



ANAC

Autorità Nazionale Anticorruzione

**LA PIATTAFORMA PER LA LETTURA E L'ANALISI
DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NELLE SOCIETÀ IN CONTROLLO
PUBBLICO E NEGLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI**



Prof. Alberto de Chiara
*Università degli studi della Campania
"Luigi Vanvitelli"*
alberto.dechiara@unicampania.it

L'INDAGINE SULL'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA NELLE SOCIETÀ IN CONTROLLO PUBBLICO-ANNO 2016/2017

- Quello degli Enti pubblici economici, delle società pubbliche e degli altri soggetti privati in controllo pubblico è apparso, sin da subito, uno dei profili maggiormente problematici per la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione della Legge n. 190 del 2012
- Dopo l'adozione della Determina ANAC n. 8/2015, è stata avviata, dal GRALE (*Gruppo di Ricerca-Azione sulla Legalità e l'Etica nell'azione pubblica e nell'attività di impresa*) del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli", in accordo con ANAC, un'indagine sperimentale sullo stato di attuazione della disciplina da parte delle società in controllo pubblico
- L'indagine ha riguardato un campione di 340 società in controllo pubblico, mediante una particolare metodologia di rilevazione e di analisi quantitativa e qualitativa dei dati raccolti

RICERCA-AZIONE: LA PIATTAFORMA SPERIMENTALE

- I risultati dell'indagine sono esposti nel Rapporto su «*L'attuazione della disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza da parte delle società in controllo pubblico - anno 2016/2017*» (pubblicato sul sito dell'ANAC) e sono richiamati, per sintesi, nel PNA 2018
- Di essi si è giovata anche l'istruttoria che ha preceduto l'approvazione della Determina n. 1134/2017, recante le «*Nuove 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*»
- Dal mese di settembre 2018, il Gruppo di Ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli” collabora con ANAC alla messa a regime di un sistema di monitoraggio permanente della qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della loro efficace attuazione nelle società in controllo pubblico e negli enti pubblici economici

AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

- Secondo il comma 2 bis dell'art. 1, L. n. 190/2012 (introdotto dal D.lgs. n. 97/2016), il PNA costituisce *«atto di indirizzo»*, *«ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231»*, anche per i soggetti privati *«di cui all'art. 2 bis, comma 2, del D.lgs. n. 33/2013»*
- Ai sensi degli artt. 1, comma 2 bis, L. n. 190/2012, e 2 bis, comma 2, D.lgs. n. 33/2013, pertanto, *«la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni [...] si applica anche, in quanto compatibile»* :
 - a) agli enti pubblici economici ed agli ordini professionali (art. 2 bis, co. 2, lett. a)
 - b) alle società in controllo pubblico, con esclusione delle società quotate (art. 2 bis, co. 2, lett. b)
 - c) alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti di diritto privato, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in controllo pubblico (art. 2 bis, co. 2, lett. c)

AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

- Per le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, il 'controllo pubblico' rilevante ai fini dell'applicazione della normativa è determinato da:
 - 1) bilancio superiore a cinquecentomila euro
 - 2) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da PP.AA.
 - 3) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da PP.AA.

AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULLA TRASPARENZA

- Ai sensi dell'art. 2 bis, comma 3, D.lgs. n. 33/2013, invece, «*la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni [...] si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati ed ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*»):

a) alle società in partecipazione pubblica non di controllo;

b) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica:

1) con bilancio superiore a cinquecentomila euro

2) che esercitano

- funzioni amministrative
- produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche
- gestione di servizi pubblici

PERIMETRO SOGGETTIVO DI OPERATIVITÀ INIZIALE DELLA PIATTAFORMA

- Nella prima fase si è stabilito di delimitare l'operatività della piattaforma sperimentale unicamente a:
 1. Società in controllo pubblico
 2. Enti pubblici economici
- Le ragioni della scelta riguardano, tra l'altro:
 - a) la tendenziale equiparazione di tali soggetti alle PP.AA., quanto all'applicazione della normativa sull'anticorruzione e la trasparenza, e la conseguente maggiore facilità di elaborazione, pur con le dovute differenze, della popolazione dei campi della piattaforma
 - b) le difficoltà e le esigenze legate alla necessaria, preliminare, profilazione per l'accesso alla piattaforma, mediante l'autenticazione e l'acquisizione di credenziali, che risulta, allo stato, più agevole per tali soggetti (anche in forza dei dati disponibili nell'Anagrafe tributaria o nell'AUSA)
 - c) le difficoltà di individuazione dei soggetti di cui all'art. 2 bis, co. 2, lett. c), e di accertamento dei relativi requisiti determinanti il 'controllo pubblico'

TRATTI DI SPECIFICITÀ DELLA PIATTAFORMA PER LE SOCIETÀ IN CONTROLLO PUBBLICO E GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI

OVERVIEW DEI PRINCIPALI ADATTAMENTI

- Le specificità derivanti dalla peculiarità dei soggetti presi in considerazione e dalla clausola di compatibilità nell'applicazione della normativa, tenendo conto altresì del quadro regolativo così come declinato nelle Linee-guida di cui alla Determinazione ANAC n. 1134/2017, hanno reso necessari, nel popolamento dei relativi campi della piattaforma, tanto con riguardo alla sezione 'Anagrafica', quanto con riguardo alle sezioni relative alla 'Programmazione delle misure' ed al 'Monitoraggio dell'attuazione delle misure programmate', adattamenti:
 - nominalistico-definitivi
 - di struttura
 - di merito

SEZIONE ANAGRAFICA

- Il compilatore, all'esito della selezione della tipologia di soggetto per cui opera (P.A. ovvero Società/Ente pubblico economico) verrà automaticamente indirizzato nel questionario appositamente predisposto per le PP.AA. ovvero per le Società e gli Enti pubblici economici
- Con riguardo alle Società, la possibilità (prevista anche per le PP.AA.) di registrazione, oltre che per il RPCT, anche per uno o più 'assistenti', da lui abilitati alla funzione di compilazione della Piattaforma, consente altresì, nel caso di gruppi societari in cui si sia optato per la nomina di un unico RPCT nella società capogruppo, di rendere attivamente partecipi all'utilizzo della Piattaforma i referenti che, secondo le linee-guida di cui alla Determina ANAC n. 1134/2017 (par. 3.1.5.), devono necessariamente essere nominati nelle società di minori dimensioni facenti parte del gruppo

SEZIONI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE E MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE ROTAZIONE DEGLI INCARICHI

- A titolo esemplificativo, con riguardo alla misura della rotazione degli incarichi, per le Società e gli Enti pubblici economici devono distinguersi:
 - a) la rotazione ordinaria, quale misura auspicata, compatibilmente con le esigenze organizzative d'impresa (Determina ANAC n. 1134/2017, par. 3.1.1.)
 - b) il trasferimento ad ufficio diverso a seguito di rinvio a giudizio, che, ai sensi della L. n. 97/2001, opera quale misura obbligatoria per espresso riferimento normativo dell'art. 3, comma 1, agli «enti a prevalente partecipazione pubblica» (cfr. anche Delibera ANAC n. 215/2019)
 - c) la rotazione straordinaria (ex art. 16, co. 1, lett. I-quater, D.lgs. n. 165/2001), che invece non è espressamente applicabile alle Società e agli Enti pubblici economici e può, tutt'al più, essere considerato quale *good practice* autonomamente scelta dalla Società o dall'Ente pubblico economico

SEZIONI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE E MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE ROTAZIONE DEGLI INCARICHI

- Sulla base della esposta distinzione, le sezioni sulla Programmazione delle misure e sul Monitoraggio dell'attuazione, con riguardo alla misura della rotazione degli incarichi, sono articolate in tre sotto-sezioni:
 - 1) rotazione ordinaria
 - 2) trasferimento d'ufficio ex L. n. 97/2001
 - 3) rotazione straordinaria
- Con riferimento alla rotazione straordinaria, stante la non vincolatività per le Società e gli Enti pubblici economici, si intende verificare se, nel documento unitario che tiene luogo del PTPC o nella sezione apposita del M.O.G., si sia scelto di prevedere azioni e/o modalità organizzative rivolte alla rotazione straordinaria del personale, quale *good practice* in materia di prevenzione della corruzione

SEZIONI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE E MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE IL *PANTOUFLAGE* “BIDIREZIONALE”

- A titolo esemplificativo, in relazione alla misura del *pantouflage*, le Società pubbliche e gli Enti pubblici economici rilevano:
 - per un verso, e senza dubbio, quali soggetti privati (eventualmente) destinatari dell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali di una P.A.
 - per altro verso, ed eventualmente, quali soggetti che esercitino poteri autoritativi o negoziali nei confronti di altri soggetti privati che ne siano destinatari

SEZIONI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE E MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE IL *PANTOUFLAGE* "BIDIREZIONALE"

- Attesa la potenziale rilevanza delle Società pubbliche e degli Enti pubblici economici quali soggetti che esercitino poteri autoritativi o negoziali rispetto ad altri soggetti privati, il divieto di *pantouflage* deve ritenersi operativo:
 - non solo – in entrata – con riguardo all'assunzione o al conferimento di incarichi professionali, presso la Società o l'Ente pubblico economico, da parte di dipendenti di PP.AA. che abbiano esercitato tali poteri nei confronti della Società o dell'Ente pubblico economico medesimi
 - ma anche – in uscita – con riguardo, all'inverso, all'assunzione o al conferimento di incarichi professionali, presso altri soggetti privati, di dipendenti della Società o dell'Ente pubblico economico che abbiano esercitato i poteri in questione nei confronti del medesimo soggetto privato
- Per tale ragione le sotto-sezioni sul *pantouflage* sono articolate per analizzare e valutare in maniera bidirezionale i trasferimenti rilevanti:
 - sia da P.A. a Società/Ente pubblico economico
 - sia da Società/Ente pubblico economico ad altro soggetto privato

SEZIONI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE E MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE IL *PANTOUFLAGE* “BIDIREZIONALE”

- La Piattaforma mira dunque alla ricognizione delle misure (e della relativa attuazione) rivolte ad evitare assunzioni o conferimenti di incarichi, nei tre anni successivi alla cessazione dal rapporto di impiego:
 - 1) in favore di soggetti cessati dal rapporto di impiego pubblico, laddove questi abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di impiego, poteri autoritativi o negoziali nei confronti della Società o dell'Ente pubblico economico
 - 2) in favore di soggetti cessati dal rapporto di impiego con altri soggetti di diritto privato in controllo pubblico, laddove questi abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di impiego, poteri autoritativi o negoziali nei confronti della Società o dell'Ente pubblico economico
 - 3) in favore degli ex dipendenti della Società o dell'Ente pubblico economico, da parte di altri soggetti privati, laddove essi abbiano esercitato, per conto della Società o dell'Ente pubblico economico, negli ultimi tre anni di impiego, poteri autoritativi o negoziali nei confronti dei medesimi soggetti privati