumento di efficacia, senza il quale non sarebbe possibile concludere per l'inidoneità del sistema di autoregolamentazione interna.

Il presidio sanzionatorio garantito dal sistema disciplinare deve essere assoluto. Ciò significa che, come si evince in modo inequivoco dal testo del d.lgs. n. 231 del 2001, il sistema disciplinare è chiamato a operare tanto nei confronti dei c.d. soggetti apicali, cioè di coloro che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente o di un sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché di persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso (v. art. 6 comma 2 lett. e); quanto nei confronti del c.d. sottoposti, cioè di coloro che sono soggetti all'attività di direzione e di vigilanza degli apici (v. art. 7 comma 4 lett. b), senza escludere i collaboratori esterni.

Oltre a questo, però, il d.lgs. 231/01 non offre alcuna specifica indicazione normativa al riguardo. Ne consegue che la ricostruzione tecnica del sistema disciplinare è di fatto rimessa

Delibera n.104/2022

all'interprete, che dovrà individuarne i contenuti facendo ricorso ai principi generali e alla *ratio* del d.lgs. n. 231 del 2001, nonché alle indicazioni fornite dalla l. 20 maggio 1970, n. 300, il c.d. Statuto dei Lavoratori, che, pur dettando disposizioni concernenti i lavoratori subordinati, esprime regole di valore generale, come tali valevoli anche per i soggetti diversi dai dipendenti in senso stretto.

Ebbene, alla luce di tale riflessione, si ritiene che il sistema disciplinare contemplato dagli artt. 6 e 7 d.lgs. n. 231 del 2001, abbia una portata interna che va a integrare ai codici esterni, già esistenti per legge. Esso non deve limitarsi a sanzionare infrazioni concernenti il rapporto di lavoro com'è tipico dei codici disciplinari previsti dai contratti collettivi. Né può concentrarsi esclusivamente su comportamenti costituenti reato, che fanno scattare la responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, ma deve colpire tutte le infrazioni del modello. Anzi, la funzione precipua del sistema disciplinare previsto dal MOG è proprio quella di prevenire le condotte prodromiche a violazioni di rilevanza giuslavoristica o alla realizzazione di un reato, impedendo così la verificazione degli antecedenti causali di qualunque forma di illeceità. Altrimenti il sistema disciplinare si sostanzierebbe in un doppione del sistema sanzionatorio statale e di quello giuslavoristico.

In secondo luogo, il sistema disciplinare deve essere scritto e adeguatamente divulgato, unitamente al modello organizzativo, in virtù del principio della pubblicità delle infrazioni e delle sanzioni disciplinari, espresso dall'art. 7, comma 1, dello Statuto dei Lavoratori. A tal fine si prevede di affiggere il sistema disciplinare in un luogo a tutti accessibile, e far sì che esso sia oggetto specifico dei corsi organizzati per diffondere il contenuto del modello organizzativo.

In terzo luogo, il sistema disciplinare deve armonizzarsi con le norme legislative e contrattuali, che regolano il rapporto intrattenuto dall'ente con ciascuno dei soggetti ai quali si applica il modello, in particolare per quanto riguarda la tipologia delle sanzioni e il relativo procedimento di accertamento e irrogazione.

Naturalmente, il sistema disciplinare deve essere idoneo, ossia deve contenere misure concrete, adeguate e disincentivanti.

5.2. *I principi ispiratori.*

Come puntualizzato dalla Corte costituzionale, nella costruzione di un sistema disciplinare è necessario, per prima cosa, rispettare due fondamentali principi: l'uno attiene alla proporzione tra infrazioni e sanzioni, l'altro al contraddittorio nel procedimento di irrogazione (Corte cost., 1 giugno 1995, n. 220). Si tratta di due principi che, sebbene concepiti con riferimento al sistema disciplinare previsto dallo Statuto dei Lavoratori, hanno una valenza generale essendo pertanto destinati a valere anche in relazione ai soggetti apicali o elettivi del Consorzio nonché ai sottoposti diversi dai dipendenti in senso stretto.

La proporzione tra infrazioni e sanzioni – a sua volta diretta espressione del canone della ragionevolezza (art. 3 Cost.) – implica che il potere disciplinare «deve estrinsecarsi in modo coerente al fatto addebitato, che quindi deve necessariamente essere valutato e ponderato, nel contesto delle circostanze che in concreto hanno connotato il suo accadimento, per commisurare ad esso, ove ritenuto sussistente, la sanzione da irrogare parametrandola alla sua maggiore o minore gravità» (così testualmente Corte cost., 1 giugno 1995, n. 220). Dall'affermazione di questo principio, sicuramente valido anche per il sistema disciplinare di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, discende che l'apparato sanzionatorio deve contemplare sanzioni c.d. conservative, come tali adeguate a violazioni non così gravi da giustificare il licenziamento, il recesso o la risoluzione contrattuale; si pensi, ad esempio,

Delibera n.104/2022

alla violazione degli obblighi di informazioni nei confronti dell'Organismo di vigilanza, quando non abbia prodotto conseguenze dannose.

Quanto alla regola del contraddittorio, essa è espressa dall'art. 7 dello Statuo dei lavoratori – relativo ovviamente alle sanzioni disciplinari nei confronti dei dipendenti – secondo il quale il datore di lavoro non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa. La giurisprudenza costituzionale, al riguardo, ha avuto modo di precisare che «la valutazione dell'addebito, necessariamente prodromica all'esercizio del potere disciplinare, non è un mero processo interiore ed interno a chi tale potere esercita, ma implica il coinvolgimento di chi versa nella situazione di soggezione, il quale – avendo conosciuto l'addebito per essergli stato previamente contestato – deve poter addurre, in termini ragionevoli, giustificazioni a sua difesa; di conseguenza, appare «necessario il previo espletamento di un procedimento disciplinare che, seppur variamente articolabile, sia rispettoso della regola *audiatur et altera pars*» (ancora Corte Cost., 1 giugno 1995, n. 220.

Tuttora controversa è invece la necessità di una stretta tipizzazione degli illeciti disciplinari e la predeterminazione chiara e precisa delle sanzioni per essi previste.

In questa sede si è preferito optare per una interpretazione intermedia tra le due soluzioni estreme, ritenendo cioè che si raggiunga un sufficiente grado di predeterminazione degli illeciti e delle relative sanzioni escludendo che l'individuazione dell'infrazione sia interamente devoluta ad una valutazione unilaterale ed ampiamente discrezionale del datore di lavoro; di talché non sarebbe idoneo un generico riferimento all'inadempimento del lavoratore in ordine agli obblighi scaturenti dal contratto unitamente ad una altrettanto generica differenziazione delle sanzioni fondantesi sul criterio della mera graduazione della colpa ovvero dell'entità del danno causato. Da questa angolazione appare dunque sufficiente una ***tipizzazione delle infrazioni per categorie generali***, cui siano ragionevolmente riconducibili i singoli comportamenti sanzionabili. Con la conseguenza che l'elenco delle infrazioni rilevanti può ridursi ad alcune fattispecie paradigmatiche che fungano da criterio orientativo, ricorrendo il requisito della previsione ogni volta che la singola mancanza concreta sia ragionevolmente riconducibile a criteri che derivano dall'elenco esemplificativo.

Sulla scorta di questi principi è stato quindi redatto il Codice disciplinare contenuto nella parte speciale del presente MOG, cui si rinvia per la più precisa descrizione degli illeciti e delle relative sanzioni.

5.3. *I destinatari*

I destinatari del sistema disciplina si possono ricondurre a tre categorie:

a) tutto il ***personale dipendente*** del Consorzio di Bonifica indipendentemente dalla forma del singolo rapporto di lavoro subordinato, dalla qualifica assunta e dall'inquadramento aziendale (dirigenti, quadri, impiegati, lavoratori a tempo determinato, lavoratori con contratto d'inserimento ecc.);

b) i ***soggetti apicali***, ovvero – come previsto dall'art. 5, comma 1, lett. *a* d.lgs. n.231/2001 – coloro che in seno all'organizzazione del Consorzio di Bonifica «rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale" nonché i soggetti che "esercitano anche di fatto, la gestione o il controllo" dell'ente.

Sono pertanto ricompresi in tale categoria i componenti di tutti Organi dell'Ente, indipendentemente dal fatto che essi siano legati al Consorzio da un rapporto di lavoro subordinato

Delibera n.104/2022

ovvero da altri rapporti di natura privatistica o pubblicistica (ad es. nomina elettiva, mandato, agenzia, preposizione institoria, ecc.).

Dal novero dei destinatari, si è ritenuto però di escludere il soggetto che riveste la qualifica di Organismo di Vigilanza, onde evitare che possa utilizzarsi in modo distorto il potere disciplinare, e in particolar modo le sanzioni pecuniarie, al fine di orientare il comportamento di un organismo di vigilanza sgradito ai vertici. Ciò non toglie sia comunque soggetto a revoca e decadenza con le modalità e le garanzie contemplate dal regolamento dallo specifico regolamento.

c) i ***collaboratori esterni*** e partner del Consorzio di Bonifica. Si tratta in particolare, di tutti i soggetti che sono comunque tenuti al rispetto del Modello in virtù della funzione svolta in relazione alla struttura dell'Ente, ad esempio in quanto funzionalmente soggetti alla direzione o vigilanza di un "soggetto apicale" ovvero, in quanto operanti, direttamente o indirettamente per il Consorzio di bonifica. Nell'ambito di tale categoria rientrano, a titolo esemplificativo, i seguenti soggetti: liberi professionisti, agenti, consulenti, collaboratori a progetto, collaboratori a qualsiasi titolo, fornitori, gli outsourcer, eccetera.

Tutti i destinatari del sistema disciplinare devono essere ovviamente informati circa l'esistenza ed il contenuto del presente documento. In mancanza di ciò, il sistema disciplinare previsto dal presente dal MOG non potrà essere applicato restando ovviamente salva la rilevanza applicativa di altri codici disciplinari.

5.4. *Il procedimento disciplinare*

Il procedimento di irrogazione della sanzione disciplinare è stato concepito nel rispetto del principio del contraddittorio, al fine consentire all'incolpato di esplicare, nella misura più ampia possibile, il proprio diritto di difesa. Similmente a quanto previsto dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori, deve essere consentito alla persona a cui è stata elevato l'addebito di poter conoscere compiutamente le violazioni del modello che vengono contestate ed avere a disposizione tempo sufficiente per predisporre adeguatamente la propria difesa. Il codice disciplinare non manca inoltre di coordinare l'esercizio del diritto di difesa con la tutela del dipendente che abbia segnalato l'illecito secondo il sistema di *whistleblowing* illustrato al § 4.5.

A differenza di quanto previsto dall'art. 7, che esclude il rispetto dei 5 giorni per il richiamo verbale, tale disposizione vale per tutte le sanzioni disciplinari.

Prima dell'irrogazione, dunque, secondo il codice disciplinare adottato da Consorzio di bonifica, occorre effettuare una contestazione chiara e precisa del fatto commesso e delle prescrizioni del modello che si assumono violate e riconoscere all'incolpato almeno 5 giorni per presentare memorie o essere sentito personale.

Il provvedimento adottato dal titolare del potere sanzionatorio deve essere adeguatamente motivato. In ogni caso, non solo quelli di adozione della misura disciplinare, ma anche quelli che dispongono l'archiviazione. Ciò discende dalla necessità di mettere comunque in condizioni l'organismo di vigilanza (a cui il provvedimento deve essere sempre notificato) di esercitare il controllo sull'effettivo esercizio da parte dell'organo titolare della potestà sanzionatoria e dunque, in ultima analisi, sull'efficacia del modello stesso.

FORMAZIONE DEI DESTINATARI E DIVULGAZIONE DEL MOG

Delibera n.104/2022

6.1. *L'attività di formazione*

Allo scopo di far conoscere e sensibilizzare i destinatari del presente Modello Organizzativo in merito ai principi del d.lgs. 231/2001 nonché alle procedure specifiche che devono essere messe in atto per prevenire i rischi di reato, il Consorzio di bonifica si prefigge di attuare un'assidua attività formativa, che si rivolge a tutti coloro che operano nel Consorzio e agiscono per conto di esso.

Tale attività, concordata e messa a punto dall'OdV e dal Responsabile del personale, si struttura nei seguenti termini.

a) ***Formazione rivolta ai soggetti apicali (Direttore Generale, Direttore di Area e Capi Settore) operanti nelle aree sensibili***.

La formazione andrà impartita singolarmente al momento dell'assunzione dell'incarico e, in forma collettiva, nel caso di mutamenti significativi del Modello Organizzativo. Essa avrà ad oggetto:

- il Codice etico;
- il Codice di comportamento;
- il Modello organizzativo;
- Risultato dell'analisi dei rischi;
- Protocolli definiti;
- le funzioni dell'Organismo di vigilanza e il sistema dei flussi informativi;
- il sistema sanzionatorio;

b) ***Formazione rivolta ai dipendenti sottoposti alla direzione altrui e ad altri collaboratori esterni che operano in modo continuativo con il Consorzio***.

La formazione andrà impartita singolarmente al momento dell'assunzione dell'incarico e, collettivamente, nel caso di mutamenti significativi del Modello Organizzativo. Essa avrà ad oggetto:

- il Codice etico;
- il Codice di comportamento
- il Modello organizzativo;
- funzioni con l'Organismo di vigilanza e modalità di relazione con l'Organo;
- il sistema sanzionatorio;

c) ***Formazione annuale rivolta a tutti i dipendenti***.

Nel programma di formazione annuale, è sempre previsto un modulo di aggiornamento tenuto dall'OdV relativo ad alcune parti specifiche del MOG. Seguirà un confronto tra l'OdV e i partecipanti circa l'efficacia e il miglioramento delle misure previste dal modello e dai protocolli prevenzionistici, nonché l'illustrazione dei risultati delle attività di vigilanza.

La presenza dei partecipanti è obbligatoria e registrata. Le persone impossibilitate a parteciparvi sono tenute a frequentare il corso di aggiornamento presso altri Consorzi di bonifica nei quali opera l'OdV.

6.2. *Le forme di divulgazione del MOG*

Il presente Modello Organizzativo e Gestionale sarà pubblicata nel sito del Consorzio di bonifica alla sezione Amministrazione Trasparente e inviato per email a ciascun dipendente dell'Ente. Una copia cartacea o informatica di esso sarà disponibile presso ogni Responsabile di Area e Capo settore per la sua rapida consultazione.

Delibera n.104/2022

Inoltre, onde favorire la divulgazione dei principi ispiratori del presente Modello Organizzativo e gestionale, si prevede che il Codice etico e il Codice disciplinare siano allegati a ogni contratto stipulato dall'ente, di cui costituiranno parte integrante.

A tal fine si predisporranno moduli dei suddetti codici da allegare a ogni singolo contratto, che dovranno essere firmati per accettazione dal contraente.