

# Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

## 1. Il quadro normativo

Le disposizioni vigenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012 e nell'art. 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In considerazione della natura giuridica delle categorie di enti interessati all'attuazione delle politiche di prevenzione, le disposizioni richiamate prevedono sistemi di regole parzialmente differenti.

Con le modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33 del 2013, il legislatore ha inteso definire in modo omogeneo e coordinato l'ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza.

L'art. 1, comma 2 bis, della L. 190/2012 stabilisce che: *“Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a)”.*

E', pertanto, con riferimento all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, formalmente destinato a declinare l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza, che occorre fare riferimento per individuare criteri oggettivi e predeterminati sulla base dei quali presumere la riconducibilità di soggetti di diritto privato a quelli tenuti anche all'adozione delle misure di prevenzione.

L'Anac è poi intervenuta per fornire indicazioni in merito all'ambito soggettivo di applicazione con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016» e con la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante «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».

Nelle citate delibere sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del RPCT e alla predisposizione dei PTPCT, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231 per gli enti di diritto privato. In particolare, nell'ambito della linea guida da ultimo citata l'Autorità ha fornito indicazioni circa l'attuazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni e ha definito, inoltre, i compiti in capo alle amministrazioni controllanti o partecipanti rispetto all'adozione da parte dei propri organismi controllati, partecipati o vigilati delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Tali indicazioni sono state poi riprese e ulteriormente integrate nel Piano nazionale anticorruzione 2019, di cui alla delibera ANAC n. 1064 del 13.11.2019.

Di seguito un quadro riepilogativo dei soggetti obbligati e del relativo regime di applicazione normativa:

<b>Soggetti</b>	<b>Riferimento normativo</b>	<b>Regime di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e/o in materia di trasparenza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001;</li> <li>• Autorità di sistema portuale;</li> <li>• Autorità amministrative indipendenti;</li> </ul>	Art. 2-bis, c. 1, d.lgs. 33/2013	Integrale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enti pubblici economici;</li> <li>• Ordini professionali;</li> <li>• Società in controllo pubblico, anche congiunto, fatte salve le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), del d.lgs. 175/2016, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche;</li> <li>• Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.</li> </ul>	Art. 2-bis, c. 2, d.lgs. 33/2013	In quanto compatibile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Società a partecipazione pubblica, non in controllo pubblico;</li> </ul>	Art. 2-bis, c. 3, d.lgs. 33/2013	In quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici;</li> </ul>		<p>all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'U.E.</p>
--	--	--

Ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per l'adozione di misure integrative di quelle contenute nel modello di organizzazione e gestione eventualmente adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001, da parte dei soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013.

Nel PNA 2019 l'Autorità rammenta che il sistema di misure organizzative previste dal d.lgs. 231/2001 e quello di misure di prevenzione della corruzione disciplinate dalla l. 190/2012, seppure entrambi finalizzati a prevenire la commissione di reati e a esonerare da responsabilità gli organi preposti ove le misure adottate siano adeguate, presentano differenze significative; in particolare, il d.lgs. 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche nell'interesse o a vantaggio di questa. La legge 190/2012 è volta invece a prevenire reati commessi in danno della società, tenendo conto altresì dell'accezione ampia di corruzione indicata nel PNA.

In merito all'obbligo di adottare misure di prevenzione della corruzione a integrazione di quelle contenute nel modello 231, l'Autorità evidenzia che, ove sia predisposto un documento unico, la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012 tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e deve essere adottata annualmente, secondo le modalità previste per le pubbliche amministrazioni. Ciò in quanto il carattere dinamico del sistema di prevenzione di cui alla l. 190/2012 richiede una valutazione annuale dell'idoneità delle misure a prevenire il rischio rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento. Diversamente, il modello 231, che risponde ad altri scopi, è aggiornato solo al verificarsi di determinati eventi, quali la modifica della struttura organizzativa dell'ente o di esiti negativi di verifiche sull'efficacia. In assenza del modello 231, l'ente adotta il documento contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

In via generale nelle Linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017 sono state date indicazioni relative alle misure di prevenzione della corruzione concernenti:

- l'analisi del contesto e della realtà organizzativa dell'ente per la individuazione e gestione del rischio di corruzione;
- il coordinamento fra i sistemi di controlli interni,
- l'integrazione del codice etico avendo riguardo ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione;
- la verifica delle cause ostative al conferimento di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013 e, con riferimento alle società a controllo pubblico, del d.lgs. 175/2016;
- il divieto di pantouflage previsto all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, da considerare all'atto di assunzione di dipendenti pubblici cessati dal servizio;
- la formazione;
- la tutela del dipendente che segnala illeciti;
- la rotazione o misure alternative.

In aggiunta agli indirizzi forniti nelle citate Linee guida, nel PNA 2019 l'Autorità evidenzia quanto segue:

1) per quanto riguarda la rotazione o misure alternative che possano sortire analoghi effetti (come ad esempio la segregazione delle funzioni) le raccomandazioni formulate nella parte III del PNA valgono, compatibilmente con le esigenze organizzative di impresa, anche per gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 33/2013 con riferimento ai soggetti che nei predetti enti sono preposti con un certo grado di stabilità allo svolgimento di attività di pubblico interesse;

2) per quanto riguarda il pantouflage e, in particolare, sull'art. 21 del d.lgs. 39/2013 sull'individuazione dei dipendenti destinatari del divieto di pantouflage:

- negli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, sono certamente sottoposti al divieto di pantouflage gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali;

- non sembra consentita una estensione del divieto ai dipendenti, attesa la formulazione letterale del citato art. 21 che fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013;

- il divieto di pantouflage non si estende ai dirigenti ordinari. Al riguardo, si rammenta che nelle linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017, con riferimento alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria, che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione. Coerentemente a tale indicazione, i dirigenti ordinari sono esclusi dall'applicazione dell'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. 165/2001, a meno che, in base a statuto o a specifiche deleghe, siano stati loro attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali;

3) con riferimento al whistleblowing, con la legge n. 179 del 2017, che ha sostituito l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 modificando la disciplina per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblower), detta tutela è stata estesa espressamente anche ai dipendenti degli enti di diritto privato a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Le società e gli enti specificati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono poi tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all'organizzazione, sia all'attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità, mentre i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, medesimo decreto, sono sottoposti, secondo il criterio della compatibilità, ai soli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, limitatamente ai dati e documenti inerenti l'attività di pubblico interesse. A seguito delle indicazioni fornite dall'Autorità, a partire dal 2018, il PTCPT è stato integrato con il presente Allegato.

**2. Classificazione degli enti rispettivamente all'interno dei commi 2 e 3 dell'articolo 2bis (con relative note motivazionali) e dell'art. 22, D.lgs. 33/2013, con indicazione dei relativi adempimenti e misure previste per l'azione di vigilanza dell'amministrazione sugli enti medesimi.**

Soggetti	Qualificazione ex art. 2-bis	Qualificazione ex art. 22	Adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza previsti dalle linee guida ANAC
<p><b>ASP delle Terre d'Argine</b>            Costituita con effetto dal 01/01/2008 dalla trasformazione delle IPAB "Fondazione Marchi Rossi" di Carpi e "Casa Protetta Roberto Rossi" di Novi di Modena.            Lo Statuto prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- all'art. 4, tra le finalità dell'ente, la gestione dei servizi socio-sanitari rivolti alle persone in condizioni di non autosufficienza (anziani e disabili);</li> <li>- all'art. 8, che l'Unione delle Terre d'Argine sia il socio unico dell'ASP delle Terre d'Argine.</li> </ul>	<p>AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE            (art. 1, c. 2, d.lgs. 165/2001)</p>	<p>Enti pubblici vigilati</p>	<p>Disciplina delle P.A. (FAQ Anac 1.4.16 in materia di anticorruzione)</p>
<p><b>LEPIDA S.C.P.A.</b> (controllo pubblico analogo – congiunto – Unione delle Terre d'Argine ed altri)            La società ha capitale interamente pubblico, a prevalente partecipazione regionale e opera a favore della Regione e degli altri soci pubblici, ai sensi della vigente normativa in materia di "in house providing", per lo svolgimento dei servizi e delle attività di interesse generale previste dalle l.l.r.r. 11/2004 e 1/2018. Ai sensi di quanto previsto dall'art.16 TUSP e dell'art. 5 D.lgs. 50/2016, per garantire la piena attuazione del controllo analogo a quello esercitato sulle</p>	<p>SOCIETÀ IN CONTROLLO PUBBLICO            Art. 2-bis, c. 2, lett. b) d.lgs. 33/2013</p>	<p>Società partecipate</p>	<p>*</p>

<p>proprie strutture, i soci hanno disciplinato l'esercizio congiunto e coordinato dei poteri di indirizzo e di controllo di loro competenza su Lepida s.c.p.a., in conformità con il modello organizzativo di società in house providing, demandandolo al "Comitato Permanente di Indirizzo e Coordinamento".</p>			
<p><b>FONDAZIONE PROGETTO PER LA VITA ONLUS</b>          La Fondazione (dove l'Unione ha il diritto, ai sensi dell'art. 10 dello Statuto, alla nomina di un membro del Consiglio di Amministrazione) ha un bilancio inferiore ai 500.000,00 €, avendo un registrato, nell'esercizio 2020, un totale attivo dello stato patrimoniale pari a 183.003 (il bilancio di esercizio 2021 non è disponibile alla data di elaborazione del presente piano).</p>	<p>Al di fuori del perimetro dell'art. 2-bis, d.lgs. 33/2013</p>	<p>Altri organismi partecipati</p>	

\* MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA PER ENTI DI CUI ALL'ART. 2-BIS, COMMA 2, D.LGS. 33/2013

(Si rinvia a deliberazione Anac delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017 e a PNA 2019)

1. Nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

- Nomina nel rispetto di quanto previsto da ANAC (da ultimo con orientamenti 2022) e comunicazione del nominativo ad ANAC;

2. Adozione di misure organizzative per la prevenzione della corruzione, nelle forme confacenti alla tipologia di Ente, nel rispetto di quanto previsto da ANAC

- Individuazione e gestione dei rischi di corruzione,
- sistema di controlli (valutazione del medesimo in caso di modello 231),
- codici di comportamento (si rinvia a deliberazione ANAC n. 177/2020),
- incompatibilità e inconfiribilità specifiche per amministratori e dirigenti (necessaria acquisizione e verifica delle dichiarazioni attestanti l'assenza di motivi di inconfiribilità e incompatibilità, queste ultime con cadenza annuale),
- attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (inserimento di apposita clausola in contratti di assunzione del personale e attività di vigilanza),
- formazione (definizione di contenuti e programmi formativi in materia di anticorruzione),
- tutela del dipendente che segnala illeciti (attuazione di idonee misure nel rispetto di deliberazione ANAC 469/2021, come corretta da comunicato Presidente ANAC 21/07/2021),
- rotazione ordinaria o misure alternative (si rinvia a PNA 2019 e Orientamenti ANAC 2022),
- rotazione straordinaria (si rinvia a PNA 2019 e Orientamenti ANAC 2022),
- monitoraggio.

3. Adozione di misure organizzative per il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e accesso civico.

### **3. Misure previste per l'azione di vigilanza dell'amministrazione sugli enti di cui all'art. 2-bis, commi 2 e 3, d.lgs. 33/2013**

Con riferimento alle attività di verifica circa gli adempimenti sopra individuati, che potranno essere oggetto di più approfondita istruttoria in corso di anno, si individuano:

- la sottoposizione agli Enti sopra elencati di apposita check-list di controllo, la cui compilazione viene richiesta con cadenza semestrale unitamente alle richieste di rendicontazioni riguardanti gli obiettivi fissati nei documenti della programmazione;
- la successiva verifica delle risultanze, anche tramite controllo sui siti web degli Enti medesimi;
- in caso di eventuali riscontrati inadempimenti, la conseguente attivazione di procedimenti conseguenti, volti all'adozione delle misure necessarie