



**Direttiva del ministro dell'Economia e delle Finanze
Prof. Pier Carlo Padoan**

Indirizzi per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della
corruzione e di trasparenza nelle società controllate o partecipate dal Ministero
dell'Economia e delle Finanze

Roma, 25 Agosto 2015
www.mef.gov.it



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

Oggetto: Indirizzi per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società controllate o partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze

1. Premessa

Al fine di promuovere ogni opportuna attività di prevenzione e contrasto della corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione, la presente direttiva è volta ad assicurare adeguata applicazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con riferimento alle società controllate o partecipate, impartendo alcuni indirizzi, con l'obiettivo di garantire coerenza e omogeneità di trattamento di medesime realtà societarie. Il Consigliere Roberto Garofoli, Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), ed il Consigliere Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), hanno istituito per chiarire le modalità di applicazione delle norme di settore, un Tavolo congiunto che ha adottato un indirizzo comune, trasfuso nella presente direttiva, la quale tiene conto anche dei contributi pervenuti nel corso della consultazione pubblica promossa dalle due Istituzioni.

Si è ritenuto, infatti, necessario elaborare alcuni adattamenti interpretativi della recente normativa emanata innanzitutto per le pubbliche amministrazioni ed estesa da più disposizioni di legge anche ad enti con natura privatistica o la cui attività presenta caratteri diversi da quella delle pubbliche amministrazioni *ex* art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

A tal fine, preliminarmente, vanno distinte le società direttamente o indirettamente controllate, individuate ai sensi dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del codice civile, da quelle solo partecipate, in cui la partecipazione pubblica non è idonea a determinare una situazione di controllo. Dal novero delle società controllate si ritiene di dover escludere, in via interpretativa, la fattispecie di cui al n. 3 del comma 1 dell'art. 2359 del codice civile (c.d. controllo contrattuale) che non presuppone alcuna partecipazione da parte della p.a. al capitale di una società, laddove il criterio di individuazione dei soggetti sottoposti alla normativa anticorruzione, privilegiato dal legislatore, anche alla luce dell'art. 11, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013 e dell'art. 1, co. 2, lett. c) del decreto legislativo 8 aprile 2013 n.39, appare connesso alla presenza di una partecipazione al

capitale o all'esercizio di poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi societari. Diversamente opinando, l'ambito di applicazione della disciplina di prevenzione della corruzione potrebbe essere estesa a soggetti sicuramente estranei al settore pubblico.

In relazione alle società quotate e a quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, nonché alle società dalle stesse controllate, è stato istituito un tavolo tecnico, con la partecipazione dell'ANAC e della CONSOB, volto ad individuare gli adattamenti applicativi della normativa di riferimento, alla luce della peculiarità proprie di tale tipo di società.

Prevenzione della corruzione

2.1. Quadro normativo

Ai fini della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nell'ambito della l. n. 190/2012, assume particolare rilievo l'art. 1, commi 60 e 61, nel quale la definizione degli adempimenti per la sollecita attuazione della predetta legge e dei relativi decreti delegati nelle regioni, nelle province autonome e negli enti locali, nonché "negli enti pubblici e nei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo", è demandata ad intese in sede di Conferenza unificata.

In particolare, l'art. 1, co. 60, sopra richiamato, in relazione all'applicazione della normativa anticorruzione alle società controllate, individua, tra i destinatari degli obblighi previsti dalla predetta legge, anche i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo da parte delle amministrazioni territoriali. La citata disposizione, in base all'interpretazione costituzionalmente orientata condivisa con l'ANAC, trova applicazione anche alle società nazionali controllate dalle amministrazioni centrali, poiché le stesse, in ragione del penetrante controllo esercitato dai Ministeri, sono esposte ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni.

Tale esito interpretativo è confermato da una più sistematica lettura del quadro normativo di riferimento. In primo luogo, infatti, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi, l'art. 1, commi 49 e 50, della l. n. 190/2012, nell'attribuire al Governo la delega per modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, nonché quella vigente in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi, contempla anche gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. In questa prospettiva, il citato d.lgs. n. 39/2013, all'art. 15, co. 1, affida al responsabile del Piano anticorruzione di ciascun ente di diritto privato in controllo pubblico il compito di curare, anche attraverso il Piano, l'attuazione delle disposizioni del decreto. Inoltre, l'art. 1, co. 20, della legge sopra citata, stabilisce che le disposizioni relative al ricorso all'arbitrato in materia di contratti pubblici si applichino anche alle controversie in cui sia parte una società a partecipazione pubblica ovvero una società controllata o collegata a una società a partecipazione pubblica, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Dal quadro normativo sinteticamente tratteggiato, emerge con evidenza l'intenzione del legislatore di applicare anche alle società in controllo pubblico la normativa in materia di prevenzione della corruzione. La *ratio* sottesa alla l. n. 190/2012 appare, infatti, quella di estendere

le misure di prevenzione della corruzione e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, si avvalgono di risorse pubbliche, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse.

2.2. Ambito soggettivo di applicazione

Fermo quanto osservato in merito all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina relativa alla prevenzione della corruzione, è necessario differenziare tra società nelle quali il MEF detiene una partecipazione di controllo, ai sensi dell'articolo 2359, co. 1, n. 1 e 2, e quelle in cui detiene una partecipazione "non di controllo".

In quest'ultimo caso, si ritiene che l'adozione del sistema di prevenzione delineato dal d. lgs. n. 231/2001, attraverso un modello di organizzazione e gestione, che garantisca la prevenzione dei reati previsti dal citato decreto legislativo, integrato da misure idonee a prevenire anche i reati di cui alla l. n. 190/2012, costituisca la soluzione più adeguata.

Per quanto riguarda, invece, le società direttamente e indirettamente controllate da questo Ministero, anche congiuntamente ad altre amministrazioni, le stesse devono adottare le misure introdotte dalla l. n. 190/2012, predisponendo misure organizzative di prevenzione della corruzione, anche in presenza di un modello *ex d. lgs. n. 231/2001*, come di seguito illustrato.

2.3. Misure organizzative per la prevenzione della corruzione delle società.

2.3.1. Rapporti con il modello *ex decreto legislativo n. 231/2001*

Nella prospettiva sopra evidenziata le società controllate direttamente e indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche se dotate di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, devono adottare comunque misure idonee a prevenire gli altri fenomeni di corruzione e illegalità, alla luce delle previsioni contenute nella l. n. 190/2012. Tali misure, la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei alla società (art. 1, co. 8, l. n. 190/2012), devono fare riferimento a tutte le attività svolte dalle società controllate, tengono luogo del "*piano di prevenzione della corruzione della società*" e ad esse deve essere data adeguata pubblicità, sia all'interno sia all'esterno della società, con la pubblicazione sul sito *web* della stessa. Inoltre, è opportuno che le misure siano chiaramente identificabili, anche se riunite in un unico documento, rispetto a quelle adottate in attuazione del d.lgs. n. 231/2001, poiché a ciascuna di esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti.

Per quanto attiene ai rapporti tra il modello di organizzazione *ex d.lgs. n. 231/2001* e misure di prevenzione della corruzione *ex lege* n. 190/2012, nonostante l'analogia di fondo dei due sistemi, finalizzati entrambi a prevenire la commissione di reati, nonché ad esonerare da responsabilità gli organi preposti, qualora le misure adottate siano adeguate, sussistono differenze significative tra i due strumenti e, a monte, tra i due sistemi normativi.

In particolare, quanto alla tipologia dei reati da prevenire, il d. lgs. n. 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche e nell'interesse di questa (art. 5), diversamente dalla l. n.190/2012 che è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società. In relazione ai fatti di corruzione, il d.lgs. n. 231/2001 fa riferimento alle fattispecie tipiche di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione, nonché alla corruzione tra privati, essendo fattispecie dalle quali, come già detto, la società deve trarre un vantaggio perché la stessa possa rispondere. La l. n.190/2012 fa riferimento, invece, ad un concetto molto più ampio di corruzione, in cui rileva non solo l'intera gamma dei reati contro la p.a., disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale, ma anche le situazioni di "cattiva amministrazione", nelle quali vanno compresi tutti i casi di deviazione significativa, dei comportamenti e delle decisioni, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico, cioè le situazioni nelle quali interessi privati condizionino impropriamente l'azione dell'amministrazione. Ne consegue che la responsabilità prevista a carico del Responsabile della Prevenzione della corruzione (di seguito RPC) vale a dire quella di tipo dirigenziale, disciplinare ed erariale, prevista dall'art. 1, co. 12, della legge in questione, si concretizza al verificarsi di questo genere di delitto, commesso anche in danno della società, se il responsabile non prova di aver predisposto tempestivamente un piano di prevenzione della corruzione adeguato a prevenire i rischi e di aver efficacemente vigilato sull'attuazione dello stesso.

In caso di società indirettamente controllate, la capogruppo assicura che le stesse adottino le misure di prevenzione della corruzione *ex lege* n. 190/2012 in coerenza con quelle della capogruppo. Laddove nell'ambito del gruppo vi siano società di ridotte dimensioni, in particolare quelle che svolgano attività strumentali, la società capogruppo con delibera motivata in base a ragioni oggettive, può introdurre le misure di prevenzione della corruzione *ex lege* n. 190/2012 relative alle predette società nel proprio modello *ex d.lgs. n. 231/2001*. In tal caso, il RPC della capogruppo è responsabile dell'attuazione delle misure anche all'interno delle società di ridotte dimensioni. Ciascuna società deve, però, nominare all'interno della propria organizzazione un referente del Responsabile della prevenzione della corruzione della capogruppo.

2.3.2. I contenuti minimi delle misure organizzative anticorruzione

Le misure che devono essere elaborate dal Responsabile della prevenzione della corruzione e adottate dall'organo di governo della società, ferma restando l'autonomia delle società nell'individuazione di quelle più adatte alla propria organizzazione e alle attività svolte, devono essere articolate con i seguenti contenuti minimi.

- Individuazione e gestione dei rischi di corruzione

In primo luogo è necessario effettuare un'analisi del contesto e della realtà organizzativa per individuare in quali aree o settori di attività e secondo quali modalità si potrebbero

astrattamente verificare reati di tipo corruttivo. Tra le attività esposte al rischio di corruzione vanno considerate, in prima istanza, quelle elencate dall'articolo 1, co. 16, l. n. 190/2012 (appalti, autorizzazioni e concessioni, sovvenzioni e finanziamenti, procedure di assunzione del personale), cui si aggiungono ulteriori aree individuate da ciascuna società in base alla propria specificità. L'analisi, finalizzata a una corretta programmazione delle misure preventive, deve condurre a una rappresentazione, il più possibile completa, di come le fattispecie di reato possono essere attuate rispetto al contesto operativo interno ed esterno in cui opera la società. Ne consegue che nell'elaborazione delle misure sarà riportata una "mappa" delle aree a rischio e dei connessi reati di corruzione, nonché l'individuazione delle misure di prevenzione. Nella individuazione di dette aree è necessario che si tenga conto di quanto emerso in provvedimenti giurisdizionali, anche non definitivi, allorché dagli stessi risulti l'esposizione dell'area organizzativa o della sfera di attività a particolari rischi.

- *Sistema di controlli*

La definizione di un sistema di gestione del rischio si completa con una valutazione del sistema dei controlli sul "modello 231" esistente e con il suo adeguamento quando ciò si riveli necessario, ovvero con l'introduzione di nuovi principi e strutture di controllo quando la società risulti sprovvista di un sistema atto a prevenire rischi di corruzione. In ogni caso, vige il principio del coordinamento tra i controlli per la prevenzione dei rischi di cui al d.lgs. n. 231/2001 e quelli per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla l. n. 190/2012. In attuazione di tale principio di coordinamento, le funzioni del Responsabile vanno raccordate con quelle svolte dagli altri organismi di controllo, con particolare riguardo al flusso di informazioni a supporto delle attività svolte dal sopra menzionato RPC.

- *Codice di comportamento*

Le società integrano il codice etico o di comportamento già esistente oppure adottano un codice di comportamento laddove risultassero sprovviste di tale documento, avendo cura in ogni caso di focalizzare il documento sui comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione e sulla previsione di misure disciplinari in caso di inosservanza delle disposizioni del codice. Ciò implica anche la definizione di un sistema che consenta di dare concreta attuazione alle misure del codice attraverso: a) l'individuazione di un ufficio chiamato a dare pareri sull'attuazione del codice in caso di incertezze sul tema; b) la previsione di un apparato sanzionatorio; c) l'indicazione dei meccanismi per azionare l'apparato sanzionatorio; d) l'introduzione di un sistema per la raccolta di segnalazioni delle violazioni del codice.

- *Trasparenza*

Le società definiscono le misure e le iniziative volte all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente in una apposita sezione del documento che tiene luogo del "programma triennale della trasparenza". In particolare, sono individuate le misure organizzative dirette ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi delle informazioni da

pubblicare ai sensi della normativa vigente, prevedendo anche uno specifico sistema delle responsabilità.

- *Inconferibilità specifiche per gli amministratori delle società e per i dirigenti*

La materia della incompatibilità ed inconferibilità degli incarichi è disciplinata dal d. lgs. n. 39/2013.

In particolare, per quanto riguarda le società controllate dal MEF, le cause di inconferibilità delle cariche di amministratore con deleghe gestionali dirette (art. 1, co. 2, lett. l, d.lgs. n. 39/2013) e quelle ostative al conferimento di incarichi dirigenziali sono stabilite dall'articolo 3 (condanna per reati contro la pubblica amministrazione) e dall'articolo 6 (inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale), salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

Al riguardo, le società adottano le misure organizzative necessarie ad assicurare che: a) negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento dell'incarico; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico; c) siano assicurate da parte del RPC verifiche della sussistenza di cause di inconferibilità o decadenza, secondo modalità e frequenze da definirsi, avendo comunque cura di effettuare non solo la vigilanza d'ufficio ma anche quella su segnalazione da parte di soggetti interni ed esterni.

Nel caso delle nomine di amministratori, proposte o effettuate dalle pp.aa. controllanti, le verifiche sulle inconferibilità sono svolte dalle stesse amministrazioni

- *Incompatibilità specifiche per amministratori delle società e per i dirigenti*

Le società verificano la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti di titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013.

In particolare, si ricordano l'articolo 9 (incompatibilità con lo svolgimento le attività professionali finanziate, regolate o comunque retribuite dall'amministrazione che conferisce l'incarico), l'articolo 11 (incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali), l'articolo 12 (incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali) e l'articolo 13 (incompatibilità tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali).

Al riguardo, per le situazioni ivi contemplate, le società adottano le misure organizzative necessarie ad assicurare che: a) siano inserite espressamente le cause di incompatibilità negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli o negli interpelli per l'attribuzione degli stessi; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto

del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto; c) siano assicurate da parte del RPC verifiche della sussistenza di cause di inconferibilità o decadenza, secondo modalità e frequenze da definirsi, avendo comunque cura di effettuare non solo la vigilanza d'ufficio ma anche quella su segnalazione da parte di soggetti interni ed esterni.

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

Al fine di assicurare il rispetto di quanto previsto dall'articolo 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, le società adottano le misure organizzative necessarie a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti delle società stesse. Negli interpellati, o comunque nelle varie forme di selezione del personale presso le società, è inserita detta causa ostativa allo svolgimento di attività lavorativa o professionale e i soggetti interessati sono tenuti a rendere la dichiarazione di insussistenza di tale causa all'atto del conferimento del rapporto. Saranno inoltre effettuate verifiche, sia d'ufficio sia in seguito a segnalazione.

- *Formazione*

Il Ministero promuove, con un Protocollo d'intesa da sottoscrivere con l'ANAC, l'elaborazione di un progetto di formazione destinato alle società, in materia di prevenzione della corruzione. Le società provvedono, altresì, a definire propri piani di formazione (contenuti, destinatari e modalità di svolgimento), da integrare con eventuali preesistenti attività formative dedicate al "modello ex d.lgs. 231/2001".

- *Tutela del dipendente che segnala illeciti*

Le società promuovono tutele idonee ad incoraggiare il dipendente a denunciare gli illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro. A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione deve essere volto a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante a partire dalla ricezione della stessa e in ogni contatto successivo. A questo fine è utile assicurare la trasparenza del procedimento di segnalazione, definendo e rendendo noto l'iter, con l'indicazione di termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria e con l'individuazione dei soggetti che gestiscono tali segnalazioni.

- *Rotazione o misure alternative*

Le società programmano la rotazione degli incarichi, salvo che non emerga l'esigenza di salvaguardare la funzionalità di attività ad elevato contenuto tecnico. Altra misura efficace, in combinazione o alternativa alla rotazione, è quella della distinzione delle competenze, che attribuisce a soggetti diversi i compiti di: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare le decisioni prese; d) effettuare verifiche.

- *Monitoraggio*

Le società individuano le modalità, le tecniche e la frequenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, avendo cura di specificare i ruoli e le responsabilità dei soggetti chiamati a svolgere tale attività, tra i quali rientra, in primo luogo, il RPC. Quest'ultimo, entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica sul sito *web* della società una relazione recante i risultati dell'attività di prevenzione svolta sulla base di uno schema che sarà definito congiuntamente da ANAC e MEF nell'ambito del Protocollo d'intesa già menzionato.

2.4. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Come già evidenziato, le società controllate sono tenute a nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione; al fine di renderne obbligatoria la nomina, le società introducono le opportune modifiche statutarie. In tale ambito sono anche definiti i requisiti richiesti per la nomina ed i compiti da attribuire a tale figura.

L'organo di governo della società (consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti), pertanto, ha la responsabilità di nominare il RPC e di approvare le misure di prevenzione della corruzione da questi predisposte. Con lo stesso provvedimento di conferimento dell'incarico deve altresì assicurare che al Responsabile siano attribuiti idonei strumenti per lo svolgimento del ruolo, garantendone la piena autonomia, con particolare riferimento ai poteri di vigilanza sull'attuazione effettiva delle misure e di proposta delle integrazioni e modificazioni ritenute più opportune. Il consiglio di amministrazione, inoltre, è tenuto ad esercitare una funzione di vigilanza periodica sulle attività del RPC. Nell'effettuare la scelta la società deve tenere conto dell'esistenza di situazioni di conflitto di interesse, evitando, per quanto possibile, la designazione di dirigenti che rivestano incarichi in quei settori individuati all'interno della società come aree di maggior rischio corruttivo. La scelta deve ricadere su un dirigente che abbia dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo.

Al fine di assicurare che il sistema di prevenzione non si traduca in un mero adempimento formale e che sia, piuttosto, calibrato e dettagliato come un modello organizzativo vero e proprio, in grado di rispecchiare le specificità dell'ente di riferimento, il Responsabile deve essere scelto (in applicazione delle disposizioni della l. n. 190/2012) tra i dirigenti della società e dunque non può essere individuato in un soggetto esterno.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti o questi siano in numero così limitato da poter svolgere esclusivamente compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, il responsabile può essere individuato in un profilo non dirigenziale, che garantisca comunque le idonee competenze.

In considerazione della stretta connessione tra le misure adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e le *misure di prevenzione della corruzione*, le funzioni del RPC devono essere svolte in costante coordinamento con quelle dell'organismo di vigilanza nominato ai sensi del citato decreto legislativo. Ad esempio, nelle società in cui l'organismo di vigilanza sia collegiale e si

preveda la presenza di un componente interno alla società, è auspicabile che tale componente svolga anche le funzioni di RPC. Questa soluzione, rimessa all'autonomia organizzativa delle società, consentirebbe il collegamento funzionale tra il RPC e l'organismo di vigilanza. Solo nei casi di società di piccole dimensioni, nell'ipotesi in cui questa si doti di un organismo di vigilanza monocratico composto da un dipendente, la figura del RPC può coincidere con quella dell'organismo di vigilanza.

Per lo svolgimento di tale incarico possono essere riconosciuti eventuali compensi aggiuntivi, solo se collegati all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi in coerenza con i contenuti delle misure anticorruzione, nel rispetto dei tetti retributivi normativamente previsti e dei limiti complessivi alla spesa relativa al personale.

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

Oltre alle responsabilità discendenti dal d.lgs. n. 231/2001, l'inadempimento degli obblighi di adozione delle misure di prevenzione della corruzione o del documento riconducibile al programma della trasparenza, comporta le ordinarie conseguenze derivanti dalla violazione di prescrizioni statutarie da parte degli organi di amministrazione.

3. Trasparenza

3.1. Quadro normativo

La l. n. 190/2012, con la previsione contenuta nell'art. 1, co. 34, estende l'applicazione della disciplina della trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni pubblicate sui siti web, alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e alle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, "limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea" e con riferimento alle informazioni contenute nei commi da 15 a 33 del medesimo articolo.

Successivamente, l'art. 24-*bis* del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, modificando l'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013, ha esteso l'intera disciplina dello stesso decreto legislativo agli enti di diritto privato in controllo pubblico e cioè alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche

amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, sia pure limitatamente all'«attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea».

Lo stesso art. 11, al comma 3, sottopone a un diverso livello di trasparenza le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni in via non maggioritaria. A tali società si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'art. 1, commi da 15 a 33, della l. n. 190/2012.

Assume, dunque, particolare centralità la nozione di «attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea» svolte dalle società in questione. Al riguardo sono da considerarsi attività di pubblico interesse quelle qualificate come tali da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società e quelle previste dall'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013, ovvero le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici. Restano, pertanto, escluse dall'applicazione della normativa in argomento le attività che non siano riconducibili al perseguimento di interessi pubblici.

Come orientamento di carattere generale, sarà onere dei singoli enti o società indicare, all'interno del documento che tiene luogo del piano della trasparenza, quali attività non sono di «pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea». Data la natura di alcune attività espressione di funzioni strumentali, ad esempio di acquisto di beni e servizi ovvero di svolgimento di lavori e di gestione di risorse umane e finanziarie, si presume che le stesse siano volte a soddisfare anche esigenze connesse allo svolgimento di attività di pubblico interesse. Dette attività, pertanto, sono da ritenersi sottoposte alla normativa di prevenzione della corruzione e di trasparenza, salvo specifiche, motivate, indicazioni contrarie da parte dell'ente o società interessati.

3.2. Società controllate

L'articolo 11, co. 2 del d.lgs. n. 33/2013 (lettera b), come già accennato, dispone che la disciplina della trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni sia applicata «*limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*» anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico. Tale disposizione introduce una netta distinzione tra le società controllate e le società a partecipazione pubblica non maggioritaria. Per «partecipazione non maggioritaria», come si è già detto, deve intendersi quella in cui le amministrazioni detengono una partecipazione non idonea a determinare una situazione di controllo ai sensi dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del codice civile.

L'elemento distintivo tra le due categorie di società consiste nel fatto che solo nelle società controllate deve essere assicurata la trasparenza dei dati relativi all'organizzazione oltre che delle attività di pubblico interesse effettivamente svolte. Nelle società partecipate, come si vedrà nel paragrafo seguente, deve essere garantita la sola trasparenza delle attività di pubblico interesse in concreto svolte.

Alle società *in house*, si applicano gli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, senza alcun adattamento, poiché costituiscono, in concreto, parte integrante delle amministrazioni controllanti.

Considerata la loro natura privatistica, gli obblighi di trasparenza relativi all'organizzazione sono applicabili con i necessari adattamenti, che contemperano il criterio della massima trasparenza con le esigenze derivanti dalla natura privatistica di tali soggetti. Tali adattamenti riguardano, tra l'altro, i seguenti obblighi di pubblicità relativi alla organizzazione:

a) Quanto all'articolo 14 del citato d. lgs. n. 33/2013, poiché per "organo di indirizzo politico" delle società si intende il consiglio di amministrazione, vanno pubblicati per i singoli amministratori i dati di cui al comma 1, lettere da b) ad f), ancorché con le cautele necessarie ad assicurare il nucleo minimo della riservatezza.

b) Fermi restando tutti gli altri obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 15, co. 1, del decreto in questione, per gli incarichi dirigenziali le società controllate 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 per ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti.

c) Fermi restando tutti gli altri obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 15, co. 1, citato al punto precedente, per gli incarichi di collaborazione e consulenza, le società e gli enti di diritto privato controllati pubblicano il compenso di ogni singolo consulente o collaboratore. Se le società e gli enti individuano e distinguono chiaramente, dandone evidenza sul sito istituzionale, le consulenze e le collaborazioni connesse ad attività di pubblico interesse e quelle correlate allo svolgimento di attività commerciali in regime concorrenziale, possono pubblicare, limitatamente a queste ultime, i compensi in forma aggregata. In questo caso deve essere dato conto della spesa complessiva sostenuta per ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti. Le società e gli enti possono eventualmente differire la pubblicazione dei compensi, laddove sussistano esigenze di riservatezza legate alla natura concorrenziale delle attività svolte.

d) Gli obblighi relativi al personale, di cui agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo citato, sono soddisfatti dalla pubblicazione dei dati complessivi sul personale in servizio a tempo indeterminato e determinato con l'indicazione del relativo costo annuale e dei tassi di assenza; per quanto riguarda la pubblicazione dei

bandi di concorso (art. 19) le società pubblicano i regolamenti e gli atti generali che disciplinano la selezione del personale e i documenti relativi all'avvio della procedura – avviso e criteri di selezione- e all'esito della stessa.

e) Gli obblighi relativi alla contrattazione collettiva di cui all'art. 21 del decreto in questione, possono invece ritenersi rispettati con la pubblicazione del contratto nazionale di categoria applicato alla società.

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

Tenuto conto dell'esigenza di ridurre gli oneri organizzativi e di semplificare e valorizzare i sistemi di controllo già esistenti, ciascuna società individua, all'interno degli stessi un soggetto che curi l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione analogamente a quanto fanno gli Organismi indipendenti di valutazione per le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009.

3.3. Società partecipate

In virtù dell'art. 11, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013 trovano applicazione alle società partecipate, come sopra definite (cfr. *supra* par. 1), le sole regole in tema di trasparenza contenute nell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge n. 190/2012, limitatamente *«alle attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea»*, oltre che, per quanto concerne la pubblicazione dei dati sull'organizzazione, agli obblighi di pubblicità di cui agli artt. 14 e 15 del d.lgs. n.33/2013, in virtù del rinvio operato dall'art. 22, co. 3, del medesimo decreto. Le società partecipate non sono quindi sottoposte agli obblighi di pubblicità concernenti la propria organizzazione e non sono tenute ad adottare un documento che tenga luogo del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, In tale ambito, il Ministero si fa promotore della previsione, da parte delle società partecipate, di una funzione di controllo e di monitoraggio degli obblighi di pubblicazione, anche al fine di attestare l'assolvimento degli stessi. Tale funzione dovrebbe essere affidata preferibilmente all'Organismo di vigilanza, ferme restando le scelte organizzative interne ritenute più idonee.

Pier Carlo Padoan

