



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

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

Approvate dal Consiglio con deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017

Relazione AIR



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Sommario: 1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità – 2. La procedura di consultazione pubblica – 3. Principali osservazioni pervenute.

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

In applicazione dei Regolamenti recanti la «*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013, e la «*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 2015, la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione delle 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, avuto riguardo alle principali osservazioni allo schema di delibera pubblicato in data 27 marzo 2017, formulate nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 27 marzo – 26 aprile 2017.

Con la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 l'Autorità ha elaborato Linee guida per l'applicazione 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, alla luce delle vigenti disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*», sono state apportate rilevanti modifiche sia alla legge 190/2012 sia al d.lgs. 33/2013. In particolare, è stato riformulato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa, ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 e dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

Importanti disposizioni sono state poi introdotte con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, modificato con decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp), cui il d.lgs. 33/2013 fa rinvio per le definizioni di società in controllo pubblico, di società quotate e di società in partecipazione pubblica.

Si è reso pertanto necessario aggiornare la determinazione n.8/2015, tenendo conto delle diverse categorie di soggetti pubblici e privati individuate dalla novellata disciplina e della rimodulazione degli obblighi dalla stessa operata.

Le nuove Linee guida (LG) forniscono indicazioni ai soggetti interessati sulla corretta attuazione della normativa, in relazione ai diversi ambiti di applicazione delineati. L'allegato alle Linee guida contiene la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le società/enti, secondo il criterio della compatibilità di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, con gli opportuni adeguamenti dell'allegato alla determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

2. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica aperta a tutti i cittadini il documento recante “*Aggiornamento delle 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*” mediante pubblicazione dello schema di delibera sul proprio sito istituzionale in data 27 marzo 2017, assegnando un termine di 30 giorni per l’invio dei contributi. Nel corso della consultazione sono pervenuti n. 43 contributi da parte di: amministrazioni pubbliche, enti pubblici, società pubbliche e private, associazioni, liberi professionisti, un’azienda speciale, un’organizzazione no-profit, un componente di organismi di vigilanza. Per quattro contributi non è stato dato il consenso alla pubblicazione, per tre contributi è stata chiesta la pubblicazione in forma anonima.

Parere del Consiglio di Stato

Il documento è stato anche trasmesso al Consiglio di Stato che con parere n. 1257 del 29 maggio 2017 (allegato), si è espresso favorevolmente formulando alcune osservazioni, di seguito sinteticamente riportate.

Preliminarmente è stato evidenziato il carattere non regolamentare delle Linee guida che forniscono chiarimenti sugli obblighi posti a carico di soggetti pubblici e privati dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, in relazione alla potestà di vigilanza demandata ad ANAC (art. 1, co. 2, lett. f), della legge n. 190/2012, art. 45 del d.lgs. 33/2013 e art. 19, co.5, lett. a) del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni in legge n. 114/2014). La natura non vincolante delle Linee guida comporta la possibilità per i destinatari di discostarsene sulla base di una adeguata e puntuale motivazione, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa. La violazione delle Linee guida può essere valutata, come elemento sintomatico dell’eccesso di potere, alla stregua della violazione delle circolari.

Assume pertanto rilevanza la chiarezza delle soluzioni proposte con le Linee guida, tenuto anche conto che lo strumento della trasparenza è strettamente funzionale all’esigenza di assicurare la consapevolezza, per ogni utente di pubblici servizi, dell’agire amministrativo, concorrendo così ad attuare il principio del buon andamento e dell’imparzialità della pubblica amministrazione. Il Consiglio di Stato ha richiamato l’esigenza che gli obblighi di trasparenza non si traducano in adempimenti onerosi non necessari, rimettendo all’attività di monitoraggio la valutazione dell’adeguatezza delle misure organizzative adottate dai destinatari. La trasparenza si configura, dunque, quale servizio pubblico, volto a soddisfare in concreto bisogni collettivi; sotto tale profilo è auspicabile che le amministrazioni svolgano specifiche forme di controllo *ex post* delle proprie funzioni istituzionali, recependo ad esempio il modello OSCE di verifica *a posteriori*.

In merito al testo delle Linee guida, il Consiglio di Stato ha raccomandato di indicare sistematicamente gli ambiti e le categorie dei diversi soggetti interessati dal nuovo quadro normativo e i relativi adempimenti, tenuto conto che nella legge 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013 sono individuati rispettivamente due e tre distinti ambiti soggettivi, indicazione che nello schema si desume dalla



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

descrizione analitica e anche ripetitiva degli obblighi posti in capo ai soggetti presi in esame.

Per quanto concerne la nozione di controllo per gli enti di diritto privato, il Consiglio di Stato ha suggerito di specificare che, per la valutazione del valore soglia di 500.000 euro riferito al bilancio, occorre considerare non solo lo stato patrimoniale ma anche il valore della produzione. Ciò al fine di non escludere enti che, pur non avendo un attivo patrimoniale significativo, utilizzano contributi non pubblici in conto esercizio, il cui ammontare può essere rilevante. E' stato inoltre osservato che, riguardo alla definizione di "*finanziamento pubblico maggioritario*", non sarebbe giustificata l'esclusione dei trasferimenti in conto capitale e che, per il requisito relativo alla designazione da parte della pubblica amministrazione della totalità dei componenti degli organi di indirizzo, la norma prevede un'alternativa disgiuntiva della designazione nel solo organo di amministrazione. Per il Consiglio di Stato occorrerebbe anche estendere il criterio della designazione dei componenti degli organi agli enti privati solo partecipati.

Con riferimento agli enti di diritto privato, il Consiglio di Stato ha rilevato che non viene definito o commentato nelle Linee guida il requisito dell'esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. o di gestione di servizi pubblici. Viene quindi osservato che "*per la formulazione assai generica e potenzialmente comprensiva di tutti i soggetti privati che svolgano attività strumentali o sostitutive di una p.a., risulta sostanzialmente assorbito nella valutazione del requisito dello svolgimento di un'attività di pubblico interesse*".

In merito al criterio della compatibilità, è stato sottolineato che la previsione di un limite all'applicabilità della disciplina dettata per le p.a. permette di evitare automatismi con effetti controproducenti; è quindi rilevante il richiamo, nelle Linee guida, al potere di ANAC di precisare gli obblighi di trasparenza ai sensi dell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013. E' inoltre opportuno specificare che la compatibilità va valutata non "in via generale", ma "categoria per categoria".

Per quanto concerne il rapporto tra "modello 231" e le misure di prevenzione della corruzione, la norma che prevede l'obbligo di integrare il "modello 231" (art.1, co. 2-bis, l. 190/2012) sembra presupporre l'adempimento dell'adozione del documento definito dal d.lgs. 231/2001. Le Linee guida dovrebbero pertanto chiarire la portata cogente dell'obbligo.

E' stata poi rammentata la sospensione delle Linee guida sull'art. 14 del d.lgs. 33/2013, con riferimento ad alcuni dati dei dirigenti, intervenuta a seguito dell'ordinanza cautelare del TAR Lazio n. 1030/2017, di cui occorre dare conto.

E' stata condivisa l'esclusione delle fondazioni bancarie dall'ambito di applicazione.

Riguardo alle società quotate, nel richiamare la determinazione di ANAC n.8/2015, ove si rappresentava la necessità di approfondire il tema in un tavolo congiunto con il Ministero dell'economia e finanze e la CONSOB, è stato chiesto di chiarire se l'orientamento espresso nelle Linee guida, peraltro non adeguatamente motivato, fosse l'esito del tavolo di lavoro. Occorrerebbe in particolare riferire in ordine alla valutazione effettuata sulla compatibilità degli obblighi di trasparenza con la disciplina di settore, per la quale vi è la competenza della CONSOB.

E' stata, infine, segnalata l'opportunità di distinguere in modo organico e in generale la promozione e la vigilanza sugli adempimenti cui sono tenuti i soggetti del primo e secondo ambito di applicazione



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

da quelle relative ad attività non obbligatorie, seppure auspicabili, nei confronti dei soggetti compresi nel terzo ambito.

Nel testo delle Linee guida sono state recepite le osservazioni del Consiglio di Stato con riguardo ai seguenti punti: precisazione delle diverse categorie di soggetti ricompresi nell'ambito di applicazione; requisiti del bilancio e del finanziamento pubblico maggioritario; richiamo alla delibera di sospensione dell'atto di indirizzo di ANAC sulla pubblicazione dei dati sui dirigenti, nelle more del giudizio pendente; interpretazione del secondo periodo del co. 3 dell'art. 2 bis, riferendolo anche agli enti totalmente privati che svolgano attività di pubblico interesse; distinzione tra obblighi e attività non obbligatorie. Per quanto concerne la declinazione degli obblighi compatibili, la stessa è contenuta nell'allegato. E' stata, infine, espunta la parte relativa alle società quotate, che saranno oggetto di un ulteriore approfondimento da svolgersi con il Mef e la CONSOB.

Non si è ritenuto, invece, stante la formulazione della norma, di estendere anche ai soggetti di cui al co. 3 dell'art. 2 bis il requisito della nomina di tutti i componenti degli organi da parte di p.a.. Né si è ritenuto di modificare i riferimenti al "modello 231" nel senso prospettato nel parere, tenuto conto che il d.lgs. 231/2001 contempla la possibilità per la società di dotarsi di un modello organizzativo, la cui adozione è rimessa all'autonomia decisionale della stessa, come ampiamente rilevato nei contributi alla consultazione. La normativa anticorruzione non incide su tale facoltà di scelta, avendo riguardo solo alle misure di prevenzione stabilite dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi.

3. Principali osservazioni pervenute

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e viene fornita in forma sintetica e complessiva una risposta alle osservazioni pertinenti trasmesse. Sono, altresì, indicate le conseguenti modifiche apportate al testo delle Linee guida posto in consultazione.

Si precisa che non sono state considerate in questa sede le osservazioni non pertinenti, quelle manifestamente irragionevoli perché non supportate da alcuna disposizione normativa e quelle eccedenti i contenuti delle Linee guida. In alcuni casi le osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione né è stata data risposta a osservazioni che ponevano quesiti specifici e di dettaglio.

Alla luce del parere del Consiglio di Stato, le osservazioni pervenute in merito alle società quotate saranno esaminate in sede di confronto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la CONSOB, come sopra riferito e il titolo in parte modificato nel senso di considerare le Linee guida come Nuove rispetto a quelle del 2015.

Si rappresenta, infine, che su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, è stato modificato il §2.1 (*La nozione di controllo per le società pubbliche*) nella parte riguardante il controllo congiunto da parte di più amministrazioni. Ciò in quanto la definizione di "società a controllo pubblico" contenuta nel Tusp, art. 2, co. 1, lett. m), comprendente società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo, ha dato luogo a dubbi interpretativi in relazione ai diversi casi che si presentano, tenuto conto che il controllo può essere esercitato da più



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

amministrazioni anche in assenza di un vincolo legale o statutario. E' opportuno pertanto svolgere un'ulteriore riflessione sul tema, in attesa anche della conclusione del monitoraggio, da parte del Ministero, dei provvedimenti di ricognizione delle partecipate, previsto dal Tusp. Conseguentemente, nel §2.1 è stata inserita un'indicazione che si limita a precisare che tra le società a controllo pubblico rientrano anche le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile è esercitato da una pluralità di amministrazioni congiuntamente.

Il testo delle Linee guida è stato approvato in via definitiva dal Consiglio con deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017. Si precisa che il testo finale presenta una diversa numerazione dei paragrafi rispetto a quella del testo posto in consultazione un titolo in parte modificato.

Di seguito si dà conto delle osservazioni e delle opzioni scelte.

Interpretazione del criterio della compatibilità e ambito soggettivo § 2.6

- Sono state presentate alcune osservazioni relative al concetto di “compatibilità”, di cui all'art. 2-bis, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013, come declinato nelle LG, chiedendo di effettuare la valutazione della compatibilità in relazione alla tipologia di attività svolta (RPCT Friulia s.p.a., Direttore amministrativo Aeroporti di Puglia S.p.A., RPCT Ministero del lavoro e politiche sociali, RPCT Regione Autonoma Valle d'Aosta, Direttore generale e Dirigente area attività d'impresa e concorrenza ASSONIME-Associazione fra le società italiane per azioni, Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA-Federazione delle aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, Segretario AITRA-Associazione italiana trasparenza e anticorruzione, Presidente ASSTRA-Associazione trasporti, Presidente UNEBA Lombardia-Enti operanti in ambito socio sanitario assistenziale).

Opzione

In merito al concetto di compatibilità il Consiglio di Stato, nel condividere l'approccio contenuto nelle LG, ha osservato che *«realisticamente...la previsione di un limite all'applicabilità ad altri soggetti della disciplina dettata per le pubbliche amministrazioni (“in quanto compatibile”), duplice (nel secondo e nel terzo ambito soggettivo), può essere intesa come una sorta di valvola di sicurezza per evitare automatismi, applicazioni capaci di suscitare effetti controproducenti; in questo senso, assume un particolare significato il richiamo, contenuto nelle linee guida, al potere ANAC di precisare gli obblighi di trasparenza previsto dall'art. 3, comma 1-ter, del d.lgs. 33/2013. Sotto un profilo redazionale, si rileva soltanto l'opportunità – al § 2.6. delle linee guida – di sostituire l'espressione “in via generale” con quella “categoria per categoria” (oppure “tipologia per tipologia”), così da confermare una maggiore tipicità di sistema»* (parere Cons. St. n.1257/2017, punto 8.1).

La declinazione del principio della compatibilità si ritiene, al momento, soddisfatta con l'elencazione dei dati da pubblicare contenuta nell'allegato alle LG, articolata per tipologia di enti e società considerati all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Nel testo è stata inserita la correzione di tipo redazionale suggerita dal Consiglio di Stato, in merito alla necessità di valutare la compatibilità in relazione alle diverse tipologie, eliminando nel terzo capoverso del § 2.5 (2.6 dello schema in consultazione) l'espressione "in via generale".

- È stato evidenziato che il criterio della partecipazione azionaria pubblica ai fini dell'assoggettamento delle società alle disposizioni in materia di trasparenza rischia di apparire abnorme e discriminatorio per quelle società che operano in regime di mercato rispetto a imprese concorrenti che, pur trovandosi in analoghe condizioni di dipendenza sostanziale dalla finanza pubblica, sono formalmente svincolate dagli oneri di trasparenza come ad esempio nel settore della gestione aeroportuale per il quale viene rilevata l'opportunità di non applicare la disciplina riservata alle p.a. (Presidente ASSTRA, Direttore amministrativo Aeroporti di Puglia S.p.A.).

Opzione

La delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del regime di trasparenza discende dalla scelta del legislatore che ha chiaramente ritenuto di includere le società a partecipazione pubblica tra i soggetti destinatari della normativa. Non rientra quindi nei poteri di ANAC escludere dalla disciplina in materia di prevenzione della corruzione società a partecipazione pubblica che operano in mercati concorrenziali, come è il caso delle società del settore aeroportuale. L'Autorità può, invece, chiarire attraverso Linee guida la portata applicativa e le ricadute organizzative degli adempimenti stabiliti dalla normativa. Il tema è strettamente collegato a quello dell'interpretazione del concetto di compatibilità cui si rinvia.

- Nel paragrafo sulla compatibilità del testo in consultazione, ultimo capoverso del par. 2.6, laddove per esigenze di sintesi il completamento delle indicazioni dell'Autorità è stato fatto con il rinvio generico agli "altri contenuti" della determinazione ANAC n. 1310/2016, è stato sollevato il problema che tale rinvio possa ingenerare dubbi interpretativi per le società pubbliche. Si è richiesto pertanto di espungere dal testo le parole "per gli altri contenuti" (Presidente ASSTRA).

Opzione

Tenuto conto che l'allegato alle LG contiene una puntuale ricognizione degli obblighi di trasparenza applicabili ai destinatari delle Linee guida, il richiamo ad "altri contenuti" della determinazione 1310/2016, che riguarda esclusivamente le pubbliche amministrazioni, potrebbe determinare incertezze applicative. Pertanto l'osservazione è stata accolta espungendo le parole "per gli altri contenuti e".

Nozione di controllo per le società pubbliche § 2.1

- Per quanto concerne il controllo esterno ai sensi dell'art. 2359, co.1, n.3), del codice civile, è stato segnalato che dovrebbero essere esclusi i rapporti regolati da contratti di servizio per la gestione di servizi pubblici, che oltre ad essere normativamente obbligatori in tutti i casi di gestione di servizi di trasporto pubblico a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata dell'operatore, sono



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

pacificamente riconosciuti come rapporti sinallagmatici di natura privatistica che disciplinano la produzione di servizi e l'erogazione dei corrispettivi (Presidente ASSTRA).

Opzione

L'osservazione non è stata accolta in quanto, oltre al fatto che per la nozione di società in controllo l'art. 2-bis, co. 2, del d. lgs. 33/2013 rinvia a quella contenuta nel d.lgs. 175/2016 cui l'Autorità ha fatto riferimento, il controllo di cui all'art. 2359, n. 3, del codice civile nelle LG è circoscritto, tenendo conto della giurisprudenza, alle situazioni in cui i rapporti contrattuali tra le parti siano tali da condizionare l'esistenza e la sopravvivenza della capacità d'impresa della società, determinando l'influenza dominante del soggetto pubblico. Pertanto, un'esclusione di tale tipologia contrattuale indicata nell'osservazione non può essere considerata.

- E' stato chiesto che la fattispecie prevista dall'art. 2359 del codice civile sia completata con la disciplina prevista in tema di direzione e coordinamento ex artt. 2497 e ss. cod. civ., che prevede forme di responsabilità extracontrattuale delle società nei confronti dei soci. Ciò in quanto non necessariamente la situazione di controllo ex art. 2359 cod.civ. comporta in via automatica l'assorbimento assoluto e completo dell'attività svolta dalla società in un ambito di "interesse pubblico". Dovrebbe valere un principio che tale presunzione possa essere negata (RPC Friulia s.p.a.).

Opzione

Oltre al fatto che l'osservazione non è del tutto chiara, si è ritenuto di non accoglierla posto che il legislatore ha operato una scelta nel senso di attribuire rilevanza al rapporto di controllo descritto all'art. 2359 cod.civ.; pertanto la natura dell'attività svolta non è determinante ai fini dell'assoggettamento della società controllata alla normativa anticorruzione.

- E' stato chiesto di chiarire il regime applicabile alle società controllate dalla p.a. che non esercitano attività di pubblico interesse (RPCT Regione autonoma Valle d'Aosta).

Opzione

L'indirizzo generale delle Linee guida è quello secondo il quale per le società in controllo si deve fare trasparenza sull'organizzazione e sulle attività (§1.2). Nei casi in cui non vi siano attività di pubblico interesse svolte resta fermo l'obbligo di trasparenza sull'organizzazione, come precisato nel §3.1.3.

La nozione di controllo per gli altri enti di diritto privato §2.3

- È stato domandato di chiarire qual è il periodo di riferimento in cui rileva, ai fini dell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione, il valore del bilancio superiore a 500.000 euro, ad es. se gli enti sono soggetti all'applicazione della normativa solo nelle annualità in cui dichiarano di possedere detto requisito, o se debba essere prevista una media delle ultime 3 annualità (RPCT Ministero del lavoro e della politiche sociali).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

L'osservazione incide sulla corretta attuazione della normativa e implica l'individuazione di un criterio che dia continuità e ragionevolezza alla sua applicazione. Poiché il PTPC è triennale e anche per il requisito del finanziamento pubblico maggioritario il legislatore ha fatto riferimento al triennio (art. 2-bis, co. 2, lett. c), si è ritenuto opportuno considerare il valore del bilancio del 2016, anno di entrata in vigore del d. lgs. 97/2016, ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione per il triennio successivo dal PTPC 31 gennaio 2018. Il testo è stato pertanto modificato inserendo tale indicazione.

- Con riferimento al finanziamento pubblico maggioritario, laddove nelle LG si fa riferimento al "contributo pubblico", §2.3. n. 2 del testo in consultazione, sono state formulate le seguenti osservazioni:

- a) è stato chiesto di escludere dai contributi pubblici i trasferimenti di natura corrente "*non aventi natura di corrispettivo per la fornitura di beni o prestazione di servizi verso le p.a.*" (ARLEA- Associazione regionale lombarda enti di assistenza);
- b) è stato chiesto di escludere i proventi da corrispettivi da pagamento di prestazioni in regime di accreditamento per erogazione prestazioni (Presidente UNEBA- Lombardia)

Opzione

Gli elementi di carattere letterale e logico sistematico inducono a privilegiare un'interpretazione del dato normativo che non escluda a priori dal novero delle forme di finanziamento che possono contribuire a integrare il requisito del finanziamento pubblico maggioritario né i finanziamenti aventi natura di corrispettivo per la fornitura di beni o per la prestazione di servizi verso le pp.aa. né i corrispettivi derivanti dal pagamento di prestazioni in regime di accreditamento per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie. Appare ragionevole, infatti, ritenere che tali forme di finanziamento, correlate ad attività che (unitamente al requisito della dimensione finanziaria del bilancio superiore a cinquecentomila euro) rilevano senza dubbio ai fini della sottoposizione al regime di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ben possano essere considerate tra quelle che, in presenza dell'ulteriore requisito della designazione da parte di pp.aa. della totalità dei titolari/componenti dell'organo di amministrazione/indirizzo, determinano l'applicazione del più stringente regime previsto per le società/enti in controllo pubblico, ai sensi del cit. art. 2-bis, co.2, cit.

Altri enti di diritto privato solo partecipati §2.4

- È stato osservato che non risulta chiaro se le società non partecipate siano comprese fra gli "enti di diritto privato" solo partecipati qualora svolgano attività di pubblico interesse (ARLEA).

Opzione

Il tema attiene all'interpretazione dell'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 ed è di estremo rilievo capire se effettivamente il legislatore abbia voluto ricomprendere, oltre alle associazioni e fondazioni, tra gli enti



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

di diritto privato, anche le società totalmente private che svolgono funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. o di gestione di servizi pubblici, legate alla p.a. da un contratto.

La questione è stata oggetto di valutazione particolare, tenuto conto del suo impatto e di quanto riportato nel parere del Consiglio di Stato.

Il testo delle LG è stato integrato con il paragrafo riguardante l'interpretazione dell'art. 2-bis, co.3 (§ 2.3.1 del testo definitivo delle LG) in cui si rileva che mentre nel primo periodo del co.3 il legislatore fa esplicito riferimento alle società partecipate, nel secondo periodo il requisito della partecipazione pubblica negli enti di diritto privato non viene ripetuto. Lo stesso Consiglio di Stato ha evidenziato che il requisito di individuazione degli enti di diritto privato *“per la formulazione assai generica e potenzialmente comprensiva di tutti i soggetti privati che svolgano attività strumentali o sostitutive di una p.a., risulta sostanzialmente assorbito nella valutazione del requisito dello svolgimento di un'attività di pubblico interesse”*. Si è pertanto ritenuto che l'elemento determinante sia lo svolgimento di attività di pubblico interesse da parte di soggetti – associazioni, fondazioni e altri enti interamente privati, anche in forma societaria - con determinate caratteristiche dimensionali, a prescindere dalla partecipazione pubblica nel capitale o nella struttura organizzativa.

Il testo finale delle LG contiene quindi un'interpretazione estensiva, che comprende anche società private, con conseguente riformulazione dell'ambito di applicazione di cui all'art. 2-bis, co. 3, come riportato nei §§2.3.1 e 2.3.3.

Definizione di attività di pubblico interesse § 2.5.

- È stato evidenziato che appare eccessivo considerare come attività di pubblico interesse ogni attività di produzione di beni o servizi a favore di p.a. o che sia sottoposta ad autorizzazione o regolazione; la nozione dovrebbe essere circoscritta e collegata strettamente all'esercizio di funzioni pubbliche, quali l'esercizio di funzioni amministrative o la prestazione di servizi di interesse generale, uniti a obbligo di servizio pubblico/servizio universale (Direttore generale ASSONIME).
- Si è poi osservato che, al fine di evitare un eccessivo ampliamento dell'interpretazione di attività di pubblico interesse, si dovrebbe espungere dalle attività strumentali quella di gestione di risorse umane e finanziarie (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Direttore generale ASSONIME).
- E' stata inoltre segnalata la necessità di fornire ulteriori precisazioni sulle “attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. o di gestione di servizi pubblici”, fra le quali non dovrebbero rientrare i servizi con onere economico prevalente a carico dell'utente. Le LG non chiariscono il contenuto e l'estensione dei “dati e documenti inerenti all'attività di p.i. disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea” (Presidente UNEBA Lombardia).
- Si è anche rilevato che non è agevole separare la gestione delle attività di p.i. da quelle commerciali, vista la complessità delle modalità organizzative e gestionali degli operatori, del tutto diverse da quelle delle p.a. In alcuni casi l'ordinamento già prescrive la separazione contabile (art. 6 Tusp, disciplina aiuti



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

di Stato). Ulteriori obblighi comporterebbero costi sproporzionati ed inefficienze operative nella gestione dell'attività (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Direttore generale ASSONIME, RPCT Regione Lombardia, GC Ferrovie dello Stato S.p.a, Segretario AITRA).

- E' stato, infine, chiesto di chiarire se il rinvio contenuto nelle LG alle attività indicate all'art. 4 del Tusp (in relazione alle quali le pubbliche amministrazioni sono legittimate a mantenere o acquistare partecipazioni societarie), ricomprende solo quelle del co. 2 (citato nella nota n. 2), oppure anche quelle consentite ai sensi dei commi 3 (valorizzazione del patrimonio delle p.a.) e 7 (gestione di spazi fieristici, produzione di energia da fonti rinnovabili, realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune) (Direttore generale ASSONIME).

Opzione

Il paragrafo riguardante la *definizione di attività di pubblico interesse* (§2.4 del testo definitivo) è stato riformulato tenendo anche conto delle osservazioni. In particolare, sono stati forniti chiarimenti sul contenuto della nozione sulla base delle esemplificazioni contenute nel co. 3 dell'art. 2 bis (esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici). Resta fermo l'onere per i singoli enti, d'intesa con le amministrazioni partecipanti o vigilanti, di indicare all'interno dei PTPC o delle misure integrative del "modello 231" quali siano le attività di pubblico interesse.

Per quanto concerne la complessità di separare la gestione delle attività di pubblico interesse da quelle commerciali, si rileva che il suggerimento è formulato dall'ANAC in termini di auspicio nel rispetto della autonomia organizzativa di ciascun ente. In merito al rinvio all'art. 4 del Tusp, si è ritenuto di mantenere nel testo delle LG il riferimento alle attività individuate all'art. 4 del Tusp, lasciando in nota l'elencazione, esemplificativa ma non esaustiva, a quelle specificate al co. 2 del medesimo art. 4. E' stata inoltre inserita la precisazione che tra le attività qualificate di pubblico interesse sono espressamente comprese anche quelle direttamente affidate dalla legge.

Società in controllo pubblico § 3.1

- È stato richiesto di fare emergere chiaramente nelle LG la distinzione fra obblighi normativi e raccomandazioni di ANAC e non annunciare la vigilanza sull'adozione o meno dei MOG 231, che non è obbligatoria (Direttore generale ASSONIME).

Opzione

Stante la non obbligatorietà dell'adozione dei MOG 231, si è ritenuto di seguire una linea interpretativa che non imponga l'adozione del "modello 231". L'Autorità non vigila in tale ambito, in quanto estraneo alle proprie competenze e disciplinato da una normativa speciale. Nel testo definitivo delle LG sono stati pertanto riformulati i punti in cui si fa riferimento alla vigilanza di ANAC sui MOG 231 (§§ 3.1.1. e 5.2.).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione (per le società in controllo pubblico) § 3.1

- È stato chiesto di chiarire se nell'area dei controlli siano ricomprese le funzioni del RPCT e di altri organismi di controllo (Direttore generale ASSONIME, Segretario AITRA).

Opzione

Nell'area dei controlli vi rientrano i controlli che riguardano principalmente l'amministrazione attiva, dovendosi, altrimenti moltiplicare il sistema dei controlli. I controlli del RPCT e degli altri organismi di controllo sono da considerarsi nella misura in cui deve essere assicurata trasparenza agli stessi.

- E' stata segnalata l'esigenza di inserire un riferimento al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.p.r. 62/2013 in quanto le previsioni ivi contenute sono più efficaci di quelle previste dai codici etici e di condotta adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001 (Senior partner Sillogica s.r.l.).

Opzione

L'osservazione non è stata accolta in quanto i dipendenti delle società in controllo pubblico non rientrano tra i soggetti cui trova applicazione il codice di comportamento di cui al d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, specificatamente rivolto ai pubblici dipendenti.

- E' stato chiesto di riformulare le indicazioni relative al *pantouflage* con riferimento alle attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro, nel senso di mantenere la previsione così come enunciata per le amministrazioni pubbliche, precisando che il dipendente della società che negli ultimi 3 anni ha esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti di terzi (privati) non può svolgere attività lavorativa o professionale presso tali soggetti destinatari dell'attività svolta attraverso i medesimi poteri (Senior partner Sillogica s.r.l.);

Opzione

La proposta non è stata ritenuta condivisibile, in quanto la misura prevista all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001 (*pantouflage*) opera esclusivamente nei confronti dei dipendenti pubblici. La misura potrebbe essere eventualmente prevista dalle singole realtà aziendali all'interno dell'area di rischio "selezione dei dipendenti".

- E' stato osservato che sarebbe opportuno precisare che la verifica di eventuali incompatibilità e inconferibilità, ove gli amministratori siano designati dalla pubblica amministrazione controllante, venga effettuata dal RPCT della medesima p.a., garantendo una maggiore indipendenza e obiettività di giudizio (Direttore generale ASSONIME, Segretario AITRA, Direttore amministrativo Aeroporti di Puglia S.p.A). Analoga verifica, da porre sempre in capo al RPCT della società controllante, dovrebbe essere prevista per gli organi di controllo, come i sindaci, che



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

devono rendere le dichiarazioni di cui all'art. 15 del d.lgs. 33/2013 (Direttore amministrativo Aeroporti di Puglia S.p.A.).

Opzione

Per quanto riguarda la verifica sulle inconferibilità, le LG già precisano che nel caso di nomina degli amministratori proposta o effettuata dalle p.a. controllanti le verifiche sono svolte dalle stesse p.a. In merito alle incompatibilità, le verifiche qualora poste in capo alle p.a. controllanti, sarebbero di difficile attuazione soprattutto nei casi di pluralità di designazioni nelle società/enti controllati. Le osservazioni, pertanto, non sono state accolte.

- E' stato rilevato che appare incoerente il coinvolgimento dell'Odv nella elaborazione delle misure di prevenzione (RPCT Regione autonoma Valle d'Aosta).

Opzione

L'osservazione è riferita solo all'ipotesi in cui le funzioni di OIV siano svolte dall'Odv, ipotesi che potrebbe essere residuale. Qualora, infatti, le funzioni di OIV non vengano attribuite all'Odv, ma ad altro organo di controllo della società o dell'ente, come suggerito nelle LG, allora ha senso mantenere lo stretto raccordo fra RPCT e Odv. Non è stata pertanto modificata l'indicazione in merito al costante coordinamento fra RPC e Odv.

- Con riguardo alla norma UNI EN ISO 37001:2016 cui le LG fanno riferimento è stato precisato che esse descrivono i requisiti di un sistema di gestione anti-corrruzione, mentre la linea guida di riferimento per la gestione del rischio, unico aspetto richiamato nelle LG ANAC, è più correttamente la norma UNI EN 31000:2010 e sono stati pertanto domandati chiarimenti in merito (Ad Rina Services S.p.A., libero professionista, Presidente di Global Infrastructure Anti-Corruption Centre-GIACC Italy).
- E' stato anche chiesto di eliminare la frase «*In merito alla gestione del rischio, rimane ferma l'indicazione, sia pure non vincolante, contenuta nel PNA 2016, ai principi e alle Linee guida UNI ISO 37001:2016*» e sostituirla, riferendola a tutti i soggetti destinatari delle LG «*Con riferimento alla misure organizzative per la prevenzione della corruzione rimane ferma l'indicazione, sia pure non vincolante, di recepire i principi della norma UNI ISO 37001:2016, la quale può costituire utile paradigma atto a definire, mettere in opera ed aggiornare un valido sistema per la prevenzione della corruzione, i cui requisiti riguardano: individuazione dei rischi; definizione delle politiche, degli obiettivi e delle responsabilità; formazione; attuazione del sistema dei controlli di I, II e III livello; segnalazione; monitoraggio; miglioramento; riesame*» (Ad PK Consulting).
- E' stata segnalata la necessità di inserire quale elemento rilevante ai fini dell'individuazione delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione il possesso della certificazione accreditata ISO 37001:2016 «*Anti-bribery management systems*» (Sistema di gestione anticorruzione) (Ad Rina Services S.p.A.).
- E' stato chiesto, altresì, di integrare il testo suggerendo alle società che decidono di non dotarsi di un "modello 231" di adottare un sistema di gestione per la prevenzione della corruzione certificato



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

in base alla norma UNI EN ISO 37001:2016 e in generale di consentire alle società di optare alternativamente per l'adozione di un "modello 231" o di un sistema di gestione ISO 37001. Ritenere i due strumenti equivalenti è ritenuto utile anche per evitare che si crei un "monopolio" che favorisca solo chi fa consulenza in materia di MOG 231 (libero professionista).

Opzione

Le questioni sollevate riguardano un tema di carattere generale ovvero i modelli e le tecniche di valutazione e gestione del rischio. Un'eventuale modifica potrà essere considerata nell'Aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione. Quanto all'uso o meno del "modello 231" ovvero di modelli ad esso alternativi, la questione non rientra nell'ambito di competenza dell'ANAC.

Il Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza § 3.1.2

Funzioni dell'OIV e dell'OdV

- È stato osservato che non è condivisibile l'indicazione di attribuire le funzioni OIV all'OdV; si è suggerito, invece, di attribuire dette funzioni al RPCT o al collegio sindacale o altri organi deputati al controllo interno, anche considerando che i compiti dell'OdV sono tassativamente stabiliti dalla legge (art. 6, d.lgs. 231/2001) e sono accompagnati da uno specifico regime di responsabilità (Segretario AITRA, Direttore generale ASSONIME, RPCT InnovaPuglia S.p.A.).

Opzione

L'orientamento espresso nelle LG è stato rivisto in accoglimento dell'osservazione. Pertanto, viste le nuove funzioni di controllo sull'attuazione della normativa anticorruzione attribuite all'OIV dal d.lgs. 97/2016, anche al fine di salvaguardare l'autonomia del RPCT e di garantire la distinzione fra RPCT e soggetto che svolge le funzioni di OIV, il testo è stato riformulato ammettendo la possibilità di attribuire le funzioni di OIV non necessariamente all'OdV, ma anche ad un organo di controllo che ogni ente/società può individuare nell'esercizio della propria autonomia organizzativa. L'indicazione di tale organo dovrà essere pubblicata sul sito della società/ente nell'apposita sezione dedicata alla trasparenza.

RPCT

- È stato rilevato che dal quadro normativo non emerge un obbligo a carico delle società di prevedere il RPCT; pertanto è stato chiesto di salvaguardare l'autonomia societaria nella scelta della soluzione ritenuta più idonea, ad es. prevedere Odv misto con membro interno designato come RPCT oppure affidare il presidio delle misure di prevenzione direttamente all'OdV, oppure prevedere nell'OdV misto la partecipazione di un soggetto interno proveniente dagli organi di controllo (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA).

Opzione

L'indicazione delle LG è in linea con le modifiche apportate alla legge 190/2012, art. 1, co. 2-bis, ove è previsto l'obbligo di adottare misure di prevenzione della corruzione integrative del "modello 231" per i soggetti individuati all'art. 2-bis, co.2, del d.lgs. 33/2013. Ne consegue l'obbligo di nominare il RPCT



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

per lo svolgimento dei compiti connessi alla predisposizione di tali misure. L'osservazione, pertanto, non è stata ritenuta meritevole di accoglimento.

- Si è poi osservato che non è condivisibile l'orientamento dell'ANAC di escludere che il RPCT possa fare parte dell'Organismo di vigilanza (Odv), possibilità ammessa dalla determinazione 8/2015. E' stata rimarcata, invece, un'efficace sinergia tra le due funzioni avendo entrambi, tra gli altri, compiti di prevenzione della corruzione e non riscontrandosi una sovrapposizione dei ruoli tra Odv e RPCT, stante la natura collegiale del primo che ne garantisce l'imparzialità (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Segretario AIIRA, Direttore generale ASSONIME, Presidente ASSTRA, Senior partner Sillogica s.r.l., libero professionista, RPCT InnovaPuglia SpA, RPCT Regione Autonoma Valle d'Aosta, RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa, Società pubblica).
- E' stato chiesto, laddove uno dei membri dell'Odv. collegiale coincida con il RPCT, se sia necessario sostituirlo con altro soggetto esterno ovvero con un terzo membro interno ed in tal caso quale funzione interna possa assumerne l'incarico (RPCT Acquedotto Pugliese s.p.a).

Opzione

La scelta nelle LG in consultazione tiene conto della chiara distinzione dei compiti attribuiti all'Odv da quelli previsti in capo al RPCT. L'Odv vigila, con autonomi poteri di iniziativa e controllo, sul funzionamento e il rispetto dei modelli organizzativi definiti dall'impresa, ai sensi dell'art. 6, co.1, d.lgs. 231/2001, l'adeguatezza dei quali è rimessa alla valutazione del giudice penale al fine di escludere la responsabilità amministrativa dell'impresa per reati commessi da persone che gestiscono o rappresentano la società nell'interesse o a vantaggio della stessa. La legge n. 190/2012 pone in capo al RPCT il compito di predisporre il PTPC, di vigilare sull'attuazione delle misure, nonché di segnalare all'organo di indirizzo le eventuali disfunzioni e agli uffici competenti i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure di contrasto alla corruzione, anche ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare. E' stata pertanto mantenuta l'indicazione delle LG in merito all'opportunità che il RPCT non ricopra anche il ruolo di componente dell'Odv. Tuttavia, ove la società/ente, in conformità a quanto prospettato nella determinazione n.8/2015, abbia affidato l'incarico di RPCT a un membro (interno) dell'Odv, l'incarico potrà essere mantenuto fino alla scadenza dello stesso anche al fine di limitare l'impatto organizzativo delle L.G.

- E' stato chiesto di valutare, in analogia con quanto indicato nella determinazione 1310/2016, la possibilità di mantenere distinti i due ruoli di RPC e RT anche per le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati quando ciò sia necessario e giustificato (con motivazione espressa) dalla peculiarità delle relative strutture organizzative e delle specifiche esigenze operative (RT Finpiemonte Spa).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

L'osservazione è stata accolta, considerato che nella determinazione 1310/2016 è stato precisato che «*la possibilità di mantenere distinte le figure di RPCT e di RT va intesa in senso restrittivo: è possibile, cioè, laddove esistano obiettive difficoltà organizzative tali da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza. E' necessario che le amministrazioni chiariscano espressamente le motivazioni di questa eventuale scelta nei provvedimenti di nomina del RPC e RT e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo*». Nel testo si prevede, pertanto, la possibilità di mantenere distinte le due figure in casi particolari.

- Nelle ipotesi in cui è ammessa dalle LG la possibilità di individuare il RPCT in un profilo non dirigenziale- società priva di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo – è stato chiesto di definire parametri oggettivi mediante i quali stabilire sia quando il numero di dirigenti possa definirsi limitato (ad es. numero di dirigenti in proporzione al numero di dipendenti della società, oppure inferiori a 5) sia quando una società possa definirsi di ridotte dimensioni (ad es. società con numero di dipendenti inferiori a 100) e che entrambe le condizioni si verifichino (Società pubblica).

Opzione

I criteri sono già enunciati nelle LG (assenza di dirigenti o numero limitato di dirigenti e assegnati esclusivamente allo svolgimento dei compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo). Non è pertanto necessario fornire ulteriori indicazioni di tipo quantitativo, rimettendo le relative valutazioni all'autonomia organizzativa di ciascuna società /ente.

- E' stato chiesto di precisare che al fine di garantire la piena autonomia e indipendenza del RPCT lo stesso è nominato dall'assemblea dei soci e non dal c.d.a. i cui componenti sono oggetto di monitoraggio e controllo da parte dello stesso RPCT (RPCT Laziocrea S.p.a.).

Opzione

Si evidenzia che la norma prevede che il RPCT sia nominato dall'organo di indirizzo (art.1, co. 7, legge 190/2012). La scelta di individuare il consiglio di amministrazione quale organo d'indirizzo era già consolidata nelle precedenti Linee guida, anche ai fini di semplificazione degli obblighi. Pertanto si è ritenuto di non accogliere l'osservazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Le società in controllo pubblico- Trasparenza 3.1.3

Art. 14

- È stato richiesto di graduare la trasparenza in relazione alle tipologie di incarico (politico, di governo, amministrativo di vertice) e di richiamare le semplificazioni indicate nella determinazione n. 241/2017, ad es. quadro riepilogativo per la dichiarazione dei redditi (ASSONIME).

Opzione

L'osservazione è stata valutata favorevolmente con riguardo alle modalità semplificate di pubblicazione della dichiarazione dei redditi, in quanto analoga indicazione è contenuta nella determinazione 1310/2016 per le p.a. L'allegato contiene pertanto il riferimento a tale modalità semplificata.

- Si dovrebbe valutare il possibile svantaggio concorrenziale derivante da una pubblicità troppo dettagliata delle politiche di remunerazione (Direttore generale ASSONIME). L'obbligo di trasparenza agli incarichi dirigenziali dovrebbe riguardare solo quelli conferiti dopo l'entrata in vigore delle LG e comunque dovrebbe essere sospeso nelle more del giudizio in corso stante anche la delibera ANAC n. 382/2017 (Direttore del servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Segretario AITRA, ASSONIME, privato).

Opzione

Quanto alla pubblicazione dei compensi dei dirigenti il testo delle LG è stato integrato riproponendo le medesime modalità indicate nell'allegato 1 della det. 8/2015, ovvero che per gli incarichi dirigenziali le società e gli enti pubblicano per ciascun soggetto titolare di incarico il relativo compenso, comunque denominato, salvo che non provvedano a distinguere chiaramente, nella propria struttura, le unità organizzative che svolgono attività di pubblico interesse da quelle che svolgono attività commerciali in regime concorrenziale. In quest'ultimo caso, ferma restando la pubblicazione dei compensi individualmente corrisposti ai dirigenti delle strutture deputate allo svolgimento di attività di pubblico interesse, la pubblicazione dei compensi relativi ai dirigenti delle strutture che svolgono attività commerciali potrà avvenire in forma aggregata dando conto della spesa complessiva sostenuta ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti.

Nel paragrafo delle LG concernente la disciplina transitoria è stato inserito il richiamo alla delibera ANAC n. 382/2017 sulla sospensione della determinazione n. 241/2017 con riguardo alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co.1 lett. c) ed f).

Art. 15-bis – Incarichi conferiti nelle società controllate

- È stato richiesto di chiarire – in analogia a quanto precisato nella determinazione ANAC 1310/2016 con riferimento all'art. 15 concernente gli obblighi di trasparenza in capo alle p.a. sugli incarichi di collaborazione e consulenza – che sono esclusi gli incarichi riconducibili ai “*contratti di appalto di servizio*”, anche per evitare duplicazioni di pubblicazioni, in quanto tale tipologia di incarichi è prevista all'art. 37 (Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Segretario AITRA).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

Non si è ritenuta necessaria una precisazione al riguardo, essendo chiaramente distinti dalle norme gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici (art. 37) da quelli relativi agli incarichi che non ricadono in tale ambito.

- E' stato rilevato che l'art. 15-bis si applica a tutte le società controllate e non solo a quelle in amministrazione straordinaria (RPCT Regione autonoma Valle d'Aosta).

Opzione

L'osservazione è stata accolta trattandosi di un refuso del testo.

Accesso civico generalizzato § 3.1.4

- Un obbligo generalizzato e incondizionato di fornire a chiunque dati e informazioni non pare compatibile con l'ordinamento delle società commerciali, ancorché in controllo pubblico. E' stato pertanto auspicato che le Linee Guida declinino, con una griglia di criteri aderenti a casistiche astrattamente configurabili e ulteriori rispetto a quelle previste all'art. 5-bis, co. 6 d.lgs. 33/2013, il già generico principio di "compatibilità" a cui rimanda l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 (Amministratore unico Lucca holding S.p.a).
- E' stato inoltre evidenziato che tra gli interessi privati particolare attenzione dovrà essere posta al bilanciamento tra il diritto all'accesso e la tutela degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali e tutte le notizie per le quali la società è a conoscenza in virtù della propria attività e per le quali sussiste un obbligo di riservatezza (RPC Friulia s.p.a.).
- Si è anche rilevato che l'istituto dell'accesso generalizzato applicato alle società di gestione aeroportuale in controllo pubblico comporterebbe l'accesso a un'ampissima quantità di informazioni e di segreti commerciali e industriali (ad.es. le condizioni contrattuali offerte alle compagnie aeree, i contributi per i voli, i corrispettivi per i servizi di *handling*, i contratti di *extra aviation* stipulati con i sub-concessionari) con evidenti lesioni alla concorrenza (Direttore amministrativo di Aeroporti di Puglia Spa).
- E' stata poi rappresentata l'esigenza di precisare che l'accesso generalizzato non risulta compatibile quando riguarda variabili concorrenziali e che occorre considerare anche limiti diversi da quelli di cui all'art. 5-bis, ad es. corretto funzionamento dei mercati finanziari, come sembra ammettere l'art. 2 (ASSONIME).

Opzione

Non si è ritenuto di recepire le osservazioni dal momento che il bilanciamento tra l'interesse sotteso all'istanza di accesso ed eventuali interessi contrastanti di rilievo economico e commerciale (ivi comprese la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali) sono già garantiti dalla disposizione di cui all'art. 5-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013. I limiti sono indicati dalla legge non



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

potendo le presenti LG ampliare i casi. Il problema potrebbe eventualmente essere valutato nelle LG sull'accesso generalizzato nella precisazione dei limiti all'accesso per la tutela di interessi privati.

- E' stato chiesto di chiarire se dovendo adottare una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso l'ufficio competente possa coincidere con la struttura organizzativa a supporto del RPCT dovendosi quest'ultimo occupare del riesame (RPCT di Acquedotto Pugliese S.p.a.)

Opzione

La scelta è organizzativa interna. La coincidenza con il supporto al RPCT non appare condivisibile poiché lo stesso RPCT deve garantire il riesame. Il riscontro, come previsto dal d.lgs. 33/2013, viene effettuato di norma, dall'ufficio che detiene i dati. Semmai l'ufficio del RPCT potrebbe fungere da "help-desk" (cfr. circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017).

Casi specifici- 3.1.5 Società in liquidazione

- È stato osservato che in alcuni casi le società in liquidazione non svolgono più attività operative e non hanno personale, e restano in vita solo per la risoluzione del contenzioso. Appare sproporzionato l'obbligo di nominare RPCT e di definire le misure di prevenzione della corruzione; i responsabili della liquidazione devono disporre di flessibilità per individuare le soluzioni specifiche più adeguate (Direttore generale ASSONIME, Segretario AITRA). Nei casi in cui le società in liquidazione siano impossibilitate a nominare un RPCT, poichè prive di personale, è stato suggerito di prevedere che le funzioni del RPCT possano essere assegnate dall'organo d'indirizzo al RPCT dell'amministrazione pubblica controllante che detiene la quota di partecipazione più elevata (libero professionista).

Opzione

L'osservazione è stata recepita nel testo, limitatamente all'ipotesi in cui la società sia priva di personale e si prevede che le funzioni di RPCT siano assicurate dall'amministrazione controllante. Per quanto concerne l'attività relativa al contenzioso, si ritiene che sia da considerarsi tra le aree a rischio per le quali è opportuno predisporre misure di prevenzione. Il testo è stato pertanto integrato in tal senso.

Le società partecipate non in controllo - § 3.2

- È stato osservato che è utile che nelle LG, nel rispetto del principio di legalità, siano distinti chiaramente gli ambiti in cui esistono obblighi normativi da quelli in cui spetta alle p.a. e alle società sviluppare *best practices*. In questi ultimi non dovrebbero essere previsti meccanismi anche indirettamente sanzionatori per le p.a. che ritengono di non andare oltre gli obblighi di legge (cfr. § 5.2- Vigilanza ANAC nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti, 3° cpv) (Direttore generale ASSONIME)



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

L'osservazione è stata valutata congiuntamente a quelle riguardanti la vigilanza ANAC (§ 5).

Altri enti di diritto privato a partecipazione pubblica non di controllo - § 3.4

Casi specifici- Casse di previdenza dei liberi professionisti - §3.4.3

- Non è stata condivisa la collocazione delle Casse dei liberi professionisti nell'ambito degli enti di diritto privato solo partecipati evidenziando un'insufficiente istruttoria delle LG con riguardo a detti soggetti. Si è affermato che, pur se la natura giuridica è senz'altro privata, la circostanza è indifferente rispetto alle nuove disposizioni, ammettendo una nozione "cangiante" del concetto di pubblica amministrazione. Le Casse previdenziali dei liberi professionisti, si sostiene, rientrano nell'ambito degli enti pubblici non economici nazionali e quindi pienamente soggetti a tutti gli obblighi di trasparenza (libero professionista).
- E' stato rilevato che le Casse di previdenza non esercitano funzioni amministrative, né svolgono attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. né tanto meno di gestione di servizi pubblici. Nelle LG al par. 2.5. si fa riferimento ad "*attività riconducibili alle finalità istituzionali delle amministrazioni affidanti, che vengono esternalizzate in virtù di scelte organizzativo-gestionali?*". Nel caso delle Casse previdenziali non è possibile parlare di attività esternalizzate, ma di attività svolte direttamente da soggetti privati che non possono ricevere finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario. Al fine di ricondurre le Casse previdenziali nell'ambito di cui all'art. 2-bis, co. 3, occorre pertanto fare riferimento all'attività di p.i. svolta ovvero l'erogazione delle prestazioni previdenziali e assistenziali agli iscritti cioè a un numero chiuso di clienti.

Stante l'autonomia finanziaria, organizzativa e gestionale riconosciuta a tali enti dal d.lgs. 509/1994 e dal d.lgs. n. 103/1996 e l'assenza di quote o azioni detenute dallo Stato non può configurarsi una partecipazione pubblica (Corte costituzionale n. 7/2017). La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 6014/2012, citata in nota nelle LG, riguarda unicamente l'aspetto dell'appartenenza delle Casse all'elenco ISTAT, ai sensi del regolamento SEC 2010, per il profilo finanziario delle stesse, elenco che non è indicato, quale criterio per la definizione dell'ambito soggettivo di cui all'art. 2-bis, dal legislatore del d.lgs. 33/2013. E' pertanto necessaria una maggiore chiarezza nel qualificare le Casse fra gli enti di diritto privato partecipati, applicando il criterio della specialità.

Lo stesso d.lgs. 509/1994 (art.1, co.4, lett. a) stabilisce che i regolamenti e gli statuti delle Casse devono ispirarsi al criterio della trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali. Occorre pertanto che sia applicato il criterio di specialità riconoscendo alle Casse una "trasparenza specifica", con modalità, vincoli e sanzioni diversi da quelli previsti dal d.lgs. 33/2013.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Anche l'emanando decreto del Mef, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, obbliga le Casse a operare con trasparenza secondo il principio di sana gestione e perseguire esclusivamente l'interesse collettivo degli iscritti e dei beneficiari della prestazione pensionistica, disponendo la pubblicazione del prospetto informativo a valori correnti e del documento sulla politica degli investimenti. Ulteriori adempimenti produrrebbero a carico delle Casse gli effetti negativi di un regime vessatorio, con sovrapposizione e duplicazione di obblighi già in vigore. Si auspica pertanto che l'Autorità possa valutare la necessità di aggiornare le LG con riguardo alla specificità e peculiarità che caratterizzano le Casse previdenziali, prevedendo l'esclusione delle stesse. Su questa specificità si sono fondate le LG dell'AdEPP, adottate dalle singole Casse di previdenza per applicare le disposizioni in materia di trasparenza secondo logiche di razionalità, congruità e pertinenza tenendo conto della specifica natura e finalità istituzionale degli enti.

Il Mlps, d'intesa con il Mef, il 3 febbraio 2010 ha fornito indicazioni a una fondazione escludendo espressamente l'applicazione del d.lgs. 231/2001, ammettendo la facoltà, per gli Enti, di adottare un modello organizzativo analogo a quello 231, nel rispetto delle norme statutarie, senza duplicazione di funzioni e oneri aggiuntivi a carico del relativo bilancio.

In conformità alle indicazioni ministeriali, alcune Casse hanno adottato misure di prevenzione di fenomeni corruttivi nei propri ambiti gestionali, definendo un modello organizzativo più evoluto di quello previsto dal d.lgs. 231/2001, in quanto già declinato rispetto alle peculiarità delle Casse previdenziali. Le Casse hanno dunque implementato un rigido sistema integrato di controllo che si sostanzia in un complesso di regole e procedure volte a garantire i propri iscritti. (Presidente AdEPP – Associazione degli Enti previdenziali privati).

Opzione

La natura giuridica delle Casse di previdenza non può più ricondursi a quella degli enti pubblici, stante la privatizzazione operata con il d.lgs. 509/1994. Alla luce del nuovo ambito soggettivo definito all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 per le Casse previdenziali non risultano soddisfatte le condizioni previste al co. 2, lett. c) del citato articolo al fine della loro riconducibilità alla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico (in particolare, non sussiste il requisito relativo alla nomina da parte della p.a. della totalità dei componenti dell'organo di indirizzo).

La proposta di escludere le Casse previdenziali dall'ambito di applicazione degli obblighi di trasparenza non può essere accolta alla luce della natura pubblicistica dell'attività dalle stesse svolta. La giurisprudenza ha, infatti, in più occasioni ribadito (cfr. da ultimo Corte costituzionale, n. 7/2017) che la trasformazione delle Casse disposta dal d.lgs. 509/1994, pur avendo inciso sulla forma giuridica degli enti previdenziali e sulle modalità organizzative delle loro funzioni, non ha modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza. Pertanto, laddove sia soddisfatto il requisito del bilancio, le casse previdenziali rientrano certamente tra i soggetti privati di cui all'art. 2-bis,



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

co. 3 del d.lgs. 33/2013 tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza limitatamente all'attività di pubblico interesse, come declinati nell'allegato delle LG.

Qualora i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013 risultino già pubblicati in attuazione della trasparenza specifica richiamata da AEDPP, si rinvia a quanto previsto all'art. 9 del d.lgs. 33/2013 laddove, in via di principio generale, si precisa che al fine di evitare eventuali duplicazioni, la pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale ad altra sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'art. 6 del medesimo decreto.

Casi specifici – Fondi interprofessionali – § 3.4.3

- È stato rappresentato che i fondi interprofessionali non rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 33/13, in quanto non hanno alcuna partecipazione da parte delle p.a., ma solo da soggetti privati (associazioni imprenditoriali e sindacali); sono costituiti ad opera dei contratti collettivi per libera scelta delle associazioni rappresentative; le imprese sono libere di aderirvi o meno e di recedere; l'acquisizione di risorse avviene solo per effetto della libera adesione delle imprese; espletano un'attività di carattere privato, come evidenziato dal Cons. Stato nel parere n. 386/2012 (*"...tanto l'origine quanto la modalità di gestione dei finanziamenti sono di natura privata e sarebbe una palese forzatura inferire dal meccanismo del prelievo e della finalità di generica rilevanza pubblica la loro natura di "contributi a carico della finanza pubblica"*) (Presidente CIDA-Confederazione italiana dirigenti e alte professionalità).

Opzione

Da un'analisi della normativa e della giurisprudenza sui Fondi paritetici interprofessionali risulta che essi svolgono un'attività qualificabile come delega di funzioni amministrative (Cons. Stato, n. 4304/ 2015). Anche se enti privati, considerata la rilevanza pubblicistica della funzione esercitata, si è ritenuto di confermare l'indicazione contenuta nelle LG nel senso di ricondurre i fondi paritetici tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, stante la verifica del rispetto del requisito del bilancio.

Enti pubblici economici - § 3.6

- È stato evidenziato che nelle LG non si specifica se gli "enti pubblici economici" e le "aziende speciali" debbano essere considerati "pubbliche amministrazioni" nei confronti dei propri enti/società partecipati e quindi sottoposti gli obblighi propri delle P.A. verso i loro enti partecipati. Si evidenzia che il d.lgs. 175/2016, all'art. 2, co. 1, lett. a), annovera gli enti pubblici economici tra le "amministrazioni pubbliche" con tutti gli obblighi conseguenti. Si chiede quindi di esplicitare che gli "enti pubblici economici e aziende speciali" debbano ritenersi equiparabili alle società in controllo pubblico, come del resto era specificato nelle precedenti linee guida, per quanto riguarda gli obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione (Direttore Azienda speciale per l'igiene ambientale-Asia).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

L'osservazione è stata accolta. Ai fini del decreto legislativo n. 175/2016, per “pubblica amministrazione” si intendono anche gli enti pubblici economici (art. 2, co. 1, lett.a), Tusp); pertanto, la situazione di controllo pubblico, per le società, ai sensi dell'art. 2, co. 1. lett. m) Tusp, si verifica in rapporto anche a tali enti. Ai fini della normativa anticorruzione, poiché il d.lgs. 33/2013 rinvia alla definizione di società in controllo di cui al Tusp, si ritiene che tra le società controllate siano ricomprese anche le società controllate da enti pubblici economici. Analogamente, per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato, sono da considerarsi anche quelli controllati da enti pubblici economici. Tale precisazione è stata inserita nel §2.1.

Compiti delle amministrazioni controllanti e partecipanti § 4

- È stata evidenziata come non appropriata l'indicazione contenuta nelle LG che le amministrazioni debbano promuovere l'adozione di misure integrative del MOG 231, e ugualmente non appropriato l'obbligo per le p.a. partecipanti o controllanti di vigilare sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e nomina RPCT e di darne conto nei propri PTPC (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ASSONIME).

Opzione

L'osservazione è stata ritenuta condivisibile, con riguardo all'opportunità di distinguere il diverso ruolo dell'amministrazione rispetto ad una società in controllo o solo partecipata, attesi i differenti obblighi posti in capo alle società controllate e a quelle solo partecipate. La formulazione delle LG è stata, pertanto, modificata sostituendo alle parole “le amministrazioni partecipanti... devono promuovere ... l'adozione di misure di prevenzione” con le parole “le amministrazioni partecipanti... è auspicabile promuovano...”. E' stato inoltre stralciato il §4.3 dello schema in consultazione.

- È stato suggerito di indicare che le amministrazioni controllanti possano prevedere all'interno dei propri PTPC la trasmissione della relazione annuale del RPCT della controllata e/o la possibilità di fare degli audit presso di loro da parte del RPCT della controllante e/o altri flussi informativi *ad hoc* (libero professionista)

Opzione

Le LG già indicano che le amministrazioni possono prevedere apposite misure, anche organizzative, all'interno dei PTPC per vigilare sull'effettiva adozione delle misure integrative dei MOG 231. Si evidenzia in ogni caso che la relazione annuale del RPCT è pubblicata sul sito dell'ente controllato; sembra pertanto opportuno rimettere alla scelta organizzativa dell'amministrazione la individuazione delle modalità idonee alla predetta vigilanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Vigilanza di ANAC nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti § 5

- La previsione che la valutazione dei PTPC delle p.a. da parte di ANAC terrà conto del rispetto dei suggerimenti forniti con le LG rende di fatto vincolante ciò che non è stabilito dalla legge. L'incoraggiamento delle *best practices* non deve portare a confondere precetti normativi con ciò che è auspicato sulla base di una *moral suasion* (ASSONIME).

Opzione

L'osservazione è stata valutata favorevolmente. Pertanto, il terzo capoverso del § 5.2. che era così formulato: “L'ANAC vigila sull'effettiva promozione dell'adozione del modello 231 negli enti a controllo pubblico e dell'adozione di misure di prevenzione negli enti solo partecipati. Poiché queste attività di promozione devono essere programmate nel PTPCT dell'amministrazione controllante, la mancanza di tale previsione sarà considerata in sede di valutazione della qualità dei piani adottati dalle amministrazioni”, è stato modificato nei seguenti termini: “L'ANAC vigila, in sede di monitoraggio del PTPCT delle amministrazioni, sull'esistenza di misure volte alla promozione dell'adozione del modello 231 (negli enti a controllo pubblico) e sulla promozione dell'adozione di misure di prevenzione (negli enti e nelle società di cui all'art. 2 bis, co. 3).”

- È stato chiesto di modificare la parte in cui si specifica che l'A.N.AC. vigila sull'effettiva promozione dell'adozione del modello 231 negli enti a controllo pubblico e dell'adozione di misure di prevenzione negli enti solo partecipati, precisando invece che “l'A.N.AC. vigila sull'adozione del piano di prevenzione della corruzione, eventualmente integrato nel modello 231, qualora adottato” e rimarcare l'esigenza di adottare prioritariamente i PTPCT piuttosto che i modelli 231, sebbene prospettandone un'integrazione, quando tali modelli siano stati già precedentemente adottati (Senior partner Sillogica s.r.l.)

Opzione

Nel testo delle LG è stato evidenziato che l'adozione del MOG 231 ai fini della legge anticorruzione non è obbligatorio, mediante la specificazione “ove adottato”.

Disciplina transitoria § 6

- E' stato chiesto di posticipare l'entrata in vigore degli obblighi di trasparenza previsti per le nuove tipologie di soggetti in quanto il termine indicato risulta troppo breve per attuare gli adempimenti (Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, RPCT Ministero del lavoro e delle politiche sociali, RPCT Regione Lombardia). Sarebbe opportuno altresì coordinare l'indicazione contenuta nell'Aggiornamento 2015 al PNA che prevede che in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017, con quanto previsto nelle LG laddove si precisa che il documento unitario che individua le misure modello 231 e legge 190/2012 provvederà, in caso di assenza, a individuare misure tali da potere essere effettivamente attuate nel corso dell'anno 2017, nonché misure da attuare nel corso degli altri anni del triennio 2017-2019 (libero professionista). E' stato anche



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

chiesto di precisare se l'adeguamento dei PTPCT delle amministrazioni vigilanti decorre dalla programmazione 2018-2020.

Opzione

Il paragrafo riguardante la disciplina transitoria è stato modificato al fine di tener conto delle osservazioni, fissando, per gli adempimenti relativi all'adozione delle misure di prevenzione e di trasparenza, il termine del 31 gennaio 2018, in concomitanza con la scadenza per l'adozione del prossimo PTPC. Per gli enti e società interamente privati il termine viene fissato, per il 2018, al 31 luglio, salvo il riallineamento definitivo nel termine del 31 gennaio 2019.

Allegato 1

In via generale è stato osservato che è opportuno declinare gli obblighi in relazione alle realtà diverse dalla p.a.: non è ragionevole prevedere la pubblicazione di tutte le norme di legge, anche generali, che riguardano l'organizzazione e l'attività delle società; che è opportuno lasciare un margine di flessibilità per consentire alle società e alle amministrazioni partecipanti, alla luce delle informazioni e dati già in possesso della p.a., di limitare le pubblicazioni aggiuntive a quelle che risultano effettivamente utili e che risultano compatibili e proporzionate in relazione a interessi pubblici e privati rilevanti. È stato inoltre richiamato l'art. 9-bis, che esclude l'obbligo di pubblicazione di dati già disponibili su banche dati delle p.a. (Direttore generale ASSONIME).

In particolare, sono state formulate le seguenti osservazioni.

- Le società controllate non hanno obbligo di adottare il PTPC, ma solo le misure integrative 231 di cui alla l. 190/2012, art.1 co. 2-bis (ASSONIME).

Opzione

Tenuto conto che in caso di mancata adozione del MOG 231 vi è l'obbligo di adottare il PTPC l'osservazione è stata accolta precisando che può essere pubblicato l'uno o le altre.

- Per il personale delle società va fatto riferimento a nozioni diverse da quelle di pubblico impiego: non è appropriato il richiamo a "personale in servizio" e a "uffici di livello dirigenziale"(ASSONIME, RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

L'osservazione è di carattere nominalistico; si è valutato che nella sostanza non vi possano essere dubbi sul significato delle espressioni utilizzate.

- Con riguardo all'art. 31, concernente la pubblicazione dei dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività, dovrebbe essere compito del RPCT e non dell'organo di controllo pubblicare gli atti relativi allo stato di attuazione delle misure di prevenzione (ASSONIME e RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

L'osservazione è stata accolta e il testo è stato conseguentemente modificato.

- Per le informazioni ambientali va compiuta un'attenta analisi, tenendo conto degli obblighi di trasparenza già previsti per gli organismi competenti, quale ad es. ARPA, al fine di evitare duplicazioni a carico delle imprese (ASSONIME, RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

L'osservazione non è stata accolta in quanto la norma di cui all'art. 40 del d.lgs. 33/2013, richiamando i soggetti individuati all'art. 2, co.1, lett. b) del d.lgs. 195/2005 (recante la disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), di per sé estende questi obblighi a persone giuridiche private. In ogni caso si rammenta il principio generale della pubblicazione mediante link ad atti già pubblicati sul sito (art. 9) o sul sito di altri enti, nel rispetto del contenuto e della qualità dei dati da pubblicare.

- Con riguardo all'accesso civico, andrebbe eliminato il riferimento al titolare del potere sostitutivo, non più previsto (ASSONIME, IPZS).

Opzione

Al riguardo, si fa presente che l'Autorità ha espresso il proprio orientamento sul tema nella determinazione 1310/2016, in cui ha precisato che nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, si è ritenuto applicabile l'istituto generale previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90.

- E' opportuno escludere la pubblicazione dei dati afferenti beni immobili (art. 30) detenuti o posseduti identificativi di impianti produttivi per superiori ragioni di sicurezza (Segretario AITRA, Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA).

Opzione

L'osservazione è stata accolta, secondo il criterio della compatibilità, inserendo la precisazione che i dati relativi ai beni immobili detenuti o posseduti avviene in forma aggregata indicando il numero degli immobili e il totale dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti, previa adeguata motivazione in merito alle superiori ragioni di sicurezza da pubblicare.

- Alcuni adempimenti sono duplicazione di quelli già gravanti sulle società ai sensi della regolazione settoriale (art. 32 sui costi contabilizzati dei servizi erogati, artt. 4 bis e 33 sui tempi di pagamento, art. 35 sui procedimenti amministrativi, art. 38 sulle opere pubbliche). Occorre escluderne l'applicazione o in alternativa chiarire che l'obbligo si intende adempiuto mediante link alle specifiche sezioni del sito della società (Segretario AITRA, Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

L'osservazione è condivisibile, pur essendo la soluzione già prevista all'art. 9 del d.lgs. 33/2013 laddove si precisa che al fine di evitare eventuali duplicazioni, la pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale nella parte del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6 del medesimo decreto. Nelle premesse dell'allegato è stato inserito il richiamo a tale semplificazione.

- La pubblicazione “tempestiva” dei dati relativi ai contratti non è del tutto allineata con la normativa vigente in materia. L'art.1, co. 32, della l. 190/2012 primo periodo, prevede, infatti, l'obbligo di trasmettere all'ANAC le informazioni relative ai bandi di gara con cadenza semestrale. E' opportuno pertanto che le tabelle riassuntive di tali dati siano aggiornate sui siti aziendali con la medesima frequenza. Una cadenza temporale certa, non suscettibile di interpretazione, è maggiormente in linea con le norme e con le esigenze di segretezza delle procedure in corso (Presidente ASSTRA).

Opzione

In merito al coordinamento tra l'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e l'art. 1, co. 32 della l. 190/2012, l'Autorità si è già espressa nella delibera n. 39/2016 (i cui contenuti sono stati confermati anche per l'anno 2017) e nelle LG 1310/2016. L'osservazione risulta formulata su un errato presupposto in quanto le tabelle riassuntive sono pubblicate con cadenza annuale, fermo l'obbligo da parte delle stazioni appaltanti di pubblicare tempestivamente i dati previsti dal co. 32 della legge 190/2012 per ogni singola procedura.

- La pubblicazione di dati, documenti e informazioni strategicamente sensibili – ad es. i costi contabilizzati (art. 32), i dati relativi all'organizzazione aziendale, tra i quali i costi dei contratti di lavoro integrativi (art. 21) o relativi ai pagamenti (4-bis) per le società in controllo pubblico – si traduce per le società pubbliche in uno svantaggio competitivo. L'Autorità potrebbe consentire soluzioni alternative, quale ad es. la trasmissione degli atti all'ente socio o all'ANAC che effettuano i necessari controlli e applicano le eventuali sanzioni con informativa alle competenti autorità (Presidente ASSTRA).
- Gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 21 del d.lgs. 33/2013 (dati sulla contrattazione collettiva) non sono applicabili alle società - né in qualità di società in controllo pubblico né in quanto società incluse nell'elenco ISTAT - sulla base che le norme richiamate al co. 2 del medesimo articolo, ovvero artt. 40-bis, co. 1 e 47, co. 8, del d.lgs. n.165/2001- non sono applicabili alle società (SOGEI Spa).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

- La pubblicazione dei dati sui pagamenti di cui all'art. 4-bis è gravosa per le società ed è stato proposto di fare riferimento solo all'obbligo dei tempi medi di pagamento (privato).

Opzione

Per quanto riguarda i costi contabilizzati (art. 32) la norma prevede l'obbligo di pubblicazione proprio per i gestori di pubblici servizi.

In merito ai dati di cui all'art. 21, si tratta di contratti integrativi che possono avere rilievo pubblicistico in quanto presso soggetti che hanno il medesimo rilievo e non è chiaro il motivo della loro esclusione, salvo il generico rinvio allo svantaggio competitivo.

Si osserva inoltre che i richiami al d.lgs. 165/2001 contenuti nel co. 2 dell'art. 21 del d.lgs. 33/2013 non costituiscono rinvii alla relativa disciplina al fine di individuare l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di trasparenza, quanto invece al contenuto degli obblighi medesimi, che, per l'appunto, il d.lgs. n. 33/2013 estende, oltre alle pp.aa., anche alle società controllate.

Per quanto concerne i dati di cui all'art. 4-bis, sui pagamenti, è stata inserita la precisazione che si riferiscono solo all'attività di pubblico interesse.

- L'allegato menziona solo le società in controllo pubblico e società partecipate, ma non gli enti pubblici economici (Direttore Azienda speciale per l'igiene ambientale-Asia).

Opzione

L'osservazione è stata accolta. Conseguentemente l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi è stato integrato, laddove compatibile, con gli enti pubblici economici.

- Per i titolari di incarichi dirigenziali l'indicazione di pubblicare l'atto di conferimento dell'incarico non è attuabile in quanto non esiste un atto di conferimento ma un contratto (RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

L'osservazione è stata recepita sostituendo il riferimento all'atto di conferimento dell'incarico con la sintesi dei dati del contratto, quali la data della stipula, durata, oggetto dell'incarico.

- La definizione di "titolari di posizioni organizzative" è una definizione che non si presta agevolmente a una applicazione per le società (RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Opzione

Al fine di tenere conto dell'osservazione, è stata aggiunta la specificazione “e in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali”.

- Con riferimento agli obblighi di cui all'art. 27 (atti di concessione) l'indicazione di pubblicare l'ufficio e funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento è ritenuta una definizione che non si presta agevolmente ad una applicazione per le società (RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

E' stata inserita una modifica sostituendo “ufficio e funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo” con “ufficio responsabile dell'istruttoria” e “soggetto che eroga”.