

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 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.A.C.) 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 d.l. n. 90 del 2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. In particolare, è stato ridisegnato l'assetto istituzionale incentrando nell'ANAC 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.A.C. 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. 90/2014 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 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 e a quelle partecipate, e agli altri enti di diritto privato in controllo pubblico nonché agli enti pubblici economici, la modifica normativa sopra citata, 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.A.C. e il MEF ad avviare una riflessione comune, con l'istituzione di un tavolo tecnico, finalizzato 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.A.C. 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 società che controlla o partecipa.

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 a partecipare i rappresentanti degli uffici legali e i Responsabili della prevenzione della corruzione delle società partecipate 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 dei soggetti, anche a livello centrale, interessati. Per questo le presenti Linee guida saranno messe in consultazione pubblica sul sito dell'A.N.AC. dal _____ al _____

Chiunque fosse interessato può partecipare alla consultazione inviando.....(da inserire)

Le opzioni interpretative che si ritiene di adottare con le presenti Linee guida incidono sulla disciplina già prevista dal PNA e ne comportano una rivisitazione. Pertanto, vista la coincidenza delle questioni trattate, le presenti Linee guida sostituiscono integralmente le previsioni contenute nel PNA in materia di misure di prevenzione della corruzione che devono essere adottate dagli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e regionale/locale 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.

Sono escluse dall'applicazione delle presenti Linee guida le società quotate e le società, non quotate, che emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati. 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 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.

Tuttavia, nei casi in cui in un gruppo societario coesistono società quotate e che emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati e società che non presentano dette caratteristiche, le presenti Linee guida si applicano alle società non quotate o che non emettono strumenti finanziari.

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. Questa indicazione, peraltro, si ricava da alcune disposizioni dell'attuale normativa, come ad esempio quella dell'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013 in materia di trasparenza, che prevede, oltre alla pubblicazione da parte delle amministrazioni dei dati relativi agli enti a cui partecipano o che controllano o vigilano, anche il potere di promuovere l'applicazione dei principi di trasparenza nei confronti delle società indirettamente controllate.

L'ambito soggettivo di applicazione delle norme è particolarmente vasto ed eterogeneo. Da un punto di vista numerico, basti considerare che, nel solo settore degli enti controllati e partecipati da pubbliche

amministrazioni, sulla base dei dati comunicati dalle stesse amministrazioni al MEF al 31 dicembre 2012¹, le Amministrazioni centrali partecipano, direttamente o in via indiretta, in 423 enti a cui si aggiungono le 17 partecipate dagli Enti previdenziali. Le Amministrazioni locali hanno dichiarato di detenere, direttamente o in via indiretta, 35.311 partecipazioni che insistono su 7.726 enti.

Anche da un punto di vista della tipologia, sia come forma giuridica, sia come settori in cui detti enti operano, sia rispetto alla normativa di riferimento, si registra una varietà considerevole: società per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperative, consorzi e Società consortili, società in accomandati per azioni, associazioni e fondazioni, solo per citarne alcune.

Data l'ampiezza delle tipologie di enti privati in controllo pubblico esistenti e la molteplicità di strutture organizzative e di modelli giuridici di volta in volta adottate in funzione sia delle dimensioni sia del diverso mercato geografico o economico in cui essi operano, con il presente atto regolatorio si intendono dare indicazioni relativamente ai contenuti essenziali dei modelli organizzativi da adottare ai fini della prevenzione della corruzione, 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 delle misure di 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. 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 delle misure di prevenzione della corruzione.

Tra le disposizioni di maggior rilievo, si considerino quelle contenute nei commi 60 e 61, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 in cui è previsto che in sede di intesa in Conferenza unificata siano 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 esercitino 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

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_Dati_Anno2012.pdf

inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi 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, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 viene affidato anche 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.

La legge n. 190 del 2012 prevede, inoltre, all'art. 1, comma 39, che 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, comma 17, anche le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e gli enti di diritto privato in controllo pubblico 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, comma 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, comma 34, ne aveva esteso l'applicazione agli enti pubblici economici, come già indicato nella delibera A.N.A.C. 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 dal 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 comma 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. 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 nell'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, vuoi per ragioni di controllo, di partecipazione o di vigilanza.

Dalle norme risulta che, in via generale, l'estensione della disciplina di prevenzione della corruzione si applichi agli enti in questione relativamente alle sole «attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea» svolte dagli enti in questione. A questo tipo di attività fanno riferimento le norme sulla trasparenza e appare ragionevole ritenere che solo queste attività debbano essere presidiate da misure di prevenzione della corruzione dello stesso genere di quelle previste per le pubbliche amministrazioni. Questa conclusione risulta peraltro coerente con l'orientamento della giurisprudenza in ordine alla configurazione soggettiva della nozione di pubblica amministrazione, laddove non rileva tanto la forma giuridica pubblica o privata della struttura organizzativa, ma prevalgono gli elementi sostanziali, ovvero la gestione del denaro pubblico e la funzionalizzazione dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali attribuiti ad una pubblica amministrazione².

Una prima questione, dunque, attiene alla individuazione di che cosa si debba intendere per «attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea».

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. 33/2013, ovvero le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici.

Restano escluse dall'applicazione della normativa in argomento le attività che non siano riconducibili al perseguimento di interessi pubblici.

Come orientamento di carattere generale, sarà onere dei singoli enti o società indicare, all'interno degli atti programmatici che di seguito si illustreranno, 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 di prevenzione della corruzione e di trasparenza, salvo specifiche indicazioni, motivate, 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: a) 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)³.

Altro 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

² Così, fra le altre, Cass. civ., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19667

³ Previsione contenuta nell'AS 716/2010 per la RAL.

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 responsabilità.

Esigenze di maggiori adeguamenti sono emerse per l'applicazione della normativa sulla trasparenza come si evince dall'allegato 1 alle presenti Linee guida. Solo per fare alcuni esempi, si è previsto, ad esempio, a tutela di un possibile condizionamento delle strategie societarie in termini di contendibilità sul mercato di dirigenti aziendali, che gli obblighi di pubblicità sugli incarichi dirigenziali (art. 15), possano essere assolti, per quanto attiene ai compensi, con l'indicazione di dati aggregati che diano conto della spesa complessiva sostenuta, indicando i livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti. Analogamente tale modalità di pubblicazione dei compensi è stata considerata per i consulenti e i collaboratori.

Con riguardo agli obblighi relativi al personale, laddove si tratta di personale effettivamente e sostanzialmente in regime privatistico, si è ritenuto di prevedere 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 all'esito stessa. Nella gran parte delle società pubbliche, infatti, anche se non in tutte, 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 e di pubblicità (art. 18, d.l. n. 112 del 2008). Restano fermi gli obblighi di trasparenza relativi al bando e ai criteri di selezione per gli enti che sono comunque tenuti ad adottarli.

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 relazioni 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 aporie e dubbi ermeneutici 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 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, comma 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.

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 maggiormente 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 ai fini di 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, comma 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 non solo gli enti in controllo pubblico di livello regionale o locale, ma 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 negli enti di diritto privato sottoposti al controllo da parte delle amministrazioni territoriali.

Questa interpretazione sembra peraltro coerente con quanto previsto in materia di incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi, dall'art. 15, comma 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.

Secondo quanto previsto dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti delegati, sono da considerare società in controllo pubblico quelle in cui una pubblica amministrazione, o più pubbliche amministrazioni, dispongono

della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 1), ovvero di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 2).

Dal novero delle società controllate vanno tuttavia escluse quelle di cui al n. 3 del co. 1 dell'art. 2359, atteso che l'influenza dominante conseguita in virtù di vincoli contrattuali non appare sufficiente per assicurare all'amministrazione un adeguato potere di indirizzo.

Come detto in precedenza, 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, però, di determinare una situazione in cui la società sia in mano pubblica. In altre parole anche quando a detenere il controllo non è un ente pubblico da solo, ma una pluralità di enti pubblici, il controllo è nelle mani di «pubbliche amministrazioni»⁴. 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

In base a quanto sopra previsto, le misure introdotte dalla l. 190/2012 ai fini di prevenzione della corruzione si applicano alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni.

Questo vale innanzitutto per l'adozione di misure di prevenzione della corruzione, anche qualora le società abbiano già adottato il modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. 231/2001. 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, la legge n. 190 del 2012 persegue 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 c.p., 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 comprese 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 prevenzione dei reati 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. L'integrazione del modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231 del 2001, che contiene le misure di prevenzione della

⁴ Così Cons. Stato, sez. I, parere 4 giugno 2014, n. 1801. La stessa giurisprudenza rimarca come la nozione di controllo congiunto debba ritenersi accolta nel nostro ordinamento anche a seguito dell'adozione delle nuove direttive in materia di appalti, in specie la direttiva 2014/24/UE e la direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, nelle quali si prevede espressamente la possibilità del controllo analogo esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici.

corruzione di cui alla l. 190/2012, costituisce il «Piano di prevenzione della corruzione» della società. Ai fini della elaborazione del «Piano di prevenzione della corruzione» dovranno essere considerate le diverse fattispecie di reato sopra indicate, oltre a quelle menzionate espressamente nella legge n. 190 del 2012, relative ai delitti contro la p.a. in quanto applicabili anche alle società pubbliche che abbiano effetti pregiudizievoli per l'ente (come nel caso del peculato di cui all'art. 314 c.p.).

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 contenuti del Piano, a cui conseguono anche forme di gestione e di 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, comma 8, legge n. 190 del 2012). Una volta adottato, al Piano viene data adeguata pubblicità sia all'interno della società, con modalità da definirsi 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.

I contenuti del Piano sono individuati con riferimento ai contenuti minimi dei Piani triennali di prevenzione della corruzione previsti per le pubbliche amministrazioni, sia pure con gli adattamenti ritenuti necessari in ragione delle specificità organizzative delle società quali enti di diritto privato. Le misure individuate nel Piano devono riferirsi alle attività di pubblico interesse. La società è dunque tenuta ad indicare espressamente, esplicitandone la motivazione, quali fra le proprie attività non sono qualificabili come di pubblico interesse.

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. 190/2012, il Piano di prevenzione della corruzione deve avere i seguenti contenuti minimi.

- Individuazione e gestione dei rischi di corruzione

Va predisposta 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, comma 16, della legge n.190 del 2012, 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.

- *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. 231/2001 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. 231/2001 e quelli per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla l. 190/2012, 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 etico o 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 dare rilievo preminente 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) individuazione di una funzione di consulenza in caso di incertezze interpretative b) previsione di un apparato sanzionatorio; c) indicazione dei meccanismi per azionare l'apparato sanzionatorio, tra cui includere auspicabilmente l'introduzione di un sistema per 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 della 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 comma 2 lett. l), ai sensi degli articoli 3, comma 1, lett. d) e 7 del d.lgs. n. 39 del 2013. Ai dirigenti si applica, invece, la disposizione prevista dall'art. 3, comma 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 interpellati siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto; 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, vale a dire 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 situazione 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 comma 2 lett. l), ai sensi degli articoli 9, c. 2, 11, comma 3, lett. c), 12, 13 e 14 c. 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, vale a dire 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 situazione di incompatibilità.

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

Ai fini dell'applicazione dell'art. 53, comma 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, vale a dire 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 della causa ostativa.

- *Formazione*

Le società definiscono contenuti, destinatari e modalità di erogazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione. In caso di preesistenti attività di formazione dedicate al «modello 231», esse sono integrate da contenuti e strumenti relativi alla prevenzione della corruzione. A questo fine le società si potranno avvalere delle iniziative formative che ANAC 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. Altro criterio di riferimento è quello della trasparenza del procedimento di segnalazione il cui iter sia definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione

dell'istruttoria individuando anche il soggetto destinatario delle stesse nonché competente a svolgere l'istruttoria circa i fatti segnalati.

- *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 costituisce un fattore di rischio. Al fine di ridurre tale rischio e avendo come riferimento la l. 190/2012 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 quale non deve comunque tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico. La misura della rotazione, specie se attuata previa programmazione pluriennale, può contribuire anche alla crescita professionale dei dipendenti, arricchendone le competenze attraverso un bagaglio più ampio di esperienze in diversi settori. 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 c) 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 l'attività di monitoraggio, tra i quali rientra il Responsabile della prevenzione. Quest'ultimo, entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica nel sito web dell'ente una relazione recante i risultati dell'attività di prevenzione svolta sulla base di uno schema che ANAC 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 comma 7, della legge n. 190 del 2012 per le pubbliche amministrazioni.

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 e di proposta delle integrazioni e modifiche 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'ANAC 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 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, comma 8, della legge n. 190 del 2012, che vieta che l'attività di elaborazione del Piano possa essere affidata a soggetti

estranei all'amministrazione. Considerato che essa costituisce una delle attività in capo al RPC discende che le funzioni di RPC non possono essere attribuite ad un soggetto estraneo all'amministrazione. Per tali motivi, il RPC non può coincidere con l'organismo di vigilanza o altro organo di controllo a ciò esclusivamente deputato.

Gli organi di indirizzo della società nominano quindi come RPC un dirigente in servizio presso la società, attribuendogli, con lo stesso atto di attribuzione 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 tenere conto dell'esistenza di situazioni di conflitto di interesse, evitando, per quanto possibile, la designazione di dirigenti incaricati in quei settori individuati all'interno della società come aree di 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 RPC potrà essere individuato in un funzionario in possesso delle 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 RPC 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 RPC 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 RPC. Questa soluzione, rimessa all'autonomia organizzativa degli enti, consentirebbe il collegamento funzionale tra il RPC 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 RPC 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, fermi restando i tetti retributivi normativamente previsti ed i 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 di prevenzione della corruzione determina 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, ferme restando 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, ai fini della vigilanza sull'effettiva adozione del Piano e sulla nomina del RPC da parte delle società controllate.

2.1.3. La trasparenza

Alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni, in base all'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, si applica interamente la disciplina della trasparenza contenuta nel medesimo decreto, oltre a quanto già direttamente previsto dall'art. 1, comma 34, della legge n. 190 del 2012 per tutte le società a partecipazione pubblica indipendentemente dal controllo.

L'art. 11, comma 2, lettera b), dispone, infatti, che la stessa disciplina del d.lgs. 33/2013 prevista per le pubbliche amministrazioni sia applicata «limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinata 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 disciplina introduce una netta distinzione con le società solo partecipate, per le quali gli obblighi di trasparenza sono più limitati, riguardando solo le attività di pubblico interesse di cui ai commi da 15 a 33 della legge n. 190 del 2012. 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. Per le società in controllo pubblico, quindi, la trasparenza deve essere assicurata sia relativamente alle proprie attività di pubblico interesse che all'organizzazione.

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 temperare la pubblicazione dei dati con le eventuali esigenze relative ad attività svolte in regime concorrenziale. L'allegato 1 alla presente delibera individua gli obblighi di trasparenza che le società controllate dalle pubbliche amministrazioni sono tenute ad osservare.

Al fine di specificare le modalità, i tempi di attuazione, le risorse e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative e degli obblighi in materia di trasparenza, le società controllate adottano un "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", che costituisce sezione del Piano di prevenzione della corruzione.

Il Programma della trasparenza è uno strumento programmatico con cui le società definiscono il modello organizzativo che intendono adottare per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di trasparenza. In esso, pertanto, sono specificati le modalità, i tempi di attuazione, le risorse e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative e degli obblighi in materia di trasparenza. Nel Programma la società indica, 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, 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”, articolata secondo i contenuti indicati nell’allegato 1. Per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, qualora le società controllate non dispongano di un sito internet in cui costituire la sezione «Società trasparente», sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui le società controllate possano pubblicare i propri dati.

Si ricorda che, in ogni caso, le società sono tenute a comunicare i dati di cui all’art. 22, comma 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 prevista dall’art. 47 del medesimo decreto.

In assenza di una figura analoga agli organismi indipendenti di valutazione, e tenuto conto dell’eterogeneità dei sistemi di controllo implementati dalle società, all’interno degli stessi sistemi, ciascuna società individua un soggetto cui affidare l’esercizio della funzione di attestazione dell’assolvimento degli obblighi di pubblicazione da indicare chiaramente nella sezione “Società Trasparente” e nel Programma triennale 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, comma 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 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 sono la stessa legge n. 190 del 2012 e il d.lgs. n. 33 del 2013 a prevedere oneri limitati di pubblicazione dei dati.

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, in virtù di quanto disposto dall'art. 1 dello stesso decreto, il quale stabilisce 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, limitatamente alle attività di pubblico interesse eventualmente svolte, con l'adozione di misure idonee a prevenire ulteriori condotte criminose in danno della 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 comma 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, negli articoli 9 e 10.

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

Le società a partecipazione pubblica non sono tenute a nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione.

2.2.2. La trasparenza

In virtù dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 alle società partecipate trovano applicazione 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, comma 15, l. 190/2012), ivi inclusi quelli posti in essere in deroga alle procedure ordinarie (art. 1, comma 26); al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali (art. 1, comma 28); ai bilanci e conti consuntivi (art. 1, comma 15); ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini (art. 1, comma 15); alle autorizzazioni o concessioni (art. 1, comma 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. 163/2006 (art. 1, comma 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, comma 16); ai concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale (art. 1, comma 16).

Le società partecipate non sono quindi sottoposte, diversamente dalle società controllate, agli obblighi di pubblicità concernenti la propria organizzazione. L'allegato 1 alla presente delibera individua gli obblighi di trasparenza ad esse applicabili. I dati sono pubblicati in una apposita sezione del sito denominata "Società trasparente".

Le società partecipate non sono tenute né a nominare il Responsabile della trasparenza né ad adottare il Programma della trasparenza.

E' auspicabile, tuttavia, che siano rese trasparenti, ai fini dell'*accountability*, le responsabilità e i processi per la pubblicazione dei dati e delle informazioni a cui sono soggette.

Poiché, comunque, tali società sono obbligatoriamente tenute a pubblicare i dati e le informazioni sopra elencati, l'Autorità ritiene che per tali 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. Tale 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 propri 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 quelle meramente partecipate.

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, comma 60, della legge 190 del 2012, dell'art. 11, del d.lgs. n. 33 del 2013 e dell'art. 1, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 39 del 2013, sono tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione anche gli enti altri 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, lo stesso problema dell'esposizione al rischio di corruzione che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni.

Nel diritto positivo non si rinviene una definizione univoca di «enti di diritto privato in controllo pubblico diversi dalle società».

Un primo sforzo definitorio si deve al d.lgs. n. 39 del 2013, in particolare all'art. 1, comma 2, lettera c), laddove si precisa 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, comma 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 parola hanno caratteristiche e struttura eterogenee e non sono riconducibili ad una categoria unitaria, considerato che non sussiste, per la loro individuazione una nozione di analogia a quella dettata dall'art. 2359 del codice civile per le società.

Pertanto, occorre rifarsi ai contributi offerti dalla scienza giuridica e dalla giurisprudenza.

Si deve trattare di enti (fondazioni e associazioni) che hanno natura privatistica ma rispetto ai quali sono riconosciuti in capo alle amministrazioni pubbliche poteri di controllo che complessivamente consentono all'amministrazione 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 individuare tali enti, si può ricorrere al metodo della individuazione di alcuni indici, elencati di seguito in via esemplificativa, la cui ricorrenza nel caso concreto può considerarsi sintomatica della sussistenza di un controllo pubblico.

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'amministrazione⁵.
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 legge 259/1958 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;

⁵ In proposito si veda Cass., sez. un., 23 novembre 1985, n. 5812, secondo cui la presenza di membri rappresentanti la pubblica amministrazione in seno agli organi delle fondazioni di diritto privato è espressione di un potere di controllo penetrante.

- 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 disposizione 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 (fondazione o associazione). 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 compete 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 quelli che esercitano funzioni amministrative, esercitano 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 (secondo la definizione data dalla Cassazione, sez. un., 30 marzo 2000, n. 71).

In sostanza, rientrerebbero tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico i soggetti sulla cui attività l'amministrazione ha il potere di influire fortemente e che presentano i requisiti funzionali (esercizio di funzioni amministrative, erogazione di servizi pubblici, svolgimento di attività strumentali) e i requisiti di controllo o di influenza strutturale (partecipazione maggioritaria, potere di nomina dei vertici etc.), che l'amministrazione è tenuta a verificare di volta in volta per ciascuno degli enti.

Proprio in considerazione della vastità dell'indagine, anche per questa tipologia di enti, 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, poi, resa necessaria anche dall'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013, secondo cui ciascuna amministrazione è tenuta a pubblicare l'elenco degli enti di diritto privato comunque denominati in controllo dell'amministrazione.

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 per gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico le indicazioni formulate in relazione alle società controllate.

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 siano chiaramente distinti.

Agli enti di diritto privato in controllo pubblico si applicano le indicazioni già disposte per le società in controllo pubblico quanto all'elaborazione del Piano di prevenzione della corruzione, che spetta al Responsabile della prevenzione della corruzione e quanto alla sua adozione, che spetta all'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 gli enti di diritto privato in controllo pubblico valgono, per quanto concerne il RPC, 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, ai fini della vigilanza sull'effettiva adozione del Piano e sulla nomina del RPC da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

3.1.3. La trasparenza

L'art. 11, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede che 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 sono soggetti a tutti gli obblighi di trasparenza previsti dal medesimo decreto, sia pure limitatamente all'attività di pubblico interesse.

Si rinvia quindi a quanto precisato nel paragrafo 2.1.3. con riferimento alle società controllate e all'allegato I alla presente delibera nel quale sono specificati gli obblighi di trasparenza che gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad osservare.

Ai fini dell'attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, gli enti di diritto privato in controllo pubblico adottano il Programma della trasparenza, nominano il Responsabile della trasparenza (di norma coincidente con il RPC), assicurano l'esercizio dell'accesso civico, secondo quanto già indicato a proposito delle società controllate nel paragrafo 2.1.3 e istituiscono una sezione denominata «Amministrazione trasparente».

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

3.2. Altri enti di diritto privato partecipati

Sono da ricomprendere tra gli altri enti di diritto privato partecipati gli enti di natura privatistica diversi dalle società (cioè le fondazioni e le associazioni) 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.. Detti 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 figure organizzative che hanno un rilievo pubblico deputate a svolgere funzioni amministrative⁶, ovvero attività di interesse generale.

Infine, 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 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 pertanto tenuti ad adottare un Piano di prevenzione della corruzione né a nominare un responsabile della prevenzione della corruzione.

Per questi enti spetterà alle pubbliche amministrazioni partecipanti promuovere, in special modo nel caso in cui l'amministrazione contribuisca con forme di finanziamento a vario titolo riconosciute, l'adozione di protocolli di legalità da stipulare con gli enti medesimi, affinché essi disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza, diversamente calibrati e specificati in base alla tipologia di poteri 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 i protocolli prevedano modalità per rendere tale attività efficace e trasparente, assicurando la conoscibilità degli esiti.

⁶ Si veda Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014, con riferimento alla natura delle casse previdenziali privatizzate. La giurisprudenza ritiene che si eserciti attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato (così Cass., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19667).

E' di fondamentale importanza che i protocolli di legalità incidano in particolare sugli obblighi di trasparenza a carico degli enti, rendendoli significativi e tali da assicurare la conoscenza di tutte le attività di finanziamento, di vigilanza o di nomina.

In questi casi è 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, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni partecipanti, anche nella forma dei protocolli di legalità di cui al precedente paragrafo sono tenute a promuovere l'applicazione anche agli enti di diritto privato solo partecipati degli obblighi di trasparenza individuati per le società a partecipazione minoritaria.

4. Enti pubblici economici

Gli enti pubblici economici, ancorché svolgono attività di impresa, quali enti che perseguono finalità pubbliche sono da ritenersi, tra i soggetti destinatari della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza. L'art. 1, commi 59 e 60, della legge n. 190 del 2012 non possono che ricevere una interpretazione costituzionalmente orientata volta a ricomprendere anche gli enti pubblici economici atteso 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 aporia applicandosi a soggetti privati, quali le società, che esercitano attività d'impresa, ma non ad enti pubblici che pure svolgono la medesima attività.

Gli enti pubblici economici, d'altra parte, sono da subito rientrati tra i soggetti cui applicare le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza della legge n.190 del 2012. Il PNA li aveva ricompresi tra i soggetti destinatari dei contenuti dello stesso Piano, così come 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, che ha compreso, con la formula "enti di diritto pubblico non territoriali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati", gli enti pubblici economici tra i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza. In questo senso si veda la delibera ANAC n. 144 del 2014, con la quale l'Autorità ha chiarito che questa formulazione ricomprende tutti gli enti aventi natura di diritto pubblico, economici e non economici.

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

In base a quanto sopra previsto, 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. Tali adattamenti sono i medesimi indicati per le società in controllo pubblico, contenuti nell'Allegato I.

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 ANAC n. 50 del 2013 e nel PNA.

Per l'attuazione degli obblighi di pubblicità 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 RPC), 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.A.C.

Come sopra ricordato le pubbliche amministrazioni redigono e pubblicano sul proprio sito istituzionale, ai sensi dell'art. 22, comma 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.A.C., 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. 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 delle presenti Linee guida.

Per quanto attiene alle misure di 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.