



## **MODELLO DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE AI SENSI DELL'ART. 6 DEL D.LGS. N. 231/2001**

**CUSTODIRE LE ACQUE  
COLTIVARE IL FUTURO**

## Sommario

### Sommario

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sommario .....                                                                                                                                                    | 2  |
| 1 - Premesse .....                                                                                                                                                | 3  |
| 2 - Definizioni .....                                                                                                                                             | 4  |
| 3 - Il D.Lgs. n. 231/2001 .....                                                                                                                                   | 6  |
| 4 - Ambito oggettivo del Decreto – Elenco dei reati presupposto .....                                                                                             | 6  |
| 5 - Reati attualmente esclusi dal Decreto 231 per cui sussiste comunque una situazione di teorico rischio per Consorzio.....                                      | 10 |
| 6 - Le sanzioni previste dal D.Lgs. n. 231/2001 in capo alle persone giuridiche .....                                                                             | 11 |
| 7 - Le condizioni per l'esonero dalle responsabilità e dalle sanzioni previste dal decreto legislativo numero 231 in capo alle persone giuridiche.....            | 12 |
| 8 - Il Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale .....                                                                                                           | 14 |
| 9 - Le competenze istituzionali del Consorzio .....                                                                                                               | 15 |
| 10 - I principali proventi consortili .....                                                                                                                       | 17 |
| 11 – La natura giuridica del Consorzio .....                                                                                                                      | 18 |
| 12 - Analisi delle funzioni consortili ai fini della mappatura del rischio .....                                                                                  | 20 |
| 12.1 – Attività sensibili ai reati in materia di corruzione (Artt. 24 e 25 del Decreto 231) .....                                                                 | 21 |
| 12.2 - Attività sensibili ai reati in materia di sicurezza sul lavoro (Art. 25 septies del Decreto 231) .....                                                     | 22 |
| 12.3 – Attività sensibili ai reati in materia ambientale (Art. 25 undecies) .....                                                                                 | 24 |
| 12.4 - Altri reati presupposto da considerare .....                                                                                                               | 26 |
| 12.5 - Reati presupposto estranei all'operatività del Consorzio .....                                                                                             | 27 |
| 13 - La Struttura Operativa del Consorzio - il POV .....                                                                                                          | 28 |
| 14 - Le modalità operative – Il Sistema di Gestione Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza – SGI .....                                                            | 31 |
| 15 - Le certificazioni Qualità ISO 9001 – Ambiente ISO 14001 - Sicurezza OHSAS 18001 .....                                                                        | 32 |
| 16 - Breve disamina del Sistema di Gestione Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza SGI .....                                                                      | 33 |
| 17 - L'informatizzazione dei processi e la tracciabilità delle operazioni eseguite dal Consorzio .....                                                            | 35 |
| 18 - Modalità operative per gli acquisti .....                                                                                                                    | 36 |
| 19 - Il sistema contabile consortile.....                                                                                                                         | 37 |
| 20 - Il sistema dei monitoraggi e dei controlli .....                                                                                                             | 38 |
| 21 - La conservazione sostitutiva .....                                                                                                                           | 40 |
| 22 - Rapporti tra il Modello di Organizzazione e Controllo ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e il Sistema di Gestione Integrato Qualità, Ambiente e Sicurezza ..... | 40 |
| 23 - Struttura del Modello Organizzativo e Gestionale .....                                                                                                       | 42 |
| 24 - L'Organismo di Vigilanza – OdV .....                                                                                                                         | 43 |
| 25 - Funzioni dell'Organismo di Vigilanza .....                                                                                                                   | 45 |
| 26 - Flussi informativi e tutela dei segnalanti .....                                                                                                             | 47 |
| 27 - Le violazioni al Codice Etico e di Comportamento e al Modello di Organizzazione e Controllo .....                                                            | 49 |
| 28 - Istruttoria dell'OdV .....                                                                                                                                   | 50 |
| 29 - Sistema sanzionatorio .....                                                                                                                                  | 51 |
| 30 - Formazione e informazione .....                                                                                                                              | 53 |

## 1 - Premesse

Per soddisfare l'esigenza di migliorare le condizioni di correttezza nella conduzione della propria attività, il Consorzio Di Bonifica dell'Emilia Centrale ha ritenuto opportuno integrare le proprie politiche interne con l'adozione del presente "*Modello di organizzazione e gestione*" previsto dal Decreto Legislativo 8 giugno 2001 n. 231 e con l'istituzione di un apposito organo di controllo previsto dal medesimo Decreto denominato *Organismo di Vigilanza*, a cui spettano ampi e autonomi compiti/poteri di controllo sul rispetto del Modello 231.

Il presente Modello è stato predisposto in conformità alle prescrizioni contenute nell'Art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001 e si compone di due parti.

Nella Parte Generale vengono riportate alcune disposizioni valevoli per tutte le tipologie di reati, finalizzate a prevenire il rischio della loro commissione. Verranno descritti i settori di operatività del Consorzio e le principali modalità operative per una prima comparazione tra le fattispecie di fatto previste dai vari reati coperti del Decreto 231 e le attività materiali eseguite dal Consorzio. Saranno infine definite condizioni e modalità operative su cui si fonda il presente Modello Operativo (*Whistleblower*, Flussi Informativi, composizione dell'OdV, funzioni e prerogative dell'OdV, formazione di dipendenti e collaboratori, sistema sanzionatorio, ecc.).

Nella Parte Speciale verranno approfondite alcune ipotesi delittuose previste dal Decreto 231 ed il rischio che tali fattispecie di reato vengano commesse, nell'interesse o a vantaggio del Consorzio, da soggetti apicali o semplici sottoposti.

Questi approfondimenti faranno particolare riferimento ad alcune tipologie di reato che, come si vedrà, sono state ritenute particolarmente sensibili per il Consorzio. Altre verranno trattate in modo meno approfondito. Altre, infine, verranno escluse in quanto completamente estranee alle attività materiali che vengono realizzate dal Consorzio.

Nella Parte Speciale saranno inoltre individuati i processi maggiormente sensibili al rischio di incorrere nei reati analizzati.

Il punto di partenza di tale analisi sarà dato dal complesso di regole interne, Regolamenti, Procedure Operative, Ordini di Servizio, ecc., che il Consorzio ha adottato allo scopo condurre

correttamente le attività di sua competenza prevenendo la commissione di reati o altri illeciti, civili, amministrativi o erariali. Tale complesso di Regolamenti, Procedure Operative e Ordini di Servizio verrà infine valutato per accertarne l'idoneità e l'adeguatezza.

\*\*\*\*\*

Il presente Modello tiene conto delle esperienze maturate da alcuni vicini Consorzi di Bonifica emiliano – romagnoli, tra cui il Consorzio della Bonifica Parmense, il Consorzio della Bonifica Burana, il Consorzio della Bonifica Renana ed il Consorzio di secondo grado per il Canale Emiliano Romagnolo - CER, che hanno gentilmente messo a disposizione la loro analoga documentazione, di grande supporto per la redazione di questo Documento.

Così pure questo Modello è stato predisposto tenendo a costante riferimento il Documento *Principi consolidati per la redazione dei modelli organizzativi e l'attività dell'organismo di vigilanza, prospettive di revisione del d.lgs. 8 giugno 2001 n.231* elaborato nel 2019 dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) in collaborazione con l'ABI, Confindustria e Consiglio Nazionale Forense<sup>1</sup>.

## **2 - Definizioni**

### **Consorzio**

Il Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale

### **Decreto**

Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dal titolo *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica"* a norma della legge 29 settembre 2000, n. 300, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.140 del 19 giugno 2001 e successive modifiche e integrazioni.

### **Destinatari**

I soggetti a cui è rivolto il Modello, più precisamente Amministratori, Dipendenti, Collaboratori e Consulenti, nei limiti di quanto indicato dall'art. 5 del Decreto.

### **Enti**

---

<sup>1</sup> consultabile alla pagina web <https://oldsite.commercialisti.it/Portal/Documenti/Dettaglio.aspx?id=4f625302-c189-41eb-a58a-549767bcfc9b>

Persone giuridiche (con esclusione delle società di persone fisiche) e associazioni anche prive di personalità giuridica.

#### **Figure Apicali**

Soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione del Consorzio di una sua unità dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione o il controllo del Consorzio.

#### **Figure Sottoposte**

Persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui al punto precedente.

#### **Collaboratori**

Coloro che, pur non essendo dipendenti del Consorzio, vi collaborano abitualmente a titolo di collaboratori a progetto, di lavoratori autonomi che operano abitualmente per il Consorzio, ecc..

#### **Personale responsabile**

Dipendenti che rientrano in una delle seguenti categorie: Dirigenti, Capi Settore, Capi Sezione, Capi Operai.

#### **Fornitori**

Tutti coloro che in forma di impresa o di lavoro autonomo operano per il Consorzio realizzando una fornitura, un servizio o un lavoro.

#### **Modello o MOG**

Il presente Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo.

#### **SGI**

Sistema di Gestione Integrato Qualità – Ambiente – Sicurezza.

#### **OdV - Organismo di Vigilanza**

Organismo previsto dall'art. 6 del Decreto, avente il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello, nonché di curarne l'aggiornamento.

#### **Processi – Attività Sensibili**

Processi e Attività del Consorzio nel cui ambito ricorre il rischio di una condotta illecita riconducibile ad uno dei reati previsti dal Decreto.

### **3 - Il D.Lgs. n. 231/2001**

Il Decreto Legislativo numero 231 di data 8 giugno 2001 ha, per la prima volta in Italia, posto una disciplina della responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi a loro vantaggio e nel loro interesse.

Fino ad allora valeva, infatti, il tradizionale principio discendente dal diritto romano *societas delinquere non potest* in forza del quale le società e, più in generale, le persone giuridiche non venivano considerate dal nostro ordinamento soggetti penalmente responsabili e pertanto punibili, essendo la responsabilità penale limitata alle persone fisiche che materialmente avevano commesso il reato. Ciò in forza del principio che esige che la responsabilità penale sia assolutamente personale ai sensi dell'Art. 27, comma 1, della Costituzione.

Questo consolidato principio è stato superato con il decreto legislativo numero 231 del 2001 che per la prima volta ha introdotto, per un limitato numero di reati commessi a vantaggio o nell'interesse delle persone giuridiche, una responsabilità definita, formalmente, amministrativa ma sostanzialmente penale.

Al tempo stesso tale Decreto ha previsto la possibilità che le persone giuridiche siano esentate da questa forma di responsabilità in presenza di determinate condizioni, che verranno di seguito esposte, tra cui la principale è l'adozione e l'applicazione di modelli di organizzazione, gestione e controllo delle attività proprie delle persone giuridiche finalizzati a prevenire, per quanto possibile, il rischio che i soggetti apicali ovvero i soggetti semplicemente sottoposti possano commettere un reato nell'interesse della persona giuridica.

La finalità il presente modello di organizzazione e gestione che viene predisposto ai sensi del suddetto decreto legislativo numero 231 e quella di introdurre nella organizzazione del Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale regole e protocolli che tutti, dipendenti, collaboratori, amministratori, eccetera, sono tenuti ad osservare, per prevenire il rischio della commissione di un reato nell'interesse o a vantaggio del Consorzio stesso.

### **4 - Ambito oggettivo del Decreto – Elenco dei reati presupposto**

Come detto in precedenza il decreto legislativo numero 231 dell'8 giugno 2001 regola e sanziona determinate categorie di reati qualora commessi nell'interesse o a vantaggio di persone

giuridiche. Si ritiene e necessario pertanto necessario elencare le categorie di reati per le quali è prevista una responsabilità delle persone giuridiche così come riportati negli articoli dal 24 al 25 sexiedecies del Decreto:

- 1) gli articoli 24 (Malversazione a danno dello Stato; Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato; Frode nelle Pubbliche Forniture; Truffa ai danni dello Stato o di un Ente Pubblico; e Frode Informatica ai danni dello Stato o di un Ente Pubblico o dell'Unione Europea) e 25 (Concussione, Induzione indebita a dare o promettere utilità, Corruzione) prevedono una serie di **reati in danno alle Pubbliche Amministrazioni**;
- 2) l'articolo 24 bis prevede una serie di **delitti informatici e di trattamento illecito di dati** (Accesso abusivo a un sistema informatico; intercettazione o interruzione illecita di comunicazione informatiche; installazione di apparecchiature atte ad intercettare impedire o interrompere comunicazioni informatiche; danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici; danneggiamento di sistemi informatici dello Stato di altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità; danneggiamento di sistemi informatici; danneggiamento di sistemi informatici di pubblica utilità; detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici; diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico);
- 3) l'articolo 24 ter prevede alcuni delitti di **criminalità organizzata** (Associazione a delinquere finalizzata a commettere gravi delitti contro la personalità individuali; Associazione per delinquere di tipo mafioso; Sequestro di persona a scopo di estorsione);
- 4) l'articolo 25 bis prevede i delitti di **falsità in monete in carte di credito pubblico i valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento** (Falsificazione di monete; Alterazione di monete; Contraffazione di carta filigranata; Contraffazione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete; Spendita e introduzione nello Stato di monete falsificate; Spendita e di monete falsificate ricevute in buona fede; Uso di valori di bollo contraffatti; Contraffazione, Alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di Brevetti, Modelli e Disegni; Introduzione nello Stato e Commercio di prodotti con segni falsi; Falsificazione di valori di bollo);
- 5) l'articolo 25 bis 1 prevede i **delitti contro l'industria e il commercio** (Turbata libertà dell'industria del commercio; Illecita concorrenza con minaccia o violenza; Frodi contro le industrie nazionali; Frode nell'esercizio del commercio; Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine; Vendita di prodotti industriali con segni mendaci;

Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpano titoli di proprietà industriale;  
Contraffazione di indicazione geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari);

- 6) l'articolo 25 ter prevede i **reati societari** (False comunicazioni sociali; Illegale ripartizione degli utili; Operazioni in pregiudizio dei creditori; Omessa comunicazione del conflitto di interesse; Aggiotaggio, Corruzione tra privati; eccetera);
- 7) L'articolo 25 quater prevede i reati con finalità di **terrorismo o di eversione dell'ordine democratico**;
- 8) l'articolo 25 quater 1 prevede le pratiche di **mutilazione degli organi genitali femminili**;
- 9) l'articolo 25 quinquies prevede i delitti **contro la personalità individuali** (Riduzione in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, tratta di persone, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, Violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne ecc.);
- 10) l'articolo 25 sexies prevede i reati di **abuso di mercato** (Abuso di informazioni privilegiate; Manipolazione del mercato );
- 11) articolo 25 septies prevede gli **omicidi colposo o lesioni colpose commesse in violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro** (Omicidio colposo con violazione delle norme sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; Lesioni personali colpose gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro);
- 12) l'articolo 25 octies prevede i reati di **ricettazione** (Ricettazione riciclaggio, impiego di denari di provenienza illecita, autoriciclaggio);
- 13) articolo 25 novies prevede i delitti in materia di **violazione del diritto d'autore** (violazione del divieto di mettere a disposizione del pubblico, immettendola in un sistema di reti telematiche, mediante connessioni di qualsiasi genere, un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa; violazione del divieto di vendere programmi non contrassegnati dal marchio SIAE; ecc)
- 14) l'articolo 25 decies prevede i reati di **induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci** all'autorità giudiziaria;
- 15) Articolo 25 undecies prevede i **reati ambientali** (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali e vegetali selvatiche protette; Danneggiamento di habitat; Reati in materia di scarichi delle acque reflue; Reati relativi

alla gestione di rifiuti non autorizzata; Violazione degli obblighi di comunicazione di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari; Traffico illecito di rifiuti; Violazioni delle norme in materia di autorizzazioni ambientali; Reati in materia di tracciabilità dei rifiuti; Inquinamento ambientale; Disastro ambientale; Delitti di natura colposa contro l'ambiente, eccetera) ;

- 16) l'articolo 25 *duodecies* prevede i reati connessi all'**impiego di stranieri privi di regolare permesso di soggiorno**;
- 17) l'articolo 25 *terdecies* prevede i reati di **razzismo e xenofobia**.
- 18) l'articolo 25 *quaterdecies* prevede in reati in **materia sportiva e l'esercizio abusivo di giochi e scommesse**;
- 19) l'articolo 25 *quinguesdecies* prevede in reati in **materia tributaria** di dichiarazioni fraudolente, di emissione di fatture per operazioni inesistenti, di occultamento di documenti contabili e di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte;
- 20) l'articolo 25 *sexiedecies* prevede in reati di **contrabbando**.

Come si vedrà in seguito, l'elenco dei singoli reati contemplati dal Decreto non comprende tutti i reati previsti dal nostro ordinamento penale e, in particolare, tutte le tipologie di reato in cui il Consorzio potrebbe teoricamente incorrere. Pur tuttavia, anche alla luce del recentissimo D. Lgs. 14 luglio n. 75 che ha introdotto nuove tipologie di reati, si tratta di un'elencazione piuttosto corposa.

Uno delle principali finalità cui il presente modello organizzativo deve assolvere è costituita dalla valutazione delle ipotesi di reato o delle categorie di reato per le quali sussiste un effettivo, anche se solamente teorico, rischio che il reato possa essere commesso nell'interesse del Consorzio, operazione questa normalmente definita *mappatura del rischio o risk assessment*.

Si tratta di un'analisi che deve essere condotta sulla base della verifica puntuale delle attività svolte dal Consorzio e del rischio che in occasione di tali attività possono essere commessi i reati previsti dal Decreto.

Va da sé che per alcune tipologie di reati, si pensi a reati di riduzione in schiavitù oppure a quelli di sfondo sessuale, non si possa nemmeno ipotizzare un teorico interesse o vantaggio per il Consorzio, essendo le condotte in tali reati del tutto estranee alle attività istituzionali dell'ente.

Per altri reati, invece, l'elemento oggettivo – vale a dire la condotta materiale sanzionata penalmente – rientra tra i comportamenti attivi o omissivi che possono, teoricamente, essere

commessi anche nell'interesse dell'Ente e per i quali, pertanto, sussiste un oggettivo rischio che il Consorzio, qualora venissero commessi nel suo interesse, possa esserne dichiarato responsabile ex D.Lgs. n. 231/2001.

Si pensi a questo proposito ai reati di omicidio colposo o di lesioni colpose gravi o gravissime in violazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, oppure ai reati in materia ambientale, oppure ancora ai reati contro la pubblica amministrazione. E' evidente che, in relazione a tali reati, il presente Modello Organizzativo debba contemplare non solamente appositi protocolli e procedure operative atte a scongiurare il rischio che vengano commessi tali delitti ma anche un sistema di verifica, in capo all'organismo di vigilanza, un sistema di comunicazione e formazione rivolto a tutti i potenziali autori di tali reati e sistema sanzionatorio che funga da deterrente.

## **5 - Reati attualmente esclusi dal Decreto 231 per cui sussiste comunque una situazione di teorico rischio per Consorzio**

Come detto, per quanto lo spettro dei reati previsto dal Decreto 231 sia piuttosto ampio ed in continua espansione, sussistono delle categorie di reato che non rientrano in tale normativa e per cui, pertanto, non è applicabile la specifica esimente prevista dall'Art. 6 di tale Decreto.

Se ne citano alcuni che, sulla base dell'esperienza passata di questo Consorzio, dei due cessati Consorzi che hanno costituito questo Ente e di altri Consorzi di Bonifica, hanno comportato l'avvio di procedimenti penali. Tra di essi si segnalano i reati di:

- Interruzione di Pubblico Servizio di cui all'Art. 331 del Codice Penale, a cui si riferiva una denuncia fatta da un consorziato alla Procura di Modena nel 2012, archiviata nella fase delle indagini preliminari;
- Omessa Denuncia di un Pubblico Ufficiale o di un Incaricato di Pubblico Servizio ex Artt. 361 e 362 C.P., per cui è stato aperto, ed archiviato, una quindicina di anni fa un procedimento penale a carico di Presidente e Direttore dell'allora Consorzio della Bonifica Parmigiana Moglia – Secchia;
- Omissione di atti d'Ufficio ex Art. 328 C.P.;

- Omicidio colposo ex Art. 589 C.P. di cui, a seguito di decessi per cadute accidentali nei canali (purtroppo piuttosto frequenti), sono stati talvolta imputati i legali rappresentanti dei due cessati Consorzi;

Altri reati previsti dal nostro ordinamento penale riguardano altre fattispecie di fatto che non si possono escludere in relazione alle attività svolte dal Consorzio, tra cui i reati di:

- Inondazione e frana di cui all'Art. 426 C.P., all'Art. 427 C.P. e, soprattutto, all'Art. 450 C.P.;
- Deviazione di acque e modifica dello stato dei luoghi di cui all'Art. 632 C.P.

Come si vede, lo spettro dei reati che non rientrano nell'ambito oggettivo del Decreto 231 è ancor piuttosto ampio e alcuni di questi reati puniscono condotte che non sono del tutto estranee all'attività consortile, per cui sussiste un rischio residuo che non può essere sottovalutato.

Ne consegue che l'adozione ed il pieno rispetto del presente Modello non comporta una forma di esonero totale del Consorzio nè, tanto meno, dei suoi amministratori, dipendenti e collaboratori.

## **6 - Le sanzioni previste dal D.Lgs. n. 231/2001 in capo alle persone giuridiche**

Gli articoli dal 9 al 23 del decreto prevedono tre tipologie di sanzioni, pecuniaria, interdittive e la confisca dei beni, oltre alla sanzione accessoria della pubblicazione della sentenza.

Nell'ordine:

- Le sanzioni pecuniarie (Artt. Da 10 a 12) si applicano ogni qualvolta la persona giuridica sia stata ritenuta responsabile per un reato commesso a suo vantaggio nel suo interesse e sia priva di un valido ed efficiente modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto 231. In concreto il giudice dispone la condanna dell'ente al pagamento di un numero di quote da un minimo di 100 a un massimo di 1000, in base alla gravità del fatto e della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per diminuire o attenuare le conseguenze del fatto illecito e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti. L'entità

delle singole quote viene determinata dal giudice, in considerazione delle condizioni economiche patrimoniali, dell'ente entro i valori minimi di euro 258,23 e massimi di euro 1.549,37;

- Le sanzioni interdittive sono disciplinate dagli articoli dal 3 al 17 del Decreto e prevedono: l'interruzione dell'esercizio delle attività; la sospensione o la revoca di autorizzazioni licenze e concessioni; il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione; l'esclusione da agevolazioni finanziamenti contributi o sussidi; il divieto di pubblicizzare beni e servizi. Le interdizioni vengono disposte qualora l'Ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato sia stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti alla altrui direzione qualora la commissione del reato sia stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative. Si applicano inoltre in caso di reiterazione degli illeciti. Le sanzioni interdittive hanno fondamentalmente la finalità di prevenire comportamenti legati alla commissione dei reati. La loro durata non può essere inferiore ai tre mesi e superiore ai due anni, salva l'ipotesi della loro applicazione in via definitiva qualora ricorrano gli estremi previsti dall' articolo 16 del decreto.
- La confisca è disposta dall' articolo 19 del Decreto come autonoma sanzione di natura obbligatoria avente per oggetto il prezzo o il profitto del reato ovvero, qualora non sia possibile, somme di denaro o altre utilità equivalente al prezzo e al profitto del reato. Lo scopo è di impedire che l'Ente sfrutti comportamenti illeciti ai fini di lucro;
- la pubblicazione della sentenza è una pena accessoria prevista dall'Art. 18 che segue la sanzione interdittiva.

La confisca e le sanzioni interdittive possono essere disposte dal giudice in via cautelare qualora sussistano gravi indizi di colpevolezza sulla responsabilità dell'ente.

## **7 - Le condizioni per l'esonero dalle responsabilità e dalle sanzioni previste dal decreto legislativo numero 231 in capo alle persone giuridiche**

Il decreto numero 231 dispone, all'Art. 6, comma 1, che, in caso di commissione di reati nell'interesse o a vantaggio dell'ente, questo possa essere esentato dalle sanzioni sopra indicate qualora:

- a) prima della commissione del fatto che ha costituito reato siano stati adottati ed efficacemente attuati i Modelli di Organizzazione e di Gestione idonei a prevenire le condotte penalmente rilevanti;
- b) sia stato costituito un organismo in seno all'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo con il compito di vigilare sul funzionamento sull'osservanza e sull'aggiornamento di tali modelli. Tale organismo viene definito normalmente Organismo di Vigilanza;
- c) la commissione del reato sia avvenuta in quanto le persone fisiche hanno fraudolentemente eluso tali modelli;
- d) non vi sia stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di vigilanza.

L'Art. 7 del Decreto prevede poi che, in caso di reati commessi da persone fisiche che rivestono all'interno dell'ente una funzione definita non apicale, la presenza del modello organizzativo esclude, in via presuntiva, la responsabilità dell'ente. In tale ipotesi autorità giudiziaria avrà l'onere di dimostrare l'eventuale inadeguatezza e inidoneità del medesimo modello.

\*\*\*\*\*

Assume pertanto fondamentale rilevanza la corretta predisposizione di un Modello Organizzativo e di controllo finalizzato a prevenire la commissione di reati, nell'interesse o a vantaggio dell'ente, da parte dei dipendenti, dei collaboratori e degli amministratori.

A termini dell'Art.6, comma 2, del Decreto, i Modelli devono rispondere alle seguenti esigenze:

- individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
- prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

- introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Inoltre, ai sensi dell'Art. 6, comma 2 bis, del Decreto, i Modelli debbono prevedere canali riservati per le segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del Decreto o di o di violazioni del Modello da parte dei soggetti apicali e non, il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante e sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

## **8 - Il Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale**

Il Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale è stato costituito, in attuazione della Legge della Regione Emilia-Romagna n. 5/2009, con Delibera della Giunta Regionale n. 1141/2009 del 27 luglio 2009 per l'esercizio delle funzioni di Bonifica nel comprensorio denominato "C3" nella Delibera della Giunta Regionale n. 778/2009. Il comprensorio C3 costituisce la risultante del riordino dei comprensori dei cessati Consorzio della Bonifica Bentivoglio Enza, Parmigiana Moglia – Secchia e, limitatamente ad una piccola porzione di comprensorio, della Bonifica Parmense.

Il comprensorio consortile ha una superficie complessiva di Km<sup>2</sup> 3.127 di cui Km<sup>2</sup> 1.319 in pianura e Km<sup>2</sup> 1.808 in montagna, comprende 62 comuni di cui 40 in provincia di Reggio Emilia, 3 in provincia di Parma, 17 in provincia di Modena, 1 in provincia di Mantova ed 1 in provincia di Massa Carrara.

Il Consorzio ha sede legale a Reggio Emilia ed è retto da un proprio Statuto approvato dall'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

Fin dalla sua costituzione il Consorzio ha basato la propria gestione su di un Sistema di gestione Integrato Qualità Ambiente Sicurezza la cui conformità alla normativa ISO 9001, ISO 14001 e OHSAS 18001 è stata costantemente certificata.

Il Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale, sensibile all'esigenza di assicurare condizioni di correttezza e di trasparenza nella conduzione delle attività consortili, a tutela della posizione e

della propria immagine, delle aspettative dei propri consorziati e dei portatori di interesse nonché del lavoro dei propri dipendenti, ha ritenuto conforme alle proprie politiche consortili procedere all'attuazione del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo previsto dal D.Lgs. 231/2001.

## **9 - Le competenze istituzionali del Consorzio**

Le competenze del Consorzio sono determinate, in prima battuta, dalla normativa di legge in materia.

Fondamentale è, a questo proposito, il richiamo che la Costituzione contiene nel primo comma dell'Art. 44 al ruolo della Bonifica, laddove dispone che, *ai fini di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge promuove ed impone la bonifica delle terre.*

Così pure sono fondamentali le disposizioni contenute nel Regio decreto 13 Febbraio 1933 numero 215 recante norme per la bonifica integrale, che tuttora costituisce la legge quadro, a livello nazionale, in materia.

Importanti funzioni in materia ambientale, di difesa del suolo, di gestione della risorsa idrica, e di tutela della risorsa idrica sono attribuite ai consorzi di bonifica dal decreto legislativo n. 152/2006, testo unico in materia ambientale.

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato la bonifica con la legge numero n. 42 del 2 agosto 1984 che contiene, all'articolo 1, la fondamentale enunciazione di principio che stabilisce la natura *essenzialmente pubblica* della bonifica.

Per quanto concerne più direttamente il presente Consorzio occorre fare riferimento allo statuto consortile approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1386/2010 di data 20 settembre 2010.

Assumono infine importanza, sul piano documentale, il Piano di Classifica <sup>2</sup>approvato dal Consorzio il data 30 dicembre 2015 nonché le Relazioni di fine mandato degli organi amministrativi arredate con riferimento al quinquennio 2010 - 2015 e al triennio dal 2016 al

---

<sup>2</sup> Consultabile alla pagina web <http://www.emiliacentrale.it/wp-content/uploads/2015/05/Relazione-7-impaginata.pdf>

2018 in quanto riportano un quadro piuttosto esaustivo delle attività concretamente esercitate dal consorzio.<sup>3</sup>

In concreto le funzioni esercitate dal consorzio di bonifica dell'Emilia Centrale possono riassumersi come segue:

1. in **montagna** il consorzio esegue interventi mirati alla difesa del suolo, al consolidamento dei versanti, e alla valorizzazione agronomica del territorio;
2. in **pianura**, il consorzio gestisce un reticolo di circa 3.700 km di canali e di circa 70 impianti principali oltre a una ventina di casse di espansione. Questo reticolo ha una duplice funzione: serve innanzitutto allo scolo delle acque di pioggia e alla difesa idraulica del comprensorio di pianura; in secondo luogo nel periodo estivo in reticolo di bonifica viene utilizzato come vettore delle acque derivate dai fiumi Po, Enza e Secchia, acque che vengono distribuite ad una platea di utenti in gran prevalenza agricoli per l'irrigazione dei campi. L'acqua derivata svolge anche una funzione ambientale di ricarica delle falde e di pulizia dei corsi d'acqua. Tanto l'esercizio della funzione scolante quanto anche quello dell'irrigazione sono espressamente ricomprese tra i servizi pubblici essenziali di cui alla legge n. 146/1990
3. La gestione di questo complesso di opere non riguarda solamente il suo esercizio e la sua manutenzione ordinaria ma comprende anche la progettazione e la realizzazione di interventi di straordinaria amministrazione, ovvero la realizzazione di nuove opere di bonifica (impianti, canali, casse di espansione, eccetera). La manutenzione straordinaria e le nuove opere vengono realizzate, di norma, su finanziamento e per concessione della regione dello Stato o dell'Unione Europea. Il quadro degli interventi finanziati dagli enti pubblici ha assunto recentemente dimensioni economiche molto ingenti, basti pensare che nel triennio dal 2016 al 2018 si sono contati lavori e opere per quasi 80 milioni euro e che questo trend non pare e si sei esaurito in quanto il Consorzio ha recentemente acquisito importanti finanziamenti dell'ordine di parecchie decine di milioni di euro;

---

<sup>3</sup> Tutti questi documenti di natura amministrativa sono scaricabili nella sezione AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE del sito consortile ha il seguente link <http://www.emiliacentrale.it/consorzio-trasparente/disposizioni-general/atti-general-2/>. Nella medesima sezione AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE possono inoltre essere consultati e scaricati i bilanci consuntivi e preventivi degli ultimi anni che, pure, contribuiscono a formare il quadro delle attività effettivamente svolte dal consorzio nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

4. infine, ancorché in via residuale, il Consorzio gestisce alcuni impianti riproduzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, tra cui 7 impianti di produzione da fotovoltaico e, in società con una primaria compagnia del settore – IREN energia S.p.A. - un impianto per la produzione di energia idro elettrica. Altre due centraline idroelettriche sono attualmente in progettazione;
5. Inoltre, esercita, sempre in via assolutamente residuale, attività di natura imprenditoriale nel settore dell'agricoltura e relativamente ai servizi di call center esercitati anche per conto di enti terzi (Consorzi di Bonifica e Fitosanitari);
6. infine, sempre in via residuale, il Consorzio gestisce un proprio patrimonio immobiliare in proprietà che, in parte ma non completamente destinato all'esercizio delle attività di bonifica. In particolare, il Palazzo sede del Consorzio a Reggio Emilia è in buona parte affittato. Così pure la sede dell'allora Consorzio della Bonifica Bentivoglio Enza a Gualtieri è completamente affittato. Altri immobili di minore importanza sono concessi in locazione.<sup>4</sup>

## 10 - I principali proventi consortili

Per l'esercizio delle funzioni istituzionali elencate ai numeri 1, 2 e, in parte, 3 del precedente paragrafo, il Consorzio emette annualmente, ai sensi degli Artt. 860 e 864 del Codice Civile, il contributo di bonifica a carico dei propri consorziati – proprietari degli immobili situati all'interno del comprensorio consortile che traggono vantaggio dalle attività del Consorzio.

I contributi di bonifica coprono normalmente oltre il 90 % delle Gestione Ordinaria e ammontano ad oltre 24 milioni di euro.

Ai contributi consortili viene unanimemente riconosciuta natura tributaria<sup>5</sup>, pertanto, nello svolgimento di questa specifica funzione, il Consorzio esercita un potere avente natura impositiva.

---

<sup>4</sup> Il quadro completo degli immobili che fanno parte del patrimonio consortile può essere consultato alle pagine <http://www.emiliacentrale.it/consorzio-trasparente/beni-immobili-e-gestione-patrimonio/patrimonio-immobiliare/> e <http://www.emiliacentrale.it/consorzio-trasparente/beni-immobili-e-gestione-patrimonio/patrimonio-immobiliare/canoni-di-locazione-e/>.

<sup>5</sup> Ex multis, Cass., SS. UU. Civ., nn. 496/99 (doc. 2.2.1), 04920/98 (doc.2.2.2), 09493/98 (doc. 2.2.3), 10905/98 (doc. 2.2.4), Cass., Sez. I Civ, nn. 00342/00, 00951/00, 00952/00, 00953/00, 01092/00, 01093/00, 01101/00, 01102/00, 01206/00, 01221/00, 1985/00,

Inoltre, sul reticolo di oltre 3.700 km di canali il Consorzio esercita le funzioni di polizia idraulica che comportano l'emissione di atti di concessione amministrativa e l'introito dei relativi canoni che rappresentano, per importanza, la seconda voce di entrata nel bilancio del Consorzio ammontando mediamente a 700.000 euro.

Un'altra voce in entrata, assolutamente fondamentale per Bilancio consortile, è rappresentata dai finanziamenti che il Consorzio riceve dall'Unione Europea, dallo Stato e dalle Regioni per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria delle opere di bonifica che ha in gestione ovvero per la realizzazione di nuove opere di bonifica. In questo caso il rapporto tra il Consorzio, che progetta ed esegue tali lavori, e gli Enti finanziatori viene correntemente qualificato come concessione – delega anche se non mancano diverse qualificazioni.

Tali finanziamenti vanno ad integrare la cd. Gestione Caratteristica.

Il rapporto che lega i Consorzi ai beni demaniali in gestione è stato recentemente qualificato dalla suprema Corte di Cassazione come una concessione *ex lege*.<sup>6</sup>

\*\*\*\*\*

Per quanto infine riguarda le attività, di natura privatistica, sopra elencate ai numeri 4, 5 e 6, i relativi proventi vengono destinati per contribuire economicamente agli oneri connessi all'esercizio delle attività più propriamente istituzionali (bonifica montana, bonifica idraulica e irrigazione) alleggerendo in tal modo la contribuzione a carico dei proprietari degli immobili.

## 11 – La natura giuridica del Consorzio

Molto si è discusso, e si discuterà in futuro, sulla reale natura giuridica dei Consorzi di Bonifica nell'attuale ordinamento giuridico che, come si sa, è in parte di origine nazionale ed in parte di derivazione comunitaria.

I Consorzi di Bonifica sono, infatti, organismi che risalgono spesso ad epoche passate, in alcuni casi precedenti l'unificazione, per cui il loro inquadramento nell'attuale ordinamento giuridico

---

4057/00, 4077/00, 4159/00, 4176/00, 4183/00, 4260/00, 4270/00, 4273/00, 4274/00, 4275/00, 4276/00, 5506/00, 5507/00, 5508/00, 5514/00, 5576/00, 5577/00

<sup>6</sup> Ex multis Cass. Cassazione 16868/2014.

non risulta semplice. Sono stati costituiti per lo svolgimento in forma associativa o collettiva di una serie di funzioni primarie (scolo delle acque, irrigazione) per conto dei loro consorziati.

Nel tempo, come si è visto, le funzioni tradizionali dei Consorzi di Bonifica (scolo delle acque, difesa idraulica, irrigazione, difesa del suolo in montagna) sono state attratte tra le funzioni o i servizi pubblici ed ai Consorzi di Bonifica sono stati conferiti poteri tipici dell'autorità amministrativa, in materia impositiva, di espropri, di appalti, di polizia idraulica, eccetera.

Del pari, la normativa riconosce ai Consorzi di Bonifica pure la facoltà di esercitare funzioni di natura privatistica, ad esempio per quanto riguarda la realizzazione di opere di natura privata (Art. 2, comma 2, lettere g), h), p) q), r) e s) dello Statuto consortile) e di attività economiche in materia di produzione agricola o di produzione di energia da fonti rinnovabili privata (Art. 2, comma 2, lettera t) dello Statuto consortile).

Una delle caratteristiche proprie dei Consorzi di Bonifica è costituito proprio da questo peculiare intreccio tra funzioni pubbliche e private che vede tali enti svolgere, da un lato, funzioni pubbliche finalizzate all'incremento o al mantenimento del valore delle proprietà prevalentemente private e, dall'altro lato, funzioni privatistiche esercitate il più delle volte allo scopo di rendere meno onerose le proprie attività istituzionali.

Attualmente le funzioni di natura pubblica assumono un ruolo centrale nel quadro delle competenze dei Consorzi di Bonifica e possono pertanto considerarsi prevalenti rispetto a quelle di natura privata. Per questa ragione, ed in considerazione del fatto che il Consorzio è stato costituito con un provvedimento pubblico (DGR n. 1141/2009 di data 27 luglio 2009) ai Consorzi di Bonifica viene unanimemente riconosciuta natura di **persone giuridiche pubbliche a struttura associativa**, come sono qualificati dall'Art. 12 della L.R. n. 42/1984 .

Pur tuttavia, i Consorzi di Bonifica non fanno parte delle cd. Pubbliche Amministrazioni in senso stretto di cui al D.Lgs. n. 165/2001 (Stato, Regioni, Provincie, Comuni, ecc.) .

Quanto poi al loro inquadramento nelle varie categorie per gli enti pubblici, la giurisprudenza lo assimila agli **enti pubblici economici**. Tale qualifica risulta solamente in parte rispondente alle reali funzioni dei Consorzi di Bonifica che, come si vedrà, non hanno natura imprenditoriale.

La natura pubblica - privata dei consorzi di bonifica trova altresì un importante riconoscimento normativo nel decreto legislativo numero 50/2016 in materia di appalti pubblici, che inquadra i consorzi di bonifica tra gli **organismi di diritto pubblico**, qualifica questa propria degli enti che,

ancorché di natura privata, soddisfano specifiche esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale e commerciale e che, a tal fine, vengono sottoposti a forme di influenza pubblica.

Questa definizione appare più coerente con le finalità e con il modo di operare proprio dei consorzi di bonifica. Basterà, a questo proposito, ricordare che l'attività istituzionale propria dei consorzi di bonifica non ha natura imprenditoriale o commerciale (comma 2 dell'art. 8 del D.L. 27 aprile 1990, n. 90, convertito in L. 26 giugno 1990, n. 165) e che la bonifica, è stata definita dall'articolo 1 della legge regionale numero 42/1984 una funzione essenzialmente pubblica.

Infine, i Consorzi di Bonifica costituiscono, secondo alcuni studiosi, espressione del principio di **sussidiarietà orizzontale** di cui all'Art. 118 della nostra Costituzione.

Nell'esercizio delle sue funzioni istituzionale il Consorzio è soggetto alla vigilanza della Regione Emilia-Romagna che la esercita nelle modalità e secondo le condizioni previste dagli Artt. 49 e 50 della Legge Regionale n. 6/2004. In buona sostanza, la Regione esercita il controllo di legittimità su di una serie di atti fondamentali del Consorzio (Bilanci, Regolamenti, ecc.) e provvede a disciplinare direttamente alcuni processi di particolare impatto. Così avviene, ad esempio per quanto riguarda i i Piani di Classifica (DGR n. 385/2014), la predisposizione dei criteri contabili da seguire nella gestione amministrativa (Determina Dirigenziale n. 18392/20178 del 5/11/2018). Ciò senza sotta-cere del fatto che lo stesso Statuto consortile è stato approvato dall'Assemblea Legislativa regionale.

## **12 - Analisi delle funzioni consortili ai fini della mappatura del rischio**

Sul piano soggettivo, la natura giuridica di ente pubblico riconosciuta il Consorzio comporta uno speciale regime normativo che disciplina l'esercizio di svariate funzioni che, come meglio si vedrà in seguito, teoricamente espone il Consorzio al rischio di commissione dei reati di corruzione previsti dagli Artt. 24 e 25 del Decreto 231.

Dal un punto di vista oggettivo, una serie di attività operative e materiali di competenza del Consorzio lo espongono invece al rischio di commissione di altre specie di reati previsti dal Decreto 231.

## 12.1 – Attività sensibili ai reati in materia di corruzione (Artt. 24 e 25 del Decreto 231)

Sotto il profilo soggettivo la qualifica di organismo di diritto pubblico riconosciuta dalla normativa in materia di contratti pubblici ai consorzi bonifica comporta che tali enti, tra cui il Consorzio di bonifica dell'Emilia Centrale, siano tenuti all'osservanza della normativa in materia di contratti pubblici, attualmente disposta dal Decreto legislativo n. 50/2016.

Non solamente con riferimento ai contratti pubblici ma altresì pure nell'esercizio di poteri pubblicistici, in materia impositiva, espropriativa, di polizia idraulica, eccetera, viene riconosciuta al personale e agli amministratori dei Consorzi di bonifica la qualifica di **pubblici ufficiali** o, più spesso, di **incaricati di pubblico servizio** di cui agli Articoli 357 e 358 del Codice penale.

Inoltre, la natura pubblica del Consorzio comporta la diretta applicazione di una serie di normative proprie degli enti pubblici, tra cui quella in materia di Anticorruzione e Trasparenza (Legge n. 190/2012) e di partecipazioni pubbliche (D.Lgs. n. 175/2016).

La mole delle attività di natura pubblica svolte dal Consorzio tra cui:

- l'emissione di circa 260.000 contributi di bonifica, aventi natura tributaria per un importo complessivo di 24 milioni di euro l'anno;
- la gestione di circa 5.000 concessioni amministrative, per un importo complessivo di circa 700.000 euro l'anno, oltre al rilascio di circa 200 nuove concessioni ogni anno;
- l'affidamento in media di n. 1.500 all'anno contratti relativi a lavori, forniture e servizi che, mediamente, sommano ad una decina di milioni di euro l'anno, secondo i canoni previsti in materia di contratti pubblici;
- l'attività espropriativa;
- una notevole quantità di lavori di manutenzione di opere di bonifica o di nuove opere di bonifica eseguiti su concessione – delega dello Stato o della Regione per importi di svariate decine di milioni l'anno;
- ulteriori interventi finanziati o cofinanziati dall'Unione Europea (Progetti LIFE, Horizon 2020, ecc.);

espone oggettivamente il Consorzio al rischio di fenomeni corruttivi, in senso ampio, sanzionati dai reati previsti dagli Artt. 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) e 25 (Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio, ecc.) del Decreto 231.

Per prevenire e limitare il rischio della commissione di questi ed altri reati (tra cui l'Omissione di atti d'Ufficio) il Consorzio approva e attua annualmente il proprio Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della Trasparenza che contiene la valutazione del rischio corruttivo per ogni singolo processo, individuando le Aree in cui il rischio è particolarmente sensibile, oltre ad una serie di misure di prevenzione generali e specifiche. <sup>7</sup>

\*\*\*\*\*

La parte speciale del presente Modello comporterà un'analisi più approfondita delle ipotesi delittuose previste dal Decreto 231 in materia di corruzione dagli Artt. 24 e 25 -che non comprende l'intera gamma di reati di questo genere in cui il Consorzio può teoricamente incorrere - e del rischio che tali fattispecie di reato vengano commesse, nell'interesse o a vantaggio del Consorzio, da soggetti apicali o semplici sottoposti.

Verranno inoltre individuati i processi maggiormente sensibili al rischio di incorrere in questa tipologia di reati.

Dovrà, infine, essere analizzato il complesso di regole interne, Regolamenti, Procedure Operative, Ordini di Servizio, ecc., che il Consorzio ha adottato per prevenire la commissione di tali reati ai fini della valutazione della loro idoneità e adeguatezza.

\*\*\*\*\*

## **12. 2 - Attività sensibili ai reati in materia di sicurezza sul lavoro (Art. 25 septies del Decreto 231)**

Per quanto concerne i reati connessi alla tutela della salute dei lavoratori, occorre innanzitutto tener presente le molteplici attività materiali svolte da personale consortile che, in estrema sintesi, comprendono:

---

<sup>7</sup> Il Piano, a cui si rinvia, è scaricabile alla pagina <http://www.emiliacentrale.it/wp-content/uploads/2020/06/PIANO-TRIENNALE-2020-2021-2022.pdf>

- la gestione, sui mezzi meccanici o a terra, del reticolo di circa 3.700 km. di canali che comporta non solamente l'esercizio di questa complessa rete idraulica con finalità sia scolanti che irrigue, ma la manutenzione ordinaria (sfalci, trincia, ripresa frane e fontanazzi, ecc.) e straordinaria (risezionamento dell'alveo, risagomatura delle sponde, tombamento, ecc.) dei canali;
- la gestione di un centinaio di impianti di sollevamento alimentati da energia in media e bassa tensione che, nuovamente, comprende non soltanto il funzionamento di tali apparati, talvolta di dimensioni assai rilevanti (si pensi agli Impianti di Boretto, Torrione, San Siro e Mondine che sono tra i più grandi in Italia) ma anche la manutenzione sia ordinaria che straordinaria di tali impianti, spesso molto datati;
- l'attività di carpenteria meccanica che comporta la realizzazione e la posa di apparati che regolano il flusso d'acqua nei canali o di altri manufatti metallici funzionali all'esercizio delle opere di bonifica ed irrigazione (chiaviche, paratoie, grigliati, parapetti, ecc.);
- l'attività di manutenzione dei mezzi meccanici (ispezioni, ricambi, piccole riparazioni, ecc.);
- la realizzazione di piccole opere in muratura (muretti di sostegno, opere in muratura per i pozzetti d'ispezione, piccole lavorazioni nei fabbricati consortili, ecc.);
- i lavori di manutenzione di impianti elettrici di vario genere;
- le attività d'ufficio.

Il primo fattore da considerare, nell'analisi del rischio di incorrere nei reati di omicidio colposo o di lesioni colpose gravi in violazione delle norme antinfortunistiche, è costituito dalla gran varietà di attività materiali poste in essere dai dipendenti del Consorzio che comporta, oggettivamente, un aumento delle fonti e delle tipologie di rischio di infortuni in occasione di lavoro. Si va dal rischio di caduta in acqua, al ribaltamento del mezzo meccanico, al rischio di fulminazione, ecc.. Questa estrema varietà rende più complessa l'attività di valutazione e gestione del rischio che il Consorzio è tenuto a svolgere che fa capo Documento di Valutazione dei Rischi – DVR - predisposto ed approvato dal Consorzio <sup>8</sup>.

Il secondo fattore da considerare riguarda l'aspetto logistico. Ad eccezione delle attività impiegatizie, che in buona parte vengono svolte presso la sede centrale di Reggio Emilia, tutte le altre attività vengono svolte presso il grande numero di impianti e canali consortili da squadre

---

<sup>8</sup> Scaricabile nella intranet consortile al link \\srv-ca\Consulta\SISTEMA INTEGRATO\1 PIANIFICAZIONE PROGRAMMAZIONE\1\_DOCUMENTI STRATEGICI\03\_DocumentoValutazioneRischi

di lavoro talvolta composte da 2 - 3 persone. Da qui l'esigenza di gestire in modo puntuale e capillare tanto la formazione del personale, quanto la consegna dei dispositivi di protezione individuali, quanto infine l'organizzazione delle attività, individuando i preposti. Si tratta di compiti che spettano al Servizio di Prevenzione e Protezione dei lavoratori.

Va da sé che la combinazione dei due fattori sopra indicati, vale a dire la gran varietà di attività esercitate dal personale di campagna e le modalità estremamente frazionate con cui vengono svolte, comportano un significativo rischio di infortuni sul lavoro e, conseguentemente, un corrispondente rischio da parte del Consorzio di bonifica dell'Emilia Centrale, di soggiacere a sanzioni in caso di morte o lesioni dei dipendenti per infortuni avvenuti in violazione della normativa antinfortunistica.

Allo scopo di minimizzare e rendere accettabile tale rischio è decisivo lo scrupoloso rispetto della normativa a tutela della salute dei lavoratori che fa capo al decreto legislativo n. 81/2008. Ciò in quanto, in caso di infortunio, il datore di lavoro, e così pure i dirigenti e i preposti, sono esonerati da ogni forma di responsabilità penale - previste dagli Artt. 589, comma 3 (Lesioni colpose grave in violazione delle norme antinfortunistiche) e 590, comma 3 (Omicidio colposo in violazione delle norme antinfortunistiche) del Codice penale - qualora dimostrino di avere integralmente osservato la normativa di legge in materia antinfortunistica.

In sostanza, in materia antinfortunistica l'integrale osservanza della normativa di legge, *in primis* del D.Lgs. n. 81/2008, integra una scriminante per il datore di lavoro, per l'RSPP, per i dirigenti e i preposti. Ciò in considerazione del fatto che l'elemento oggettivo dei reati in parola (morte o lesioni gravi) è caratterizzato dall'avvenuta violazione della normativa antinfortunistica.

Ciò premesso, si rinvia alla parte speciale del presente Modello per l'individuazione delle Aree e dei Settori Operativi maggiormente sensibili al rischio di incorrere in questa tipologia di reati e per l'analisi del complesso di regole interne, DVR, Procedure Operative, Ordini di Servizio, ecc., che il Consorzio ha adottato per prevenire la commissione di tali reati ai fini della valutazione della loro idoneità e adeguatezza.

### **12.3 – Attività sensibili ai reati in materia ambientale (Art. 25 undecies)**

Per quanto invece riguarda la normativa in materia di tutela dell'ambiente bisogna considerare, innanzitutto, che il Consorzio gestisce nella propria attività in pianura enormi quantità di acqua tanto ai fini scolanti (circa 500 milioni metri cubi l'anno) quanto anche ai fini irrigui (circa 200 milioni metri cubi l'anno).

Come si sa, l'acqua è un bene prezioso per l'equilibrio ecologico del territorio e pertanto la sua gestione è regolamentata piuttosto dettagliatamente dal nostro ordinamento, anche penalmente, tanto ai fini della tutela qualitativa della risorsa idrica quanto ai fini della sua tutela quantitativa. Va da sé che il Consorzio è tenuto all'osservanza di tale normativa per non incorrere nelle fattispecie criminose previste dalla legge.

Si aggiunga che alcune delle opere di bonifica in gestione al Consorzio sono classificati siti protetti SIC – ZPS la cui protezione è pertanto rafforzata da particolari sanzioni anche penali.

Infine, il Consorzio produce, nell'esercizio delle proprie attività, una gran quantità di rifiuti, anche di natura industriale, che vanno trattati ai sensi della normativa di legge in materia.

Pertanto, anche per quanto riguarda la tutela dell'ambiente diventa fondamentale la scrupolosa osservanza della complessa normativa in materia, che trova la sua principale normativa di riferimento nel D.Lgs. n. 152/2006.

\*\*\*\*\*

La parte speciale del presente Modello comporterà un'analisi più approfondita delle ipotesi delittuose previste dal Decreto 231 in materia di corruzione dall'Art. 25 undecies comprendente un'ampia gamma di reati alcuni che, teoricamente, potrebbero ricorrere nell'esercizio dell'attività del Consorzio (Inquinamento e disastro ambientali colposi, Distruzione di specie protette, Deterioramento di habitat all'interno di siti protetti, Gestione di rifiuti non autorizzata, Mancata adesione al SISTRI, Tutela buco dell'Ozono, ecc.) e dell'effettivo rischio che tali fattispecie di reato vengano commesse, nell'interesse o a vantaggio del Consorzio, da soggetti apicali o semplici sottoposti. Verranno inoltre individuati i processi maggiormente sensibili al rischio di incorrere in questa tipologia di reati.

Infine, nella parte Speciale verrà analizzato il complesso di regole interne, Regolamenti, Procedure Operative, Ordini di Servizio, ecc., che il Consorzio ha adottato per prevenire la commissione di tali reati ai fini della valutazione della loro idoneità e adeguatezza.

## 12.4 - Altri reati presupposto da considerare

Oltre a queste fattispecie di reati per i quali è evidente che sussista un rischio teorico di commissione da parte di soggetti riconducibili al Consorzio, il Decreto contempla inoltre alcune ipotesi delittuose di cui, da un punto di vista meramente teorico, non si può escludere la loro commissione nell'interesse del Consorzio anche se, come si vedrà, si tratta di eventualità in concreto estremamente remote. Per questa ragione la parte speciale del presente modello tratterà, ancorchè con un minor grado di approfondimento, anche il rischio di prevenire tali tipologie di reati.

I reati che rientrano di questa categoria residuale sono:

- i reati di ricettazione (Ricettazione riciclaggio, impiego di denari di provenienza illecita, autoriciclaggio) previsti dall'Art. 25 octies del Decreto, che, teoricamente non dovrebbero rientrare nel novero di quelli da prendere in considerazione, in quanto il Consorzio incassa tutte le proprie entrate per via bancaria o postale non essendo consentita la modalità di pagamento per contanti. Pur tuttavia, non potendosi materialmente escludere altre forme di pagamenti, questa tipologia di reati verrà trattata nella parte speciale.
- i delitti in materia di violazione del diritto d'autore di cui all'Art. 25 novies del Decreto in relazione al potenziale uso di programmi software senza licenza, pur dovendosi fin d'ora precisare che il sistema di gestione informatica del Consorzio inibisce l'uso di tali applicazioni;
- i reati di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria di cui all'Art. 25 decies del Decreto, per cui il rischio è estremamente relativo in quanto l'eventualità che qualche dipendente sia chiamato a testimoniare è, statisticamente, molto rara;
- per la stessa ragione non possono escludersi del tutto i reati connessi all'impiego di stranieri privi di regolare permesso di soggiorno previsti dall'Art. 25 duodecies del Decreto, stante il fatto che, negli ultimi 20 anni, è stato assunto un unico dipendente non comunitario;
- infine, vanno contemplati in reati in materia tributaria di dichiarazioni fraudolente, di emissione di fatture per operazioni inesistenti, di occultamento di documenti contabili e

di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, recentemente introdotti con l'articolo 25 quinquiesdecies, in quanto, teoricamente, non si può escludere che vengano eseguiti nell'interesse del Consorzio.

Nella parte speciale del presente Modello verrà pertanto analizzata l'effettiva esposizione del Consorzio a questa tipologia di reati alla luce dei Regolamenti, dei Protocolli Operativi e delle altre regole organizzative di cui il Consorzio si è dotato, anche allo scopo di prevenire la commissione di tali reati di cui verrà valutata l'idoneità e l'adeguatezza.

Saranno inoltre individuati Processi maggiormente sensibili al rischio di incorrere in questa tipologia di reati.

## **12.5 - Reati presupposto estranei all'operatività del Consorzio**

La disamina delle attività svolte dal Consorzio porta ad escludere, a prima vista, una serie di reati previsti dal D.Lgs. n. 231/2001 in quanto del tutto estranei alle attività materialmente poste in essere dal Consorzio per i quali pertanto non sussiste alcun rischio che possano essere commessi nell'interesse o a vantaggio dell'Ente.

Tra questi vanno esclusi:

- i delitti di **criminalità organizzata** (Associazione a delinquere associazione di stampo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione, eccetera) di cui all'Art. 24 ter del Decreto;
- i delitti di **falsità in monete in carte di credito pubblico i valori di bollo** (Falsificazione di monete, alterazione di monete, falsificazione di valori di bollo, uso di valori di bollo contraffatte, eccetera) di cui all'articolo 25 bis del Decreto;
- i delitti **contro l'industria e il commercio** (Turbata libertà dell'industria del commercio, illecita concorrenza con minaccia o violenza, frodi contro le industrie nazionali, frode nell'esercizio del commercio, eccetera) di cui all'Art. 25 bis 1 del Decreto;
- i **reati societari** (False comunicazioni sociali, illegale ripartizione degli utili, operazioni in pregiudizio dei creditori, omessa comunicazione del conflitto di interesse, aggio, eccetera) previsti dall'articolo 25 ter del Decreto, in quanto reati propri di amministratori, direttori generali e sindaci di società di capitali;

- i reati con **finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico** previsti dall'articolo 25 quater del Decreto;
- le pratiche di **mutilazione degli organi genitali femminili** previste dall'articolo 25 quater n. 1 del Decreto;
- i delitti **contro la personalità individuali** (Riduzione in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, tratta di persone, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, Violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne ecc.) previsti dall'articolo 25 quinquies del Decreto;
- i reati di **abuso di mercato** (Abuso di informazioni privilegiate, manipolazione del mercato) previsti dall'articolo 25 sexies del Decreto;
- i reati di **razzismo e xenofobia** previsti dall'articolo 25 terdecies del Decreto;
- i reati in materia **sportiva e l'esercizio abusivo di giochi e scommesse** previsti dall'articolo 25 quaterdecies del Decreto ;
- i reati di **contrabbando** di cui dall'articolo 25 sexiesdecies del Decreto

Come si vede si tratta di reati che, materialmente, non possono essere commessi nell'esercizio delle funzioni consortili in quanto le attività materiali che li formano non rientrano nel novero di quelle che, nemmeno teoricamente, possono essere realizzate nell'interesse del Consorzio.

## 13 - La Struttura Operativa del Consorzio - il POV

La struttura operativa del Consorzio è definita nel Piano di Organizzazione Variabile – POV – appositamente approvato dall'allora Commissario Straordinario.<sup>9</sup>

In sintesi, l'organizzazione è strutturata su tre aree operative (Amministrazione e Gestione entrate - Ambiente e Gestione idraulica - Lavori pubblici e Patrimonio) coordinate dalla Direzione Generale.

Un momento di raffronto tra la direzione e le aree operative è costituito dal comitato operativo di cui fanno parte i dirigenti.

---

<sup>9</sup> scaricabile alla pagina internet <http://www.emiliacentrale.it/wp-content/uploads/2019/09/POV-2018-9-genn-2019.pdf> mentre, alla pagina <http://www.emiliacentrale.it/wp-content/uploads/2019/12/ORGANIGRAMMA-rev-3.pdf> è invece possibile scaricare l'organigramma del Consorzio .

L'area amministrativa è costituita dai settori Amministrazione e Personale, Catasto, e Concessioni. L'area operativa Ambiente e Gestione Idraulica è costituita dai settori Impianti, Rete idraulica di Pianura, Rete Idraulica di Alta pianura e Ambiente e Agrario Forestale. L'area operativa Lavori Pubblici e Patrimonio è costituita dai settori Lavori Pubblici in Montagna, Lavori Pubblici in Pianura e Patrimonio. Sotto il diretto coordinamento della Direzione Generale opera, infine, il settore Segreteria. Alcuni settori (Impianti, Reti Idrauliche, Segreteria, e Amministrazione) sono costituiti da più distinte sezioni e pertanto vengono classificati come settori complessi.

Fanno parte dell'area operativa Ambiente e Gestione Idraulica i circa 130 operai. Una prima parte della forza lavoro operativa è addetta alla gestione dei circa 70 impianti principali, delle 2 officine, e degli impianti elettrici, ed è raggruppata in 6 squadre operative (Boretto - Torrione - Canale Risalita, Canale Terzo, Canale Quarto, San Siro e Mondine, Elettricisti e Officine). La maggior parte degli operai è invece addetta alla gestione dei 3.600 chilometri di canali e delle 20 casse di espansione che fanno parte della rete idraulica in gestione al Consorzio. Gli operai idraulici sono raggruppati in 9 squadre operative (Bibbiano, Arceto, Sirona, Canalazzo - Derivatore, Bonifica meccanica, Rotte, Ca dè Frati, Gargallo e Ponte Pietra) oltre ad una squadra operativa di muratori.

Al fine della prevenzione dei rischi che sono stati delineati nel paragrafo precedente si segnala che:

- per quanto riguarda la prevenzione dei reati in materia di sicurezza del lavoro l'organigramma prevede espressamente la costituzione del Servizio di Prevenzione e Protezione costituito ai sensi dell'Art. 33 del D.Lgs. n. 81/2008, a cui è stato preposto un responsabile interno appositamente nominato e di cui fanno parte alcuni addetti;
- sempre per quanto riguarda i reati in materia di sicurezza, attualmente il Consorzio non si avvalso dell'istituto della delega delle funzioni del datore di lavoro prevista dall'Art. 16 del D.Lgs. n. 81/2008, che è però allo studio;
- per quanto riguarda la prevenzione dei reati ambientali è stato costituito un apposito Settore Operativo;
- Infine, per quanto riguarda la prevenzione dei reati di corruzione, è stato nominato il relativo Responsabile ai sensi dell'Art. 1, comma 7, della Legge n. 190/2012.

L'assetto organizzativo così come delineato nel Piano di Organizzazione Variabile è soggetto ad aggiornamenti e variazioni periodiche con una frequenza media di tre anni circa.

\*\*\*\*\*

L'organico è costituito da un numero di dipendenti di poco inferiore alle 200 unità, espresso in anni uomo, di circa 130 con qualifica di operai e la parte restante qualificati invece come impiegati, quadri e dirigenti. Il numero di dipendenti a libro paga è superiore, tenuto conto dei part-time e degli operai stagionali assunti nei mesi estivi per il servizio irriguo.

Questo organico è in grado di far fronte in proprio alla gran parte delle funzioni istituzionali del Consorzio di manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica in gestione oltre a tutte le altre funzioni correlate. Basti pensare che:

- la massima parte dei progetti che vengono approvati dal Consorzio (circa 150 - 200 l'anno) sono predisposti dagli uffici consortili;
- la riscossione di contributi e canoni di concessione viene gestita direttamente dal Consorzio nella fase bonaria anche grazie ad un call center che opera anche a favore di altri consorzi di bonifica;
- il consorzio è dotato, come si è visto, di due officine di carpenteria, di una squadra di muratori e di una squadra di elettricisti che operano a supporto delle squadre operative addette alla gestione di impianti e canali;
- Il Consorzio gestisce inoltre tre grandi derivazioni irrigue dai fiumi Po, Enza e Secchia Anche nell'interesse dei consorzi di bonifica confinanti (Terre dei Gonzaga in destra Po, Parmense e Burana);
- L'unica, rilevante, eccezione in questo senso è costituita dalla manutenzione ordinaria dei canali di bonifica in pianura che avviene al 30% in diretta amministrazione da parte del consorzio, con una trentina di mezzi propri, mentre la parte restante viene eseguita ricorrendo agli appalti.
- Così pure, l'attività di manutenzione in montagna e tutta l'attività di manutenzione straordinaria in pianura avviene, di norma, in appalto;
- Per contro, l'esercizio delle opere di bonifica in pianura, canali e impianti e la gestione delle situazioni di piena della rete scolante vengono interamente gestite con mezzi e personale consortile;

- Analogamente, l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti consortili viene, per la gran parte, gestita dal personale interno al Consorzio, ricorrendo agli appalti solamente per le attività che richiedono mezzi e professionalità specifiche.

## **14 - Le modalità operative – Il Sistema di Gestione Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza – SGI**

Le modalità operative tradizionali che sono state per lungo tempo adottate dai Consorzi di Bonifica, tra cui i due Consorzi che hanno dato vita all'attuale Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale, erano fortemente modellate tenendo conto della natura pubblica dei Consorzi ed erano improntate prevalentemente al rispetto formale delle procedure di legge e regolamentari. Esempio tipico era dato dal sistema contabile, di tipo finanziario, che aveva prevalentemente funzioni autorizzatorie.

Il fulcro delle modalità operative era costituito dal rispetto formale delle prescrizioni che spesso finivano con l'essere ritenute ben più importanti, nell'organizzazione consortile, rispetto ai contenuti delle attività. Pertanto, il rispetto delle prescrizioni formali di fatto esauriva il quadro organizzativo del Consorzio, lasciando alla discrezione dei singoli operatori, Settori e Squadre Operative, ampio margine di manovra sulle modalità operative da adottarsi in concreto per lo svolgimento delle attività.

Per conseguenza le modalità operative venivano lasciate alle determinazioni, Settore per Settore e Squadra Operativa per Squadra Operativa, in modo empirico, sulla base dell'esperienza concreta e venivano trasmesse oralmente.

Sul piano organizzativo i singoli Settori e le singole Squadre Operative tendevano ad operare per compartimenti stagni, con modalità rigidamente separate.

Questo *modus operandi* è stato via via superato nel tempo per effetto, da un lato, dell'informatizzazione dei processi operativi e, dall'altro, della certificazione di Qualità – ISO 9001 - che entrambi i Consorzi avevano già acquisito da tempo prima dell'unificazione avvenuta nel mese di ottobre del 2009, cui ha fatto seguito la certificazione Ambientale ISO 14001 e quella in materia di Sicurezza del Lavoro OHSAS 18001, talché il Consorzio, fin dalla sua costituzione,

ha operato in regime di certificazione Qualità, Ambiente e Sicurezza nell'ambito di un unico Sistema di Gestione Integrato.

Questo nuovo sistema operativo costituisce un notevolissimo passo in avanti rispetto a quello tradizionale - improntato al formalismo più spinto – in quanto si fa carico dell'esigenza di regolamentare le Procedure Operative delle varie attività materiali, i vari processi e sotto processi operativi, aggiornando le Procedure Operative sulla base delle modifiche normative o delle esperienze acquisite, valutate però non più in un circoscritto ambito operativo (Settore, Squadra Operativa, ecc.) bensì dalla Direzione.

Il risultato di questa evoluzione è dato dal **Sistema Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza** che contiene non solamente un notevole complesso di Documenti di Sistema (Regolamenti, Delibere, Ordini di Servizio, Procedure Operative, ecc.) che definiscono l'esercizio delle varie attività operative ma anche una serie storica di indicatori che forniscono la misura delle attività e che consentono, talvolta in tempo reale, di conoscere l'andamento della varie attività fondamentali (Irrigazione, Riscossione, ecc.).

Per cui attualmente la concreta operatività del Consorzio trova riscontro in tali Documenti del Sistema che costituisce per certi versi il cuore, o per meglio dire la mente, di tutti i processi operativi e che rende più trasparente e condivisa l'attività.

## **15 - Le certificazioni Qualità ISO 9001 – Ambiente ISO 14001 - Sicurezza OHSAS 18001**

Le principali particolarità del Sistema Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza del Consorzio possono riassumersi come segue:

il Sistema è improntato al rispetto della normativa Internazionale disposta dall'ISO – *International Organization for Standardization* o *Organizzazione Internazionale per la normazione* in materia di Qualità, Ambiente e Sicurezza così come recepite in Italia dall'UNI – Ente Italiano di Normazione. In altri termini il Consorzio ha recepito e fatte proprie le norme tecniche e i principi universalmente applicate per garantire adeguati standard di Qualità, rispetto dell'Ambiente e di Sicurezza sul Lavoro;

il rispetto di tale normativa tecnica viene periodicamente certificato da un Ente terzo appositamente abilitato.

Mentre la normativa ISO – UNI 9001 in materia di Qualità è finalizzata a garantire che tutti i processi operativi siano improntati alla ricerca di un continuo miglioramento, quelle in materia di Sicurezza sul Lavoro e di Ambiente sono finalizzate a garantire (sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione consortile) che l'attività consortile venga svolta nel rispetto della tutela della salute dei lavoratori e della tutela dell'ambiente, tenendo conto degli obblighi e dei vincoli posti in queste materie dalla normativa di legge che costituisce il punto di partenza della normativa tecnica.

Talché il rispetto della normativa tecnica ISO – UNI costituisce una garanzia anche del rispetto della normativa di legge in materia.

## **16 - Breve disamina del Sistema di Gestione Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza SGI**

Dal Manuale del Sistema di Gestione Integrato Qualità – Ambiente e Sicurezza<sup>10</sup> si apprende che il Consorzio ha definito la propria linea “Politica” per la Qualità, l'Ambiente e la Sicurezza, contenente gli impegni del Direttore nei confronti dei portatori di interesse.

Nella definizione della “politica” sono stati individuati gli obiettivi specifici tra cui, oltre ad una serie di obiettivi di miglioramento, riguardanti l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione, sono riportati i due seguenti elementi:

- E) Migliorare l'ambiente e le condizioni di lavoro di dipendenti, collaboratori ed appaltatori per lo sviluppo delle professionalità coinvolte;
- H) Garantire il rispetto di tutta la normativa cogente in tema di salute e sicurezza sul lavoro e ambiente.

---

<sup>10</sup> Scaricabile nella intranet consortile al link \\srv-ca\Consulta\SISTEMA INTEGRATO\1 PIANIFICAZIONE PROGRAMMAZIONE\1\_DOCUMENTI STRATEGICI\01\_MANUALE\editabili

Oltre alla “Politica” vi sono altri elementi fondanti del Sistema di Gestione Integrato tra cui la mappa dei processi, la tabella dati attività-indicatori performance contenente gli indicatori necessari per monitorare i processi aziendali, il Piano di Miglioramento Integrato – PMI e il Piano di Formazione.

Altri elementi che costituiscono il Sistema di Gestione Integrata, di maggior rilevanza ai fini del presente Documento, sono:

- la matrice degli aspetti Ambientali contenente le attività dell’ente in grado di incidere sull’ambiente e il loro grado di significatività in relazione all’entità degli impatti prodotti;
- il Registro/Scadenario degli adempimenti ambientali contenete responsabilità e scadenze circa l’adempimento alle norme applicabili all’azienda
- il Documento di Valutazione dei Rischi e allegati contenente l’identificazione e la valutazione dei rischi cui sono soggetti i lavoratori e le misure necessarie al miglioramento continuo delle condizioni di lavoro all’interno dell’azienda.

Il Sistema di Gestione Integrato è infine costituito da una serie di documenti del Consorzio definiti “*strategici*” in quanto ne determinano l’organizzazione e l’operatività sul lungo periodo ed impattano, tendenzialmente, su di una ampia platea di soggetti (POV, Piano di Classifica, Statuto, Regolamenti, ecc.).

Il SGI è, inoltre, costituito dalle seguenti categorie di documenti:

- le **Procedure** Operative che definiscono compiti e responsabilità, nonché le modalità esecutive delle fasi dei processi dell’ente;
- Le Istruzioni **Operative** che contengono le istruzioni di lavoro dettagliate;
- La **Modulistica** del Sistema Qualità Ambiente Sicurezza

Tutti i Documenti del Sistema di Gestione Integrato sono reperibili nella intranet consortile per consentirne la piena accessibilità a tutti i dipendenti, collaboratori e amministratori. <sup>11</sup>

L’elenco dei Documenti del Sistema, **Registro documenti del sistema.xls** <sup>12</sup> non contiene solamente l’elenco dei circa 500 Documenti che formano il Sistema di Gestione Integrato del Consorzio ma anche una serie di altri elementi (processi relativi ai documenti, responsabile, ultimo aggiornamento) oltre al link per poter accedere ai vari documenti.

---

<sup>11</sup> \\srv-ca\Consulta\SISTEMA INTEGRATO

<sup>12</sup> Scaricabile nella intranet al link \\srv-ca\Consulta\SISTEMA INTEGRATO\0 INDICE DOCUMENTI DEL SISTEMA

\*\*\*\*\*

Il SGI costituisce, per certi versi, la *punta dell'iceberg* di una serie innovazioni di processo, in parte dovute allo sviluppo tecnologico ed in parte ai mutamenti normativi, che verranno sinteticamente descritti nei prossimi paragrafi e che per certi versi costituiscono la base del sistema operativo del Consorzio.

## **17 - L'informatizzazione dei processi e la tracciabilità delle operazioni eseguite dal Consorzio**

Il quadro operativo del Consorzio non può non tenere conto dell'enorme sviluppo dell'informatizzazione nella gestione dei processi operativi.

Attualmente tutti i processi operativi, ed in particolare quelli che impattano maggiormente sulla platea dei consorziati o comunque dei portatori di interesse (tenuta catasto, riscossione, concessioni, irrigazione, gestione contabile e del personale, progettazione ed esecuzione di opere pubbliche, ordini di acquisto e procedure di aggiudicazione, protocollo, ecc.) sono gestiti interamente in via informatica e non più manualmente.

L'uso degli strumenti informatici ha assunto un ruolo talmente importante per il Consorzi al punto da spingerlo ad adottare – unico caso noto tra i Consorzi di Bonifica nazionali – un apposito Regolamento per la gestione del patrimonio Informativo <sup>13</sup> che prevede un'apposita disciplina finalizzata a garantire che gli strumenti informatici vengano utilizzati correttamente.

Questa radicale trasformazione ha comportato una serie di effetti, tra cui quello che tutti i procedimenti che determinano l'emissione di uno qualsiasi dei provvedimenti consortili – da un semplice sgravio contributivo, al rilascio di una concessione o autorizzazione di polizia idraulica, all'autorizzazione di un prelievo irriguo, al pagamento di una fattura, fino all'aggiudicazione di un appalto – sono perfettamente tracciabili.

Ciò vuol dire che il sistema di gestione, grazie all'ausilio degli strumenti informatici, ci potrà confermare, anche in futuro, che un determinato sgravio contributivo è stato rilasciato d'ufficio

---

<sup>13</sup> Scaricabile alla pagina web <http://www.emiliacentrale.it/wp-content/uploads/2018/01/REGOLAMENTO-TUTELA-PATRIMONIO-INFORMATIVO-10-genn-2018.pdf>

su proposta di un dato dipendente ed è stato autorizzato dal Capo Ufficio. Così pure, anche a distanza di anni, il sistema è in grado di confermare che in dato intervento irriguo, con il proprio codice identificativo, è stato chiesto con prenotazione irrigua in una determinata data ricevuta telefonicamente da un determinato addetto del call center ed è stato eseguito, in un determinato periodo di tempo, sotto la supervisione di un determinato addetto consortile.

Così pure tutta la corrispondenza in entrata e in uscita viene registrata nel protocollo informatizzato secondo standard di programmazione che non consentono interventi correttivi ex post.

Sono evidenti i vantaggi che l'informatizzazione dei processi ha comportato sotto il profilo di una maggior condivisione (che determina un maggior controllo) e di un maggior controllo al fine non solamente di una maggior efficienza dell'attività ma anche di una maggior garanzia di correttezza e legittimità.

## **18 - Modalità operative per gli acquisti**

Come più volte indicato, il Consorzio rientra nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa di legge in materia di contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) che prevede determinati strumenti di Programmazione e Pianificazione oltre ad un particolare regime degli affidamenti improntato ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica (Art. 4 del D.Lgs. n. 50/2016).

In attuazione a tale normativa di legge il Consorzio provvede a deliberare l'Elenco Annuale e il Programma Triennale dei Lavori Pubblici oltre al Programma biennale degli acquisti di Beni e Servizi, che formano parte integrante dei Bilanci Preventivi. Inoltre, annualmente, vengono approvati dal Comitato Amministrativo gli interventi di Manutenzione Straordinaria da eseguire con fondi consortili. In tal modo la programmazione degli interventi viene resa pubblica.

Per ogni procedura viene preventivamente nominato il Responsabile Unico del Procedimento – RUP – cui vengono affidate le funzioni previste dall'Art. 31 del D.Lgs. n. 50/2016. Il RUP deve essere dotato di una professionalità adeguata e, in buona sostanza, assume le funzioni di garante

che le procedure di progettazione, affidamento ed esecuzione di lavori, forniture e servizi siano svolte regolarmente.

Le procedure di affidamento degli appalti di lavori, forniture e servizi agli operatori economici, che devono essere previsti nella programmazione, avvengono nel rispetto della normativa di legge integrata, per quanto di competenza del Consorzio, da un apposito Regolamento Consortile <sup>14</sup> mediante procedure informatizzate.

Per gli interventi di importo superiore a € 10.000 il Regolamento consortile prevede che tanto i progetti, quanto gli affidamenti, quanto infine l'approvazione degli atti della contabilità finale siano approvati dal Comitato Amministrativo e pertanto resi pubblici.

Infine, tutti gli affidamenti debbono soggiacere alla normativa antimafia di cui alla Legge n. 136/2010 che prevede l'attribuzione per ogni affidamento di un apposito Codice Identificativo Gara – CIG – che rende tracciabile ogni affidamento. L'elenco dei CIG deve essere trasmesso periodicamente all'Autorità di Vigilanza competente, vale a dire all'ANAC come si vedrà nel paragrafo dedicato ai monitoraggi.

## **19 - Il sistema contabile consortile**

Il sistema contabile del Consorzio è sommariamente regolamentato dall'Art. 49 dello Statuto consortile che prevede che la contabilità sia di tipo economico-patrimoniale e debba essere improntata secondo i principi della trasparenza, dell'efficacia gestionale e della analiticità dei bilanci. Inoltre, gli Artt. 51 e 52 dello Statuto prevedono che tutti gli introiti e tutti i pagamenti avvengano su di un conto di cassa per ordine del Presidente e del Direttore. Nessun pagamento può essere eseguito senza regolare mandato, salvo le minute spese effettuate tramite il servizio di economato. Il cassiere deve rendicontare periodicamente le operazioni eseguite.

In sostanza, pur essendo il sistema contabile di tipo economico – patrimoniale, la cassa del Consorzio gode tuttora del sistema di presidi propri della contabilità finanziaria cui per lunghi decenni era improntato il sistema contabile dei Consorzi di Bonifica

---

<sup>14</sup> Consultabile alla pagina <http://www.emiliacentrale.it/wp-content/uploads/2018/12/regolamento-lavori-forniture-e-servizi.pdf>

I Bilanci devono essere predisposti secondo i principi contabili indicati dalla Regione con Determina Dirigenziale n. 18392/20178 del 5/11/2018. La Regione ha pure approvato il Piano dei Conti dei Consorzi di Bonifica.

Per quanto riguarda l'operatività del sistema contabile, il Consiglio di Amministrazione approva annualmente il Bilancio Preventivo, sulla base del quale viene predisposto, ed approvato dal Comitato Amministrativo, il Piano annuale delle Commesse.

Ogni uscita di cassa deve infatti essere imputata ad una specifica commessa e deve essere autorizzata sia per quanto riguarda la conformità della prestazione all'ordine che per quanto riguarda la capienza della commessa.

Per essere liquidabili le fatture devono inoltre essere corredate da una serie di documentazione prevista nell'apposita procedura che è stata predisposta in conformità alla Legge n. 136/2010 e prevede necessariamente l'emissione di un CIG (Codice Identificativo gara) ed il pagamento su di un conto corrente dedicato.

Ad eccezione delle uscite dalla cassa economale tutte le movimentazioni finanziarie debbono avvenire per via bancaria o postale. La cassa economale è soggetta a periodici, specifici, controlli dei Revisori dei Conti, che controllano la correttezza dell'intero ciclo contabile.

## **20 - Il sistema dei monitoraggi e dei controlli**

Alcuni processi sono resi tracciabili anche dall'esterno al fine del monitoraggio di Autorità ed Enti sovraordinati.

Ci si riferisce a quello degli acquisti che, per effetto della normativa di legge che ha introdotto l'obbligo del Codice Identificativo Gara – CIG – ha reso tracciabile da parte di ANAC tutti gli ordinativi eseguiti. Il Consorzio aggiorna in tempo reale i CIG emessi e i relativi pagamenti sul proprio portale <sup>15</sup>. Inoltre, provvede alla denuncia ad ANAC annuale di tutti i CIG elaborati e chiusi nell'anno.

---

<sup>15</sup> [https://dati.emiliacentrale.it/PortaleAppalti/it/ppgare\\_ammtrasp\\_anticorr.wp](https://dati.emiliacentrale.it/PortaleAppalti/it/ppgare_ammtrasp_anticorr.wp)

Inoltre, le procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi con CIG superiori a € 40.000 vengono monitorati ed aggiornati sul portale della Regione SITAR <sup>16</sup>.

Analogamente avviene per i progetti approvati dal Consorzio per i quali viene richiesta un apposito Codice Unico di Progetto – CUP – che rende tracciabili i nostri progetti da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze che a sua volta li rende pubblici sulla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche – BDAP<sup>17</sup>. Trimestralmente il Consorzio aggiorna l'avanzamento dei progetti sul portale del MEF.

I lavori di Protezione Civile eseguiti dal Consorzio sono monitorati in tempo reale sull'apposito portale della Regione Emilia-Romagna.<sup>18</sup>

Allo stesso modo, per effetto della fatturazione elettronica, tanto le fatture passive quanto le – poche – fatture attive emesse dal Consorzio avvengono tramite una piattaforma dell'Agenzia delle Entrate.

Inoltre, l'obbligo di pubblicare, a beneficio di chiunque ne abbia interesse, sulla Sezione Amministrazione Trasparente del Consorzio <sup>19</sup>tutta una serie di dati e documenti (Delibere, Bilanci, Regolamenti, Consulenti, Appalti, Beni a patrimonio e relativi canoni percepiti, ecc.) rende più trasparente l'azione del Consorzio e comporta una sorta di potenziale controllo generalizzato sull'attività del Consorzio.

Alle forme di monitoraggio sopra riportate vanno ad aggiungersi i controlli ordinari o comunque di natura istituzionale da parte:

- della Regione Emilia-Romagna, che ha funzioni di vigilanza Istituzionale
- del Collegio dei Revisori dei Conti;
- dell'Istituto di certificazione;
- degli Auditor interni previsti dal Sistema di gestione Integrato;
- del DPO – *Data Protection Officer* o Responsabile della Protezione dei Dati Personali – RDP - appositamente nominato ai sensi degli Artt. 37 – 39 del Regolamento UE 2016/679.
- del Garante per la Privacy.

---

<sup>16</sup> <https://www.sitar-er.it/Sitar-ER/>

<sup>17</sup> <https://openbdap.mef.gov.it/>

<sup>18</sup> <https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/temporeale/>

<sup>19</sup> <http://www.emiliacentrale.it/consorzio-trasparente/>

## **21 - La conservazione sostitutiva**

Infine, si segnala che il Consorzio ha adottato per l'Archiviazione di alcuni documenti informatici (in materia di gestione amministrativa e di gestione del personale) la modalità della Conservazione Sostitutiva prevista dalla delibera CNIPA n. 11/2004.

## **22 - Rapporti tra il Modello di Organizzazione e Controllo ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e il Sistema di Gestione Integrato Qualità, Ambiente e Sicurezza**

Come si è visto, il Consorzio è dotato, fin dalla sua costituzione, avvenuta il 1° ottobre 2009, di un proprio Sistema di gestione Integrato Qualità – Ambiente – Sicurezza la cui rispondenza alla normativa ISO – UNI è stata certificata.

Tale sistema risulta adeguatamente strutturato e i Documenti che lo compongono sono accessibili a tutti i dipendenti affinché possano consultarli e partecipare al processo della loro revisione.

Il SGI ha tanto finalità di migliorare l'espletamento delle attività istituzionali, rendendola più efficiente, efficace ed economica, quanto anche finalità di garantire il pieno rispetto della normativa in materia ambientale e in materia di sicurezza del lavoro che, come si è visto, costituisce la primaria condizione che solleva da ogni responsabilità penale le persone giuridiche.

Da questo punto di vista, la statistica storica dei procedimenti penali, o anche solo delle sanzioni amministrative, nei primi 10 anni di vita del Consorzio costituisce un indicatore piuttosto significativo dell'efficacia dell'attività di prevenzione volta a garantire il pieno rispetto della normativa di legge.

Infatti, in questi anni si sono riscontrati due casi in cui sono state formalmente avviati, su querela o denuncia di parte, procedimenti penali nei confronti del legale rappresentante del Consorzio

- e per esso nei confronti dello stesso Ente – che si sono entrambi conclusi nella fase delle indagini preliminari con l’archiviazione.

Analogamente, non risultano agli atti procedimenti, di natura amministrativa, avviati da Autorità indipendenti – ANAC, Garante Privacy, ecc. – nei confronti del Consorzio.

Così pure, per quanto riguarda i procedimenti amministrativi per infrazioni di minor gravità, come ad esempio il ritardo nei versamenti fiscali e contributivi, risulta in corso solamente uno, avente una certa rilevanza, legato all’esercizio di una derivazione in deroga ad un’Ordinanza che vietava i prelievi.

Questi dati danno conto di come l’impostazione dell’attività del Consorzio, per effetto del Sistema di Gestione Integrato adottato, sia improntata al pieno rispetto della normativa di tutto il quadro normativo che disciplina le molteplici attività consortili, che non è limitato ai soli reati previsti dagli Artt. 24 e 25 del D.Lgs. 231/2001 riguardando anche molteplici categorie di illeciti.

Questo sistema costituisce il fondamento che fino ad ora ha disciplinato l’attività del Consorzio e come si è visto ha comportato effetti benefici in termini di prevenzioni non solamente di reati ma anche di illeciti amministrativi, amministrativi e erariali.

In questo più ampio contesto si va ad inserire il presente Modello di Organizzazione e Controllo che viene adottato ai sensi dell’Art. 6 del Decreto n. 231/2001 con le specifiche finalità di prevenire la commissione, nell’interesse o a vantaggio dell’ente, dei reati previsti da tale Decreto Legislativo allo scopo di dotare il Consorzio dell’esonero previsto dall’Art. 6 del Decreto 231.

Da questo punto di vista il SGI Qualità Ambiente e Sicurezza non è assolutamente equiparabile al Modello organizzativo e gestionale di cui al D.Lgs. 231/2001 non assicurando l’efficacia esimente di cui agli artt. 6 e 7 del Decreto.

Pur tuttavia, si tratta del sistema su cui l’Ente ha fino ad ora improntato la propria attività e che ha contribuito a garantire la correttezza e la legittimità dell’operato del Consorzio in relazione ad uno spettro di illeciti più ampio rispetto a quello previsto dal Decreto 231 come si è visto nella parte introduttiva, laddove sono state elencati i reati che non sono attualmente ricompresi nell’ambito oggettivo di applicazione del Decreto 231, per cui sussiste un rischio residuo che non può essere gestito facendo ricorso all’opzione prevista dall’Art. 6 del Decreto n. 231.

Per questa ragione il presente Modello di Organizzazione e Controllo costituisce una parte del Sistema Integrato di Gestione Qualità Ambiente e Sicurezza, adottata con la specifica modalità

di rafforzare la prevenzione degli illeciti penali, specificamente previsti dagli Art. dal 24 al 25 sexiesdecies del Decreto 231, laddove applicabili alle attività consortili.

E' evidente che l'attività di prevenzione viene rafforzata in quanto, rispetto alle prescrizioni alle procedure certificate da sistemi quali ISO 9001 o OHSAS 18001, attraverso l'adozione del Modello si amplia l'analisi dei rischi, spostandosi dal solo ciclo produttivo all'intero processo decisionale finalizzato alla prevenzione ed individuando altresì le procedure gestionali e finanziarie necessarie per mitigare e attutire i rischi. Inoltre, viene costituito un apposito Organismo interno – l'OdV – con funzioni ispettive ed istruttorie finalizzate alla prevenzione degli specifici reati contemplati dal Decreto 231 e dal relativo Modello.

Pertanto, il Modello ex D.Lgs. 231/2001 non va inteso come sovrapponibile al Manuale della Qualità redatto in sede di certificazione ISO bensì come una forma di tutela più avanzata, limitatamente al rischio di commissione, nell'interesse del Consorzio, di determinati reati.

## **23 - Struttura del Modello Organizzativo e Gestionale**

Il presente Modello è costituito da una "Parte Generale" e da una "Parte Speciale".

La "Parte Generale" illustra i contenuti del D. Lgs. 231/2001, la funzione del Modello di organizzazione e di Gestione, i compiti dell'Organismo di Vigilanza, le sanzioni applicabili in caso di violazioni e, in generale, i principi, le logiche e la struttura del Modello stesso.

Inoltre, la Parte Generale contiene la cd. Mappatura del Rischio o *Risk Assessment*, mediante il quale vengono individuate le tipologie di reato previste dal D. Lgs. N. 231/2001 per i quali sussiste, in relazione all'attività materiale svolta dal Consorzio, il rischio, anche teorico che possono essere commessi nell'interesse del Consorzio. Viene inoltre valutata una sorta di gradazione del rischio.

Il *Risk Assessment* tiene conto, come si è visto, non solamente delle attività materiali svolte da Consorzio (gestioni canali, impianti, progettazione e realizzazione opere pubbliche di bonifica, ecc.) ma anche della struttura operativa e delle modalità operative che il Consorzio si è dato.

La “Parte Speciale” è dedicata alle specifiche tipologie di reato previste all’interno dei sopracitati reati considerati maggiormente sensibili in fase di analisi dei rischi e per le quali l’Amministrazione consortile ha valutato di proteggersi.

Obiettivo delle Parti Speciale è la definizione delle regole di condotta da adottare a cura dei destinatari, conformi a quanto previsto nel Modello al fine di prevenire la commissione dei reati contemplati dal D. Lgs. 231/01 ed individuati come possibili sulla base della struttura organizzativa e delle attività svolte nella cd. mappatura del rischio.

Il modello organizzativo espresso nel presente documento, così come il Codice Etico e di comportamento, si applica a tutto il personale dipendente del Consorzio, all’Organo Amministrativo, al Comitato Amministrativo, ai Revisori dei Conti e a tutti coloro che operano in nome e per conto del Consorzio, ivi compresi collaboratori e fornitori.

Il Modello ed il Codice Etico e di comportamento possono essere aggiornati solo mediante deliberazione dell’Organo Amministrativo competente che nello specifico, per quanto riguarda il Consorzio, viene individuato nel Comitato Amministrativo in quanto Organo di gestione.

## **24 - L’Organismo di Vigilanza – OdV**

L’art. 6, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 231/2001, individua un ulteriore requisito affinché l’Ente possa essere esonerato dalla responsabilità conseguente alla commissione dei reati ivi elencati: l’istituzione di un Organismo di Vigilanza (di seguito, anche “ODV”) dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo e con il compito di vigilare sul funzionamento e l’osservanza del Modello, curandone pure l’aggiornamento.

Si tratta di un organismo dell’Ente, in posizione di terzietà e di indipendenza rispetto agli altri organi dello stesso. L’Organismo di Vigilanza è nominato dal Consiglio di Amministrazione che, con apposita delibera, ne definisce la composizione, il Presidente, gli emolumenti e un budget di spesa.

I componenti dell’Organismo di vigilanza restano in carica per un triennio e potranno essere revocati in caso di giusta causa con deliberazione del Consiglio di Amministrazione, sentito il parere del Revisore dei Conti.

I requisiti che tale organo di controllo deve soddisfare per un efficace svolgimento delle predette funzioni sono:

- **autonomia ed indipendenza** i quanto i componenti dell'Organismo di Vigilanza non devono trovarsi in situazioni di conflitto di interessi con l'Ente; l'Organismo di Vigilanza deve essere sprovvisto di compiti operativi; ha poteri di ispezione, di controllo e di accesso alle informazioni rilevanti del Consorzio e deve essere dotato di autonomia economica per la propria attività;
- **molteplicità di professionalità** nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali. A tal fine i componenti del suddetto organo devono avere conoscenze specifiche in relazione a qualsiasi tecnica utile per prevenire la commissione di reati, per scoprire quelli già commessi e individuarne le cause, nonché per verificare il rispetto del Modello da parte degli appartenenti all'organizzazione;
- **continuità di azione** sia nell'attività di vigilanza che nella costituzione di uno stabile riferimento per i destinatari del Modello.

Non possono essere nominati membri dell'Organismo di Vigilanza soggetti che abbiano subito sentenza di condanna (o di patteggiamento), anche non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal D.Lgs. 231/2001. Qualora tale accadimento insorgesse mentre la persona è in carica quale membro dell'Organo di Vigilanza, egli avrà l'obbligo di darne immediata comunicazione ai fini della decadenza immediata dallo stesso.

In considerazione delle caratteristiche sopra evidenziate, della specificità dei compiti assegnati all'Organismo di Vigilanza, nonché dell'attuale struttura organizzativa adottata del Consorzio, si è ritenuto opportuno identificare tale organismo come segue:

1. l'Organismo di Vigilanza ha una struttura collegiale con tre componenti che garantisca i requisiti sopra indicati;
2. Il Comitato Amministrativo, al fine di garantire la presenza dei requisiti sopra menzionati, valuta periodicamente l'adeguatezza dell'Organismo di Vigilanza in termini di struttura e di composizione, apportando le modifiche e/o le integrazioni ritenute necessarie;
3. l'Organismo di Vigilanza è configurato come unità di staff in posizione di vertice e riporta direttamente al Comitato Amministrativo i risultati dell'attività, le eventuali criticità emerse ed eventuali interventi correttivi e migliorativi. In particolare, l'Organismo di

Vigilanza è tenuto a predisporre annualmente, entro il mese di febbraio di ogni anno, un Relazione in cui illustra le attività di ispezione e verifica svolte e gli esiti di tali attività;

4. il funzionamento dell'Organismo di Vigilanza è disciplinato da un apposito regolamento, predisposto ed approvato dall'Organismo medesimo, che ne assicura l'indipendenza e l'efficace operatività. Tale regolamento prevede, come minimo:
- le modalità di riunione e le maggioranze necessarie per le deliberazioni;
  - le modalità di esercizio delle funzioni, dei poteri e dei doveri dell'Organismo;
  - le modalità di verbalizzazione e di conservazione dei verbali delle riunioni.

\*\*\*\*\*

L'Organismo di Vigilanza risponde del proprio operato al Comitato Amministrativo.

Dal punto di vista operativo l'Odv si rapporta con:

- con il Direttore Generale, in quanto soggetto a cui compete, in base all'Art. 47 dello Statuto, la direzione, il coordinamento ed il controllo della struttura;
- con il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione nominato ai sensi dell'Art. 33 del D.Lgs. n. 81/2008;
- con il datore di Lavoro, ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008;
- con il Responsabile per la Prevenzione della corruzione e della Trasparenza ai sensi dell'Art. 1, comma 7, della Legge n. 190/2012.

Nell'ambito di tali rapporti operativi, l'Organismo di Vigilanza segnala tempestivamente a tali soggetti, in relazione ai rispettivi ruoli operativi, eventuali situazioni di potenziale pericolo di commissione dell'illecito che sono emersi dalla propria attività di controllo ai sensi del Decreto, affinché tali soggetti responsabili ne valutino la rilevanza nel proprio ambito di competenza.

L'Organismo di Vigilanza può inoltre chiedere ai Responsabili di inviare report sulle attività da loro svolte (ad hoc o già esistenti).

## **25 - Funzioni dell'Organismo di Vigilanza**

Ai sensi e per gli effetti del D. Lgs. 231/2001, le funzioni svolte dall'Organismo di Vigilanza possono essere riassunte come segue:

- **valutazione dell'adeguatezza del Modello**, ossia dell'idoneità dello stesso, in relazione alla tipologia di attività e alle caratteristiche dell'Ente, ad evitare i rischi di realizzazione di reati. L'aggiornamento del Modello, in relazione sia a cambiamenti all'interno della realtà organizzativa, sia ad eventuali mutamenti del Decreto, viene essere proposto dall'Organismo di Vigilanza ai fini dell'approvazione da parte del Comitato Amministrativo;
- **vigilanza sull'effettività del Modello**, che consiste nel verificare la coerenza tra comportamenti concreti e modello istituito.

Per un efficace svolgimento di tali funzioni l'Organismo di Vigilanza dispone di una serie di poteri e prerogative, tra cui:

- attivare le procedure di controllo tramite apposite disposizioni od ordini di servizio;
- effettuare sistematiche verifiche su operazioni o atti specifici posti in essere nell'ambito delle aree sensibili;
- raccogliere ed elaborare le informazioni rilevanti in ordine al Modello;
- chiedere informazioni ai responsabili delle singole funzioni e, ove necessario, anche all'organo dirigente nonché ai collaboratori, consulenti esterni, ecc.;
- condurre indagini interne, e svolgere attività ispettiva per accertare presunte violazioni delle prescrizioni del Modello;
- promuovere iniziative per la diffusione della conoscenza e della comprensione dei principi del Modello e predisporre la documentazione organizzativa interna necessaria al funzionamento del modello stesso, contenenti le istruzioni, i chiarimenti o gli aggiornamenti (organizzare corsi di formazione e divulgare materiale informativo ecc.).

Allo scopo di poter compiutamente esercitare tali prerogative l'Organismo di Vigilanza avrà facoltà di:

- accedere ad ogni e qualsiasi documento del Consorzio rilevante per lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Organismo di Vigilanza ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001;
- ricorrere a consulenti esterni di comprovata professionalità nei casi in cui ciò si renda necessario per l'espletamento delle attività di verifica e controllo;
- disporre che i responsabili delle funzioni forniscano tempestivamente le informazioni, i dati e/o le notizie loro richieste per individuare aspetti connessi alle varie attività rilevanti

ai sensi del Modello e per la verifica dell'effettiva attuazione dello stesso da parte delle strutture organizzative.

## **26 - Flussi informativi e tutela dei segnalanti**

L'Organismo di Vigilanza è destinatario delle segnalazioni circa eventuali violazioni del Codice Etico e di Comportamento e del Modello. A tal fine si è provveduto ad istituire specifici canali informativi "dedicati", diretti a facilitare il flusso di segnalazioni ed informazioni verso l'ODV stesso, nel rispetto della riservatezza della segnalazione e dell'identità del segnalante.

In particolare, la casella di posta elettronica dell'Organismo di Vigilanza è [emiliacentrale.odv@gmail.com](mailto:emiliacentrale.odv@gmail.com)

Tutti i dipendenti, i dirigenti, gli amministratori e tutti coloro che cooperano al perseguimento dei fini istituzionali dell'Ente, nel contesto delle diverse relazioni che essi intrattengono con il Consorzio, sono tenuti ad informare tempestivamente l'Organismo di Vigilanza – attraverso apposita segnalazione - in ordine ad ogni violazione o sospetto di violazione del Modello, dei suoi principi generali e del Codice etico e di Comportamento in relazione ai reati previsti dal D. Lgs. 231/01, nonché in ordine alla loro inidoneità, inefficacia ed a ogni altro aspetto potenzialmente rilevante in tal senso.

In particolare, tutti i soggetti di cui sopra sono tenuti a trasmettere tempestivamente all'Organismo di Vigilanza, le informazioni concernenti:

- provvedimenti e/o notizie provenienti da organi inquirenti relative a quanto ricompreso nel Modello Organizzativo e nel Codice Etico e di Comportamento;
- richieste di assistenza legale inoltrate dai dirigenti e/o dai dipendenti in caso di avvio di procedimento giudiziario a loro carico per i reati oggetto del Modello;
- rapporti predisposti dai responsabili delle funzioni nell'ambito delle attività di controllo svolte dai quali possano emergere fatti, atti, eventi od omissioni con profili di criticità rispetto a quanto ricompreso nel Modello Organizzativo e nel Codice Etico e di Comportamento;
- notizie rilevanti ai fini dell'effettiva attuazione, a tutti i livelli, del Modello, che emergono dai procedimenti disciplinari svolti e dalle eventuali sanzioni irrogate (ivi compresi i

provvedimenti assunti nei confronti dei dipendenti) ovvero i provvedimenti motivati di archiviazione di procedimenti disciplinari;

- anomalie o atipicità riscontrate rispetto alle norme di comportamento previste dal Codice Etico e di Comportamento e ai protocolli del Modello.

Le segnalazioni all'Organismo di Vigilanza devono essere preferibilmente effettuate in forma non anonima, per riuscire a dare seguito al meglio alla segnalazione. Qualora la forma della segnalazione fosse quella anonima, il Consorzio suggerisce al segnalante di individuare una modalità che possa consentire all'OdV di contattare il segnalante per completare la raccolta delle informazioni e la conseguente finalizzazione della pratica.

In ogni caso, deve essere evitata ogni forma di ritorsione, discriminazione o penalizzazione del segnalante e in modo da tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, fatti salvi gli obblighi di legge e la tutela dei diritti dell'Ente.

Il Consorzio definisce le modalità più appropriate per tutelare la riservatezza della segnalazione e del segnalante l'istituzione di apposito indirizzo di posta elettronica, al quale abbiano accesso solo i componenti dell'OdV stesso. Il nome utente e le password di accesso saranno custodite solo dai componenti dell'OdV.

Al fine di tutelare l'identità del segnalante, l'indirizzo di posta elettronica sarà su dominio esterno al Consorzio. Per accedere alla casella di posta sarà necessario provvedere ad una autenticazione a due fattori. Il secondo fattore sarà un codice inviato dal gestore della posta (es. google) direttamente su un dispositivo (es. telefonino) di proprietà di un membro del OdV. Sarà obbligo all'Organismo di Vigilanza sostituire la password di accesso all'indirizzo di posta elettronica (primo fattore di controllo), con frequenza almeno trimestrale.

Per l'archivio della documentazione cartacea (tra cui verbali ispettivi, istruttorie, raccolta di segnalazioni, mail ecc.) il Consorzio mette a disposizione apposito armadio dotato di chiave. La chiave dovrà essere custodita dai membri del OdV e dal segretario (se previsto). Per quanto concerne l'archivio elettronico dei documenti dell'OdV, il Consorzio non consente l'utilizzo dei server di sua proprietà, e richiede all'OdV l'utilizzo di supporti esterni (es. chiavette USB o hard disk personali). La gestione di questi supporti è in capo all'OdV.

L'Organismo di Vigilanza deve fare quanto nelle sue possibilità per scoraggiare qualsiasi forma di ritorsione, discriminazione o penalizzazione del segnalante per motivi collegati direttamente

o indirettamente alla segnalazione, e tutelare la riservatezza dei fatti segnalati, fatti salvi gli obblighi di legge e la tutela dei diritti del Consorzio.

Il Consorzio dovrà adottare un'apposita Procedura Operativa per definire le modalità per effettuare le segnalazioni e per garantire la piena tutela dei segnalanti in caso di licenziamento, sanzioni e più in generale discriminazioni a causa delle segnalazioni effettuate.

## **27 - Le violazioni al Codice Etico e di Comportamento e al Modello di Organizzazione e Controllo**

Spetta a ciascun soggetto con funzioni di responsabilità nel Consorzio (Dirigenti, Capi Settore, Capi Sezione, Capi Operai, ecc.), rilevare eventuali violazioni del presente Modello e del Codice Etico e di Comportamento da parte dei dipendenti che operano all'interno del proprio ambito di responsabilità o da parte di coloro che collaborano con il proprio ufficio o con la propria area (ad esempio, consulenti). Il verificarsi di eventi e il manifestarsi di comportamenti che possano essere ritenuti di violazione devono essere segnalati all'Organismo di Vigilanza.

Eventuali violazioni al presente Modello Organizzativo ed al Codice Etico di Comportamento poste in essere dall'organo amministrativo possono essere individuate anche dall'Organismo di Vigilanza che, qualora le rilevi, le segnalerà al Collegio dei Revisori dei Conti. Qualora la violazione fosse ascrivibile ad un Revisore dei Conti, l'Organismo di Vigilanza la porterà a conoscenza dell'organo amministrativo.

Chiunque venga a conoscenza di tentativi atti a violare la riservatezza del segnalante (senza necessariamente conoscerne il segnalante) o di tentativi atti a violare la riservatezza della segnalazione (senza necessariamente conoscerne il contenuto) è tenuto a sua volta ad avvisare l'OdV dell'esistenza di tali fatti. Stesso obbligo si applica a chi è venuto a conoscenza di segnalazioni infondate o dolose.

## 28 - Istruttoria dell'OdV

L'Organismo di Vigilanza svolge una propria istruttoria in relazione alle segnalazioni che dovessero pervenirgli ai sensi del precedente paragrafo 5 o in relazione a qualunque circostanza relativa a violazioni del presente Modello e del Codice Etico di Comportamento.

Qualora, tuttavia, gli eventi o i comportamenti siano soggetti a formali accertamenti o provvedimenti da parte delle pubbliche autorità, l'ODV dovrà essere tenuto informato di tali accertamenti o provvedimenti dal diretto interessato eventualmente confrontandosi con legali esterni - potrà attendere l'esito dei medesimi per il compimento della propria istruttoria.

L'istruttoria è svolta sulla base della preventiva contestazione della violazione del presente Modello e/o del Codice Etico e di Comportamento al soggetto interessato e delle controdeduzioni da quest'ultimo presentate, nel rispetto delle disposizioni di legge e del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro.

\*\*\*\*\*

A conclusione dell'istruttoria, l'ODV, ove ritenga sussistente la violazione segnalata, propone al Comitato Amministrativo il provvedimento da adottare nei confronti del responsabile delle violazioni. Per l'ipotesi di violazioni commesse dall'organo amministrativo, l'Organismo di Vigilanza contatta il Collegio revisore dei Conti affinché vengano adottati i provvedimenti necessari. Nel caso di violazione commessa dal Collegio dei Revisori dei Conti, l'Organismo di Vigilanza segnala al Comitato Amministrativo l'accaduto ed eventualmente propone i provvedimenti da adottare.

E' comunque facoltà della parte informata richiedere eventuali integrazioni all'istruttoria svolta.

## 29 - Sistema sanzionatorio

I comportamenti tenuti dai dipendenti in violazione delle singole regole comportamentali stabilite nel presente Modello Organizzativo e/o Codice Etico di Comportamento sono definiti come illeciti disciplinari.

Con riferimento alle sanzioni irrogabili nei riguardi dei lavoratori dipendenti, esse integrano e non eccedono quelle previste dal CCNL applicato (settore consorzi di bonifica e miglioramento fondiario) nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 7 della legge 30 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori) ed eventuali normative speciali applicabili.

In particolare, in armonia con le previsioni del sistema sanzionatorio previsto dal CCNL e con quanto definito dallo Statuto dei Lavoratori, si prevedono per i dipendenti le seguenti sanzioni disciplinari.

Si applica la sanzione della **censura scritta** nei confronti dei dipendenti che violino le disposizioni interne previste (ad esempio che non osservi le disposizioni prescritte, ometta di svolgere controlli, ecc.) o adottino nell'espletamento di attività nelle aree a rischio individuate un comportamento non conforme alle prescrizioni del Modello, dovendosi ravvisare in tali comportamenti un'inosservanza non grave delle disposizioni portate a conoscenza del Consorzio nei confronti dei propri dipendenti.

Si applica la sanzione della **sospensione dal lavoro** e dalla retribuzione per un periodo non superiore a **3 giorni** nei confronti dei dipendenti che violino più volte le disposizioni interne previste o adottino, nell'espletamento di attività nelle aree a rischio individuate, un comportamento più volte non conforme alle prescrizioni del Modello, dovendosi ravvisare in tali comportamenti un'inosservanza non grave delle disposizioni portate a conoscenza del Consorzio nei confronti dei propri dipendenti. La medesima sanzione si applica altresì con confronti di coloro che effettuino segnalazioni infondate con colpa grave.

Si applica la sanzione della **sospensione dal lavoro** e dalla retribuzione per un periodo **fino a 10 giorni** nei confronti dei dipendenti che violino in modo non grave le previsioni del Modello stesso, ma arrecando comunque danno al Consorzio o lo espongano a una situazione oggettiva di pericolo dell'integrità dei beni dello stesso nel violare le disposizioni interne previste o

adottando, nell'espletamento di attività nelle aree a rischio, un comportamento non conforme alle disposizioni del Modello stesso, nonché compiendo atti contrari all'interesse del Consorzio. La medesima sanzione si applica nei confronti dei dipendenti che effettuino ripetute segnalazione infondate con colpa grave, effettua segnalazioni infondate con dolo, violi le misure di tutela del segnalante o tenti di violarle.

Si applica la sanzione del **licenziamento con preavviso** nei confronti dei dipendenti che effettuino discriminazioni nei confronti del segnalante ovvero adottino nell'espletamento delle attività nelle aree a rischio un comportamento in violazione alle prescrizioni tale da recare un danno al Consorzio o pongano in essere un comportamento diretto in modo univoco al compimento di un reato soggetto al regime di cui al D.Lgs. n. 231/2001.

Si applica la sanzione del **licenziamento senza preavviso** nei confronti dei dipendenti che nel violare le regole procedurali o di comportamento previste nel Modello e/o nel codice etico adottati ai sensi del D.lgs 231/01, pongono in essere un comportamento diretto in modo univoco ad arrecare danno al Consorzio o a compiere un reato, tale da determinare a carico dello stesso l'applicazione delle sanzioni previste dal D.lgs 231/01.

In caso di violazione del Modello Organizzativo o Codice Etico e di Comportamento da parte di uno o più Amministratori, l'Organismo di Vigilanza informerà, il Collegio dei Revisori dei Conti che provvederà secondo quanto definito punto 14 dall' art. 34 dello statuto.

In caso di violazione del presente Modello Organizzativo da parte di uno dei componenti del Collegio dei Revisore dei conti, l'Organismo di Vigilanza informerà l'organo amministrativo che provvederà ad assumere le opportune iniziative.

Ogni grave comportamento posto in essere dai collaboratori esterni in contrasto con le linee di condotta indicate dal Codice Etico e di Comportamento e dal Modello, determinerà la risoluzione del rapporto contrattuale, fatta salva l'eventuale richiesta di risarcimento qualora da tale comportamento derivino danni concreti al Consorzio, come nel caso di applicazione da parte del giudice delle misure previste dal Decreto.

Nei documenti contrattuali con collaboratori esterni e fornitori sono definite clausole risolutive a tale riguardo. In questo senso è opportuno che i collaboratori esterni e i fornitori in genere accettino esplicitamente il Codice Etico.

## 30 - Formazione e informazione

Il Consorzio dà diffusione alla documentazione relativa al Codice Etico e di comportamento ed al Modello Organizzativo.

Allo scopo di sensibilizzare tutte le persone destinatarie del presente Modello sugli elementi del D.Lgs. 231/2001, sui rischi potenzialmente presenti e sulle procedure specifiche che devono essere messe in atto per prevenire i rischi di reato, il Consorzio attua un'attività formativa strutturata, sistematica e obbligatoria di seguito descritta, che si rivolge a tutti coloro che operano nel Consorzio e/o agiscono per conto di esso.

Tale attività formativa fa parte integrante dei Piani annuali di Formazione predisposti nell'ambito del Sistema di Gestione Integrato Qualità Ambiente e Sicurezza che già di per sé è, in parte, dedicata agli argomenti della sicurezza sul lavoro, della tutela ambientale e della lotta alla corruzione.

Nei confronti di tutti i dipendenti e ad altri collaboratori esterni che operano in modo continuativo con il Consorzio verrà organizzata una sessione formativa di circa 2 ore dedicata all'illustrazione dei seguenti argomenti;

accenni al nuovo regime sanzionatorio introdotto D.lgs 231/01 per le persone giuridiche;

Codice Etico e Modello Organizzativo

OdV – suo funzionamento – Vigilanza - Possibilità di fare segnalazioni e regime di tutela

Sistema delle sanzioni

Nei confronti dei responsabili delle aree sensibili (Dirigenti, Capi Settore, Capi Sezione, Capi Operai) verrà organizzata una sessione formativa di circa 4 ore dedicata all'illustrazione più approfondita degli argomenti sopra indicati.

Queste sessioni formative verranno replicate con cadenza almeno biennale allo scopo di dare anche informazione dell'andamento delle attività dell'OdV (attività ispettiva dell'OdV, segnalazioni ricevute, Istruttorie svolte, procedimenti sanzionatori avviati, ecc.) oltre che degli aggiornamenti del Modello.

Con riferimento alle attività formative sopra descritte, la presenza dei partecipanti è obbligatoria e registrata. Per gli assenti viene organizzata una sessione di recupero.