ALLEGATO 3
al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

1.1. Il contesto normativo di riferimento in generale

La **Legge n. 190 del 6 novembre 2012**, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, cd. "**Legge Anticorruzione**", ha introdotto nell'ambito dell'ordinamento italiano una specifica normativa volta a rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione e degli Enti ad essa riconducibili tramite molteplici azioni volte, da un lato, a prevenire i fenomeni corruttivi e, dall'altro, a garantire la massima trasparenza dell'organizzazione e dell'attività di ciascun Ente interessato dalla disciplina in esame.

Il perimetro segnato dalla l. n. 190/2012 è stato attuato, sul versante normativo, con quattro principali decreti, emanati nel corso del 2013, e precisamente:

- Il **Decreto Legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012** ("*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*");
- il **Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013** (*"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*), c.d. "**Decreto Trasparenza***",* entrato in vigore il 20 aprile 2013, e recentemente modificato ad opera del D.Lgs. n. 97/2016, il quale pone in capo agli Enti destinatari, specifici obblighi di (**i**) pubblicazione sui propri siti informatici inerenti alle rispettive organizzazioni e attività e, specularmente, (**ii**) adottare misure idonee a garantire l'accesso civico - semplice e generalizzato - ai dati, ai documenti e alle informazioni, a seconda dei casi, che siano o meno oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- il **Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013** (*"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"),* entrato in vigore il 4 maggio 2013, disciplinante le cause di inconferibilità e incompatibilità degli esponenti *inter alia* delle PP.AA. e delle entità privatistiche partecipate;

- il **Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013** (*"Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190/2012"*).

I provvedimenti di cui sopra sono stati meglio precisati grazie ad una importante attività di regolazione rimessa dal legislatore principalmente in capo all'Autorità Nazionale AntiCorruzione (A.N.AC.), a seguire sintetizzata.

Segnatamente, mediante la **Deliberazione Civit n. 72 dell'11 settembre 2013**, adottata su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b) della l. n. 190/12, è stato adottato il primo **Piano Nazionale Anticorruzione** (P.N.A. 2013), a valere per il triennio 2013 - 2016, il quale precisa le indicazioni minime di riferimento per il contrasto ai fenomeni corruttivi nell'ambito di ciascun Ente destinatario del quadro disciplinare in esame, con particolare riferimento ai contenuti dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT).

Il P.N.A. 2013 è stato aggiornato con la **Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015**, recante *"Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione"*.

Successivamente all'Aggiornamento 2015 è intervenuto il **Decreto Legislativo n. 97 del 25 maggio 2016** (*"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*").

Con tale importante Riforma, il legislatore ha, in più punti, modificato l'originario quadro normativo, apportando significative modifiche sia alla l. n. 190/2012 che al D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, il D.Lgs. n. 97/2016 ha previsto l'integrazione tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e il (precedente) Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI), disponendo che i destinatari degli obblighi introdotti dalla l. n. 190/2012 adottino un **unico strumento di programmazione**, ossia il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il Decreto di riforma è altresì intervenuto relativamente agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali degli enti interessati, da un lato implementando i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione, dall'altro introducendo meccanismi di semplificazione e razionalizzazione, anche in relazione alla natura dell'Ente sottoposto alla disciplina in questione. Altra significativa novità introdotta dal Correttivo è rappresentata dall'introduzione del sopra citato "**accesso civico generalizzato**" (per il quale si rinvia alla Sezione "Trasparenza" del presente

PTPCT), secondo il modello del cd. FOIA (*Freedom of Information Acts*), aggiuntosi all'accesso civico relativo ai dati immediatamente oggetto di pubblicazione (cd. "accesso civico semplice"), già presente nell'ordinamento italiano a far data dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 33/2013.

La riforma del D.Lgs. n. 97/2016 è stata, anche in questo caso, recepita e chiarita nei termini applicativi con il successivo aggiornamento del P.N.A., intervenuto con **Delibera A.N.AC. n. 831 del 3 agosto 2016** (P.N.A. 2016), adottato anche alla luce dell'art. 19 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90.

Il P.N.A. 2016 non sostituisce il P.N.A. 2013 e il relativo aggiornamento del 2015 (Determinazione A.N.AC. n. 12/15), bensì - in una logica di continuità - impartisce specifiche indicazioni relativamente a particolari settori dell'amministrazione pubblica italiana. Nello specifico, il P.N.A. 2016, ripercorrendo il tracciato di riforma del D.Lgs. n.97/2016, chiarisce, anche in una ottica di ausilio per i diretti destinatati, gli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza, peraltro differenziando le diverse misure in relazione alle tipologie di Enti, di volta in volta, considerati (es. Amministrazioni *ex* art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, società in controllo pubblico ovvero partecipate, etc.) e al relativo ambito di azione (es. Contratti pubblici, Personale, Sanità, etc.).

Sotto il versante della trasparenza, gli obblighi normativi sono stati ulteriormente disciplinati dalle **Delibere A.N.AC. nn. 1309** e **1310 del 28 dicembre 2016**, rispettivamente le *"Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013"* e le *"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"*.

Ancora, con **Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017**, l'A.N.AC. ha provveduto all'aggiornamento annuale del P.N.A. (P.N.A. 2017), diramando ulteriori indicazioni per migliorare lo stato di implementazione dei PTPCT adottati, nel corso degli anni, dai soggetti tenuti.

Nello stesso senso si pone l'aggiornamento del P.N.A., ossia l'Aggiornamento 2018, approvato con **Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018**. In tale occasione, l'Autorità - oltre a fornire approfondimenti mirati (in particolare su Agenzie fiscali, procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, gestione dei rifiuti) – ha reso noti gli esiti di uno studio sul livello di implementazione dei sistemi di controllo interno nell'ambito delle società in controllo pubblico, di cui si tiene conto nell'ambito del presente Piano in un'ottica di costante allineamento alla prassi dell'Autorità.

Successivamente, con il P.N.A. 2019, approvato con **Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019**,

l'A.N.AC. ha colto l'occasione per una ricognizione della (significativa) prassi e regolamentazione sinora diramata, e per fornire alcune importanti precisazioni in tema di gestione del rischio e, segnatamente, di metodologie di analisi del rischio, secondo approcci prevalentemente qualitativi.

Nel corso dell'anno 2022, è stato inoltre adottato il documento "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022", approvato dal Consiglio dell'Autorità, in data 2 febbraio 2022, del quale si è tenuto conto per l'aggiornamento del presente Piano.

Il Consiglio dell'A.N.AC. il **17 gennaio 2023**, con la **Delibera n. 17**, ha approvato il **P.N.A. 2022**. L'A.N.AC. ha suddiviso il P.N.A. 2022 in una parte generale, dedicata al supporto di RPCT e amministrazioni nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e in una parte speciale, incentrata sulla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici a cui si è fatto frequente ricorso per far fronte all'emergenza pandemica e all'urgenza di realizzare interventi infrastrutturali di grande interesse per il Paese.

È stato introdotto il d.lgs. del 31 marzo 2023 n. 36 recante "**Codice dei contratti pubblici** in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici" e l'A.N.AC. ha adottato le delibere nn. 261, 262, 263 e 264 del 20 giugno 2023 in materia di Banca dati nazionale dei contratti pubblici, Fascicolo virtuale dell'operatore economico, pubblicità legale e obblighi di pubblicazione.

Da ultimo il Consiglio dell'A.N.AC. il **19 dicembre 2023**, con la **Delibera n. 605**, ha approvato il **P.N.A. 2023** dedicato interamente alla materia dei contratti pubblici.

1.2. Il contesto normativo di riferimento per gli enti in controllo pubblico

L'art. 1, commi 60 e 61, della l. n. 190/12, attuato dall'intesa sancita in sede di Conferenza Unificata del 24 luglio 2013, rivolge le disposizioni in materia di anticorruzione e relativi Decreti attuativi anche verso i "**soggetti di diritto privato**" sottoposti al controllo, diretto o indiretto, delle regioni e degli enti locali.

L'interesse verso tale categoria di soggetti giuridici si è manifestata sin dall'approvazione del primo "Piano Nazionale Anticorruzione" (ossia l'anzidetta Delibera Civit n. 72 dell'11 settembre 2013) che ha espressamente rivolto l'ambito applicativo della normativa anche nei riguardi degli **Enti a forma privatistica ma a sostanza pubblicistica**, tra i quali gli Enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate dalla PA e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c.

Ai sensi della Delibera Civit n. 72/13, per "***enti di diritto privato in controllo pubblico***" si intendono le società e gli altri Enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle PA, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli Enti nei quali siano riconosciuti alle PP.AA., anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Successivamente, con **Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015**, recante *«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»*, l'A.N.AC. ha adottato una **specifica disciplina** finalizzata ad orientare *inter alia* gli Enti pubblici economici, gli Enti di diritto privato in controllo pubblico e le società a partecipazione pubblica nell'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con l'obiettivo primario "[...] *che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi*".

La soggezione alla disciplina di siffatta tipologia di Enti è stata confermata, in prima battuta, dalla Determinazione A.N.AC. n. 12/2015, e successivamente dalla Delibera A.N.AC. n. 831 del 3 agosto 2016 (P.N.A. 2016), cui peraltro rinvia anche il successivo "Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione" (P.N.A. 2017 di cui alla Delibera n. 1208/2017), quanto alle indicazioni diramate in merito all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina in esame, come rivista in esito all'entrata in vigore del richiamato D.Lgs. n. 97/2016[1].

---

[1] Il Decreto in parola, relativamente alle **entità privatistiche variamente attratte all'orbita pubblicistica**, ha stabilito un regime di misure (lato anticorruzione e lato trasparenza) più o meno penetrante in relazione al concetto di "***controllo pubblico***" ovvero alla ricorrenza di determinati indici (*recte* requisiti), tra loro cumulativi.
Segnatamente, sotto il versante della ***prevenzione della corruzione***, l'art. 1, co. 2-*bis*, della L. n. 190/2012, nell'individuare i soggetti destinatari delle previsioni del P.N.A. (quale "*atto di indirizzo*") - in *primis* l'obbligo di adozione di un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ovvero le misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 (per le ulteriori misure, cfr. a seguire) - fa richiamo, oltre che alle PP.AA. propriamente intese, ai (soli) soggetti indicati all'**art. 2-*bis*, co. 2**, del D.Lgs. n. 33/2013, e dunque:
"a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
b) alle ***società in controllo pubblico*** *come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche;*
c) alle associazioni, alle fondazioni e agli 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".
Diversamente, sotto il versante della trasparenza, lo stesso **art. 2-*bis*, del D.Lgs. n. 33/2013**, prevede un regime differenziato degli obblighi di pubblicazione, così definito:

L'8 novembre l'A.N.A.C., con **Determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017**, ha emanato le *"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"* che vanno a sostituire la precedente Determinazione n. 8/2015.

Tali Linee guida, al pari delle precedenti del 2015, hanno - confermando il rinnovato ambito di applicazione soggettiva - hanno inciso sulla disciplina prevista dal P.N.A. 2013, comportandone una rivisitazione e, più in particolare, l'integrazione e la sostituzione dei contenuti del P.N.A. 2013, laddove non compatibili.

In particolare, relativamente alla nozione di *"**società a controllo pubblico**"*, il P.N.A. 2016 rinvia alla definizione contenuta nell'allora schema di Decreto Legislativo in materia di società a partecipazione pubblica, predisposto in attuazione dell'art. 18 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. "Riforma Madia"), e dunque all'attuale **Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175** *("Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica")*.

A norma dell'art. 2, comma 1, lett. m), del D.Lgs. n. 175/2016, per società a controllo pubblico devono intendersi le società «*in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*» che, a sua volta, definisce «***controllo***» come «*la situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il*

"1. Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.
*2. **La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile**:*
a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
*b) alle **società in controllo pubblico** come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche;*
c) alle associazioni, alle fondazioni e agli 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.
3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli 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".

controllo».

Da ultimo, in data 8 novembre l'A.N.A.C., con **Determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017**, ha emanato le *"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".*

Tali Linee Guida, di natura non vincolante, superano la precedente Determinazione 8/2015.

In ogni caso, ai sensi della disciplina vigente, le società a controllo pubblico implementano le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa in base a quanto previsto dal P.N.A., il quale costituisce, nei loro confronti, un "***atto di indirizzo***". In tal senso, eventuali scostamenti dalle previsioni del P.N.A., sebbene ammissibili, devono essere oggetto di adeguata motivazione, pena il profilarsi di una ipotesi di eccesso di potere[2].

1.3. Le misure anticorruzione e trasparenza per le società in controllo pubblico

L'attrazione delle società a controllo pubblico **alle disposizioni in materia di prevenzione dei reati aziendali di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231**, implica che le misure anticorruzione - anche quando adottate *sub specie* di "Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" - debbano essere armonizzate con i Modelli di organizzazione, gestione e controllo del rischio, ove adottati, alla luce del predetto D.Lgs. n. 231/01 (a seguire, anche "Modello 231" o "MOG 231"), secondo gli accorgimenti indicati dal P.N.A., nei relativi aggiornamenti e nella citata Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017.

In proposito, le Linee Guida dell'Autorità prevedono che, *"in una logica di coordinamento delle misure e di semplificazione degli adempimenti, le società integrano, ove adottato, il "modello 231"*

---

[2] Cfr., in tal senso, Tar Lazio, Roma, Sez. I, n. 1735/2018 e n. 1736/2018, laddove i giudici affrontano anche la questione dell'eccesso di potere in cui si incorre ove le Linee Guida A.N.AC. siano disattese. Nello stesso senso cfr. il parere del Consiglio di Stato n. 1257/2017, nella parte in cui stabilisce "*3.3. Pertanto, le linee guida in esame appaiono riconducibili al novero delle linee guida non vincolanti, mediante le quali ANAC fornisce ai soggetti interessati indicazioni sul corretto modo di adempiere agli obblighi previsti dalla normativa e sull'adempimento dei quali ha poteri di vigilanza, indicazioni che costituiranno parametro di valutazione per l'esercizio di tali poteri e l'adozione dei provvedimenti conseguenti. I destinatari (in primis, presso ciascuna società o ente privato controllato, partecipato o vigilato da p.a., il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, di cui agli artt. 1, comma 7, della legge 190/2012, e 43 del d.lgs. 33/2013, ed i funzionari incaricati dei diversi adempimenti; nonché, i funzionari incaricati del controllo e della vigilanza presso le p.a. di riferimento) possono discostarsi dalle linee guida mediante atti che contengano una adeguata e puntuale motivazione, anche a fini di trasparenza, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa. Al di fuori di questa ipotesi, la violazione delle linee guida può essere considerata, in sede giurisdizionale, come elemento sintomatico dell'eccesso di potere, sulla falsariga dell'elaborazione che si è avuta con riguardo alla violazione delle circolari*". Per completezza, negli stessi termini si citano la sentenza del Tar Lazio Roma n. 01767/2016 e la sentenza del Tar Pescara n. 00125/2018, non ricomprese nell'elenco sopra esposto, poiché attinenti alle linee guida A.N.AC. in materia di contratti pubblici, che esulano dal campo di interesse circoscritto alle materie di anticorruzione e trasparenza.

con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della legge n. 190 del 2012".

Gli adempimenti previsti dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017 in capo alla società a controllo pubblico possono essere così sintetizzati:

a) nomina di un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT);

b) individuazione e gestione dei rischi di corruzione;

c) sistema di controlli;

d) Codice etico;

e) trasparenza (*i.e.* obblighi di pubblicazione);

f) inconferibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;

g) incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;

h) attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici;

i) formazione;

j) tutela del dipendente che segnala illeciti;

k) rotazione o misure alternative;

l) monitoraggio.

Più precisamente, i Piani di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, costituenti - ove adottato - apposita sezione del MOG 231 o, comunque, documento - sebbene a sé stante - collegato al MOG 231, devono presentare i contenuti minimi, indicati nel P.N.A. nonché, in via specifica, nella Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017:

a) individuazione delle aree a maggior rischio di corruzione, incluse quelle previste nell'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012, valutate in relazione al contesto, all'attività e alle funzioni dell'ente;

b) previsione della programmazione della formazione - di livello generale e specifico - con particolare attenzione alle aree a maggior rischio di corruzione;

c) previsione di procedure e controlli in essere per l'attuazione delle decisioni della società in relazione al rischio di fenomeni corruttivi, anche ai fini del monitoraggio annuale del RPCT sul Piano e sulle misure di prevenzione ivi previste (sistema dei controlli, monitoraggio e

riesame);

d) individuazione di modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

e) previsione dell'adozione di un Codice etico per i dipendenti ed i collaboratori, che includa la regolazione dei casi di conflitto di interessi per l'ambito delle funzioni ed attività svolte;

f) regolazione di procedure per l'aggiornamento del Piano;

g) ove presente il MOG 231, previsione di obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli (*i.e.* Organismo di Vigilanza) e raccordo tra questi e il RPCT;

h) regolazione di un sistema informativo per attuare il flusso delle informazioni e consentire il monitoraggio sull'implementazione del Piano da parte dell'amministrazione/ente controllante;

i) introduzione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel Piano;

j) tutela del dipendente che segnali episodi di illecito (cd. *whistleblower*) a norma del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, e oggetto di regolazione da parte dell'Autorità (Delibera A.N.AC. n. 311 del 12 luglio 2023);

k) introduzione di cause di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013 con riferimento agli incarichi di amministratore e agli incarichi dirigenziali;

l) strutturazione di una Sezione del sito istituzionale dell'ente, denominata "Società trasparente", per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, anche ai fini del cd. accesso civico, semplice e generalizzato (art. 5 e ss.);

m) adozione di misure 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 (art. 53, comma 16-*ter*, D.Lgs. 165/2001);

n) adozione di misure in termini di rotazione del personale ovvero misure alternative (quali la cd. "segregazione delle funzioni" o la "condivisione" dei processi) atte ad evitare il cristallizzarsi di relazioni tra i dipendenti della società e la rispettiva utenza esterna.

I Piani, una volta adottati, devono essere pubblicati sul sito istituzionale della Società.

1.4. Raffronto tra Legge Anticorruzione e D.Lgs. n. 231/2001

Come anticipato sopra, la Legge Anticorruzione presenta importanti interazioni con la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.Lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001, nella misura in cui tali entità abbiano già adottato in proprio i relativi MOG 231 per le diverse finalità previste da tale comparto normativo.

In tali evenienze, le prescrizioni discendenti dal D.Lgs. n. 231/2001 - secondo le indicazioni di cui al P.N.A. e alla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017 - si prestano alla coesistenza con le previsioni in materia di anticorruzione di cui alla l. n. 190/2012, generando la necessità che si proceda ad una integrazione dei MOG 231 adottati nell'esplicita prospettiva di contrasto alla corruzione.

Tale interazione opera in dettaglio sotto una duplice linea direttrice.

Sotto un primo versante, coinvolge tutti i potenziali destinatari della disciplina *ex* D.lgs. 231/2001 e riguarda la necessità di inserimento nel MOG 231, in virtù di quanto stabilito dall'art. 1, comma 7, della Legge Anticorruzione, tra i reati punibili a norma del regime di responsabilità amministrativa, del delitto di *"Induzione indebita a dare o promettere utilità" ex* art. 319-quater c.p., del delitto di *"Corruzione tra privati" ex* art. 2635 c.c. o, da ultimo, del delitto di *"Traffico di influenze illecite", ex* art. 346-*bis*, c.p., come riformato ai sensi della l. n. 3/2019 (c.d. "Legge Spazza corrotti"). Importanti azioni in tal senso si profilano in relazione al recepimento in Italia della Direttiva 2017/1371/UE (c.d. Direttiva PIF), con particolare riferimento ai delitti contro la P.A. ("Peculato", *ex* art. 314, c.p. e "Abuso d'ufficio", *ex* art. 323, c.p.).

Sotto altro versante l'interazione riguarda, invece, unicamente gli Enti controllati, direttamente o indirettamente, dalla Pubblica Amministrazione, i quali sono destinatari - richiamando quanto sopra - dell'obbligo di adottare un Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della l. n. 190/2012 e dell'esplicito richiamo contenuto nel P.N.A., inserendolo, se del caso, nell'ambito del proprio MOG 231 ed armonizzandolo con il medesimo secondo gli accorgimenti indicati dal medesimo P.N.A. medesimo, dai relativi aggiornamenti e, nello specifico, dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017[3].

---

[3] Al Paragrafo 3.1.1, il P.N.A. 2013 stabilisce infatti che *"Al fine di dare attuazione alle norme contenute nella L. n. 190/2012 gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale sono tenuti ad introdurre e ad implementare adeguate misure organizzative e gestionali. Per evitare inutili ridondanze, qualora questi enti adottino già modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231 del 2001 nella propria azione di prevenzione della corruzione possono fare perno su essi, ma estendendone*

Quanto alla impostazione, i due Modelli (MOG e Piano) presentano le seguenti differenze, da tenersi in debita considerazione nell'ambito delle attività di integrazione operativa:

1) **Finalità**: la finalità di entrambe le regolamentazioni consiste nel prevenire, attraverso l'identificazione dei rischi e la previsione di adeguati presidi e strumenti di controllo, la commissione di illeciti.

   Tuttavia, la regolamentazione *ex* D.Lgs. n. 231/2001 introduce un sistema preventivo, regolatorio e sanzionatorio per gli illeciti commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente, avendo riguardo in primo luogo alle situazioni di *corruzione attiva*, mentre il sistema anticorruzione di cui alla l. n. 190/2012 intende prevenire la commissione di illeciti in danno dell'Ente, orientando dunque l'asse di indagine e verifica sul profilo prevalente della *corruzione passiva* commessa - nell'ampia nozione stabilita dalla prassi A.N.AC. - nell'esercizio di funzioni o servizi pubblici.

2) **Reati Presupposto:** la l. n. 190/2012 reca un catalogo diverso di reati rispetto a quelli che rilevano nel regime disciplinare del D.Lgs. 231/2001 e, a differenza del Modello 231, integra l'ampia nozione di "corruzione" ivi stabilita, elevando a condotte illecite presupposte anche quelle *erariali* e *disciplinari* nelle quali l'esercizio della condotta pubblica non sia conforme all'interesse pubblico sottostante o sia comunque viziato per effetto di condizionamenti *ab externo* (sul punto, cfr. quanto descritto a seguire sulla definizione di "corruzione").

   Nel presente Piano rilevano dunque, sotto il profilo penale, oltre a quelle espressamente considerate dal D.Lgs. n. 231/2001, ulteriori tipologie di reati contro la Pubblica Amministrazione, quali ad esempio il peculato (art. 314 c.p.), l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 327 c.p.), l'omissione di atti d'ufficio

---

l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione previsti dalla L. n. 231 del 2001, ma anche a tutti quelli considerati nella L. n. 190 del 2012, dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'ente (società strumentali/società di interesse generale). Tali parti dei modelli di organizzazione e gestione, integrate ai sensi della L. n. 190 del 2012 e denominate Piani di Prevenzione della Corruzione, debbono essere trasmesse alle amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicate sul sito istituzionale. Gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale devono, inoltre, nominare un responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione, che può essere individuato anche nell'organismo di vigilanza previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, nonché definire nei propri modelli di organizzazione e gestione dei meccanismi di accountability che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della corruzione adottate e alla loro attuazione. L'amministrazione che esercita la vigilanza verifica l'avvenuta introduzione dei modelli da parte dell'ente pubblico economico o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico. L'amministrazione e l'ente vigilato organizzano un idoneo sistema informativo per monitorare l'attuazione delle misure sopra indicate. I sistemi di raccordo finalizzati a realizzare il flusso delle informazioni, compresa l'eventuale segnalazione di illeciti, con l'indicazione dei referenti sono definiti rispettivamente nel P.T.P.C. dell'amministrazione vigilante e nei Piani di prevenzione della corruzione predisposti dagli enti pubblici economici e dagli enti privati in controllo pubblico".

(art. 328 c.p.), nell'ambito della generale rilevanza dei reati nei quali vi è un vantaggio per in singolo agente, ed un detrimento per l'Ente di appartenenza (*i.e.* la Società).

3) **Processo di adozione**: la Legge Anticorruzione prevede che il soggetto all'interno dell'Ente deputato all'adozione del Piano delle PP.AA. sia l'organo di indirizzo politico dell'Ente (Consiglio di Amministrazione) il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della medesima legge, *"definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione"*.

4) **Responsabile della Vigilanza**: la Legge Anticorruzione, come modificata dal D.Lgs. n. 97/2016, prescrive la nomina di un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), organo necessariamente monocratico, mentre il D.Lgs. n. 231/2001 prevede la nomina di un Organismo di Vigilanza (OdV), che può essere sia monocratico che collegiale.

1.5. Definizioni di "corruzione" e "trasparenza"

1.5.1. La definizione di "corruzione"

Uno degli aspetti più importanti da tenere in considerazione nell'approccio alla disciplina in materia di anticorruzione è la definizione stessa di ***"corruzione"*** intesa dal legislatore della L. n. 190/2012 e dalla correlata prassi attuativa.

A tal proposito, coerentemente con quanto già affermato dalla Circolare DFP n. 1 del 2013, nel P.N.A. si afferma che:

- *"il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia.*
- *Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni*

attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".

La definizione "allargata" di corruzione ricomprende, pertanto, quanto segue:

a) l'intero novero dei **delitti contro la pubblica amministrazione** disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I, del Codice Penale, e precisamente:

- Peculato (art. 314 c.p.)
- Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)
- Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316 – *bis* c.p.)
- Indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316 – *ter* c.p.)
- Concussione (art. 317 c.p.)
- Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)
- Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)
- Corruzione in atti giudiziari (art. 319 – *ter* c.p.)
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 – *quater* c.p.)
- Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)
- Pene per il corruttore (art. 321 c.p.)
- Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)
- Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322 - bis c.p.)
- Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)
- Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)
- Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)
- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.)
- Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)
- Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un

procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334, c.p.)

- Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335, c.p.)

b) la cd. "***maladministration***", ossia le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

A tal ultimo proposito, nella Determinazione A.N.AC. n. 12/2015, si sottolinea che, con riferimento alla *maladministration*, *"occorre,* […] *avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse".* Merita osservare che la definizione in questione è stata confermata, da ultimo, dal P.N.A. 2019.

Quanto precede si pone in coerenza con il concetto di corruzione espresso nella norma UNI ISO 37001:2016 *"Anti-bribery management system - Requirements with guidance for use"* (in particolare, nella sua versione nazionale in lingua italiana) che descrive la corruzione come quella serie di comportamenti tesi a *"…offrire, promettere, fornire, accettare o richiedere un vantaggio indebito di qualsiasi valore (che può essere economico o non economico), direttamente o indirettamente, e indipendentemente dal luogo, violando la legge vigente, come incentivo o ricompensa per una persona ad agire o a omettere azioni in relazione alla prestazione delle mansioni di quella persona"* .

1.5.2. *La definizione di "trasparenza"*

Nell'ottica di chiarire l'importanza e la natura della normativa di riferimento merita ancora richiamare il concetto di ***"trasparenza amministrativa"***, come declinato dal D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016 la trasparenza è ora *"intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Tale concetto di trasparenza, come si avrà modo di descrivere nella Sezione "Trasparenza" del

presente Piano, è assicurata non solo attraverso la pubblicazione - sul sito istituzionale della Società - di dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 33/2013, ma anche attraverso:

1) la pubblicazione di dati, documenti e informazioni *ulteriori* rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);

2) l'accesso civico cd. "semplice" (art. 5, comma 1, D.Lgs. 33/2013);

3) l'accesso civico cd. "generalizzato" (art. 5, comma 2, D.Lgs. 33/2013);

4) ulteriori azioni *ad hoc* assunte dalla Società a tal fine quale, ad esempio, la rappresentazione a cittadini e *stakeholders* dell'organizzazione e dell'attività della Società medesima in occasione di apposite "Giornate della Trasparenza".