

Stefano Pozzoli, Antonio Gitto

Trasparenza nelle società partecipate

Obblighi ed opportunità

ECONOMIA DELLE AZIENDE

FrancoAngeli

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)

Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)

Fabio Donato (Università di Ferrara)

Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Luigi Fici (Università della Tuscia)

Andrea Garlatti (Università di Udine)

Lucia Giovannelli (Università di Sassari)

Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")

Luciano Marchi (Università di Pisa)

Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")

Antonio Matacena (Università di Bologna)

Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")

Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)

Aldo Pavan (Università di Cagliari)

Niccolò Persiani (Università di Firenze)

Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Stefano Pozzoli, Antonio Gitto

Trasparenza nelle società partecipate

Obblighi ed opportunità

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione , di <i>Filippo Brandolini</i>	pag.	9
Introduzione , di <i>Stefano Pozzoli e Antonio Gitto</i>	»	11
1. Trasparenza nelle società partecipate: obblighi e opportunità , di <i>Dover Scalera</i>	»	15
1.1. Premessa	»	15
1.2. Il quadro normativo	»	17
1.3. Adempimenti in tema di anticorruzione e trasparenza	»	24
1.4. La trasparenza	»	31
1.5. Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97	»	33
1.6. Il nuovo accesso civico	»	37
1.7. I poteri di Anac	»	38
1.8. Codice di comportamento	»	39
1.9. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>Revolving doors</i> – art. 53, comma 15-ter, d.lgs. n. 165/2001 modificato dalla legge n. 190)	»	42
2. Gli obblighi delle società pubbliche in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza , di <i>Barbara Neri</i>	»	44
2.1. Premessa	»	44
2.2. L’ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza	»	46
2.2.1. Le società soggette agli obblighi in virtù del d.l. n. 90/2014 e della determinazione Anac n. 8/2015	»	46
2.3. Le società soggette agli obblighi ai sensi del d.lgs. n. 97/2016 e della determinazione Anac n. 1134/2017	»	52

2.4. L'ambito oggettivo di applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza	pag.	55
2.5. Considerazioni conclusive	»	60
3. A proposito delle linee guida dell'Anac sulle società partecipate da enti pubblici: quando la soft law diviene hard law, di Fabio Foglia Manzillo	»	64
3.1. Le linee guida dell'Anac in materia di società partecipate	»	64
3.2. L'Autorità nazionale anticorruzione assume un ruolo di supplenza legislativa?	»	69
3.3. Rapporti tra il sistema "231/01" e l'anticorruzione	»	72
3.4. Compatibilità della delibera Anac con i principi fondanti il sistema sanzionatorio	»	78
3.5. Le decisioni dell'Autorità anticorruzione quale nuova frontiera del diritto sanzionatorio	»	85
4. Trasparenza ed economicità, di Antonio Gitto e Leonardo Lombardi	»	89
4.1. Premessa	»	89
4.2. La corruzione	»	91
4.2.1. Aspetti generali	»	91
4.2.2. Aspetti economici	»	94
4.3. Etica	»	96
4.4. L' <i>accountability</i>	»	99
4.5. Il <i>risk management</i>	»	100
4.6. Responsabilità sociale	»	102
4.7. Conclusioni	»	104
5. Le trasparenti nomine pubbliche, di Massimo Spinozzi	»	110
5.1. Premessa introduttiva	»	110
5.2. La società della trasparenza	»	116
5.3. La trasparenza nella declinazione contenuta nel d.lgs. n. 33/2013 e nel d.lgs. n. 97/2016	»	120
5.4. L'efficienza della trasparenza	»	125
5.5. Conclusioni	»	129
6. La costituzione di parte civile nel processo agli enti imputati ex d.lgs. n. 231/2001. Evoluzioni giurisprudenziali e dottrinali, di Domenica Loredana Novia	»	132
6.1. Premessa	»	132
6.2. La costituzione di parte civile è ammessa?	»	134

6.3. La presa di posizione formante della giurisprudenza	pag.	138
6.4. Importante inversione di tendenza della Corte d'assise di Taranto	»	146
6.5. In conclusione	»	149
7. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso gli enti privati di controllo pubblico, di Stefano Pozzoli e Cristiana Bonaduce	»	150
7.1. Inquadramento	»	150
7.2. Le inconferibilità	»	157
7.3. Le incompatibilità	»	165
7.4. La vigilanza	»	172
7.5. Altre previsioni di legge	»	178
7.6. Il d.lgs. n. 175/2016 e le deroge al d.lgs. n. 39/2013	»	181
7.7. Conclusioni	»	182
8. I controlli degli EE.LL. sulle società partecipate: l'inquadramento in un modello di governance aziendale, di Loris Landriani, Luigi Lepore e Stefano Pozzoli	»	184
8.1. Introduzione	»	184
8.2. Il dibattito in dottrina sulla "privatizzazione": dal prodotto al processo	»	186
8.3. Un focus "aziendale"	»	192
8.4. <i>Performance</i> e modelli di <i>governance</i> delle aziende del sistema idrico integrato	»	198
8.5. La Riforma Madia e il sistema di controllo sulle partecipate	»	202
8.6. Il caso ABC Napoli	»	206

PREFAZIONE

di *Filippo Brandolini*

Con questa pubblicazione si raccolgono contributi e riflessioni dei qualificati relatori che intervennero nel Convegno dal titolo “Trasparenza nelle società partecipate: obblighi ed opportunità” che nel 2015 l’allora Federambiente, ora Utilitalia, organizzò su iniziativa del proprio Gruppo di Lavoro interno dedicato alla legge 231/01.

La costituzione di tale Gruppo di Lavoro, che già di per se rappresentava una ulteriore riprova della volontà di consolidare la cultura di impresa e della legalità propria della Federazione così come delle aziende associate, consentiva di diffondere le migliori pratiche, in particolare a beneficio delle associate meno strutturate e attrezzate, e comunque di disporre di uno strumento a supporto dell’elaborazione della posizione della Federazione medesima in ordine all’applicazione della norma ed alle successive integrazioni della stessa, per un migliore servizio alle associate.

Fu quindi pressoché naturale che nell’ambito delle attività di tale Gruppo di Lavoro maturasse l’esigenza di approfondire le novità derivanti dalla legge delega del 2012 e soprattutto la relazione di questa con altre norme già vigenti, quali ad esempio la legge 231/01.

La tutela dei diritti dei cittadini, la promozione della partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e l’individuazione di strumenti per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche sono i principi ispiratori della normativa sulla trasparenza, nata per garantire l’accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

La legge delega del 2012 delineava in maniera precisa il perimetro delle norme in funzione del soggetto tenuto ad applicarle, pubblica amministrazione o società. Ma, alla luce delle successive evoluzioni, quello non è stato che l’inizio, dato che un provvedimento dopo l’altro, i paletti sono stati spo-

stati fino a ricomprendere addirittura le società a partecipazione pubblica non di controllo.

La necessità di sistematizzare le regole applicabili alle società, i cui cardini generali e le relative problematiche operative sono rimasti pressoché inalterati anche successivamente alle modifiche normative intervenute lo scorso anno, rende il presente volume comunque attuale e utile alla migliore comprensione di questo complesso e sempre in evoluzione mosaico normativo.

La trasparenza rappresenta certamente un obiettivo da perseguire, per contrastare la corruzione e l'illegalità e per consentire, più in generale, la conoscibilità dell'agire; obiettivo dal quale il sistema di società aderenti ad Utilitalia non vogliono sottrarsi. La necessità di assicurare la trasparenza, però, non deve divenire ostacolo al raggiungimento della *mission* societaria, soprattutto nelle aziende che erogano servizi pubblici.

La traslazione tal quale delle norme pensate per la pubblica amministrazione su operatori di mercato che esulano dalla sfera pubblica – in particolare se già sottoposti ad altri sistemi di controllo – potrebbe produrre un effetto contrario a quello atteso: anziché garantire il controllo diffuso sull'attività dell'azienda, per stimolarne l'efficienza, potrebbe causare proprio inefficienze, dovute ad una iper-regolamentazione che imbriglierebbe nei propri lacci la gestione della stessa.

Evitare che la necessità di rendere tutto sempre e costantemente visibile – come nell'immagine, evocata da Filippo Turati, della Pubblica Amministrazione “casa di vetro” – soffochi l'efficienza è una sfida che le Istituzioni competenti dovranno affrontare e risolvere. Il rischio, già avanzato da qualche interprete, è quello che guardando dentro, non si veda più nulla.

INTRODUZIONE

di *Stefano Pozzoli e Antonio Gitto*

Il presente volume prende spunto da un convegno a suo tempo organizzato da Federambiente (oggi Utlilitalia) sul tema della “Trasparenza nelle società partecipate: obblighi ed opportunità”. È proprio, in quella occasione, infatti, che nacque l’idea di fare un testo a più mani sull’argomento.

L’obiettivo del convegno era quello di evidenziare come i vari provvedimenti emessi dal legislatore, dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dall’Anac ampliassero oltremodo il campo di applicazione soggettivo e oggettivo delle disposizioni in materia di trasparenza previste dal d.lgs. n. 33/2013, ritenendo che le società pubbliche dovessero soggiacere «all’applicazione totale delle regole di trasparenza», innestando quindi regole pubblicistiche in aziende organizzati in modo assai diverso rispetto alle amministrazioni pubbliche.

Appare indubbio che la questione sia di grande interesse sotto diversi punti di vista:

- organizzativo, poiché per le aziende comporta la necessità di rivedere i propri modelli, prevedendo la presenza di specifiche figure professionali;
- economico, vista l’incidenza che il nuovo sistema di monitoraggio ha sulla struttura dei costi;
- culturale, visto l’impatto che simili politiche non possono non avere effetti sul capitale umano.

Per contro, tuttavia, non possono sottacersi anche le grandi opportunità che da questa nuova politica di “trasparenza” potrebbero nascere. In effetti, dal punto di vista aziendalistico, soprattutto nel settore delle public utility, adeguati meccanismi di accountability (esterna ed interna) possono favorire una migliore allocazione delle risorse, con conseguente miglioramento dell’efficienza. Inoltre, la cultura della legalità e l’etica diventano patrimonio aziendale, contribuendo a migliorare l’ambiente nel quale l’azienda opera.

Infine, il sistema di regole ed i modelli organizzativi connessi, introdotti per specifici controlli, divengono, ove debitamente correlati e integrati, strumenti miglioramento delle performance aziendali. Conseguentemente, la cultura della legalità e della trasparenza divengono strumento di efficientamento del sistema e delle aziende.

Il volume è organizzato in otto capitoli.

Il primo capitolo, a cura di Dover Scalera, ha l'obiettivo di illustrare come la legge n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione della repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" rappresenti un impianto normativo snello e chiaro con individuazione univoca dei soggetti tenuti all'applicazione delle norme, degli adempimenti e delle conseguenti responsabilità e sanzioni.

Il secondo capitolo, a cura di Barbara Neri, ha come obiettivo quello di mostrare gli obblighi delle società pubbliche in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, stigmatizzando come il d.lgs. n. 97/2016 strida con le caratteristiche intrinseche del sistema di prevenzione, che si fonda, sull'adozione di interventi organizzativi mirati a ridurre il rischio di sviluppo di fenomeni corruttivi.

Il terzo capitolo, a cura di Fabio Foglia Manzillo, ha come obiettivo quello di analizzare le linee guida emesse dall'Anac in data 25 marzo 2015 in materia di società partecipate da enti pubblici, evidenziando come poteri e ruoli dell'Autorità stessa non siano ben delineati e definiti dal legislatore, atteso che essa sembra mutuata dalla disciplina delle Agenzie governative di matrice anglosassone, realtà questa sino ad ora estranea al nostro sistema.

Il quarto capitolo, a cura di Antonio Gitto e Leonardo Lombardi, ha come obiettivo quello di analizzare il ruolo che la Contabilità, le informazioni economico-finanziarie e le pratiche di accountability hanno svolto nel "rilevare e controllare i conti" in situazioni di degrado morale, favorendo un miglioramento dell'efficienza aziendale.

Il quinto capitolo, a cura di Massimo Spinozzi, ha l'obiettivo di trattare l'argomento della trasparenza applicata alle nomine degli amministratori di Enti e Società pubbliche occorre, muovendo da due fronti, apparentemente non interferenti l'uno con l'altro ma, invece, sicuramente convergenti: quello del principio di trasparenza applicato anche al diritto amministrativo e quello dalla soggettività privata dell'azione amministrativa.

Il sesto capitolo, a cura di Domenica Loredana Novia, ha l'obiettivo di affrontare il tema della costituzione di parte civile nel processo agli enti imputati ex d.lgs. n. 231/2001, alla luce delle evoluzioni giurisprudenziali e dottrinali.

Il settimo capitolo, a cura di Stefano Pozzoli e Cristiana Bonaduce, affronta il tema della incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni ed in enti privati in controllo pubblico, evidenziando come siano insufficienti, gli interventi correttivi introdotti dal Testo Unico delle Società Partecipate.

L'ottavo capitolo, a cura di Loris Landriani, Luigi Lepore e Stefano Pozzoli, mostra, infine, come, allo stato, sia riscontrabile da parte del legislatore uno scarso interesse per le problematiche inerenti le performance economico-finanziarie o la ricerca dell'equilibrio economico, a fronte, invece, del proliferare di provvedimenti relativi alle modalità di affidamento del servizio o alla proprietà del capitale (pubblico, privato, misto).

A conclusione di questa breve introduzione desideriamo ringraziare, oltre i *co-authors* e i responsabili delle aziende di igiene ambientale con i quali abbiamo avuto vivaci e proficui scambi di idee, l'Ing. Gianluca Cencia (Senior Advisor Nomos) ed il Dott. Paolo Giacomelli (Vice Direttore Generale Utilitalia) per il costante incoraggiamento e per i preziosi suggerimenti forniti durante la stesura del presente lavoro. Al Professor Luca Anselmi ed al Professor Riccardo Mussari, inoltre, vanno i nostri più affettuosi e sinceri ringraziamenti per averlo accolto all'interno della Loro prestigiosa collana.

Roma, dicembre 2017

1. TRASPARENZA NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE: OBBLIGHI E OPPORTUNITÀ

di *Dover Scalera*

1.1. Premessa

L'attuale contributo prende spunto dalla pubblicazione da parte di Anac delle "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"¹.

Il prezzo che la collettività paga per la corruzione è così alto da sfuggire alle stime – afferma il presidente di Anac dott. Raffaele Cantone nella sua recente pubblicazione "Il Male italiano"² – tuttavia alcuni dati esistono ed aiutano a farsi un'idea delle dimensioni del fenomeno; nel 2012 uno studio ha offerto la cifra choc di 60 miliardi di euro l'anno³.

La lotta alla corruzione contribuisce alla competitività dell'Unione europea e quindi dell'Italia; anche per questo l'attuale momento di crisi ha richiamato l'attenzione sullo sviluppo di una cultura della integrità che non può essere di certo affidata solo all'adozione di misure preventive, la cui efficacia potrà essere valutata solo a distanza di tempo; tuttavia si è costatato che molti Paesi che avevano un'elevata percezione del proprio livello di corruzione interna, hanno avviato un processo positivo attraverso cd. misure di prevenzione che hanno costituito lo strumento operativo per dare impulso ad una cultura della integrità (o "anticorpi" come li definisce Raffaele Cantone).

¹ Così come aggiornate con Determinazione Anac n. 1134 del 8/11/2017.

² R. Cantone, G. di Feo (2015), *Il male italiano. Liberarsi della corruzione per cambiare il paese*, Rizzoli, Milano.

³ Dato rilevato Luigi Giampaolino, Presidente della Corte dei Conti nel giorno di inaugurazione dell'anno giudiziario alla presenza del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e di diversi esponenti del governo.

In questa ottica, l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure anticorruzione agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni è senz'altro auspicabile e chiave di un reale successo di una strategia globale dell'anticorruzione intrapresa dal legislatore nazionale con l'adozione della legge n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione della repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Tuttavia, affinché la strategia preventiva sia davvero efficace e non si traduca in un ulteriore appesantimento degli oneri burocratici e amministrativi di scarsa forza persuasiva, occorre innanzitutto un impianto normativo snello e chiaro con individuazione univoca dei soggetti tenuti all'applicazione delle norme, degli adempimenti e delle conseguenti responsabilità e sanzioni.

La Commissione europea nella sua Relazione al Consiglio ed al Parlamento sulla Lotta alla corruzione⁴ del febbraio 2014 ha riscontrato come "La complessità della legislazione costituisce il primo ostacolo ad una agevole attuazione di una strategia preventiva anticorruzione".

Ebbene né la legge n. 190/2012 insieme con i suoi decreti attuativi (d.lgs. n. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; d.lgs. n. 39/2013 "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190) né il d.l. n. 90/2014 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" hanno aiutato a delineare un quadro chiaro dei soggetti coinvolti dagli adempimenti e dalle responsabilità delle misure anticorruzione. Solo con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, insieme al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (Tusp), come modificato dal d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, il nuovo impianto normativo risolve la gran parte dei dubbi interpretativi che nascevano dalla precedente disciplina, sebbene talvolta riducendone in parte il perimetro di validità.

Ma procediamo con ordine.

⁴ Relazione al Consiglio e al Parlamento sulla Lotta alla corruzione http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_it.pdf.

1.2. Il quadro normativo

La legge n. 190/2012 individua tre pilastri attraverso i quali prevenire e reprimere la corruzione:

- il Piano nazionale anticorruzione;
- la trasparenza;
- le disposizioni sulle inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi.

Si tratta di segmenti dispositivi integrati ma autonomi all'interno della Legge ciascuno dei quali – almeno nella sua originaria ideazione – era destinato a vincolare diverse tipologie di soggetti:

- il Piano Nazionale anticorruzione – il cui contenuto è definito dall'art. 1 comma 9 della legge n. 190 – è stato pensato per vincolare unicamente le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001⁵ (comma 8); e infatti la Legge richiama sempre enti aventi forma pubblica: nel comma 5 le pubbliche Amministrazioni centrali; nel comma 6, il supporto dell'Autorità prefettizia agli enti locali; nel comma 7 il Segretario comunale quale responsabile di norma, del piano di prevenzione negli enti locali; nel comma 59, la nozione di pubblica amministrazione di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 per definire l'ambito di applicazione soggettivo delle disposizioni sulla prevenzione della corruzione;
- le disposizioni sulla **Trasparenza** (art. 1 commi da 15 a 33) le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 nonché gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 c.c., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse;
- le disposizioni sulla **inconferibilità incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità di vertice** (art. 1 comma 49) alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, agli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore di amministrazioni pubbliche o di gestione dei servizi pubblici.

⁵ «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale», art. 1 comma 3 d.lgs. n. 165/2001.

In buona sostanza, al di là delle diverse dizioni utilizzate⁶, in base ai principi di legalità il legislatore ha voluto rendere le società controllate a partecipazione o controllo pubblico destinatarie unicamente delle disposizioni in materia di trasparenza e inconfiribilità.

Su questa impostazione hanno lavorato anche i decreti attuativi della legge: infatti sia il d.lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza sia il d.lgs. n. 39/2013 non hanno fatto altro che rispettare i limiti della delega.

Anche la modifica apportata dall'art. 24 del d.l. n. 90/2014 all'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013 ha operato nella direzione tracciata, laddove modificando la originaria formulazione ha esteso la disciplina integrale in tema di trasparenza dettata dal d.lgs. n. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni «limitatamente all'attività di pubblico interesse anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia 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», mantenendo il regime di una trasparenza "ridotta" all'applicazione dei commi da 15 a 33 della legge 6 novembre 2012, n. 190 alle società partecipate «in caso di partecipazione non maggioritaria».

In buona sostanza la modifica apportata all'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013 ha comportato innanzitutto sul piano delle definizioni un allineamento al d.lgs. n. 39/2013 e sul piano sostanziale l'applicazione integrale alle società pubbliche delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza (dall'accesso civico di cui all'art. 5 alla qualità delle informazioni di cui all'art. 6 alla adozione del Piano triennale della trasparenza e della integrità) senza estendere a detti soggetti anche le disposizioni della legge n. 190/2012 in tema di Piano di prevenzione della corruzione.

Ciò nonostante, la Civit (prima) e l'Anac poi hanno, in diverse occasioni, prospettato una interpretazione estensiva finalizzata ad attrarre anche le so-

⁶ Regole e Raccomandazioni per la redazione dei testi legislativi dettate dal 2001 dal Senato della Repubblica il quale prevede che:

«a) i medesimi concetti ed istituti sono individuati con denominazioni identiche sia nel titolo sia nei vari articoli e negli allegati, senza fare ricorso a sinonimi. I concetti e gli istituti utilizzati in un atto sono gli stessi utilizzati in precedenti atti normativi per le medesime fattispecie, salvo che il fine esplicito della disposizione sia di rinominarli.

b) Nella formulazione dei precetti è adottata la massima uniformità nell'uso dei modi verbali, la regola essendo costituita dall'indicativo presente, escludendo sia il modo congiuntivo sia il tempo futuro».

cietà controllate e partecipate dalle amministrazioni pubbliche nel novero dei soggetti tenuti alla adozione di un Piano di prevenzione della corruzione, con tutti i conseguenti adempimenti.

Il documento di consultazione dell’Autorità da cui prendono spunto le attuali riflessioni, ha confermato la volontà – anche in assenza di una chiara disposizione normativa al riguardo – di estendere gli adempimenti in tema di Piano di prevenzione della corruzione alle società controllate ed alle società partecipate in misura maggioritaria, invocando una interpretazione *costituzionalmente orientata* volta a ricomprendere nel novero dei destinatari anche gli enti di diritto privato controllati dalle amministrazioni centrali e territoriali, in quanto «esposti ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione».

Tant’è che con la Deliberazione n. 8 del giugno 2015⁷ Anac ha operato un’estensione soggettiva dell’ambito di applicazione delle norme sulla anticorruzione, per effetto delle quali le società controllate di cui agli artt. 2359, n. 1 e 2, c.c. e le società partecipate in misura maggioritaria dalla P.A. vengono assoggettate agli stessi obblighi dettati in tema di prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni.

Ciononostante la stessa Autorità – consapevole della debolezza di una tale operazione interpretativa – ha auspicato una revisione del quadro legislativo che esonerasse da dubbi e difficoltà interpretative⁸.

La necessità di un intervento chiarificatore è apparso oltremodo necessario anche al fine di evitare che nella denegata ipotesi di violazione da parte di una società pubblica di uno degli obblighi previsti in tema di PTPC, in assenza di un presupposto normativo legittimante, la fattispecie potesse rilevarsi priva di un adeguato apparato sanzionatorio.

In altri termini, laddove le Linee Guida di Anac non fossero state accompagnate da una doverosa correzione del quadro normativo di riferimento, si sarebbe rischiato di avere quella che nel diritto romano secondo la nota di-

⁷ http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6170.

⁸ Nella predetta Determinazione l’Autorità conclude che «conclusivamente, l’Autorità non può non rilevare - anche alla luce delle numerose richieste di chiarimenti pervenute - che il quadro normativo che emerge dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti di attuazione è particolarmente complesso, non coordinato, fonte di incertezze interpretative, non tenendo adeguatamente conto delle esigenze di differenziazione in relazione ai soggetti, pubblici e privati, a cui si applica. È pertanto auspicato dell’Autorità, in una revisione del quadro legislativo, quale sembra prospettarsi nell’attuale fase di discussione del d.d.l. A.C. n. 3098 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” già approvato dal Senato della Repubblica il 30 aprile 2015, che il Parlamento e il Governo intervengano per risolvere e superare lacune, dubbi e difficoltà interpretative e favorire, così, una più efficace applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza».