

*Unioncamere Toscana*

**INDIRIZZI E CONTROLLI DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI  
SULLE SOCIETA' CONTROLLATE**

Avv. Monea Aldo

Firenze, 17 novembre 2015

E' vietata la riproduzione della seguente dispensa se non  
autorizzata per iscritto dall'Autore

***Le Linee guida sono rivolte, inoltre, alle amministrazioni pubbliche che vigilano, partecipano e controllano gli enti di diritto privato e gli enti pubblici economici.***

Da Linee Guida, pag. 5

**I referenti della Società controllante**

# I referenti nella Società controllata della Camera di Commercio controllante

**Organo di  
indirizzo della  
società  
(CdA o analogo)**

**Responsabile  
Prevenzione e  
corruzione**

I ruoli della Società controllata relativamente misure  
volte alla prevenzione dei fatti di corruzione *ex lege* n.  
190/2012

Le misure volte alla prevenzione dei fatti di corruzione *ex  
lege* n. 190/2012

sono elaborate

dal **Responsabile della prevenzione della corruzione** in  
stretto coordinamento con **l'Organismo di vigilanza**

e

sono adottate

.

Linee Guida pag. 12

**Le attività della  
Camera di Commercio-controllante in materia  
di Prevenzione della corruzione delle Società  
controllate...**

# Le attività della Camera di Commercio-controllante

ATTIVITA' INTERNE ALLA  
SINGOLA CAMERA DI  
COMMERCIO  
CONTROLLANTE

INDIRIZZI

CONTROLLO

# **Attività interne all'Amministrazione controllante**

**Art. 22 (Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato) D. lgs. 33/2013**

*1. Ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente:*

**a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dalla amministrazione medesima ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente,**

*con l'elencazione*

- **delle funzioni attribuite e**
- **delle attività svolte in favore dell'amministrazione**
- **o delle attività di servizio pubblico affidate;**

- L'individuazione puntuale da parte delle amministrazioni delle società in questione,*
- *oltre che corrispondere ad **un obbligo di legge**,*
  - *è necessaria **per consentire all'A.N.AC. di esercitare i propri poteri di vigilanza.***

# **Il rapporto tra Amministrazione controllante e Società controllate**

## In via generale, secondo Linee Guida ANAC...

*Ad avviso dell'Autorità, infatti, spetta in primo luogo a dette amministrazioni promuovere l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte di tali enti.*

*Ciò in ragione dei poteri che le amministrazioni esercitano nei confronti degli stessi ovvero del legame organizzativo, funzionale o finanziario che li correla.*

**A) In materia di misure di cui alla L.  
n. 190/2012...**

# Le attività di indirizzo e controllo dell'Amministrazione controllante

## Profili generali

**Indirizzo**

# Con atto di indirizzo...

- **Promuovere l'applicazione della normativa sulla Prevenzione della corruzione in senso lato: L. n. 190/2012; D. lgs. 33/2013; D. lgs. 39/2013**
- **Promuovere l'applicazione delle normative suddette alla luce dello specifico adattamento operato nelle Linee Guida**

# Alcuni esempi di attività di indirizzo a breve...

Promuovere:

- a brevissimo, **l'individuazione e attivazione al più presto del ruolo del RPC (Controllate)**
- a brevissimo, **la ricognizione da parte del RPC (Controllate), entro il 15 dicembre, della misure già adottate**
- a breve (al più presto) **l'individuazione da parte del RPC (Controllate) della misure di prevenzione da effettivamente da adottare (misure; tempi; attori; ...)**

# Il nucleo concettuale

Ad esempio:

*Le seguenti linee di indirizzo dovranno essere recepite dagli Organi di indirizzo della Società con propri provvedimenti, trasferite alla struttura dirigenziale aziendale ed oggetto, per quanto di competenza, di disposizioni interne.*

# Comunque, anche in caso di rapporto contrattuale

(Dalle Linee Guida, pag. 9)...

*Ciò non toglie, tuttavia, che **qualora sussista un rapporto tra pubblica amministrazione e società del genere di quello definito nel n. 3 dell'art. 2359 c.c.,***

*l'amministrazione sia tenuta a inserire nel proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione misure anche di vigilanza e trasparenza relative alle attività svolte dalla società in ragione dei vincoli contrattuali con l'amministrazione stessa.*

Poi più in particolare,  
eventuali indirizzi circa l'adozione di misure  
specifiche...

# 1) RPC...

## **2) Far adottare il MOG**

*A tale riguardo, come sopra precisato,  
le amministrazioni controllanti sono chiamate  
ad assicurare che dette società, laddove non  
abbiano provveduto,  
adottino un modello di organizzazione e  
gestione ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001.*

Da Linee Guida

# Tuttavia, è da ricordare ...

*Nell' ipotesi residuale in cui una società non abbia adottato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 è tenuta, a maggior ragione, a programmare e ad approvare adeguate misure allo scopo di prevenire i fatti corruttivi in coerenza con le finalità delle legge n. 190/2012 e secondo le modalità sopra indicate. **Le misure sono contenute in un apposito atto di programmazione, o Piano, da pubblicare sul sito istituzionale.** Dette misure è opportuno siano costantemente monitorate anche al fine di valutare, almeno annualmente, la necessità del loro aggiornamento.*



Almeno , **UN PIANO AD HOC**

Linee Guida pag. 13

**Poi, promuovere l'elenco minimo delle misure.  
indicato nelle Linee Guida, su ...**

Potrebbe essere utile dare ulteriori  
profili di indirizzo, ad esempio,  
affinchè...

# **Distinzione attività di pubblico interesse da quelle commerciali** *(in tema di acquisto di beni e servizi ovvero di svolgimento di lavori e di gestione di risorse umane e finanziarie)*

*Data la natura di **alcune attività espressione di funzioni strumentali**, ad esempio di acquisto di beni e servizi ovvero di svolgimento di lavori e di gestione di risorse umane e finanziarie, si presume che le stesse siano volte a soddisfare anche esigenze connesse allo svolgimento di attività di pubblico interesse. Dette attività, pertanto, sono sottoposte alla normativa sulla trasparenza, salvo specifiche e motivate indicazioni contrarie da parte dell'ente o della società interessata.*



*In prospettiva sarebbe di sicura utilità che le società **distinguano più chiaramente le due tipologie di attività** (di pubblico interesse e commerciali), sotto i profili*

- ***dell'organizzazione** (individuando ad esempio distinti uffici),*
- *delle modalità di gestione (individuando distinte regole applicate nello svolgimento delle attività),*
- *della gestione contabile (dando distinta rilevanza nei bilanci alle risorse impiegate, ai costi e ai risultati).*

# Inoltre, **promuovere l'adozione di meccanismi sanzionatori a carico degli Amministratori per mancata adozione delle misure organizzative e gestionali o del PTTI**

In relazione agli organi di amministrazione, fatte salve le responsabilità previste dal d.lgs. n. 231 del 2001, nonché l'eventuale azione ex art. 2392 del codice civile per i danni cagionati alla società, **le amministrazioni controllanti promuovono l'inserimento**, anche negli statuti societari, **di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato le misure organizzative e gestionali per la prevenzione della corruzione ex l. 190/2012 o il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.**

**Profili di supporto  
dell'Amministrazione controllante**

«Qualora la società non abbia un sito internet,  
**sarà cura dell'amministrazione controllante**  
**rendere disponibile una sezione del proprio sito**  
**in cui la società controllata possa pubblicare i**  
**propri dati, ivi incluse le misure individuate per**  
**la prevenzione della corruzione ex lege n.**  
**190/2012, ferme restando le rispettive**  
**responsabilità.»**

# Profili di **Controllo**

# In generale, controllo sull'adozione delle misure

*«E' compito delle amministrazioni controllanti vigilare sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione*

*e*

*sulla nomina del RPC da parte delle società controllate.*

*A tal fine le amministrazioni prevedono apposite misure, anche organizzative, all'interno dei propri piani di prevenzione della corruzione.»*

Linee Guida pag. 19

## Controllo sull'effettiva nomina del RPC

*«E' compito delle amministrazioni controllanti  
**vigilare (...)**  
**sulla nomina del RPC da parte delle società  
controllate.***

*A tal fine le amministrazioni prevedono apposite  
misure, anche organizzative, all'interno dei  
propri piani di prevenzione della corruzione.»*

Linee Guida pag. 19

# Inoltre, controllo sull'effettiva adozione del MOG

**(...), le amministrazioni controllanti sono chiamate ad assicurare che dette società, laddove non abbiano provveduto, adottino un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001.**

*Depone in tal senso il tenore letterale dell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001 che dispone espressamente che le sue disposizioni non si applicano solo «allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale».*

Linee Guida pag. 11

Ancora,  
poiché poiché occorre **promuovere l'adozione di meccanismi  
sanzionatori a carico degli Amministratori per mancata adozione  
delle misure organizzative e gestionali o del PTTI,  
(è implicito dover) controllare che li adottino**

**Poi, controllo sull'effettiva adozione delle misure  
di cui elenco minimo  
indicato nelle Linee Guida**

**B) In materia di misure di cui alla D  
lgs. n. 33/2013...**

per le Società controllate

# Le attività di indirizzo dell'Amministrazione controllante

In modo analogo a quanto detto  
prima considerando il perimetro  
degli obblighi

# Inoltre, (è da ritenere) opportuno un controllo esterno della Controllante su...

## ...quanto previsto all'allegato 1 delle Linee Guida



« (...) qualora le società controllate non abbiano un sito web,  
**sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito**  
*in cui le società controllate possano predisporre la sezione “Società trasparente” in cui pubblicare i dati, ferme restando le rispettive responsabilità.»*

E' da ricordare gli obblighi  
di Trasparenza ...

**Il caso della Società in house  
(relativamente alla Trasparenza)**

A tal proposito si fa presente che alle **società in house**, che pure rientrano nell'ambito di applicazione delle presenti Linee guida, si applicano gli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, senza alcun adattamento. Infatti, pur non rientrando tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, in quanto organizzate secondo il modello societario, dette società,

essendo affidatarie in via diretta di servizi ed essendo sottoposte ad un controllo particolarmente significativo da parte delle amministrazioni,

**costituiscono nei fatti parte integrante delle amministrazioni controllanti.**

Pag. 20

E' da ricordare gli obblighi  
di Trasparenza ...

**Il caso della Società controllata che non  
svolge attività di pubblico interesse  
(relativamente alla Trasparenza)**

*Laddove una società controllata **non** svolga invece attività di pubblico interesse, è comunque tenuta a pubblicare*

- **i dati relativi alla propria organizzazione e***
- **a rispettare gli obblighi di pubblicazione che possono eventualmente discendere dalla normativa di settore, ad esempio in materia di appalti o di selezione del personale.***

**B) In materia di misure di cui alla D.  
lgs. n. 39/2013...**

# Verifiche dell'inconferabilità

*Nel caso di nomina degli amministratori proposta o effettuata dalle p.a. controllanti, le verifiche sulle inconferibilità sono svolte dalle medesime p.a..*

Linee Guida pag. 14

Ricordando che ...

*All'interno delle società è **necessario sia previsto un sistema di verifica della sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari degli incarichi di amministratore**, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), sopra illustrato, e nei confronti di coloro che rivestono incarichi dirigenziali.*

*Le situazioni di incompatibilità per gli amministratori sono quelle indicate, in particolare, dalle seguenti disposizioni del d.lgs. n. 39/2013:*

- art. 9, riguardante le **“incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali”** e, in particolare, il co. 2;
- art. 11, relativo a **“incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali, ed in particolare i co. 2 e 3;**
- art. 13, recante **“incompatibilità tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali”;**
- art. 14, co. 1 e 2, lettere a) e c), con specifico riferimento alle nomine nel settore sanitario.

*Per gli incarichi dirigenziali si applica **l'art. 12**  
**dello stesso decreto relativo alle**  
**“incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni**  
**ed esterni e cariche di componenti degli organi**  
**di indirizzo nelle amministrazioni statali,**  
**regionali e locali”.***

# Controllare su...

*A tali fini, le società adottano le misure necessarie ad assicurare che:*

- a) siano inserite espressamente le cause di incompatibilità negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli per l'attribuzione degli stessi;*
- b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto;*
- c) sia effettuata dal Responsabile della prevenzione della corruzione un'attività di vigilanza, eventualmente anche in collaborazione con altre strutture di controllo interne alla società, sulla base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche, nonché su segnalazione di soggetti interni ed esterni.*

# (da ritenere) Art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 39 del 2013

*(...) Art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 sopra richiamato, da cui si evince che anche in ogni ente di diritto privato in controllo pubblico, nazionale o locale, debba essere nominato un responsabile del Piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico e adottato un Piano anticorruzione.*

Linee Guida ANAC n. 8 2015

# Le attività di indirizzo dell'Amministrazione partecipante

In modo analogo a quanto detto  
prima considerando il perimetro  
degli obblighi

Per quanto riguarda le misure di Prevenzione in senso stretto il quadro di quelle da adottare è, come abbiamo visto, molto evanescente: sostanzialmente un invito ad adottare

Il ruolo di indirizzo e controllo della partecipante è conseguentemente, di regola, alquanto debole

# PARTECIPATE: SI' AL MOG

**Le amministrazioni partecipanti  
promuovono**

**l'adozione del modello di organizzazione e gestione** ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 nelle società a cui partecipano.

Al riguardo si ricorda che l'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001 dispone espressamente che le sue disposizioni non si applicano solo «allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale».

# Possibilità di misure organizzative...

«*Qualora le società non abbiano adottato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001,*  
*resta comunque ferma la possibilità,*  
*anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti,*  
*di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex l. 190/2012.»*

«**E' opportuno** che il predetto modello di organizzazione e gestione

**sia integrato,**

**preferibilmente in una sezione apposita,**

**con misure di organizzazione e gestione idonee a prevenire,**

**nelle attività che vengono svolte, ulteriori fatti corruttivi come sopra definiti (par. 2.1.1.)**

*in danno alla società e alla pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi contemplati dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione.*

*Le società in questione, in quanto rientranti fra gli enti regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d), numero 2), del d.lgs. n. 39/2013, sono tenute a **rispettare le norme sulla incompatibilità previste nel medesimo decreto ed, in particolare, dagli articoli 9 e 10.** «*

Ben più significativi  
**gli obblighi in materia di Trasparenza** e,  
di conseguenza,  
**più esteso è l'indirizzo e il controllo** che la  
partecipante  
può svolgere

Valgono per indirizzo e controllo le considerazioni già fatte per le  
Controllate

Pesa comunque il basso potere della  
Partecipante sulla Società partecipata...

# Riepilogando

In generale per le Partecipate,

- **gli adempimenti sono ridotti, per cui indirizzo si esercita per il limitato perimetro degli adempimenti**
- Si possono esercitare **indirizzo e controllo**, ovviamente **affievoliti** dal perimetro ridotto degli obblighi e dal più debole rapporto di forza verso la partecipata
- **E' opportuno che le PA partecipanti creino un'intesa tra esse per rafforzare il loro ruolo in tema di promozione delle normative in questione**

Grazie!