



Il Presidente

Associazione (*omissis*)

Fascicolo URAV 4573/2024

Oggetto: Richiesta di parere da parte dell'Associazione (*omissis*) sull'applicabilità alla stessa della normativa sulla trasparenza di cui al d.lgs.33/2013 e della normativa sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali di cui al d.lgs. 39/2013 (rif. prot. ANAC n.114341 del 3.10.2024)

In riferimento alla nota in oggetto, con la quale è stato chiesto all'Autorità di esprimersi circa l'applicabilità all'Associazione (*omissis*) della normativa sulla trasparenza di cui al d.lgs.33/2013 e della normativa sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013, si rappresenta quanto segue.

Nel premettere che l'ambito di applicazione della disciplina concernente l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi è regolamentata esclusivamente dal d.lg. n. 39 del 2013 e non coincide perfettamente con quello della trasparenza delineato, invece, dal d.lgs.33/2013, si procede a valutare distintamente se l'Associazione (*omissis*) possa essere ricompresa:

- 1) nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza delineata dall'art. 2 bis del d.lgs. 33/2013;
- 2) tra i soggetti cui si si riferisce l'art. 1, d.lgs. 39/2013 e in particolare tra gli *enti di diritto privato in controllo pubblico* di cui all'art. 1, co. 2, lett. c) o tra "*gli enti di diritto privato regolati o finanziati*" di cui all'art.1, co. 2, lett. d) del citato decreto legislativo.

L'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di trasparenza



prevista dal d.lgs. 33/2013 è definito dall'art. 2-bis dello stesso decreto con riferimento a diverse categorie di soggetti pubblici e privati. Per quel che qui interessa i destinatari delle misure di trasparenza, oltre alle amministrazioni pubbliche, sono anche le associazioni, le fondazioni, gli enti di diritto privato comunque denominati, purché questi siano in possesso di determinati requisiti cumulativi, quali: 1) il bilancio superiore a 500.000 euro; 2) il finanziamento maggioritario da parte delle pubbliche amministrazioni; per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio; 3) la nomina della totalità dei componenti degli organi di amministrazione da parte della pubblica amministrazione (art. 2-bis, co. 2, lett. c).

Nel caso dell'Associazione (*omissis*) non risulta sicuramente integrato il requisito di cui al n. 3, in quanto tutte le cariche associative per disposizione statutaria hanno carattere elettivo da parte dei tre Comitati tematici composti non solo da P.A. (cfr. art. 10 Statuto)

Deve, quindi, escludersi che essa possa annoverarsi tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c).

Occorre quindi valutare se l'Associazione (*omissis*) possa rientrare tra i soggetti di cui al comma 3 dell'art. 2-bis. Tale disposizione prevede che quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni trovi applicazione «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*» ed «*in quanto compatibile*», a società in partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni o comunque ad altri enti di diritto privato in possesso dei seguenti requisiti: 1) bilancio superiore a 500.000 euro; 2) che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

Nel caso dell'Associazione(*omissis*), il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro risulta certamente integrato, infatti, dal Bilancio d'esercizio anno 2023, si evince che il totale attivo dello Stato patrimoniale è di 1.165.269.

Quanto al secondo requisito richiesto dal citato comma 3 che consiste "*nell'esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici*" valgono le



considerazioni che seguono.

Anac nella Delibera 1134/2017 (§ 2.4) ha chiarito il contenuto della citata nozione precisando che "sono attività di pubblico interesse":

- a) le attività di esercizio di funzioni amministrative (a titolo esemplificativo rilascio di autorizzazioni o concessioni, in proprio ovvero in nome e per conto dell'amministrazione affidante);
- b) le attività di servizio pubblico comprendenti *"tanto i servizi di interesse generale quanto i servizi di interesse economico generale. I servizi sono resi dall'ente privato ai cittadini, sulla base di un affidamento (diretto o previa gara concorrenziale) da parte dell'amministrazione. Restano escluse le attività di servizio svolte solo sulla base di una regolazione pubblica (ad esempio la attività svolte in virtù di autorizzazioni) o di finanziamento parziale (contributi pubblici) (...)"*;
- c) le attività di produzione di beni e servizi rese a favore dell'amministrazione strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. *"A titolo esemplificativo: i servizi di raccolta dati, i servizi editoriali che siano di interesse dell'amministrazione affidante. Restano escluse, pertanto, le attività dello stesso tipo rese a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni sulla base di contratti meramente privatistici (nel mercato), nonché le attività strumentali interne, cioè le attività dello stesso tipo svolte a favore dello stesso ente privato e dirette a consentirne il funzionamento"*.

Ebbene, si esclude anzitutto che l'Associazione (*omissis*) eserciti vere e proprie funzioni amministrative. Invero non risulta né dalle norme di riferimento che riguardano i Cluster (art. 3 *bis*, d.l. 91/ 2017), né tantomeno dallo Statuto dell'associazione (*omissis*) che la stessa sia titolare di vere e proprie funzioni amministrative. Può, inoltre, escludersi che l'associazione sia chiamata ad esercitare attività di servizio pubblico e/o di servizio di interesse economico generale. Infatti, per quanto la nozione di servizio pubblico sia ampia ed elastica, i compiti di ricerca e innovazione nell'area biomasse che, in definitiva, sono propri dell'associazione (*omissis*) non sembrano riconducibili ai tratti essenziali di questa nozione. Non si ravvisano infatti i contenuti tipici della prestazione di servizio pubblico in senso proprio rivolta ad una collettività di beneficiari che ne



fruiscono. Né poi si individua un atto di affidamento di servizio da parte dell'amministrazione, non potendo considerarsi tale la mera approvazione del piano di azione da parte del MUR cui fa riferimento il d.l. 91/ 2017, art. 3 *bis*.

Nel caso dell'Associazione (*omissis*) sembra piuttosto ragionevole affermare che risulta integrata la fattispecie dell'esercizio di attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche per le seguenti ragioni.

In primis, dall'esame delle norme statutarie nonché dall'esame della normativa di riferimento propria dei Cluster di cui al citato art. 3 *bis*, d.l. 91/2017 si evince che l'Associazione (*omissis*) è un ente, con composizione mista, che si inserisce in un complessivo sistema di innovazione e ricerca e, quindi, opera nell'ambito di un disegno ampio, che riguarda le politiche di ricerca industriale a livello nazionale regionale e locale.

Il Cluster (*omissis*) riceve dei finanziamenti pubblici, ma soprattutto, ai nostri fini, rileva che quest'ultimo deve munirsi di un Piano di azione triennale e che tale piano dev'essere previamente approvato dal MUR, cui compete dunque un generale ruolo di supervisione e coordinamento sul compito dei Cluster, i quali non a caso devono anche rendicontare al MUR la loro attività e il raggiungimento dei compiti loro affidati (cfr. art. 3 *bis*, d.l. 91/2017, commi 2 e 3).

Ciò posto, sebbene nelle definizioni stilate da questa Autorità nella Delibera 1134/2017 si sia fatto riferimento a situazioni nelle quali il nesso "materiale" dell'attività con la p.a. appare forse più evidente (*...i servizi di raccolta dati, i servizi editoriali che siano di interesse dell'amministrazione affidante...*), anche nel caso del Cluster (*omissis*) si ritiene sussistere una attività di produzione di servizi a beneficio e nell'interesse dell'Amministrazione. Tale Amministrazione è impersonata, nel caso di specie, dal MUR, cui spetta il potere di approvare il Piano d'azione stilato sin da principio dal Cluster nel solco delle sue preventive Linee guida. L'interesse pubblico allo sviluppo di innovazione e ricerca, dunque, è proprio dell'Amministrazione (MUR) e il Cluster svolge un compito che consiste nella produzione di un servizio che a queste finalità corrisponde. È proprio in questa logica, del resto, che si spiega sia il potere ministeriale di dettare le Linee guida operative entro cui i Piani di azione devono inserirsi, sia quello di approvare



tali piani, sia lo stesso diritto alla valutazione della rendicontazione, sia infine, l'erogazione di contributi pubblici, nazionali e/o eurounitari, al Cluster.

In conclusione, valutato che risultano integrati i requisiti richiesti dall'art. 2-bis co. 3 deve concludersi che l'Associazione (*omissis*) rientra nell'ambito applicativo della citata disposizione ed è, quindi, tenuta a dare trasparenza alle attività di pubblico interesse svolte pubblicando i dati precisati dall'Autorità nella delibera ANAC dell'8 novembre 2017, n. 1134 (cfr. in particolare All. 1 alla delibera). Secondo le indicazioni di ANAC la trasparenza cui tale tipologia di soggetti privati è chiamata ad attuare non si riferisce all'organizzazione ma alle sole attività di pubblico interesse svolte.

In base alla concorrenza di differenti discipline, l'Associazione (*omissis*) è chiamata ad osservare anche obblighi di trasparenza previsti in disposizioni diverse dal d.lgs. 33/2013. In particolare ci si riferisce alla legge 4 agosto 2017, n. 124 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*" che all'art. 1, commi 125-127 disciplina la pubblicazione, entro il 30 giugno di ogni anno, per le associazioni che intrattengono rapporti economici con le pubbliche amministrazioni di informazioni relative a sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria, ricevuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

Da una verifica effettuata sul sito internet risulta che l'Associazione (*omissis*), destinataria dei benefici in esame, già correttamente adempie agli obblighi di pubblicazione previsti dai commi 125-129, art. 1, della l. 124/2017 e pubblica in elenco le erogazioni pubbliche ricevute.

Quanto alla sussumibilità dell'Associazione (*omissis*) nelle categorie di soggetti previste dall'art. 1, d.lgs.39/2013 si effettuano le considerazioni che seguono.

Deve escludersi la sua riconducibilità alla nozione di «ente di diritto privato in controllo pubblico» di cui all'art. 1, comma 2, lett. c, che comprende «*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'articolo 2359 c.c. 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».

Invero, l'esame delle disposizioni statutarie dell'Associazione (*omissis*) indicano che la stessa è un ente di diritto privato non sottoposto ad alcun controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, né sono riconosciuti in capo al soggetto pubblico poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi. Pertanto, l'assenza del requisito relativo al sistema della governance è di per sé sufficiente ad escludere la riconducibilità della società nell'ambito della definizione di ente privato in controllo pubblico.

Si valuta adesso se l'Associazione possa rientrare tra gli «enti di diritto privato regolati o finanziati» di cui all'art.1, co. 2, lett. d) del d.lgs.39/2013 che qualifica come tali: *le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico:*

- 1) svolga funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione;*
- 2) abbia una partecipazione minoritaria nel capitale;*
- 3) finanzia le attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici.*

Vale ricordare che ai fini dell'integrazione della nozione di "enti di diritto privato regolati o finanziati", è sufficiente la presenza di uno solo dei tre requisiti previsti dall'art. 1, co. 2, lett. d), del d.lgs. 39/2013: regolazione, o partecipazione azionaria, o finanziamento da parte della pubblica amministrazione conferente (cfr. delibera Anac n. 624 del 7 giugno 2017).

Orbene, con riferimento al caso dell'Associazione (*omissis*) si evidenzia che nel quesito posto all'Autorità non si fa alcun riferimento ad un incarico effettivamente conferito da una pubblica amministrazione, il che preliminarmente ci pone al di fuori dell'applicazione in concreto dell'art., 1, comma 2, lett. d), citato.



Tuttavia, in astratto e in termini generali, può ricordarsi che sull'interpretazione della locuzione "*enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione*", l'Autorità si è già più volte espressa (cfr. Delibera n.1054 del 25.11.2020) ritenendo che:

- per "ente regolato dalla pubblica amministrazione" si intende l'ente sul quale il soggetto pubblico esplica poteri che incidono sullo svolgimento dell'attività principale, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione;
- per "ente finanziato da una pubblica amministrazione" si intende l'ente la cui attività è finanziata attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici, purché i finanziamenti abbiano le caratteristiche della rilevanza economica e della continuità/stabilità temporale.

Sulla base degli atti, pertanto, sembrerebbe dirsi integrato il requisito del controllo/vigilanza, alla luce del rapporto che lega l'Associazione (*omissis*) al Ministero, il quale, come già ricordato sopra, detta le Linee guida, approva il Piano di Azione e riceve e valuta la rendicontazione delle attività svolte dall'Associazione. In ogni caso, come già detto, la questione risulta allo stato non suscettibile di risvolti applicativi ai fini del d.lgs. n. 39 del 2013 in quanto non vi è da esaminare, in concreto, alcun conferimento di incarico da parte di un'Amministrazione.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 26 marzo 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente