



Autorità Nazionale Anticorruzione

Schema di delibera

«Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici»

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

VISTO il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge n. 114/2014, e, in particolare, l'art. 19 co. 9 che attribuisce all'A.N.AC. le funzioni in materia di prevenzione della corruzione ivi incluse quelle relative alla predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione e dei suoi aggiornamenti.

VISTO l'art. 24 bis del decreto legge 90/2014 che modifica l'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013 sull'ambito soggettivo di applicazione della trasparenza, intesa quale accessibilità totale delle informazioni, e prevede che la disciplina del d.lgs. n. 33/2013 si applichi anche agli “enti di diritto pubblico non territoriali, nazionali regionali o locali comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione” nonché agli “enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi”. Il medesimo articolo prevede anche che “alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

VISTA la delibera A.N.AC. n. 144 del 2014 con la quale l'Autorità ha chiarito che fra gli enti di diritto pubblico non territoriali, nazionali regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione sono ricompresi tutti gli enti aventi natura di diritto pubblico, economici e non economici.

RILEVATA la necessità, dopo l'entrata in vigore del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, di dare indicazioni sull'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza agli enti e alle società predetti.

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 che disciplina i contenuti del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 che definisce i contenuti del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e individua gli obblighi di pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai fini dell'accessibilità totale.

VISTA la delibera n. 50/2013, con la quale sono specificati i contenuti del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

ADOPTA LA SEGUENTE DELIBERA

«Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici»

Premessa	4
1. Il quadro normativo	6
2. Le società in controllo pubblico e le società partecipate	8
2.1. Le società in controllo pubblico.....	9
2.1.1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione.....	9
2.1.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione.....	13
2.1.3. La trasparenza.....	15
2.2. Le società a partecipazione pubblica	17
2.2.1. Le misure di prevenzione della corruzione	17
2.2.2. La trasparenza.....	17
3. Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato partecipati	18
3.1 Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico	18
3.1.1. Il Piano di prevenzione della corruzione.....	20
3.1.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione.....	21
3.1.3. La trasparenza.....	21
3.2. Altri enti di diritto privato partecipati	21
3.2.1. Misure di prevenzione della corruzione	22
3.2.2. La trasparenza.....	22
4. Enti pubblici economici	23
4.1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Responsabile della prevenzione della corruzione	23
4.2. La trasparenza	23
5. Attività di vigilanza dell'A.N.AC.	24
6. Disciplina transitoria	24

Allegato 1 – Principali adattamenti degli obblighi di trasparenza contenuti nel d.lgs. 33/2013 per le società e gli enti di diritto privato controllati o partecipati da pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici

Premessa

Le presenti Linee guida sono volte ad orientare gli enti di diritto privato controllati e partecipati, direttamente e indirettamente, da pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge n. 190/2012 e definiscono altresì le implicazioni che ne derivano, anche in termini organizzativi, per detti soggetti e per le amministrazioni di riferimento.

Già il Piano nazionale anticorruzione (PNA), approvato dall'Autorità (A.N.AC.) con delibera n. 72 del 2013, aveva previsto l'applicazione di misure di prevenzione della corruzione negli enti di diritto privato in controllo pubblico e partecipati da pubbliche amministrazioni, anche con veste societaria, e negli enti pubblici economici.

A seguito dell'approvazione del PNA, tuttavia, la normativa anticorruzione prevista dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti delegati ha subito significative modifiche da parte del decreto legge n. 90 del 2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. In particolare, è stato ridisegnato l'assetto istituzionale incentrando nell'A.N.AC. e nel suo Presidente il sistema della regolazione e della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione ed è stato attribuito alla sola A.N.AC. il compito di predisporre il PNA.

Tra le altre principali modifiche che interessano ai fini delle presenti Linee guida, l'art. 24 bis del d.l. del 24 giugno 2014 n. 90 ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina della trasparenza agli «enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi». Nel contempo, il medesimo articolo ha previsto che alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni «in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

Le disposizioni in questione intervengono in un quadro normativo già di per sé particolarmente complesso il cui ambito soggettivo di applicazione ha dato luogo a numerose incertezze interpretative, oggi solo in parte risolte a seguito della modifica dell'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013.

In particolare, per quanto riguarda l'applicabilità delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza alle società controllate, a quelle partecipate e agli altri enti di diritto privato in controllo pubblico nonché agli enti pubblici economici, le modifiche normative sopra citate, unitamente alla disorganicità delle disposizioni della legge n. 190 del 2012 e dei decreti delegati che si riferiscono a detti enti e società, hanno indotto l'A.N.AC. e il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ad avviare una riflessione comune, con l'istituzione di un tavolo tecnico, finalizzata all'elaborazione di indicazioni condivise sull'applicazione della normativa anticorruzione e della nuova disciplina in materia di trasparenza.

Alla fine di dicembre 2014, l'A.N.AC. e il MEF hanno approvato un documento, pubblicato sui rispettivi siti istituzionali, in cui sono stati tracciati i principali indirizzi a cui si attengono le presenti Linee guida e la direttiva che il MEF intende adottare nei confronti delle proprie società controllate e partecipate. Detti indirizzi sono stati anche oggetto di un seminario pubblico che si è svolto il 4 marzo 2015 presso il MEF e a cui sono stati invitati i rappresentanti degli uffici legali e i Responsabili della prevenzione della corruzione delle società partecipate e controllate dal MEF.

Consapevole della rilevanza del fenomeno degli enti di diritto privato controllati o partecipati a livello regionale e locale, l'A.N.AC. ritiene di sicura importanza poter acquisire osservazioni e proposte anche da parte del mondo delle autonomie oltre che da parte di tutti gli altri soggetti interessati. Per questo le presenti Linee guida saranno messe in consultazione pubblica sul sito dell'A.N.AC.. All'esito della consultazione, l'Autorità approverà le linee guida finali, tenendo conto delle osservazioni e dei contributi pervenuti.

Le presenti Linee guida incidono sulla disciplina già prevista dal PNA e ne comportano una rivisitazione. Pertanto, vista la coincidenza delle questioni trattate, le Linee guida sostituiscono integralmente i contenuti del PNA in materia di misure di prevenzione della corruzione che devono essere adottate dagli enti pubblici economici, dagli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società a partecipazione pubblica.

Le Linee guida sono innanzitutto indirizzate alle società e agli enti privati controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni nonché agli enti pubblici economici tenuti al rispetto della normativa.

L'applicazione delle presenti Linee guida è sospesa per le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e per le loro controllate

Ad avviso dell'Autorità e del MEF senza dubbio anche per queste società sussiste un interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla promozione della trasparenza. Poiché, tuttavia, dette società sono sottoposte a un particolare regime giuridico, specie in materia di diffusione di informazioni, a tutela degli investitori e del funzionamento delle regole del mercato concorrenziale, le indicazioni circa la disciplina ad esse applicabile sarà oggetto di Linee guida da adottare in esito alle risultanze del tavolo di lavoro che A.N.AC. e MEF hanno avviato con CONSOB.

Le Linee guida sono rivolte, inoltre, alle amministrazioni pubbliche vigilanti, partecipanti e controllanti da un lato gli enti di diritto privato e dall'altro gli enti pubblici economici. Ad avviso dell'Autorità, infatti, spetta in primo luogo a dette amministrazioni promuovere l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte di tali enti. Ciò in ragione dei poteri che le amministrazioni esercitano nei confronti degli stessi ovvero del legame organizzativo, funzionale o finanziario che li correla.

L'ambito soggettivo di applicazione delle norme è particolarmente vasto ed eterogeneo. Nel solo settore degli enti controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni, sulla base dei dati comunicati dalle stesse amministrazioni al MEF al 31 dicembre 2012, le amministrazioni centrali partecipano, direttamente o in via indiretta, in 423 enti a cui si aggiungono i 17 partecipati dagli enti previdenziali. Le amministrazioni locali hanno dichiarato di detenere, direttamente o in via indiretta, 35.311 partecipazioni che insistono su 7.726 enti. Le strutture organizzative e i modelli giuridici degli enti in questione sono vari e diversificati¹.

Data l'estensione del fenomeno e l'eterogeneità delle tipologie di enti privati in controllo pubblico e partecipati esistenti, con il presente atto di regolazione l'Autorità intende dare indicazioni relativamente ai contenuti essenziali dei modelli organizzativi da adottare ai fini della prevenzione della corruzione e della diffusione della

¹ Ministero economia e finanza, Dipartimento del Tesoro "Patrimonio della PA. Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012" Luglio 2014. http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Partecipazioni_DatiAnno2012.pdf

trasparenza, non potendo, invece, fornire riferimenti puntuali a casistiche relative a singole strutture. Le Linee guida, pertanto, mirano a orientare le società e gli enti nell'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza con l'obiettivo primario che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi.

Infine, da un punto di vista metodologico, i contenuti delle Linee guida sono stati sviluppati avendo ben presente l'esigenza di prevedere necessari adattamenti di una normativa prevista innanzitutto per le pubbliche amministrazioni ed estesa anche ad enti con natura privatistica o la cui attività presenta caratteri diversi da quella delle pubbliche amministrazioni ex art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

1. Il quadro normativo

Numerose disposizioni della legge n. 190 del 2012 e dei relativi decreti attuativi individuano gli enti di diritto privato partecipati da pubbliche amministrazioni o in controllo pubblico e gli enti pubblici economici quali destinatari di misure di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza.

Assume particolare rilievo l'art. 1, commi 60 e 61, della legge n. 190 del 2012 secondo cui in sede di intesa in Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali sono definiti gli adempimenti per la sollecita attuazione della legge 190 e dei relativi decreti delegati nelle regioni, nelle province autonome e negli enti locali, nonché «negli enti pubblici e nei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo».

Inoltre, gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici sono esplicitamente indicati dal legislatore quali destinatari della disciplina in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle amministrazioni pubbliche ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione nonché della prevenzione di conflitti d'interesse (art. 1, commi 49 e 50, legge 190 del 2012 e d.lgs. n. 39 del 2013). In questa ottica, nell'art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 viene affidato al responsabile del Piano anticorruzione di ciascun ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico il compito di curare, anche attraverso il Piano, l'attuazione delle disposizioni del decreto.

Ai sensi dell'art. 1, co. 39, della l. n. 190 del 2012, le aziende e le società partecipate dallo Stato e dagli altri enti pubblici rientrano tra i soggetti tenuti a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Ai sensi dell'art. 1, co. 17, anche le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, in quanto stazioni appaltanti, possono prevedere negli avvisi, nei bandi di gara o nelle lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara. Infine, l'art. 1, co. 20, stabilisce che le disposizioni relative al ricorso all'arbitrato in materia di contratti pubblici si applichino anche alle controversie in cui sia parte una società a partecipazione pubblica ovvero una società controllata o collegata a una società a partecipazione pubblica, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Per quanto riguarda la trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni pubblicate sui siti web, da subito la legge n. 190 del 2012, all'art. 1, co. 34, ne aveva esteso l'applicazione agli enti pubblici economici, come già indicato nella delibera A.N.AC. n. 50 del 2013 «Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016», e alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e alle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, «limitatamente alla loro attività di pubblico interesse

disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea» e con riferimento alle informazioni contenute nei commi da 15 a 33 dell'art. 1 della stessa legge.

Successivamente, l'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dall'art. 24 bis del d.l. n. 90 del 2014, ha esteso l'intera disciplina del decreto agli enti di diritto privato in controllo pubblico e cioè alle «società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, sia pure limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea». Lo stesso art. 11, al co. 3, sottopone a un diverso livello di trasparenza le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni in via non maggioritaria. A tali società si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'art. 1, commi da 15 a 33, della l. n. 190/2012.

Dal quadro normativo sinteticamente tratteggiato, emerge con evidenza l'intenzione del legislatore di includere anche le società e gli enti di diritto privato controllati e gli enti pubblici economici fra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, intenzione ulteriormente rafforzata proprio dai recenti interventi normativi che, come visto sopra in materia di trasparenza, sono chiaramente indirizzati agli enti e alle società in questione. La *ratio* sottesa alla legge n. 190 del 2012 e ai decreti di attuazione appare, infatti, quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, gestiscono denaro pubblico, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse e, pertanto, sono esposte ai medesimi rischi cui sono sottoposte le amministrazioni alle quali sono in diverso modo collegate, per ragioni di controllo, di partecipazione o di vigilanza.

Un profilo di carattere generale che l'Autorità ha inteso affrontare nelle presenti Linee guida riguarda, come anticipato sopra, l'adeguamento dei contenuti di alcune norme che, dando per presupposti modelli organizzativi uniformi, mal si attagliano, non solo alle diverse tipologie di pubbliche amministrazioni, ma anche a soggetti con natura privatistica. Nel valutare gli adeguamenti, l'Autorità ha tenuto conto della particolare struttura e della disciplina di riferimento dei soggetti che assumono veste giuridica privata e le esigenze di tutela della riservatezza e delle attività economiche e commerciali da essi svolte in regime concorrenziale.

Per quel che riguarda le indicazioni relative all'individuazione e alla gestione del rischio, ad esempio, si è tenuto conto della necessità di coordinamento tra quanto previsto nella legge n. 190 del 2012 per i piani di prevenzione della corruzione con le disposizioni del d.lgs. n. 231 del 2001, sia in termini di modello di organizzazione e gestione che di controlli e di responsabilità.

Esigenze di maggiori adeguamenti sono emerse per l'applicazione della normativa sulla trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013. Solo per fare alcuni esempi, gli obblighi di pubblicità sui compensi relativi agli incarichi dirigenziali (art. 15) possono essere assolti, a tutela di un possibile condizionamento delle strategie societarie in termini di contendibilità sul mercato di dirigenti aziendali, con l'indicazione di dati aggregati che diano conto annualmente della spesa complessiva sostenuta, indicando i livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti. Analogamente, tale modalità di pubblicazione "aggregata" è possibile per i dati relativi ai compensi dei consulenti e dei collaboratori solo nei casi in cui tali consulenze e collaborazioni siano connesse ad attività di natura strettamente privatistica di tipo commerciale svolta in regime concorrenziale.

Con riguardo ai dati sul personale, laddove si tratti di personale effettivamente e sostanzialmente in regime privatistico, è sufficiente la pubblicazione dei dati complessivi sul personale in servizio a tempo indeterminato e determinato (artt. 16 e 17) con l'indicazione del relativo costo annuale e dei tassi di assenza.

Allo stesso criterio risponde la soluzione di pubblicare, nel caso delle selezioni di personale, non il bando di concorso ai sensi dell'art. 19 del decreto, quanto i regolamenti e gli atti generali che disciplinano la selezione del personale e i documenti relativi all'avvio della procedura – avviso e criteri di selezione - e l'esito della stessa. Nelle società pubbliche, infatti, pur non essendo in tutte applicabili le norme che regolano i concorsi pubblici, vi è comunque l'obbligo, nel reclutare il personale, del rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità (art. 18, co. 2, d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133). Restano fermi gli obblighi di trasparenza relativi al bando e ai criteri di selezione per le società a cui si applica l'art. 18, co. 1, del citato decreto legge.

Conclusivamente, l'Autorità non può non rilevare che il quadro normativo che emerge dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti di attuazione è particolarmente complesso, non coordinato, fonte di incertezze interpretative, come risulta anche dalle numerose richieste di chiarimenti che quotidianamente pervengono, e non tiene adeguatamente conto delle esigenze di differenziazione in relazione ai soggetti, pubblici e privati a cui si applica. E' pertanto auspicio dell'Autorità che in una revisione del quadro legislativo, quale sembra prospettarsi nell'attuale fase di discussione alle Camere del d.d.l. 1577, il Parlamento e il Governo intervengano per chiarire e superare lacune, dubbi e difficoltà interpretative e favorire, così, una più efficace applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

2. Le società in controllo pubblico e le società partecipate

Per definire l'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di quella in materia di trasparenza alle società pubbliche, ad avviso dell'Autorità, occorre tenere distinte le società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche, individuate ai sensi dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del codice civile, e quelle solo partecipate, ovvero quelle in cui la partecipazione pubblica non è idonea a determinare una situazione di controllo. Dal novero delle società controllate vanno tuttavia escluse quelle di cui al n. 3 del co. 1 dell'art. 2359 del codice civile, atteso che l'influenza dominante conseguita in virtù di vincoli contrattuali non appare sufficiente per assicurare all'amministrazione un adeguato potere di indirizzo.

La distinzione non ha carattere meramente formale bensì conforma, in modo differenziato, l'applicazione della normativa anticorruzione, in ragione del diverso grado di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni all'interno delle due diverse tipologie di società.

Infatti, occorre muovere dallo spirito del *corpus* normativo che è quello di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi nei settori dell'amministrazione più esposti ai rischi: poiché il controllo che l'amministrazione esercita sulle società in controllo pubblico è più penetrante di quello che deriva dalla mera partecipazione azionaria, ciò consente di assimilare le società controllate alle amministrazioni controllanti ed impone, quindi, che le predette società, a differenza di quelle meramente partecipate che hanno oneri ridotti, si dotino di tutti gli strumenti previsti per la prevenzione della corruzione. Tutte le società, controllate o partecipate, laddove non abbiano ancora provveduto in tal senso, dovranno in ogni caso adottare il modello di prevenzione dei rischi previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001.

Come sopra già osservato, il fenomeno delle società pubbliche è particolarmente complesso ed eterogeneo, specie a livello territoriale. Al fine di individuare concretamente le società tenute all'applicazione delle norme,

L'Autorità ritiene, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 22, co. 1, lettera c), del d.lgs. n. 33 del 2013, che siano le amministrazioni a dover pubblicare sul proprio sito istituzionale un elenco delle società a cui partecipano o che controllano. L'individuazione puntuale da parte delle amministrazioni delle società in questione, oltre che corrispondere ad un obbligo di legge, è necessaria affinché l'A.N.A.C. possa esercitare i propri poteri di vigilanza.

2.1. Le società in controllo pubblico

La legge n. 190 del 2012 menziona espressamente tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo di regioni, province autonome e enti locali (art. 1, co. 60). Analoga disposizione non si rinviene per le società controllate dallo Stato. Tuttavia, come visto sopra, numerose disposizioni normative della stessa legge n. 190 del 2012 e dei decreti delegati si riferiscono a questi soggetti. In considerazione di ciò e della espressa menzione dei soggetti di diritto privato in controllo delle autonomie territoriali, ad avviso dell'Autorità, secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, la norma non può che ricevere una interpretazione costituzionalmente orientata volta a ricomprendere nel novero dei destinatari anche gli enti di diritto privato controllati dalle amministrazioni centrali, atteso che gli stessi sono esposti ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione agli enti di diritto privato sottoposti al controllo da parte delle amministrazioni territoriali e alle amministrazioni pubbliche.

Questa interpretazione sembra peraltro coerente con quanto previsto in materia di incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi, dall'art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 sopra richiamato, da cui si evince che anche in ogni ente di diritto privato in controllo pubblico, nazionale o locale, debba essere nominato un responsabile del Piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico e adottato un Piano anticorruzione.

Come detto in precedenza, per individuare le società controllate tenute all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza occorre fare riferimento alla nozione di controllo prevista dall'art. 2359, in particolare dal co. 1 n. 1) e 2), del codice civile, ossia quando la pubblica amministrazione dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 1), ovvero di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 2)).

Poiché le società sono esposte ai medesimi rischi delle amministrazioni che le controllano, tali rischi sussistono anche in caso di partecipazioni frazionate tra più amministrazioni in grado di determinare una situazione in cui la società sia in mano pubblica. Pertanto, poiché si tratta di un controllo esercitato da amministrazioni pubbliche cui si applica direttamente la disciplina in materia di prevenzione della corruzione, a maggior ragione questa disciplina è applicabile ai soggetti sui quali le amministrazioni esercitano il controllo, seppure in forma congiunta.

2.1.1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Nella prospettiva sopra evidenziata, le misure introdotte dalla l. n. 190 del 2012 ai fini di prevenzione della corruzione si applicano alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni.

Questo vale anche qualora le società abbiano già adottato il modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001. Come è noto l'ambito di applicazione della legge n. 190 del 2012 e quello del d.lgs. n. 231 del 2001 non coincidono. Mentre le norme contenute nel d.lgs. n. 231 del 2001 sono finalizzate alla prevenzione di reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società, ai sensi della legge n. 190 del 2012 il concetto di

corruzione è molto più ampio e persegue anche la finalità di prevenire condotte volte a procurare vantaggi indebiti al privato corruttore in danno dell'ente, nel caso di specie, della società controllata. Va ribadito che il concetto di corruzione preso a riferimento dall'Autorità ha un'accezione in cui rilevano non solo le fattispecie penalistiche disciplinate dagli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale, ma anche l'intera gamma dei reati contro la p.a. disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale, nonché le situazioni di "cattiva amministrazione", nelle quali vanno compresi tutti i casi di deviazione significativa, dei comportamenti dei funzionari pubblici e delle decisioni delle pubbliche amministrazioni, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico, cioè le situazioni nelle quali interessi privati condizionino impropriamente l'azione dell'amministrazione, sia che tale condizionamento abbia avuto successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Ne consegue che le società in controllo pubblico che abbiano già approvato un modello di organizzazione e gestione della specie di quello disciplinato dal d.lgs. n. 231 del 2001 sono tenute ad integrarlo con l'adozione delle misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità all'interno delle società in coerenza con le finalità della legge n. 190 del 2012, come sopra indicate. Tali misure, che devono fare riferimento a tutte le attività svolte dalla società, costituiscono il «Piano di prevenzione della corruzione» della società.

Laddove il "modello 231" e il Piano di prevenzione della corruzione siano riuniti in un unico documento, è necessario che siano collocati in due sezioni distinte, al fine di identificare con chiarezza i relativi contenuti, poiché ad essi sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti.

In considerazione della base comune, il Piano è elaborato dal Responsabile della prevenzione della corruzione in stretto coordinamento con l'organismo di vigilanza, e adottato dall'organo di indirizzo della società, individuato nel Consiglio di amministrazione, quale organo di indirizzo, o in altro organo con funzioni equivalenti.

Così come previsto per legge, l'attività di elaborazione del Piano non può essere affidata a soggetti estranei alla società (art. 1, co. 8, legge n. 190 del 2012). Una volta adottato, al Piano viene data adeguata pubblicità sia all'interno della società, con modalità che ogni società definisce autonomamente, sia all'esterno, con la pubblicazione sul sito web della società. Qualora la società non disponga di un proprio sito sarà cura dell'amministrazione controllante rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui la società controllata possa pubblicare i propri dati, ivi incluso il Piano.

In caso di società indirettamente controllate, è la capogruppo ad assicurare che le stesse adottino il Piano in coerenza con quello della capogruppo. Solo nei casi di società di ridotte dimensioni in cui non sia individuabile un Responsabile della prevenzione della corruzione, il Responsabile della prevenzione della capogruppo può predisporre il Piano della società controllata e vigilare sulla sua attuazione.

Le società definiscono la struttura e i contenuti del Piano di prevenzione della corruzione tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà organizzative. Al fine di dare attuazione alle norme contenute nella l. n. 190/2012, si indicano i contenuti minimi del Piano.

- Individuazione e gestione dei rischi di corruzione

Il Piano deve contenere un'analisi del contesto e della realtà organizzativa per individuare in quali aree o settori di attività e secondo quali modalità si potrebbero astrattamente verificare reati di corruzione. Tra le attività esposte al rischio di corruzione vanno considerate in prima istanza quelle elencate dall'art. 1, co. 16, della legge n. 190 del 2012 (autorizzazioni e concessioni, appalti e contratti, sovvenzioni e finanziamenti, selezione e gestione del personale), cui si aggiungono ulteriori aree individuate da ciascun ente in base alla propria specificità. L'analisi, finalizzata a una corretta programmazione delle misure preventive, deve condurre a una rappresentazione, il più

possibile completa, di come le fattispecie di reato possono essere attuate rispetto al contesto operativo interno ed esterno in cui opera l'ente. Ne consegue che in ciascun Piano dovrà essere riportata una «mappa» delle aree a rischio e dei connessi reati di corruzione nonché l'individuazione delle misure di prevenzione. Nella individuazione delle aree a rischio è necessario che si tenga conto di quanto emerso in provvedimenti giurisdizionali, anche non definitivi, allorché dagli stessi risulti l'esposizione dell'area organizzativa o della sfera di attività a particolari rischi.

- *Sistema di controlli*

La definizione di un sistema di gestione del rischio si completa con una valutazione del sistema di controllo interno previsto dal modello di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231 del 2001 esistente e con il suo adeguamento quando ciò si riveli necessario, ovvero con l'introduzione di nuovi principi e strutture di controllo quando l'ente risulti sprovvisto di un sistema atto a prevenire i rischi di corruzione. In ogni caso, è quanto mai opportuno, anche in una logica di semplificazione, che sia assicurato il coordinamento tra i controlli per la prevenzione dei rischi di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 e quelli per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla l. n. 190 del 2012, nonché quello tra le funzioni del Responsabile del Piano di prevenzione della corruzione con quelle degli altri organismi di controllo, con particolare riguardo al flusso di informazioni a supporto delle attività svolte dal Responsabile.

- *Codice di comportamento*

Le società integrano il codice etico o di comportamento già esistente oppure adottano un codice di comportamento laddove ne risultassero sprovviste, avendo cura in ogni caso di attribuire particolare importanza ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione dei reati di corruzione. Il codice adottato ha rilevanza ai fini della responsabilità disciplinare, analogamente ai codici adottati nelle pubbliche amministrazioni. In caso di inosservanza delle disposizioni del codice possono essere adottate le conseguenti misure disciplinari, ferma restando la loro natura privatistica. Ciò implica anche la definizione di un sistema che consenta di dare concreta attuazione alle misure del codice almeno attraverso: a) l'individuazione di una funzione di consulenza in caso di incertezze interpretative; b) la previsione di un apparato sanzionatorio; c) l'indicazione dei meccanismi per azionare l'apparato sanzionatorio, tra cui, auspicabilmente, l'introduzione di un sistema per la raccolta di segnalazioni delle violazioni del codice.

- *Trasparenza*

Le società definiscono le misure e le iniziative volte all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente in una apposita sezione del Piano di prevenzione della corruzione definita "Programma per la trasparenza". In particolare, sono individuate le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare ai sensi della normativa vigente, prevedendo anche uno specifico sistema delle responsabilità.

- *Inconferibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali*

Le società verificano la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo agli amministratori, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), ai sensi degli articoli 3, co. 1, lett. d) e 7 del d.lgs. n. 39 del 2013. Ai dirigenti si applica, invece, la disposizione prevista dall'art. 3, co. 1, lett. c) del medesimo decreto.

Le società adottano le misure organizzative necessarie ad assicurare che: a) negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento dell'incarico ; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico; c) sia effettuata dal Responsabile della prevenzione un'attività di vigilanza d'ufficio, condotta sulla

base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche; d) sia svolta una attività di vigilanza su segnalazione di soggetti interni ed esterni, soprattutto al fine di verificare l'esistenza di situazioni di inconferibilità.

- *Incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali*

Le società verificano la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari degli incarichi degli amministratori, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), ai sensi degli articoli 9, co. 2, 11, co. 3, lett.c), 12, 13 e 14, co. 1 e 2, lettere a) e c), del d.lgs. n. 39/2013. Per gli incarichi dirigenziali si applica l'art. 12 dello stesso decreto.

A tal fine, le società adottano le misure organizzative necessarie ad assicurare che: a) siano inserite espressamente le cause di incompatibilità negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli per l'attribuzione degli stessi; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto; c) sia effettuata dal Responsabile della prevenzione un'attività di vigilanza d'ufficio, condotta sulla base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche; d) sia svolta una attività di vigilanza su segnalazione di soggetti interni ed esterni, soprattutto al fine di verificare l'insorgere di situazioni di incompatibilità.

- *Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici*

Ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, le società adottano le misure organizzative necessarie a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti delle società stesse. Le società adottano le misure organizzative necessarie ad assicurare che: a) negli interpelli o comunque nelle varie forme di selezione del personale sia inserita espressamente la condizione ostativa menzionata sopra; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza della suddetta causa ostativa; c) sia effettuata dal Responsabile della prevenzione un'attività di vigilanza d'ufficio condotta sulla base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche; d) sia svolta una attività di vigilanza su segnalazione di soggetti interni ed esterni, soprattutto al fine di verificare l'esistenza di cause ostative.

- *Formazione*

Le società definiscono i contenuti, i destinatari e le modalità di erogazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione, da integrare con eventuali preesistenti attività di formazione dedicate al «modello 231». A questo fine le società si potranno avvalere delle iniziative formative che A.N.AC. e MEF si impegnano a mettere a disposizione dei soggetti interessati.

- *Tutela del dipendente che segnala illeciti*

In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti nelle società, le amministrazioni controllanti promuovono l'adozione da parte delle società di misure idonee ad incoraggiare il dipendente a denunciare gli illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, avendo cura di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione. A questo fine è utile assicurare la trasparenza del procedimento di segnalazione, definendo e rendendo noto l'*iter*, con l'indicazione di termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria e con l'individuazione dei soggetti che gestiscono le segnalazioni.

- *Rotazione o misure alternative*

Uno dei principali fattori di rischio di corruzione è costituito dalla circostanza che uno stesso soggetto possa sfruttare un potere o una conoscenza nella gestione di processi caratterizzati da discrezionalità e da relazioni intrattenute con gli utenti per ottenere vantaggi illeciti. Al fine di ridurre tale rischio e avendo come riferimento la l. n. 190 del 2012 che attribuisce particolare efficacia preventiva alla rotazione, quest'ultima misura potrebbe essere attuata anche dalle società. Essa implica una più elevata frequenza del *turnover* di quelle figure preposte alla gestione di processi più esposti al rischio di corruzione. La rotazione non deve comunque tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico. Altra misura efficace, in combinazione o alternativa alla rotazione, potrebbe essere quella della distinzione delle competenze, che attribuisce a soggetti diversi i compiti di: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare le decisioni prese, d) effettuare verifiche.

- *Monitoraggio*

Le società individuano le modalità, le tecniche e la frequenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, avendo cura di specificare i ruoli e le responsabilità dei soggetti chiamati a svolgere tale attività, tra i quali rientra il Responsabile della prevenzione. Quest'ultimo, entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica nel sito web della società una relazione recante i risultati dell'attività di prevenzione svolta sulla base di uno schema che A.N.AC. si riserva di definire.

2.1.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Le società controllate dalle pubbliche amministrazioni sono tenute a nominare un Responsabile per la prevenzione della corruzione, analogamente a quanto previsto dall'art. 1, co. 7, della legge n. 190 del 2012 per le pubbliche amministrazioni. Al fine di renderne obbligatoria la nomina, le società introducono le opportune modifiche statutarie.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è colui a cui spetta predisporre il Piano di prevenzione della corruzione della società, ai fini della successiva adozione da parte del Consiglio di amministrazione, quale organo di indirizzo, o di altro organo con funzioni equivalenti. Al Responsabile devono essere riconosciuti poteri di vigilanza sull'attuazione effettiva delle misure nonché di proposta delle integrazioni e delle modifiche del Piano ritenute più opportune.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è nominato dall'organo di indirizzo della società.

Gli atti di revoca dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione sono motivati e comunicati all'A.N.AC. che, entro 30 giorni può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013.

Considerata l'esigenza di garantire che il sistema di prevenzione non si traduca in un mero adempimento formale e che sia, invece, calibrato, dettagliato come un modello organizzativo vero e proprio ed in grado di rispecchiare le specificità dell'ente di riferimento, l'Autorità ritiene che le funzioni di Responsabile debbano essere affidate ad uno dei dirigenti della società. Questa opzione interpretativa si evince anche da quanto previsto nell'art. 1, co. 8, della legge n. 190 del 2012, che vieta che la principale tra le attività del Responsabile della prevenzione della

corruzione, ossia l'elaborazione del Piano, possa essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Per tali motivi, il Responsabile della prevenzione della corruzione non può essere individuato in un soggetto esterno come l'organismo di vigilanza o altro organo di controllo a ciò esclusivamente deputato.

Gli organi di indirizzo della società nominano quindi come Responsabile della prevenzione della corruzione un dirigente in servizio presso la società, attribuendogli, con lo stesso atto di conferimento dell'incarico, anche eventualmente con le necessarie modifiche statutarie e regolamentari, funzioni e poteri idonei e congrui per lo svolgimento del ruolo, quale previsto dalla legge n. 190 del 2012, con piena autonomia ed effettività. Nell'effettuare la scelta, la società dovrà vagliare l'eventuale esistenza di situazioni di conflitto di interesse ed evitare, per quanto possibile, la designazione di dirigenti incaricati in quei settori individuati all'interno della società come aree a maggior rischio corruttivo. La scelta dovrà ricadere su un dirigente che abbia dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da poter svolgere esclusivamente compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il Responsabile della prevenzione della corruzione potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. In questo caso, il Consiglio di amministrazione o, in sua mancanza, l'amministratore sono tenuti ad esercitare una funzione di vigilanza stringente e periodica sulle attività del funzionario. In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il Responsabile della prevenzione della corruzione potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

In ogni caso, considerata la stretta connessione tra le misure adottate ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 e il «Piano di prevenzione della corruzione», le funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione dovranno essere svolte in costante coordinamento con quelle dell'organismo di vigilanza nominato ai sensi del citato decreto legislativo. Ad esempio, nelle società in cui l'organismo di vigilanza sia collegiale e si preveda la presenza di un componente interno, è auspicabile che tale componente svolga anche le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione. Questa soluzione, rimessa all'autonomia organizzativa delle società, consentirebbe il collegamento funzionale tra il Responsabile della prevenzione della corruzione e l'organismo di vigilanza. Solo nei casi di società di piccole dimensioni, nell'ipotesi in cui questa si doti di un organismo di vigilanza monocratico composto da un dipendente, la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione può coincidere con quella dell'organismo di vigilanza.

Dall'espletamento dell'incarico non può derivare l'attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il solo riconoscimento, laddove sia configurabile, di eventuali retribuzioni di risultato legate all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi predeterminati in sede di previsioni del Piano di prevenzione della corruzione, in coerenza con i suoi contenuti, e fermi restando i vincoli che derivano dai tetti retributivi normativamente previsti e dai limiti complessivi alla spesa per il personale.

Fermo restando il regime di responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti valido per ciascuna tipologia di società, il provvedimento di conferimento dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione individua le conseguenze derivanti dall'inadempimento agli obblighi che ne conseguono, declinandone gli eventuali profili di responsabilità disciplinare e dirigenziale. In particolare, occorre che siano specificate le conseguenze derivanti dall'omessa vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, nonché dall'omesso controllo in caso di ripetute violazioni del Piano, in analogia a quanto previsto dall'art. 1, commi 12 e 14, della legge n. 190 del 2012.

In relazione agli organi di amministrazione, fatte salve le responsabilità previste dal d.lgs. n. 231 del 2001, nonché l'eventuale azione *ex art.* 2392 del codice civile per gli eventuali danni cagionati alla società, le amministrazioni controllanti dovranno promuovere l'inserimento, anche negli statuti societari, di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato il Piano di prevenzione della corruzione o il Programma della trasparenza.

Le amministrazioni controllanti, infine, dovranno adottare nei propri piani di prevenzione della corruzione tutte le misure, anche organizzative, utili alla vigilanza sull'effettiva adozione del Piano e sulla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione da parte delle società controllate.

2.1.3. La trasparenza

Alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni si applica la normativa sulla trasparenza contenuta nel d.lgs. n. 33/2013 (art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013), oltre a quanto già previsto dall'art. 1, co. 34, della legge n. 190 del 2012 per tutte le società a partecipazione pubblica anche non controllate.

L'art. 11, co. 2, lettera b), come novellato dall'art. 24 bis del d.l. n. 90 del 2013, dispone, infatti, che la disciplina del d.lgs. n. 33 del 2013 prevista per le pubbliche amministrazioni sia applicata «limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea» anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico, incluse le società in controllo pubblico che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

La nuova disposizione introduce una netta distinzione tra le società controllate e le società solo partecipate. L'elemento distintivo tra le due categorie di società appare, pertanto, quello relativo all'organizzazione delle società controllate, cui deve essere assicurato il regime di trasparenza del d.lgs. n. 33 del 2013. Per le società in controllo pubblico, cioè, la trasparenza deve essere garantita sia relativamente alle attività di pubblico interesse che all'organizzazione. Per le società solo partecipate, invece, gli obblighi di trasparenza sono quelli di cui ai commi da 15 a 33 della legge n. 190 del 2012 con riferimento alle attività di pubblico interesse.

Ai fini dell'applicazione della disciplina sulla trasparenza assume centralità la nozione delle «attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea» svolte dagli enti in questione.

Sono certamente da considerarsi attività di pubblico interesse quelle qualificate come tali da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società e quelle previste dall'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, ovvero le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici.

Come orientamento di carattere generale, è onere dei singoli enti o società indicare, all'interno del Programma per la trasparenza, quali attività non sono di "pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea". Data la natura di alcune attività espressione di funzioni strumentali, ad esempio di acquisto di beni e servizi ovvero di svolgimento di lavori e di gestione di risorse umane e finanziarie, si presume che le stesse siano volte a soddisfare anche esigenze connesse allo svolgimento di attività di pubblico interesse. Dette attività, pertanto, sono sottoposte alla normativa sulla trasparenza, salvo specifiche, motivate, indicazioni contrarie da parte dell'ente o società interessata. In prospettiva sarebbe di sicura utilità che gli enti e le società potessero distinguere più chiaramente le due tipologie di attività (di pubblico interesse e commerciali), ad esempio sotto i profili dell'organizzazione (individuando ad esempio distinti uffici), delle modalità di gestione (individuando

distinte regole applicate nello svolgimento delle attività), della gestione contabile (dando distinta rilevanza nei bilanci alle risorse impiegate, ai costi e ai risultati).

Naturalmente, considerate le peculiarità organizzative, il tipo di attività e il regime privatistico, la disciplina della trasparenza è applicabile con i necessari adattamenti, anche per contemperare l'obiettivo della più ampia pubblicazione dei dati con le eventuali esigenze relative alla natura privatistica e alle attività svolte in regime concorrenziale. L'allegato 1 alla presente delibera indica i principali adattamenti relativi agli obblighi di trasparenza che le società controllate dalle pubbliche amministrazioni sono tenute ad osservare.

Le società controllate adottano un "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" - che costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione- in cui viene definito il modello organizzativo che esse intendono adottare per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di trasparenza. Nel Programma, pertanto, sono specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative e degli obblighi in materia di trasparenza. Nello stesso Programma le società indicano, esplicitandone la motivazione, quali sono le attività non qualificabili di pubblico interesse che, come tali, non sono sottoposte alle misure di trasparenza previste dal d.lgs. n. 33 del 2013. Per gli altri contenuti del Programma e per le indicazioni relative alla qualità dei dati da pubblicare, si rinvia alla delibera A.N.AC. n. 50/2013.

Le società sono tenute anche a costituire sul proprio sito web una apposita Sezione denominata "Società trasparente" in cui pubblicare i dati ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013. Per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, qualora le società controllate non dispongano di un sito web, sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui le società controllate possano pubblicare i dati.

Si ricorda che, in ogni caso, le società sono tenute a comunicare le informazioni di cui all'art. 22, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 ai soci pubblici, così come gli amministratori societari comunicano i dati concernenti il proprio incarico, pena la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 47 del medesimo decreto.

Ciascuna società individua, all'interno dei propri sistemi di controllo, un soggetto che attesti l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione analogamente a quanto fanno gli Organismi indipendenti di valutazione per le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009. I riferimenti del soggetto individuato sono indicati chiaramente nella sezione del sito web "Società Trasparente" e nel Programma per la trasparenza e l'integrità.

L'organo di indirizzo della società controllata provvede, inoltre, alla nomina del Responsabile della trasparenza le cui funzioni, secondo quanto previsto dall'art. 43, co. 1, del d.lgs. n. 33 del 2013 sono svolte, «di norma», dal Responsabile per la prevenzione della corruzione. E' opportuno precisare che, laddove la società abbia nominato due soggetti distinti per le funzioni in materia di trasparenza e per quelle di prevenzione della corruzione, è necessario garantire un coordinamento tra i due soggetti.

Le società controllate sono tenute anche ad adottare autonomamente le misure organizzative necessarie al fine di assicurare l'accesso civico (art. 5, d.lgs. n. 33 del 2013) e a pubblicare, nella sezione «Società trasparente», le informazioni relative alle modalità di esercizio di tale diritto e gli indirizzi di posta elettronica cui gli interessati possano inoltrare le relative richieste.

2.2. Le società a partecipazione pubblica

Ai fini delle presenti Linee guida, si considerano società a partecipazione pubblica quelle in cui le amministrazioni detengono una partecipazione non idonea a determinare una situazione di controllo ai sensi dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del codice civile.

In considerazione del minor grado di controllo che l'amministrazione esercita sulle società partecipate, trattandosi di mera partecipazione azionaria, ad avviso dell'Autorità, l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione comporta oneri minori rispetto a quelli imposti alle società in controllo pubblico. Per la trasparenza, la stessa legge n. 190 del 2012 e il d.lgs. n. 33 del 2013 prevedono obblighi di pubblicazione ridotti. Dette società sono sottoposte alla disciplina in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per quel che riguarda l'attività di pubblico interesse eventualmente svolta.

2.2.1. Le misure di prevenzione della corruzione

Le società a partecipazione pubblica, anche laddove non abbiano provveduto, sono comunque tenute ad adottare un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001. Depone in tal senso il tenore letterale dell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001 che dispone espressamente che le sue disposizioni non si applicano solo «allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale».

È poi opportuno che il predetto modello di organizzazione e gestione sia integrato, preferibilmente in una sezione apposita, con l'adozione di misure idonee a prevenire ulteriori fatti corruttivi come sopra definiti (par. 2.1.1.) in danno alla società e alla pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi contemplati dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione. Le società a partecipazione pubblica minoritaria, in quanto rientranti fra gli enti regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d), numero 2), del d.lgs. n. 39/2013, sono tenute a rispettare le norme sulla incompatibilità previste nel medesimo decreto ed, in particolare, dagli articoli 9 e 10.

Le società a partecipazione pubblica restano quindi soggette al regime di responsabilità previsto dal d.lgs. n. 231/2001 e non sono tenute ad elaborare un «Piano di prevenzione della corruzione» né a nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione.

2.2.2. La trasparenza

In virtù dell'art. 1, co.34, della legge 190/2012 e dell'art.11, co. 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 alle società partecipate si applicano le sole regole in tema di trasparenza contenute nell'art. 1, commi da 15 a 33, della legge n. 190 del 2012, limitatamente «all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea».

Ne consegue che, limitatamente alle attività di pubblico interesse eventualmente svolte, le società partecipate assicurano la pubblicazione nei propri siti web delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi (art. 1, co. 15, l. n. 190/2012), ivi inclusi quelli posti in essere in deroga alle procedure ordinarie (art. 1, co. 26); al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali (art. 1, co. 28); ai bilanci e conti consuntivi (art. 1, co. 15); ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini (art. 1, co. 15); alle autorizzazioni o concessioni (art. 1, co. 16); alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori,

forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163/2006 (art. 1, co. 16); alle concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché all'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (art. 1, co. 16); ai concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale (art. 1, co. 16). I dati sono pubblicati in una apposita sezione del sito denominata "Società trasparente".

Le società partecipate non sono quindi sottoposte, diversamente dalle società controllate, agli obblighi di pubblicità concernenti la propria organizzazione, né sono tenute a nominare il Responsabile della trasparenza e ad adottare il Programma per la trasparenza. E' auspicabile, tuttavia, che le società rendano noto, ai fini dell'*accountability*, come intendono realizzare la pubblicazione dei dati e i soggetti coinvolti.

Poiché le società devono pubblicare i dati e le informazioni sopra elencati, l'Autorità ritiene che per questi dati e informazioni sia applicabile la normativa sull'accesso civico (art. 5, d.lgs. n. 33 del 2013). Al fine di assicurare detto accesso, le società partecipate adottano autonomamente le misure organizzative necessarie e pubblicano, nella sezione "Società trasparente", le informazioni relative alle modalità di esercizio di tale diritto e gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le relative richieste.

È opportuno, inoltre, che esse prevedano, al proprio interno, una funzione di controllo e di monitoraggio degli obblighi di pubblicazione, anche al fine di attestare l'assolvimento degli stessi. Questa funzione è affidata preferibilmente all'Organismo di vigilanza, ferme restando le scelte organizzative interne ritenute più idonee.

Analogamente a quanto indicato per le società controllate, qualora le società partecipate non dispongano di un sito internet in cui costituire la sezione "Società trasparente", sarà cura delle amministrazioni partecipanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui le società partecipate possano pubblicare i dati.

3. Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato partecipati

Per delimitare l'ambito di applicazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione agli enti di diritto privato diversi dalle società è possibile adottare un criterio analogo a quello individuato per l'applicazione della medesima disciplina alle società pubbliche, identificando quelli che possono ritenersi sottoposti al controllo delle pubbliche amministrazioni da quelli meramente partecipati.

La distinzione ha effetti sull'applicazione differenziata della normativa anticorruzione in ragione del diverso grado di coinvolgimento delle amministrazioni negli assetti degli enti come di seguito approfondito.

3.1 Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico

Ai sensi dell'art. 1, co. 60, della legge 190 del 2012, dell'art. 11, del d.lgs. n. 33 del 2013 e dell'art. 1, co. 2, lettera c), del d.lgs. n. 39 del 2013, sono tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione anche gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico diversi dalle società, con particolare riguardo agli enti costituiti in forma di "fondazione" o di "associazione" ai sensi del Libro I, Titolo II, capo II, del codice

civile. Anche per tali enti si pone, analogamente a quanto avviene per le società controllate, il problema dell'esposizione al rischio di corruzione che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne l'individuazione degli enti in parola, l'art. 1, co. 2, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013 prevede che per «enti di diritto privato in controllo pubblico» si intendono «le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi». Il medesimo testo è riproposto nell'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 24-bis, co. 1, del d.l. n. 90 del 2014, in cui si precisa, tuttavia, che l'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza deve avvenire da parte di questi enti solo limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

Dalla disciplina positiva e dall'analisi giurisprudenziale emerge che il fenomeno degli enti di diritto privato in controllo pubblico è particolarmente complesso. Gli enti in questione hanno caratteristiche e struttura eterogenee, non sono riconducibili ad una categoria unitaria e non sussiste, per la loro individuazione, una nozione di controllo analoga a quella dettata dall'art. 2359 del codice civile per le società.

Si deve trattare di enti, in particolare associazioni e fondazioni, che hanno natura privatistica, non necessariamente con personalità giuridica, rispetto ai quali sono riconosciuti in capo alle amministrazioni pubbliche poteri di controllo che complessivamente consentono di esercitare un potere di ingerenza sull'attività con carattere di continuità ovvero un'influenza dominante sulle decisioni dell'ente.

Fermo restando il potere di ingerenza, al fine di identificare tali enti, si può ricorrere al metodo della individuazione di alcuni indici la cui ricorrenza nel caso concreto può considerarsi sintomatica della sussistenza di un controllo pubblico. Di seguito se ne elencano alcuni in via esemplificativa:

1. L'istituzione dell'ente in base alla legge o atto dell'amministrazione interessata oppure la predeterminazione, ad opera della legge, delle finalità istituzionali o di una disciplina speciale.
2. La nomina dei componenti degli organi di indirizzo e/o direttivi e/o di controllo da parte dell'amministrazione.
3. Il prevalente o parziale finanziamento dell'attività istituzionale con fondi pubblici o il riconoscimento agli enti del diritto di percepire contributi pubblici. Ciò comporta che la gestione finanziaria degli stessi sia soggetta al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'art. 2 della l. n. 259 del 1958 per la gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.
4. Il riconoscimento in capo all'amministrazione di poteri di vigilanza, tra i quali, ad esempio:
 - l'approvazione, da parte dell'amministrazione, dello statuto, delle eventuali delibere di trasformazione e di scioglimento;
 - l'approvazione, da parte dell'amministrazione, delle altre delibere più significative, come quelle di programmazione e rendicontazione economico – finanziaria;

- l'attribuzione all'amministrazione di poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento e/o estinzione in caso di impossibilità al raggiungimento dei fini statutari o in caso di irregolarità o gravi violazioni di disposizioni legislative nonché in altri casi stabiliti dallo statuto.

5. La limitazione, da parte della legge, dell'apporto di capitale privato o della partecipazione dei privati.

6. Per le associazioni, la titolarità pubblica della maggioranza delle quote.

Perché si verifichi l'esistenza di un controllo dell'amministrazione occorre, anche in presenza dei suddetti indici, procedere ad un'analisi in concreto del rapporto tra amministrazione ed ente. In alcuni casi è possibile che la presenza anche di uno solo dei suddetti indici sia già idonea a determinare un controllo vero e proprio, come avviene, ad esempio, nel caso in cui all'amministrazione competa la nomina della maggioranza dei componenti degli organi direttivi e/o di indirizzo. Questo criterio, anche isolatamente considerato, consente di individuare una posizione di controllo pubblico, sempre che a tali organi siano demandate le principali scelte programmatiche. Nella maggioranza dei casi, invece, verificata la presenza dei predetti indici, occorre procedere ad un'analisi in concreto del rapporto tra amministrazione ed ente.

Sempre in via generale, può avere rilievo, ai fini della individuazione della categoria, il carattere delle attività svolte, quali, come si è visto, la finalizzazione delle attività alla realizzazione di un interesse pubblico: gli enti in questione, pur avendo natura privatistica, svolgono funzioni che rientrano nell'ambito dei compiti tipicamente appartenenti ai pubblici poteri, ossia funzioni cui le pubbliche amministrazioni, in loro mancanza, dovrebbero sopperire. L'assimilazione alle amministrazioni pubbliche si deve alla pubblicità delle attività svolte dai suddetti enti, alla strumentalità degli stessi rispetto al conseguimento di finalità di chiara impronta pubblicistica. In particolare, secondo il tenore letterale del d.lgs. n. 33 del 2013 e del d.lgs. n. 39 del 2013, occorre ricondurre alla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico quelli che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, gestiscono servizi pubblici, ossia servizi qualificati tali perché l'attività in cui consistono si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'amministrazione pubblica.

Ai fini dell'identificazione degli enti in questione, spetta, innanzitutto, alle amministrazioni specificare, anche sulla base delle indicazioni sopra fornite, quali siano gli enti di diritto privato in loro controllo. Detta ricognizione è resa necessaria dall'art. 22, co. 1 lett. c) del d.lgs. n. 33 del 2013, secondo cui ciascuna amministrazione è tenuta a pubblicare l'elenco degli enti di diritto privato controllati.

3.1.1. Il Piano di prevenzione della corruzione

Gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad applicare la normativa sulla prevenzione della corruzione. Per quanto attiene alle iniziative da porre in essere valgono le indicazioni formulate in relazione alle società controllate (v. par. 2.1.1.).

Detti enti sono quindi tenuti ad adottare un autonomo «Piano di prevenzione della corruzione», anche qualora abbiano già adottato il modello previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001 e a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione nell'ambito del personale in servizio. Come visto sopra, il Piano di prevenzione della corruzione è strettamente correlato al modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001, anche se è opportuno che i contenuti dei due strumenti siano chiaramente distinti.

L'elaborazione del Piano di prevenzione della corruzione nonché le proposte di modifica e di aggiornamento spettano al Responsabile della prevenzione della corruzione. Il Piano è adottato dall'organo di indirizzo dell'ente. Per quanto riguarda i contenuti minimi del Piano, si rinvia a quanto precisato nel paragrafo 2.1.1. con riferimento alle società in controllo pubblico.

3.1.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Per quanto concerne il Responsabile della prevenzione della corruzione, valgono le stesse indicazioni fornite con riguardo alle società controllate nel paragrafo 2.1.2. al quale dunque si rinvia.

Anche per questi enti, le amministrazioni controllanti sono tenute ad adottare nei propri Piani di prevenzione della corruzione tutte le misure, anche organizzative, utili ai fini della vigilanza sull'effettiva adozione del Piano e sulla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

3.1.3. La trasparenza

L'art. 11, co. 2, lettera b), del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede che sono soggetti a tutti gli obblighi di trasparenza previsti dal medesimo decreto tutti gli enti di diritto privato in controllo pubblico che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici o i cui vertici o componenti degli organi siano nominati dalle amministrazioni.

Anche per questi enti, così come per le società in controllo pubblico, la trasparenza deve essere assicurata sia sull'attività, limitatamente a quella di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale e dell'Unione europea, sia sull'organizzazione.

Ai fini dell'attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, gli enti di diritto privato in controllo pubblico adottano il Programma per la trasparenza, nominano il Responsabile della trasparenza, di norma coincidente con il Responsabile della prevenzione della corruzione, assicurano l'esercizio dell'accesso civico e istituiscono una sezione denominata "Amministrazione trasparente".

Poiché la disciplina è la stessa applicabile alle società in controllo pubblico, si rinvia complessivamente a quanto precisato nel par. 2.1.3. per dette società.

Per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, qualora gli enti di diritto privato in controllo pubblico non dispongano di un sito web in cui inserire la sezione «Amministrazione trasparente», sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui gli enti possano pubblicare i dati.

3.2. Altri enti di diritto privato partecipati

Sono da ricomprendere tra gli "altri enti di diritto privato partecipati" quegli enti di natura privatistica, diversi dalle società, non sottoposti a controllo pubblico, e cioè quelli le cui decisioni e la cui attività non risultano

soggette al controllo dell'amministrazione nelle forme e nei modi illustrati nel paragrafo 3.1.. Questi enti sono rilevanti ai fini della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza in quanto comunque partecipati dalle amministrazioni.

Infatti, detti enti, pur avendo natura di diritto privato, si possono configurare quali strutture organizzative che hanno un rilievo pubblico in quanto deputate a svolgere attività amministrative ovvero attività di interesse generale. Nonostante l'autonomia statutaria e gestionale loro riconosciuta, all'amministrazione sono attribuiti poteri di vigilanza in ragione della natura pubblica dell'attività svolta. Detti poteri possono sostanziarsi, ad esempio, nell'approvazione da parte dell'amministrazione degli atti fondamentali, nella formulazione di rilievi sui bilanci, nei compiti di verifica dell'effettiva tutela dei beneficiari secondo le forme individuate negli statuti.

Nella categoria degli enti di diritto privato solo partecipati da pubbliche amministrazioni rientrano, anche sulla base della giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, le fondazioni bancarie, le casse di previdenza dei liberi professionisti, le associazioni e le fondazioni derivanti dalla trasformazione per legge di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonostante l'indubbio rilievo di interesse generale delle funzioni ad esse attribuite.

3.2.1. Misure di prevenzione della corruzione

In considerazione delle finalità istituzionali perseguite da questi enti non viene meno l'interesse generale alla prevenzione della corruzione. Poiché, però, tali enti non sono considerati in controllo pubblico essi non sono tenuti ad adottare un Piano di prevenzione della corruzione né a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione.

E' compito delle pubbliche amministrazioni partecipanti promuovere, in special modo nel caso in cui esse corrispondano all'ente forme di finanziamento a vario titolo riconosciute, l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza, diversamente calibrati e specificati in base alla tipologia di poteri, di vigilanza, di finanziamento o di nomina, che l'amministrazione esercita. In questi casi i protocolli di legalità devono disciplinare, ad esempio, gli obblighi di trasparenza e di informazione sull'uso delle risorse pubbliche da parte dei beneficiari. Nel caso di esercizio di soli poteri di vigilanza, occorre che nei protocolli siano indicate le modalità per rendere tale attività efficace e trasparente, assicurandone la conoscibilità degli esiti.

E' anche compito delle amministrazioni che a vario titolo vi partecipano, promuovere, da parte di questi soggetti, l'adozione di modelli come quello previsto nel d.lgs. n. 231 del 2001, laddove ciò sia compatibile con la dimensione organizzativa degli stessi.

3.2.2. La trasparenza

Per ragioni di coerenza complessiva nell'interpretazione sistematica delle norme, non essendo tali enti destinatari diretti delle disposizioni contenute nell'art. 11, co. 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni partecipanti, sono tenute a promuovere, all'interno dei protocolli di legalità di cui al precedente paragrafo, l'applicazione anche da parte di tali enti degli obblighi di trasparenza individuati per le società a partecipazione minoritaria.

4. Enti pubblici economici

Gli enti pubblici economici, ancorché svolgono attività di impresa, sono da ritenersi, tra i soggetti destinatari della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza in quanto enti che perseguono finalità pubbliche. L'art. 1, commi 59 e 60, della legge n. 190 del 2012, non può che ricevere una interpretazione costituzionalmente orientata volta a ricomprendere nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione anche gli enti pubblici economici atteso che, anche per la natura delle funzioni svolte, essi sono esposti ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire per le pubbliche amministrazioni, per le società, e gli altri enti di diritto privato controllati o partecipati. Diversamente, la normativa genererebbe un'evidente asimmetria applicandosi a soggetti privati, quali le società, che esercitano attività d'impresa, ma non ad enti pubblici che pure svolgono il medesimo tipo di attività.

Gli enti pubblici economici, d'altra parte, sono da subito stati inclusi dal PNA tra i soggetti cui applicare le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza della legge n. 190 del 2012. La delibera dell'Autorità n. 50 del 2013 aveva chiarito l'applicabilità ad essi delle misure di trasparenza, anche se, allora, limitatamente, alle previsioni dei commi da 15 a 33 dell'art. 1 della legge n.190. Da ultimo, a ulteriore conferma, è intervenuta la modifica dell'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013. L'art. 1, co. 2, lett. a) si riferisce agli "enti di diritto pubblico non territoriali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati", tra cui rientrano gli enti pubblici economici come ha precisato l'Autorità con la delibera n. 144 del 2014.

4.1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Responsabile della prevenzione della corruzione

Nella prospettiva indicata, le misure introdotte dalla legge n. 190 del 2012 ai fini di prevenzione della corruzione si applicano agli enti pubblici economici.

A tali enti, data la natura prevalentemente pubblicistica dell'organizzazione, dovrebbero applicarsi tutte le misure di prevenzione della corruzione previste per le pubbliche amministrazioni. Considerate, però, le attività svolte in regime di diritto privato appare coerente un'interpretazione delle norme che prevede l'applicazione delle misure previste per le società in controllo pubblico e indicate nei paragrafi 2.1.1. e 2.1.2. ai quali, dunque, si rinvia.

4.2. La trasparenza

A seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 90 del 2014 all'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013 gli enti pubblici economici sono tenuti ad osservare la medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni, pur con i necessari adattamenti dovuti alle specificità organizzative previste dalla normativa di riferimento, analogamente alle società in controllo pubblico.

Sulla base del nuovo quadro normativo, sono pertanto da ritenersi superate le indicazioni in materia di trasparenza rivolte agli enti pubblici economici contenute nella delibera A.N.AC. n. 50 del 2013 e nel PNA.

Per l'attuazione degli obblighi di trasparenza del d.lgs. n. 33 del 2013 gli enti pubblici economici adottano il Programma della trasparenza, nominano il Responsabile della trasparenza, di norma coincidente con il Responsabile della prevenzione della corruzione, assicurano l'esercizio dell'accesso civico secondo quanto già

indicato per le società controllate nel paragrafo 2.1.3. e istituiscono una sezione denominata “Amministrazione trasparente”.

5. Attività di vigilanza dell'A.N.AC.

Come sopra ricordato le pubbliche amministrazioni redigono e pubblicano sul proprio sito istituzionale, ai sensi dell'art. 22, co. 1, lettera c), del d.lgs. n. 33 del 2013, un elenco degli enti e delle società da esse partecipate o controllate. L'attività di vigilanza e controllo dell'A.N.AC., che può comportare anche l'adozione di sanzioni, sarà svolta sia tenuto conto di tali elenchi, sia dei dati sulle società partecipate comunicati dalle pubbliche amministrazioni al Dipartimento del Tesoro del MEF, in attuazione del decreto del Ministero dell'Economia del 30 luglio 2010, adottato ai sensi dell'art. 2, co. 222, della l. n. 191/2009.

6. Disciplina transitoria

Considerata la rilevante modifica apportata dalla disciplina delle presenti Linee guida rispetto ai contenuti del PNA, le società e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché gli enti pubblici economici, procedono ad adottare tempestivamente, e comunque non oltre il 31 gennaio 2016, il Piano di prevenzione della corruzione e a nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione e/o della trasparenza, secondo le indicazioni contenute nelle presenti Linee guida.

Per quanto attiene alla trasparenza, tenuto conto dell'immediata precettività degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013 e altresì dell'esigenza delle società e degli enti di regolare i flussi informativi interni, questi adeguano i propri siti web con i documenti, i dati e le informazioni da pubblicare tempestivamente e comunque non oltre il 31 dicembre 2015.

Per le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza da introdurre nelle società e negli altri enti di diritto privato partecipati, i protocolli di legalità, che provvedono ad indicare la cadenza temporale delle misure da adottare negli enti, sono stipulati tempestivamente e comunque non oltre il 31 dicembre 2015.

* * *

Allegato 1)

Principali adattamenti degli obblighi di trasparenza contenuti nel d.lgs. 33/2013 per le società e gli enti di diritto privato controllati o partecipati da pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici

1) Pubblicità dei compensi sugli incarichi dirigenziali (art. 15, co. 1, lett. d), d.lgs. 33/2013)

Fermi restando tutti gli altri obblighi di pubblicazione previsti dal co. 1 dell'art. 15, per gli incarichi dirigenziali le società e gli enti pubblicano i compensi, comunque denominati, in forma aggregata dando conto della spesa complessiva sostenuta ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti.

2) Pubblicità dei compensi sugli incarichi di collaborazione e consulenza (art. 15, co. 1, lett. d), d.lgs. 33/2013)

Fermi restando tutti gli altri obblighi di pubblicazione previsti dal co. 1 dell'art. 15, per gli incarichi di collaborazione e consulenza relativi ad attività non di pubblico interesse le società e gli enti pubblicano la spesa complessiva sostenuta ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti. La modalità di pubblicazione dei compensi in forma aggregata è prevista quindi solo nei casi in cui le consulenze o le collaborazioni siano connesse ad attività di natura strettamente privatistica di tipo commerciale e svolta in regime concorrenziale.

Diversamente, per gli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti per attività di pubblico interesse le società e gli enti pubblicano il compenso, comunque denominato, relativo ad ogni singolo incarico di collaborazione e consulenza conferito.

3) Personale (artt. 16 e 17, d.lgs. n. 33/2013)

Con riguardo al personale effettivamente e sostanzialmente in regime privatistico, le società e gli enti pubblicano, su base annuale, il numero e il costo del personale a tempo indeterminato e determinato in servizio e i dati sui tassi di assenza. Essi rendono inoltre disponibile sul sito il contratto nazionale di categoria di riferimento del personale della società o dell'ente (art. 21).

4) Selezione del personale (art. 19, d.lgs. 33/2013)

Le società e gli enti pubblicano i regolamenti e gli atti generali che disciplinano la selezione del personale e i documenti relativi all'avvio di ogni singola procedura selettiva – avviso, criteri di selezione esito della stessa.

Tali modalità di pubblicazione tengono conto che in alcune società pubbliche, pur non essendo applicabili le norme che regolano i concorsi pubblici, vi è comunque l'obbligo, nel reclutare il personale, del rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità (art. 18, co. 2, d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133). Restano fermi gli obblighi di trasparenza relativi al bando e ai criteri di selezione per le società a cui si applica l'art. 18, co. 1 del citato decreto legge.

5) Valutazione della performance e distribuzione dei premi al personale (art. 20, d.lgs. 33/2013)

Gli enti e le società adeguano gli obblighi di pubblicazione relativi alla performance ai sistemi di premialità in essi esistenti, rendendo comunque disponibili i criteri di distribuzione dei premi al personale e l'ammontare aggregato dei premi effettivamente distribuiti annualmente.

6) Bilancio (art. 29, d.lgs. 33/2013)

A tutela della riservatezza delle informazioni strategiche rinvenibili nei budget, le società e gli enti pubblicano, su base annuale, il bilancio consuntivo. Esso è reso disponibile in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche.

Tenuto conto della natura privatistica degli enti e delle società e del tipo di attività svolta, non sono considerati applicabili a tali soggetti alcuni obblighi di trasparenza contenuti nel d.lgs. n. 33/2013 quali, ad esempio, quelli sui controlli sulle imprese (art. 25), il Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio (art. 29), gli oneri informativi per cittadini ed imprese (art. 12, co. 1-bis).