

Andrea Maria AZZARO

Harald BONURA

Davide DI RUSSO

PARTECIPATE PUBBLICHE e CRISI D'IMPRESA

I Edizione

2022

 Neldiritto
Editore

■ 15. (Segue). Obblighi di trasparenza

Come si è visto, il TUSPP, all'art. 22, opera un generale rinvio al d.lgs. 33/2013, facendo carico alle società a controllo pubblico di *“assicurare il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*.

Con riferimento a dette società, poi, il TUSP, all'art. 19, seguenti specifici obblighi di pubblicazione riguardanti:

- i provvedimenti in cui le società a controllo pubblico stabiliscono modalità per il reclutamento del personale;
- i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche socie in cui sono fissati, per le società in loro controllo, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale;
- i provvedimenti in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni.

Vale a dire:

- divieto di erogare somme a qualsiasi titolo a favore della società da parte dell'amministrazione controllante (art. 22, co. 4);
- irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza (art. 47, co. 2);
- attivazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine, e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili (art. 46).

I co. 3 e 7 dell'art. 19 dispongono, in caso di violazione degli obblighi in discorso, l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 22, co. 4, 46 e 47, dlgs. 33/2013.

Il d.lgs. 33/2013, a sua volta, con specifico riferimento agli organismi societari, distingue, all'art. 2-bis, tra:

- *“società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175”* (con espressa esclusione delle società quotate come definite ex art. 2, co. 1, lett. p) dello stesso TUSPP nonché delle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche), alle quali si applica la medesima disciplina prevista per le amministrazioni pubbliche *“in quanto compatibile”* (co. 2, lett. b); di modo che, ad esse la normativa in materia di trasparenza si estende – così come

per le amministrazioni pubbliche – all’intera organizzazione e alle attività di pubblico interesse, sia pur nei limiti della compatibilità, vale a dire con gli adattamenti necessari in considerazione delle peculiarità organizzative, del tipo di attività eventualmente svolta in regime concorrenziale, della natura privatistica;

- *“società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*, vale a dire le società a partecipazione pubblica non di controllo, tenute alla trasparenza unicamente rispetto *“ai dati e ai documenti inerenti alle attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell’Unione europea”* (co. 3).

Per attività di pubblico interesse – secondo quanto precisato dall’ANAC con le Linee guida adottate con delibera n. 1134 del 2017 – devono intendersi:

- le attività di esercizio di funzioni amministrative;
- le attività di servizio pubblico;
- le attività di produzione di beni e servizi rese a favore dell’amministrazione e strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- quelle definite tali da una norma di legge, dall’atto costitutivo o dallo statuto della società;
- quelle demandate alla società in virtù del contratto di servizio o affidate direttamente dalla legge.

Si tratta di attività riconducibili alle finalità istituzionali delle amministrazioni affidanti, che vengono esternalizzate in forza di scelte organizzativo-gestionali; e – suggerisce l’Anac – a titolo esemplificativo può farsi riferimento alle attività che consentono alle amministrazioni pubbliche di mantenere o acquistare partecipazioni societarie di cui all’articolo 4, comma 2, del TUSPP.

L’indicazione delle attività rilevanti è onere gravante sulla società; spetta, invece, all’amministrazione interessata (controllante e/o socia) verificare che la società abbia proceduto all’esatta identificazione e delimitazione delle attività.

Il criterio della “compatibilità” – secondo l’Anac – va valutato, con riferimento agli organismi societari, in base alla tipologia delle attività svolte, occorrendo distinguere i casi di attività sicuramente di pubblico interesse da quelli in cui le attività sono esercitate in concorrenza con altri operatori economici o ancora in cui le attività sono svolte in regime di privativa.

Rileva inoltre il regime normativo già applicabile alle società in base ad altre fonti normative, al fine di evitare la duplicazione di adempimenti e di garantire un coordinamento con gli obblighi di prevenzione. In applicazione di tale criterio, gli obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica, di controllo e non (così come le misure di prevenzione della corruzione) sono schematicamente individuati nell’Allegato 1) delle linee guida.

■ 16. (Segue). Trasparenza e società a controllo pubblico

Come detto, per le società a controllo pubblico, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 33/2013 trovano applicazione – in quanto compatibili – sia ai dati relativi all’organizzazione, che a quelli riferiti alle attività di pubblico interesse effettivamente svolte. Se la società a controllo pubblico non svolge attività di pubblico interesse, è comunque soggetta all’obbligo di pubblicare i dati relativi alla propria organizzazione e a rispettare gli obblighi di pubblicazione che possano discendere dalla normativa di settore.

In un’ottica di semplificazione, è stato rimosso per le società a controllo pubblico l’obbligo di predisporre il programma triennale per la trasparenza e l’integrità; il che, se esclude l’esigenza di elaborare un apposito documento a sé stante, non fa venir meno la necessità, per la società, di continuare a definire quello che ne rappresentava il contenuto: le società a controllo pubblico, infatti, devono comunque individuare le modalità di attuazione della trasparenza, le quali non vengono più ad essere oggetto di un separato atto, bensì si convertono in parte integrante, costituendone apposita sezione (c.d. “sezione trasparenza”), del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione integrative del modello organizzativo adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (o dell’unico documento contenente insieme dette misure integrative e le misure del c.d. “modello 231”), secondo quanto previsto dal comma 2-*bis* dell’articolo 1 della l. n. 190/2012.

La sezione dedicata alla trasparenza deve contenere le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l’adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previste dalla normativa e in essa devono essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti la cui pubblicazione sia espressamente prevista da specifiche norme di legge, nonché di quelli c.d. “ulteriori” individuati dalla società in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, con la previsione di uno specifico sistema di responsabilità.

La sezione trasparenza illustra inoltre le misure organizzative per l’attuazione dell’accesso generalizzato e in essa la società, d’intesa con le amministrazioni controllanti, potrà opportunamente specificare (con adeguata motivazione) le attività che rientrano fra quelle di “pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell’Unione europea” e quelle che, non essendo qualificabili come tali, non sono sottoposte alle misure di trasparenza.

L’adempimento degli obblighi in materia di trasparenza richiede che le società a controllo pubblico costituiscano nella *home page* del proprio sito web apposita sezione denominata “Società trasparente” nella quale pubblicare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di applicazione della relativa disciplina. Peraltro, al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti. Se la società non ha un proprio sito *web*, le ammi-

nistrazioni controllanti – al fine di contenere gli oneri derivanti dalla disciplina in questione – rendono disponibile il proprio sito *web* perché la società possa predisporre la propria sezione “Società trasparente”. In ogni caso, è espressamente vietato l’uso di filtri o di restrizioni tecniche volte a impedire la piena accessibilità dei dati, l’indicizzazione e la possibilità di effettuare libere ricerche.

Il periodo massimo di durata dell’obbligo di pubblicazione è generalmente stabilito in 5 anni, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifiche ipotesi; decorso tale periodo, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l’istanza di accesso civico.

I dati oggetto di pubblicazione sono indicati nell’elenco *sub* Allegato 1 alle Linee guida adottate con delibera ANAC n. 1134, e vanno pubblicati secondo la struttura ivi indicata.

Si tratta dei dati riferiti a:

Disposizioni generali:

- Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati, oppure le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell’art. 1, co. 2-bis, L. 190/2012, (MOG 231) (link alla sotto-sezione Altri contenuti/Anticorruzione);
- atti generali, ripartiti in:
 - riferimenti normativi su organizzazione e attività: riferimenti normativi con appositi *link* alla banca dati “Normativa” che regolano l’istituzione, l’organizzazione e l’attività della società;
 - atti amministrativi generali: direttive, atti di indirizzo, circolari, programmi, istruzioni e ogni altro atto, anche adottato dall’amministrazione controllante, che dispone in generale sull’organizzazione, funzioni, obiettivi, procedimenti della società o in cui si determina l’interpretazione di norme giuridiche che riguardano la società o si dettano disposizioni per la relativa applicazione (atto costitutivo, statuto, atti di indirizzo dell’amministrazione controllante);
 - documenti di programmazione strategico gestionale: direttive ministeriali, documenti di programmazione, obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Organizzazione:

- titolari di incarichi di amministrazione, di direzione e di governo di cui all’art. 14, co. 1-*bis*, se non attribuiti a titolo gratuito, ripartiti in:
 - organi di amministrazione e gestione, con l’indicazione delle rispettive competenze;
 - atto di nomina con l’indicazione della durata dell’incarico o del mandato elettivo;
 - curriculum vitae;
 - compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica;

- importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti;
- dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione di formula "sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero";
- i dati concernenti l'organizzazione, completi di riferimenti normativi. Si tratta dei dati relativi agli organi di amministrazione e gestione con l'indicazione delle rispettive competenze; articolazione degli uffici e relative competenze; organigramma; nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici; elenco dei recapiti telefonici e di posta elettronica istituzionale e certificata, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali;
- copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'Irpef o del quadro riepilogativo;
- attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenuta nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi;
- provvedimenti sanzionatori a carico del responsabile della mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'art. 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni societarie proprie nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica;
- articolazione delle direzioni/uffici e relative competenze, e così:
 - organigramma (da pubblicare in modo tale che a ciascun ufficio sia assegnato un link a una pagina contenente tutte le informazioni previste dall'art. 13), recante illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena comprensibilità e accessibilità dei dati, dell'organizzazione della società;
 - nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici;
- telefono e posta elettronica: elenco completo dei numeri di telefono e delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle certificate dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.

Consulenti e collaboratori:

- incarichi di collaborazione, consulenza, professionali, con indicazione, per ciascun incarico, inclusi quelli arbitrali, di: 1) estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; 2) oggetto della prestazione; 3) ragione dell'incarico; 4) curriculum vitae; 5) compensi comunque denominati relativi al rapporto; 6) tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e numero di partecipanti alla procedura;
- incarichi di direttore generale, con indicazione di ciascun titolare di incarico:
 - sintesi dei dati del contratto (data stipula, durata, oggetto dell'incarico);