



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

**Fondazione  
Nazionale dei  
Commercialisti**



**OSSERVATORIO ENTI LOCALI**

**Roma, 30 novembre 2016**

## **OSSERVATORIO ENTI LOCALI**

NOVEMBRE 2016

**FOCUS SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN  
MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, PUBBLICITÀ E  
TRASPARENZA, ALLA LUCE DELLE MODIFICHE INTRODOTTE DAL  
D.LGS. 25 MAGGIO 2016, N. 97**

*Laura Pascarella*

*Manuela Sodini*

### **Consiglieri Delegati CNDCEC**

*Marcello Marchetti*

*Giovanni Gerardo Parente*

### **Consigliere Delegato FNC**

*Michele de Taronati*



**Sommario:** 1. Premessa 2. L'ambito soggettivo, i destinatari delle normative anticorruzione e trasparenza 3. Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) 3.1 Il regime sanzionatorio in materia di Piani anticorruzione e trasparenza 3.2 Il caso degli Ordini e Collegi professionali 4. Integrazione degli strumenti per la gestione delle dinamiche operative nelle società a controllo pubblico 5. L'introduzione del c.d. accesso generalizzato 5.1 Oggetto dell'accesso generalizzato 5.2 Limiti assoluti e relativi al diritto di accesso generalizzato 5.3 Il coordinamento fra i diversi istituti che consentono l'accesso 5.4 Il regime sanzionatorio in caso di violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso 6. Sintesi degli adempimenti in materia di trasparenza ed anticorruzione

## 1. Premessa

Il D.Lgs. n. 97/2016, attuativo dell'art. 7 della legge n. 124/2015 recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, revisiona e semplifica le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza di cui alla legge n. 190/2012 ed al D.Lgs. n. 33/2013<sup>1</sup>. Il testo approvato dal Consiglio dei ministri, in

---

<sup>1</sup> Art. 7, legge n. 124/2015 "1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;
- b) previsione di misure organizzative, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche ai fini della valutazione dei risultati, per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza delle informazioni concernenti:
  - 1) le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici;
  - 2) il tempo medio di attesa per le prestazioni sanitarie di ciascuna struttura del Servizio sanitario nazionale;
  - 3) il tempo medio dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici, aggiornati periodicamente;
  - 4) le determinazioni dell'organismo di valutazione;
- c) riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, ferme restando le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni;
- d) precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi;
- e) razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, ai fini di eliminare le duplicazioni e di consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni;
- f) definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 31 della legge 3 agosto 2007, n. 124, e successive modificazioni, dei diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa, nonché dei limiti derivanti dal segreto o dal divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici e privati;
- g) individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza;
- h) fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; semplificazione delle procedure di iscrizione negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti ai sensi dell'articolo 1, comma 52, della legge 6 novembre 2012, n. 190, e successive modificazioni, con modifiche della relativa disciplina, mediante l'unificazione o l'interconnessione delle banche dati delle amministrazioni centrali e periferiche competenti, e previsione di un sistema di monitoraggio semestrale, finalizzato all'aggiornamento degli elenchi costituiti presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo; previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, di procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi della presente lettera, nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni.



via preliminare il 20 gennaio 2016 ed in via definitiva il 16 maggio 2016, dopo aver raccolto i pareri favorevoli delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato, della Conferenza Unificata e del Garante per la *privacy*, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'8 giugno 2016 ed è entrato in vigore lo scorso 23 giugno 2016.

Il decreto n. 97/2016 interviene sia sul decreto n. 33/2013 in materia di trasparenza, sia sulla legge n. 190/2012 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. In particolare, modifiche significative sono state apportate al decreto n. 33/2013, ridefinendo l'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione degli obblighi in materia di trasparenza ed introducendo una nuova forma di accesso civico<sup>2</sup> ai dati, documenti ed informazioni, anche se non sono stati resi pubblici, detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti individuati nel decreto n. 97/2016, in analogia agli ordinamenti aventi il "*Freedom of information act*" (*F.O.I.A.*). Nel caso della legge n. 190/2012, le novelle sono, invece, volte a precisare i contenuti ed i procedimenti di adozione del Piano nazionale anticorruzione e dei piani triennali per la prevenzione della corruzione, ridefinendo ruoli, poteri e responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi.

Preliminarmente, si osserva che i soggetti destinatari della revisione introdotta dal decreto n. 97/2016 sono parzialmente diversi a seconda che si tratti di anticorruzione o di trasparenza. Quanto alla decorrenza temporale, le novità introdotte al decreto n. 33/2013 prevedono un loro adeguamento, e quindi una piena attuazione, entro il prossimo 23 dicembre 2016<sup>3</sup>.

La moratoria di sei mesi concessa in materia di trasparenza, rispetto alla data di entrata in vigore del decreto (23 giugno 2016), trova la sua spiegazione nella necessità di permettere ai soggetti obbligati al rispetto delle nuove disposizioni normative di adeguare

---

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati".

<sup>2</sup> Il c.d. "accesso generalizzato" come denominato nello schema di "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. n. 33/2013".

<sup>3</sup> Art. 42, D.Lgs. n. 97/2016: 1. "I soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 si adeguano alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal presente decreto, e assicurano l'effettivo esercizio del diritto di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 6 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto".



la propria organizzazione tenuto conto del carattere dirompente delle novità introdotte, come osservato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) nell'Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016 che proponeva una moratoria di almeno un anno.

Fino al 23 dicembre 2016 resta ferma la disciplina vigente e l'attività di vigilanza dell'ANAC avrà ad oggetto gli obblighi di trasparenza non modificati dal D.Lgs. n. 97/2016. In relazione ai nuovi obblighi, invece, l'attività di vigilanza sarà svolta nella fase immediatamente successiva al termine del periodo di adeguamento<sup>4</sup>.

Prima di addentarsi nelle novità introdotte, si deve osservare come trasparenza ed anticorruzione siano intimamente connesse, infatti il comma 35 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 delegava il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, anche mediante la previsione di nuove forme di pubblicità<sup>5</sup>.

Oltre a questo, sulla scia di indicazioni ed orientamenti internazionali, la legge n. 190/2012 eleva il principio della trasparenza a misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto della corruzione, in quanto strumentale alla promozione dell'integrità e allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica<sup>6</sup>.

Il presente contributo si rivolge in particolare a quei soggetti che sono stati ricompresi nell'applicazione delle disposizioni in commento solo a seguito di successivi interventi normativi<sup>7</sup> e documenti interpretativi<sup>8</sup>, fino all'emanazione del D.Lgs. n. 97/2016 che ha

<sup>4</sup> Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016.

<sup>5</sup> Art. 1, comma 35, legge n. 190/2012 "Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità".

<sup>6</sup> Art. 1, comma 15, legge n. 190/2012: la trasparenza dell'attività amministrativa è definita come "livello essenziale...delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili".

<sup>7</sup> Art. 11 del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.L. n. 90/2014 e soppresso dal 23 giugno 2016 dal D.Lgs. n. 97/2016. Testo in vigore dal 19 agosto 2014 al 23 giugno 2016: "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 amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche:

a) agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati;

b) limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, 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.

3. Alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

<sup>8</sup> Circolare n. 1 del 14 febbraio 2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica e Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 di ANAC.



fatto chiarezza, ridefinendo e precisando l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza. Per tali soggetti l'ANAC sta predisponendo apposite linee guida con cui verranno adeguate quelle contenute nella Delibera n. 8/2015.

Per gli altri soggetti, vale a dire le pubbliche amministrazioni, quali destinatarie fin dall'origine delle normative in commento, si rinvia anche al recentissimo "Schema di Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016", posto in consultazione on line sul sito dell'ANAC dal 25 novembre fino al prossimo 14 dicembre.

## 2. L'ambito soggettivo, i destinatari delle normative anticorruzione e trasparenza

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha introdotto modifiche ed integrazioni sul piano soggettivo sia al D.Lgs. n. 33/2013 sia alla legge n. 190/2012. Le modifiche hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più esteso, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione<sup>9</sup>.

In particolare, il D.Lgs. n. 97/2016 ha introdotto all'interno del D.Lgs. n. 33/2013, specificamente dedicato alla trasparenza, un nuovo articolo, il 2-*bis*<sup>10</sup>, rubricato «Ambito soggettivo di applicazione», che sostituisce, sopprimendolo, l'art. 11 del D.Lgs. n. 33/2013 precedentemente richiamato (nota 7), e individua tre macro categorie di soggetti<sup>11</sup>:

### 1. pubbliche amministrazioni (art. 2-*bis*, comma 1);

<sup>9</sup> Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016.

<sup>10</sup> "Art. 2-*bis* Ambito soggettivo di applicazione.

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 dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

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".

<sup>11</sup> "Schema di 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. n. 33/2013", e "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016" in consultazione dal 25 novembre fino al 14 dicembre 2016.



2. enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati, ai quali si applica la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni in quanto compatibile (art. 2-*bis*, comma 2);
3. società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati, non inclusi nel precedente punto 2, ai quali si applica la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea (art. 2-*bis*, comma 3).

L'art. 1, comma 2-*bis*, della legge n. 190/2012, nel definire la platea dei soggetti chiamati a rispettare gli adempimenti di cui alla normativa anticorruzione, rinvia all'art. 1, comma 2, della legge n. 165/2001 ed al comma 2 dell'art. 2-*bis* del decreto n. 33/2013, appena richiamato. Dunque, la legge n. 190/2012 si rivolge alle seguenti macro categorie 1 e 2 precedentemente individuate:

- categoria 1:

- ✓ pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 165/2001<sup>12</sup>;

- categoria 2:

- ✓ enti pubblici economici e ordini professionali;
- ✓ società in controllo pubblico come definite D.Lgs. n. 175/2016 (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica). Sono escluse, invece, le società quotate come definite sempre dal medesimo decreto<sup>13</sup>;
- ✓ associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che presentano congiuntamente i tre requisiti di seguito riportati:
  - a) bilancio superiore a 500.000,00 euro;
  - b) attività finanziata in modo maggioritario da pubbliche amministrazioni per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio;

---

<sup>12</sup> "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, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI". Per ulteriori approfondimenti sui soggetti ricadenti nella prima categoria si rinvia al paragrafo 1.1 dello "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016", posto in consultazione dal 25 novembre al 14 dicembre 2016.

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. p) del D.Lgs. n. 175/2016 per società quotate si intendono le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati; le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.



- c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.

La terza categoria risulta invece esclusa ai fini della normativa anticorruzione, in quanto il comma 3 dell'art. 2-bis del decreto trasparenza non è richiamato dall'art. 1, comma 2-bis, della L. n. 190/2012.

Infatti, l'art. 1, comma 2-bis, legge anticorruzione dispone come segue: il Piano nazionale anticorruzione *“costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001”*.

Dalla lettura della disposizione normativa emerge che solo i soggetti di cui alle precedenti categorie 1 e 2, ovvero quelli individuati al comma 2 dell'art. 1 della L. 165/2001 ed al comma 2 dell'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013, devono adottare i piani triennali anticorruzione, mentre i soggetti di cui al precedente punto 3, che corrispondono a quelli indicati al comma 3 dell'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013<sup>14</sup>, risultano esonerati. Tra i soggetti esclusi dall'adozione del PTPC<sup>15</sup> rientrano anche le società quotate, siano esse in controllo o a partecipazione pubblica.

Il piano nazionale anticorruzione (PNA) 2016, quale atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni ed ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che adottano i PTPC, ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, è il primo predisposto dall'ANAC, ai sensi dell'art. 19 del D.L. n. 90/2014, che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, approvato con delibera ANAC n. 831 dello scorso 3 agosto, chiarisce che i soggetti di cui alla categoria 2 integrano il modello di organizzazione e gestione di cui al D.Lgs. n. 231/2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione secondo le finalità della legge n. 190/2012. Se le misure di cui al D.Lgs. n. 231/2001 e quelle di cui alla legge n. 190/2012 sono riunite in un documento unitario, che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della

---

<sup>14</sup> L'adozione del piano anticorruzione non è richiesta:

- alle società in partecipazione pubblica come definite dal D.Lgs. n. 175/2016 recante il T.U. in materia di società a partecipazione pubblica;  
- 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.

<sup>15</sup> Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC), ex art. 1, comma 8 della legge n. 190/2012.



vigilanza dell'ANAC, queste ultime misure (quelle di cui alla legge n. 190/2012) devono essere collocate in una sezione apposita chiaramente identificabile, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti.

I soggetti di cui alla precedente categoria 2 che non applicano il D.Lgs. n. 231/2001, o che comunque ritengono di non dover fare ricorso al relativo modello di organizzazione e gestione, adottano un PTPC in base alla legge n. 190/2012<sup>16</sup>.

Diversamente, per i soggetti di cui al precedente punto 3, che risultano esentati dall'obbligo di adottare il piano anticorruzione, l'ANAC suggerisce l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli analoghi a quello previsto dal D.Lgs. n. 231/2001.

Passando alla trasparenza, i soggetti destinatari di questa normativa sono invece più numerosi rispetto a quelli previsti dalla legge anticorruzione e nel dettaglio risultano essere:

- categoria 1, art. 2-*bis*, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013:

- ✓ pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 165/2001), ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;

- categoria 2, art. 2-*bis*, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013 (la disciplina prevista per la categoria 1 si applica alla categoria 2, in quanto compatibile):

- ✓ enti pubblici economici e ordini professionali;
- ✓ società in controllo pubblico come definite dal D.Lgs. n. 175/2016 (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica). Sono escluse, invece, le società quotate come definite sempre dal medesimo decreto;
- ✓ associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che presentano congiuntamente i tre requisiti di seguito riportati:
  - a) bilancio superiore a 500.000,00 euro;
  - b) attività finanziata in modo maggioritario da pubbliche amministrazioni per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio;
  - c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.

- categoria 3, art. 2-*bis*, comma 3, D.Lgs. 33/2013 (la disciplina prevista per la categoria 1 si applica alla categoria 3, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti

<sup>16</sup> Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016.



all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea):

- ✓ società in partecipazione pubblica come definite dal D.Lgs. n. 175/2016 (T.U. società a partecipazione pubblica);
- ✓ associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, che presentano congiuntamente le seguenti condizioni:
  - a) bilancio superiore a 500.000,00 euro;
  - b) esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

In relazione ai soggetti ricompresi nella predetta categoria 1 per ulteriori approfondimenti si rinvia alla nota 23 di cui alla successiva tavola 1.

Con riferimento alle società quotate ai fini della normativa sulla trasparenza, le stesse risultano escluse espressamente dal comma 2 dell'art. 2-*bis* del decreto n. 33/2013 (categoria 2), mentre non sono espressamente escluse dal comma 3 del medesimo art. 2-*bis* (categoria 3).

L'ANAC, tenuto conto delle peculiarità delle società quotate e della loro contendibilità sul mercato, indice dello svolgimento di attività prevalentemente in regime di libera concorrenza, ritiene che le società quotate o che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati siano considerate, ai fini della trasparenza e della prevenzione della corruzione, come società partecipate, indipendentemente dall'esistenza di una situazione di effettivo controllo pubblico o meno<sup>17</sup>.

A tal proposito si ricorda che l'ANAC si è espressa affermando che l'applicazione delle Linee guida adottate con Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015<sup>18</sup> si considera sospesa per le società con azioni quotate o con strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e per le loro controllate.

Dunque, per le quotate, siano esse a controllo o a partecipazione pubblica, ancorché si attendano ulteriori chiarimenti in merito<sup>19</sup>, è invece pacifico l'assoggettamento alle nuove disposizioni in materia di c.d. "accesso generalizzato", come diffusamente trattato nel successivo paragrafo 5.

<sup>17</sup> Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016.

<sup>18</sup> "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".

<sup>19</sup> "Ad avviso dell'Autorità e del MEF senza dubbio anche per queste società sussiste un interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla promozione della trasparenza. Poiché, tuttavia, dette società sono sottoposte ad un particolare regime giuridico, specie in materia di diffusione di informazioni, a tutela degli investitori e del funzionamento delle regole del mercato concorrenziale, le indicazioni circa la disciplina ad esse applicabile saranno oggetto di Linee guida da adottare in esito alle risultanze del tavolo di lavoro che l'ANAC e il MEF hanno avviato con la CONSOB", Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015. L'ANAC ha, inoltre, recentemente precisato che provvederà ad una modifica delle Linee guida contenute nella Delibera n. 8/2015, cfr. "Schema di 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. n. 33/2013".



Sempre con riferimento all'ambito soggettivo, si osserva come in relazione agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, il legislatore ricomprende fra i soggetti obbligati al rispetto della trasparenza quelli con un bilancio superiore a 500.000,00 euro; tuttavia l'espressione bilancio appare generica in quanto non riferita in modo specifico ad una voce del medesimo documento (quale ad es. il fatturato, l'attivo, ecc.). Specialmente nel caso di associazioni e fondazioni tale espressione, se non meglio specificata, può determinare incertezze circa l'inclusione o l'esclusione di questi enti dalla normativa; spesso, infatti, questi soggetti sono dotati di patrimoni elevati rispetto all'entità del fatturato. Sul punto si auspica un chiarimento.

Per i soggetti di cui alle categorie 2 e 3, il decreto n. 33/2013 prevede che la disciplina sulla trasparenza si applica in quanto "compatibile". Il principio di compatibilità, secondo l'ANAC non deve essere interpretato in relazione alle peculiarità di ogni singolo ente, con l'effetto di portare ad un'inevitabile disomogeneità sulla trasparenza, ma riguarda gli adattamenti agli obblighi di pubblicazione tenuto conto delle caratteristiche organizzative delle diverse tipologie di soggetti (ad esempio, società in controllo pubblico, società quotate, fondazioni, associazioni, ecc.)<sup>20</sup>. L'ANAC ha anticipato che sempre per i soggetti cui alle categorie 2 e 3 sono in corso di predisposizione apposite Linee guida di modifica delle Delibera n. 8/2015<sup>21</sup>.

Infine, si osserva come da un punto di vista soggettivo anche il D.Lgs. n. 175/2016 recante il T.U. delle società a partecipazione pubblica richiamando all'art. 22 l'applicazione della trasparenza<sup>22</sup>, ne introduce a livello normativo gli obblighi. Tuttavia, l'art. 22 espressamente si riferisce alle sole società a controllo pubblico, mentre il comma 3 dell'art. 2-bis del decreto n. 33/2013 estende questa disciplina, in quanto compatibile, anche alle società a partecipazione pubblica, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

Nella tavola che segue si sintetizzano i soggetti destinatari della normativa trasparenza e anticorruzione.

<sup>20</sup> "Schema di 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. n. 33/2013".

<sup>21</sup> "Schema di 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 "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016".

<sup>22</sup> Art. 22, D.Lgs. n. 175/2016: "Le società a controllo pubblico assicurano 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".



Tavola 1 – ambito soggettivo di applicazione della trasparenza ed anticorruzione

SOGGETTI		RIFERIMENTI NORMATIVI	
		TRASPARENZA D.Lgs. n. 33/2013	ANTICORRUZIONE Legge n. 190/2012
<b>CATEGORIA 1</b>	Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione <sup>23</sup>	Art. 2-bis, comma 1	Art. 1, comma 2-bis (non sono richiamate le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione)
<b>CATEGORIA 2</b> (si applica in quanto compatibile la disciplina prevista per i soggetti di cui alla categoria 1)	- Enti pubblici economici - Ordini professionali	Art. 2-bis, comma 2, lett. a)	Art. 1, comma 2-bis
	Società in controllo pubblico. Sono escluse le società quotate, come definite dal D. Lgs. n. 175/2016 recante T.U. in materia di società a partecipazione pubblica	Art. 2-bis, comma 2, lett. b)	Art. 1, comma 2-bis
	Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica: - con bilancio superiore a 500.000,00 euro, - attività finanziata in modo maggioritario da P.A. per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio, - la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da P.A.	Art. 2-bis, comma 2, lett. c)	Art. 1, comma 2-bis
<b>CATEGORIA 3</b> (si applica in quanto compatibile la disciplina prevista per i soggetti di cui alla categoria 1)	Limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'U.E.: - società in partecipazione pubblica, <u>non</u> sono, in questo caso, espressamente escluse le società quotate e quelle che emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati come definite dal D.Lgs n. 175/2016 <sup>24</sup> - associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000,00 euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici	Art. 2-bis, comma 3	---

<sup>23</sup> Per ulteriori approfondimenti sui soggetti ricadenti nella prima categoria si rinvia allo "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016", posto in consultazione dal 25 novembre al 14 dicembre 2016. Il documento specifica, nell'ambito della categoria 1, quali soggetti sono chiamati ad osservare gli obblighi di trasparenza:

- le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001;
- gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, in base alla normativa o disposizioni statutarie e regolamentari nonché in base agli indici di riconoscimento della natura pubblica elaborati dalla giurisprudenza;
- l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in quanto enti pubblici non economici;
- l'Agenzia del Demanio, in quanto ente pubblico economico applica la trasparenza secondo il principio di "compatibilità", rinviando alle linee guida di prossima adozione;
- le autorità portuali, in quanto enti pubblici non economici;
- le autorità amministrative indipendenti, elencazione ripresa dalla relazione al D.Lgs. n. 97/2016 che ricomprende l'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas, il sistema idrico, l'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la commissione di vigilanza sui fondi pensione, la commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia;
- Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano, possono individuare forme e modalità di applicazione in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti, ma non possono prevedere deroghe ai contenuti del decreto n. 33/2013;
- gli organi costituzionali, non rientrano nell'ambito soggettivo della categoria 1, pur auspicandone un loro progressivo adeguamento alla normativa.

<sup>24</sup> L'applicazione delle Linee guida di cui alla Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 è sospesa per le società con azioni quotate e per le società con strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e per le loro controllate. L'accesso generalizzato è invece applicabile alle quotate come risulta dallo schema di 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. n. 33/2013.



### 3. Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT)

In base al comma 8 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, entro il 31 gennaio di ogni anno l'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)<sup>25</sup> e ne cura la trasmissione all'ANAC<sup>26</sup>. La predisposizione del piano non può essere affidata a soggetti estranei al soggetto tenuto ad adottarlo.

A seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016, le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati adottano un unico Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza in cui è chiaramente identificabile la sezione relativa alla trasparenza, assumendo la denominazione di PTPCT<sup>27</sup>. A tal fine, si precisa come l'ANAC già nella Determinazione n. 12/2015<sup>28</sup> raccomandava di includere il Programma per la trasparenza all'interno del PTPC, come specifica sezione, circostanza che nel quadro normativo ante D.Lgs. n. 97/2016 era prevista solo come opzione (art. 10, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013)<sup>29</sup>.

Quanto al contenuto, il piano anticorruzione deve contenere almeno<sup>30</sup>:

- ✓ l'analisi del contesto esterno;
- ✓ l'analisi del contesto interno;
- ✓ la mappatura dei processi, con riferimento alle cd. "aree obbligatorie", vale a dire le aree di rischio comuni e obbligatorie quali:
  1. l'area acquisizione e progressione del personale;
  2. l'area affidamento di lavori, servizi e forniture;
  3. l'area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

<sup>25</sup> L'ANAC ha precisato che il RPC nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sia uno dei dirigenti interni della società o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico. Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero molto limitato, il RPC potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque idonee competenze. In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il RPC può coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali. L'organo che nomina il RPC è l'organo di indirizzo della società ovvero il Consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti (ANAC, Determinazione n. 8/2015).

<sup>26</sup> "Le nuove disposizioni normative (art. 1, comma 8, legge n. 190/2012) prevedono che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC. Al riguardo si precisa che, in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica, in una logica di semplificazione degli adempimenti, non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC. Tale adempimento si intende assolto con la pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, sezione 'Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione'. I documenti in argomento e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti. Il rinvio alla comunicazione dei PTPC deve intendersi riferito anche alle misure di prevenzione integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001. Anche queste ultime sono pubblicate sul sito istituzionale degli enti, analogamente a quanto evidenziato sopra per i PTPC". Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016.

<sup>27</sup> Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

<sup>28</sup> Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione.

<sup>29</sup> L'art. 10, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013, di seguito riportato, è stato abrogato dal D.Lgs. n. 97/2016. "2. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3. Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione".

<sup>30</sup> Cfr. ANAC, Delibera n. 72 del 11 settembre 2013, Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, e Delibera n. 831 del 3 agosto 2016.



4. l'area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- ✓ la mappatura di ulteriori processi, con riferimento alle aree diverse da quelle c.d. "obbligatorie", in quanto comunque riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi, quali ad esempio:
- la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
  - i controlli, le verifiche, le ispezioni e le sanzioni;
  - gli incarichi e le nomine;
  - gli affari legali e il contenzioso.
- Queste aree, unitamente a quelle definite "obbligatorie" sono denominate "aree generali";
- ✓ le aree di rischio specifiche, ulteriori rispetto le "aree generali", tenuto conto delle caratteristiche tipologiche del soggetto che deve adottare il piano;
- ✓ la valutazione ed analisi del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;
- ✓ il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.
- La tipologia di misure<sup>31</sup> che possono essere adottate sono:
- misure di controllo;
  - misure di trasparenza (obblighi di pubblicazione ex D.Lgs. n. 33/2013);
  - misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
  - misure di regolamentazione;
  - misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
  - misure di semplificazione di processi/procedimenti;
  - misure di formazione;
  - misure di sensibilizzazione e partecipazione;
  - misure di rotazione;
  - misure di segnalazione e protezione;
  - misure di disciplina del conflitto di interessi;
  - misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (*lobbies*);
  - adozione del codice di comportamento;
  - adozione di un sistema disciplinare.

<sup>31</sup> Cfr. ANAC, Delibera n. 72 del 11 settembre 2013, Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, e Delibera n. 831 del 3 agosto 2016.



In questo quadro è evidente come la trasparenza rappresenta la misura principale per la prevenzione della corruzione. L'ANAC raccomanda a tutti i soggetti obbligati all'adozione del piano di rafforzare tale misura, anche oltre al rispetto degli specifici obblighi di pubblicazione contenuti nel D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal decreto n. 97/2016.

Coloro che in qualità di membri esterni di organismi di vigilanza sono chiamati a vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello di cui al decreto n. 231/2001<sup>32</sup>, dovranno tenere conto degli aspetti di complementarietà e delle implicazioni che possono sorgere dall'integrazione del modello ex decreto n. 231/2001 con la normativa di cui alla legge n. 190/2012, qualora venga predisposto un unico documento ancorché con sezioni separate<sup>33</sup>.

Dunque, entro il prossimo 31 gennaio 2017, i soggetti appartenenti alle predette categorie 1 e 2 dovranno procedere con l'adeguamento o l'adozione (se trattasi della prima redazione) del Piano triennale 2017/19 per la prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT), ed entro il mese successivo, alla pubblicazione del medesimo Piano sul proprio sito istituzionale. Il mancato adempimento è sanzionabile dall'ANAC. Allo stato attuale, non è invece richiesta la trasmissione del Piano all'ANAC (vedi nota 26).

### *3.1. Il regime sanzionatorio in materia di Piani anticorruzione e trasparenza*

Il PNA, quale atto di indirizzo in base all' art. 1, comma 2-bis, L. n. 190/2012, contiene indicazioni che impegnano i soggetti di cui alle categorie 1 e 2<sup>34</sup> a porre in essere attività di analisi della propria struttura organizzativa ed amministrativa deputata allo svolgimento di attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione, adottando adeguate ed efficaci misure di prevenzione della corruzione, come previste nel PNA secondo un principio di uniformità, ma calibrandole tenendo conto della propria dimensione e realtà organizzativa. Il PNA guida, pertanto, i soggetti nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi.

L'ANAC, oltre ad adottare il Piano nazionale anticorruzione (PNA), svolge una funzione di vigilanza sulla qualità dei Piani elaborati dai soggetti ricadenti nelle predette categorie 1 e 2.

<sup>32</sup> Cfr. Principi di redazione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. n. 231/2001, Documenti CNDCEC – FNC, 7 luglio 2016.

<sup>33</sup> "Il responsabile della prevenzione della corruzione negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico può essere individuato nell'organismo di vigilanza di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, qualora l'ente abbia adottato i modelli previsti dal predetto decreto. In questo caso, il responsabile potrà svolgere le proprie funzioni per tutto il gruppo societario, qualora l'ente ne faccia parte". ANAC, FAQ in materia di Anticorruzione, data di aggiornamento 9 giugno 2016.

<sup>34</sup> Si precisa che i soggetti di cui alla categoria 3 sono comunque invitati ad adottare "protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel D.Lgs. n. 231/2001". ANAC, Delibera n. 831/2016.



Per l'esercizio delle funzioni assegnate, l'ANAC esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i Piani e le regole sulla trasparenza<sup>35</sup>.

L'ANAC è anche investita di un potere sanzionatorio in base all'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014, secondo il quale l'Autorità applica una sanzione amministrativa da un minimo di euro 1.000,00 ad un massimo di euro 10.000,00 nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione del PTPCT<sup>36</sup>.

Sono assimilate ad omessa adozione, in base al Regolamento ANAC del 9 settembre 2014, le seguenti fattispecie:

“a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione;

b) l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata;

c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62”<sup>37</sup>.

Il procedimento viene avviato qualora in base ad ispezioni o segnalazioni pervenute emerga un'ipotesi di omessa adozione e si conclude con un'archiviazione, qualora non sia riscontrata l'omissione, oppure con una diffida volta ad adottare i provvedimenti omessi ovvero con l'irrogazione di una sanzione per la cui quantificazione, nell'ambito dell'intervallo previsto dall'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014, si rinvia all'art. 8 del predetto Regolamento ANAC.

### *3.2. Il caso degli Ordini e Collegi professionali*

Fra i soggetti tenuti all'adozione del piano anticorruzione in base all'art. 2-bis, comma 2, lettera a) del D.Lgs. n. 33/2013, come richiamato dall'art. 1, comma 2-bis, legge n. 190/2012, rientrano anche gli ordini professionali. Per questa tipologia di soggetti, la

<sup>35</sup> Art. 1, commi 2 e 3, legge n. 190/2012.

<sup>36</sup> L'ANAC “applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo ad euro 1.000,00 e non superiore nel massimo ad euro 10.000,00, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento”.

<sup>37</sup> Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001.



Delibera ANAC n. 831/2016, nella parte speciale dedicata agli approfondimenti<sup>38</sup>, ha provveduto a fornire loro specifiche indicazioni per guidarli nella nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione, nell'individuazione dei rischi specifici, tipici di questi soggetti, e nell'identificazione di misure di prevenzione della corruzione volte a contrastarli. In particolare, per quanto concerne il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT), questo deve essere individuato all'interno di ciascun Consiglio nazionale, Ordine e Collegio professionale (sia a livello centrale che a livello locale). L'organo di indirizzo politico individua il RPCT tra i dirigenti amministrativi in servizio e qualora non sia presente un profilo dirigenziale, il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Solo in via residuale e con atto motivato, il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione potrà essere affidato ad un consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali, escludendo, dunque, le figure di Presidente, Consigliere segretario e Consigliere tesoriere<sup>39</sup>.

In relazione alla predisposizione del PTPCT, considerato che il modello di cui al D.Lgs. n. 231/2001 può non essere necessariamente adottato da parte degli Ordini e dei Collegi professionali, gli stessi, in base all'art. 1, comma 2-*bis* della legge n. 190/2012 che rinvia all'art. 2-*bis*, comma 2 del decreto n. 33/2013, dovranno adottare il PTPCT, salvo non decidano di adottare il modello ex D.Lgs. n. 231/2001. In tal caso, è necessario che le misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione siano ricondotte all'interno di un documento unitario che tiene luogo del PTPCT anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC.

Nel caso di Ordini professionali di dimensioni limitate, l'ANAC, in conformità all'art. 3, comma 1-*bis* del D.Lgs. n. 33/2013, ritiene percorribile la possibilità di stipulare accordi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, purché gli stessi siano localizzati in aree territorialmente limitrofe e appartengano alla medesima categoria professionale o a categorie professionali omogenee. La definizione di accordi tra ordini professionali, che permette di procedere alla redazione in comune di alcune parti del documento, non esime i singoli enti dalla nomina di un proprio RPCT e dall'adozione del proprio PTPCT ove le misure di prevenzione della corruzione dovranno essere calibrate rispetto alla propria realtà.

Quanto all'individuazione delle aree di rischio e delle relative misure di prevenzione, tenuto conto delle funzioni svolte dagli Ordini territoriali e dai Consigli nazionali delle professioni,

<sup>38</sup> L'ANAC nella Delibera n. 831/2016, parte speciale, fornisce indicazioni per orientare alcuni soggetti tenuto conto delle loro specificità rispetto alla normativa anticorruzione, quali piccoli comuni, città metropolitane, istituzioni scolastiche, oltre Ordini e Collegi professionali.

<sup>39</sup> "Al fine di prevedere forme di responsabilità collegate al ruolo di RPCT, i Consigli nazionali e gli Ordini locali, nell'impossibilità di applicare le responsabilità previste dalla legge n. 190/2012 ai consiglieri, definiscano e declinino forme di responsabilità almeno disciplinari, ai fini delle conseguenze di cui alla predetta legge, con apposite integrazioni ai propri codici deontologici", Delibera ANAC n. 831/2016.



l'ANAC ha individuato tre macro-aree specifiche<sup>40</sup>:

- ✓ formazione professionale continua ⇒ es. di misure: controlli a campione sull'attribuzione dei crediti; controllo sui requisiti dei soggetti che espletano l'attività formativa;
- ✓ rilascio di pareri di congruità (nell'eventualità dello svolgimento di tale attività da parte di Ordini e Collegi territoriali in seguito all'abrogazione delle tariffe professionali) ⇒ es. di misure: adozione di un regolamento in coerenza con la legge n. 241/90 che regoli il rilascio dei pareri di congruità; rotazione dei soggetti che istruiscono le domande;
- ✓ indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici ⇒ es. di misure: utilizzo di criteri di trasparenza sugli atti di conferimento degli incarichi; rotazione dei soggetti da nominare; valutazioni preferibilmente collegiali, con limitazioni delle designazioni dirette da parte del Presidente; verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse nei confronti del soggetto che nomina il professionista a cui affidare l'incarico richiesto, considerato anche il soggetto destinatario delle prestazioni professionali; eventuali misure di trasparenza sui compensi, nel rispetto della normativa dettata in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.

Quanto alla trasparenza, l'ANAC sta predisponendo un apposito atto di indirizzo per gli Ordini professionali, tenuto conto che tali soggetti applicano la disciplina prevista per i soggetti di cui alla categoria 1, in quanto "compatibile" (si veda la precedente tav. 1).

#### **4. Integrazione degli strumenti per la gestione delle dinamiche operative nelle società controllo pubblico**

Nell'ambito delle misure di controllo finalizzate al trattamento dei rischi si possono collocare anche gli strumenti individuati al comma 3 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 175/2016 recante il T.U. in materia di società a partecipazione pubblica, dove sono puntualmente indicate misure volte a rafforzare il controllo delle dinamiche operative.

In base a questa disposizione, fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico, tenuto conto delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative, valutano l'opportunità di integrare gli strumenti di governo societario. A tal fine, la disposizione individua i seguenti strumenti che possono incidere sull'organizzazione e sulla gestione di queste società, secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia:

---

<sup>40</sup> ANAC, Delibera n. 831/2016.



- ✓ adozione di regolamenti interni finalizzati a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza;
- ✓ costituzione di un ufficio di controllo interno adeguato rispetto alla dimensione e struttura organizzativa, che collabora con l'organo di controllo secondo flussi informativi che permettano di riscontrare tempestivamente le richieste da questo provenienti e trasmettendo periodicamente allo stesso report sulla regolarità ed efficienza della gestione;
- ✓ adozione di codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi recanti la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori;
- ✓ adozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

Peraltro, ancorché non obbligatori, le società a controllo pubblico che non integrino gli strumenti di governo societario sopra richiamati devono darne conto nella relazione che viene predisposta a chiusura dell'esercizio, e pubblicata contestualmente al bilancio.

## 5. L'introduzione del c.d. accesso generalizzato

Tutti i soggetti indicati nell'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013 a decorrere dal prossimo 23 dicembre dovranno assicurare l'effettivo esercizio da parte di "chiunque" del c.d. accesso generalizzato, equivalente a quello che nei sistemi anglosassoni è definito "*Freedom of information act*" (F.O.I.A.). Questo nuovo istituto, che si aggiunge all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 1, del medesimo decreto n. 33/2013, ne rappresenta una forte implementazione, costituendo per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana<sup>41</sup>.

L'ANAC, nello Schema di linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti del nuovo accesso generalizzato, afferma che il nuovo accesso civico è da ritenersi sicuramente compatibile per i soggetti di cui alle categorie 2 e 3 (cfr. tav. 1), tenuto conto che l'attività svolta da tali soggetti è volta alla cura degli interessi pubblici. Piuttosto, per i medesimi soggetti, "il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti, e non in relazione alle peculiarità di ogni singolo ente. Diversamente si avrebbe un'applicazione estremamente diversificata e disomogenea

<sup>41</sup> Parere Consiglio di Stato n. 515/2016 del 24 febbraio 2016.



della trasparenza, anche all'interno della stessa tipologia di enti, conseguenza non rispondente allo scopo della norma e all'obiettivo di poter effettuare, tra le altre cose, comparizioni e confronti"<sup>42</sup>.

Ad oggi nel nostro ordinamento convivono tre forme di accesso<sup>43</sup>:

- ✓ l'accesso di cui alla legge n. 241/1990 (art. 5, comma 11, D.Lgs. n. 33/2013);
- ✓ l'accesso civico di cui all'art. 5, comma 1, introdotto dal D.Lgs. n. 33/2013 ante modifiche di cui al D.Lgs. n. 97/2016;
- ✓ l'accesso generalizzato<sup>44</sup>, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, art. 5, comma 2, che si aggiunge all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 1.

Le tre forme di accesso si basano su presupposti diversi. L'accesso civico e l'accesso generalizzato, pur accumulati dalla possibilità di essere attivati da "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di un interesse concreto, diretto e attuale, si muovono su binari paralleli.

L'accesso civico si riferisce alla pubblicazione obbligatoria di categorie di documenti specificamente individuati dalle disposizioni normative contenute nel decreto n. 33/2013, agli obblighi che incombono sui soggetti obbligati alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di richiedere, senza limitazioni e senza necessità di motivazione, i documenti di cui sia stata omessa la pubblicazione. Per far valere tale diritto occorre dunque poter riferire il documento richiesto ad una delle specifiche categorie individuate dal D.Lgs. n. 33/2013, dimostrando che il soggetto interessato non ha adempiuto all'obbligo di dare un'adeguata pubblicità.

L'accesso generalizzato, invece, è indipendente da obblighi di pubblicazione ed è espressione di una libertà che incontra nella tutela degli interessi pubblici e/o privati di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2 e nelle esclusioni disposte dall'art. 5-bis, comma 3, gli unici vincoli con cui lo stesso debba misurarsi, in un costante bilanciamento fra interesse pubblico alla *disclosure*, eccezioni assolute individuate dal legislatore ed eccezioni relative che obbligano ad un'attività valutativa caso per caso.

A differenza dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241/90, dove l'istituto dell'accesso non può essere utilizzato per sottoporre l'amministrazione ad un controllo generalizzato<sup>45</sup>, il

<sup>42</sup> "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016", in consultazione on line fra il 25 novembre ed il 14 dicembre 2016.

<sup>43</sup> Si segnala che nel nostro ordinamento è previsto anche il diritto di accesso dei consiglieri di cui all'art. 43 del T.U.E.L., il diritto di accesso di cui all'art. 11 del T.U.E.L., e l'accesso in materia ambientale disciplinato dal D.Lgs. n. 195/2005.

<sup>44</sup> "Accesso generalizzato" è l'espressione utilizzata da ANAC per identificare questa nuova forma di accesso. "Schema di 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. n. 33/2013".

<sup>45</sup> Art. 24, comma 3, legge n. 241/90: "Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".



nuovo accesso è volto, come si legge nel testo normativo, a *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*<sup>46</sup>.

### 5.1. Oggetto dell’accesso generalizzato

Oggetto dell’accesso generalizzato sono i dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, ossia per i quali non sussiste uno specifico obbligo di pubblicazione. Possono essere oggetto di accesso anche le informazioni (dunque non solo dati e documenti) detenute dalle P.A. e dagli altri soggetti sopra richiamati, di cui alle categorie 2 e 3.

Ai fini della richiesta di accesso, si intende:

- ✓ per documento amministrativo ai sensi della legge n. 241/90, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- ✓ per dati, *“un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione”*<sup>47</sup>;
- ✓ per informazioni, *“le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), è escluso che per rispondere a tale richiesta l’amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l’amministrazione non ha l’obbligo di rielaborare i dati ai fini dell’accesso generalizzato, ma solo consentire l’accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall’amministrazione stessa”*<sup>48</sup>.

Diversamente, l’accesso documentale, previa l’esistenza della titolarità di un interesse concreto, diretto e attuale, è possibile solo per richiedere specifici documenti<sup>49</sup>, essendo

<sup>46</sup> Art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013.

<sup>47</sup> ANAC, *“Schema di 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. n. 33/2013”*.

<sup>48</sup> ANAC, *“Schema di 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. n. 33/2013”*.

<sup>49</sup> Art. 2 del D.P.R. n. 184/2006, Regolamento recante la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, *“Il diritto di accesso si*



inammissibile l'istanza di accesso avente ad oggetto l'acquisizione di dati ed informazioni e non di documenti. Il diverso ambito oggettivo fra i due istituti (accesso generalizzato e accesso documentale) evidenzia ancora di più la rilevanza di questa nuova forma di accesso che non richiede alcuna legittimazione da un punto di vista soggettivo, chiunque senza obbligo di motivazione può richiedere documenti, dati ed informazioni, nell'ambito dei limiti di cui all'art. 5-*bis* del decreto n. 33/2013.

### *5.2. Limiti assoluti e relativi al diritto di accesso generalizzato*

L'attivazione dell'istituto dell'accesso civico, di cui al comma 1 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 non prevede limiti, in quanto gli obblighi di pubblicazione presuppongono che il legislatore abbia già temperato l'interesse alla conoscenza di colui che si avvale di questo istituto con gli interessi di eventuali controinteressati o altre limitazioni che ne vietano la diffusione. L'accesso civico generalizzato, di cui al comma 2 del medesimo art. 5, affida invece al soggetto destinatario della richiesta questa valutazione.

L'art. 5-*bis* del D.Lgs. n. 33/2013 contiene due tipi di limitazioni all'accesso generalizzato:

- limiti assoluti (art. 5-*bis*, comma 3), vale a dire preclusione alla richiesta di accesso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, compresi quelli già previsti dall'art. 24, comma 1, legge n. 241/90;
- limiti relativi (art. 5-*bis*, commi 1 e 2), volti ad evitare la diffusione di dati, documenti ed informazioni che potrebbero determinare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati.

Una volta accertata l'assenza di limiti assoluti, il soggetto destinatario della richiesta valuta con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio agli interessi pubblici e/o privati. Il destinatario della richiesta di accesso, nel valutare caso per caso, privilegia la scelta che risulta la più favorevole al diritto di accesso del richiedente, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto. Il principio di proporzionalità esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito, ricorrendo se del caso alla tecnica dell'oscuramento di alcuni dati<sup>50</sup>.

---

esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso". Consiglio di Stato n. 5483/2013, "L'accesso avente per oggetto l'acquisizione di dati, notizie ed informazioni, e non di documenti, è da ritenersi inammissibile".

<sup>50</sup> ANAC, "Schema di linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui



Il diniego all'accesso generalizzato è previsto se necessario:

- ✓ per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:
  - a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
  - b) la sicurezza nazionale;
  - c) la difesa e le questioni militari;
  - d) le relazioni internazionali;
  - e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
  - f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
  - g) il regolare svolgimento di attività ispettive.
- ✓ per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi privati inerenti a:
  - a) la protezione dei dati personali;
  - b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
  - c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

In riferimento alla tutela degli interessi privati, l'ANAC nello Schema di linee guida precisa che le informazioni riferite a persone giuridiche, enti ed associazioni non rientrano nella nozione di cui alla precedente lett. a), ed invita, ove possibile, al ricorso alla tecnica dell'oscuramento accordando l'accesso parziale (principio della proporzionalità).

In relazione alla lett. b), l'ANAC, considerato l'utilizzo della corrispondenza (posta, e-mail, fax, ecc.), quale modalità ordinaria di comunicazione, non solo tra i diversi enti, ma anche fra questi ed i terzi, ai fini della corretta applicazione del limite previsto, precisa che non si dovrà necessariamente escludere l'accesso a tutte queste comunicazioni, ma solo a quelle che, in base ad una verifica da operare caso per caso abbiano effettivamente un carattere confidenziale e privato.

In relazione alla lett. c), l'Autorità, considerato lo stretto collegamento fra segreto industriale e segreto commerciale, peraltro non sempre nettamente distinguibile, individua un serie di informazioni, la cui divulgazione arrecherebbe un danno in termini di concorrenza, come ad esempio, informazioni sull'organizzazione aziendale, commercializzazione di un bene o di un servizio<sup>51</sup>, e a tal fine rinvia alla Direttiva UE 2016/943 dell'8 giugno 2016 con cui sono state emanate disposizioni sulla protezione del *know-how* riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali).

---

all'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013".

<sup>51</sup> Cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16 del 28 giugno 2016 che affronta il caso dell'esercizio e dei limiti del diritto di accesso nel caso di una società che svolge attività di pubblico interesse.



Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine di 30 giorni<sup>52</sup>, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), il quale decide entro 20 giorni con provvedimento motivato. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela della protezione dei dati personali (art. 5-*bis*, comma 2, lettera a), D.Lgs. n. 33/2013), il RPCT provvede al riesame sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta, nel corso dei quali il provvedimento del RPCT è sospeso. Avverso la decisione del soggetto destinatario della richiesta o, in caso di riesame, avverso quella del RPCT, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale (TAR) ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo<sup>53</sup>.

### *5.3. Il coordinamento fra i diversi istituti che consentono l'accesso*

L'ANAC, nello Schema di linee guida, al fine di evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici che devono dare attuazione alle richieste di accesso, suggerisce l'adozione di un regolamento il cui contenuto potrebbe prevedere:

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale (Legge n. 241/90);
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico (art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013) connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al medesimo decreto n. 33/2013;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Questa sezione dovrebbe:
  - a) rinviare alle esclusioni previste per l'accesso di cui alla Legge n. 241/90 (sez. 1 del medesimo regolamento);
  - b) provvedere ad individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
  - c) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

Nel caso di società che fanno parte di un gruppo può essere opportuno valutare l'adozione di un regolamento che disciplini le varie forme di accesso in modo unitario.

---

<sup>52</sup> Il termine di 30 giorni è sospeso nel caso di comunicazione dell'istanza al controinteressato per consentire allo stesso di presentare eventuale opposizione (10 giorni dalla ricezione della comunicazione). In caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l'opposizione del controinteressato, il soggetto destinatario dell'accesso ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Art. 5, commi 6 e 7, D.Lgs. n. 33/2013

<sup>53</sup> Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, secondo l'iter previsto dal comma 8 dell'art. 5, D.Lgs. n. 33/2013.



Sempre nello Schema di linee guida, l'Autorità suggerisce l'adozione di adeguamenti organizzativi tesi a rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso, ad esempio mediante la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzino nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, collabori con gli uffici che detengono i dati richiesti ed istituendo anche un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso).

Considerata l'imminente entrata in vigore dell'accesso generalizzato, l'ANAC invita i soggetti destinatari delle nuove disposizioni ad individuare e rendere effettive entro il prossimo 23 dicembre le opportune soluzioni organizzative al fine di coordinare fin da subito "la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso", fermo restando la necessità di dotarsi del regolamento entro il 23 giugno 2017.

#### *5.4. Il regime sanzionatorio in caso di violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso*

In base all'art. 42 del decreto n. 97/2016, a decorrere dal prossimo 23 dicembre 2016, tutti i soggetti richiamati dall'art. 2-bis del decreto n. 33/2013 (cfr. precedente tav. 1) dovranno conformarsi alle modifiche introdotte dal medesimo decreto n. 97/2016, e precisamente:

- adeguarsi agli obblighi di trasparenza;
- assicurare l'effettivo esercizio dell'accesso civico generalizzato.

In relazione agli obblighi di trasparenza per i soggetti ricadenti nella categoria 1 (P.A.) si rinvia alle precisazioni contenute nello Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di trasparenza in consultazione sul sito di ANAC a decorrere dallo scorso 25 novembre e fino al 14 dicembre. Mentre per i soggetti ricadenti nelle categorie 2 e 3<sup>54</sup>, considerato che la disciplina sulla trasparenza si applica "in quanto compatibile" e per i soggetti di cui alla categoria 3 "limitatamente ai dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'UE", l'ANAC sta predisponendo apposite Linee guida di modifica della Determina n. 8/2015.

Il regime sanzionatorio è contenuto agli artt. 46 e 47 del decreto n. 33/2013; l'art. 46 si riferisce alla responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi

---

<sup>54</sup> Si precisa che in base al chiarimento fornito dall'ANAC, l'Agenzia del demanio in quanto ente pubblico economico ricade nell'ambito della categoria 2. "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016", posto in consultazione dal 25 novembre al 14 dicembre 2016.



di pubblicazione e di accesso civico, l'art. 47 contiene, invece, il regime sanzionatorio per la violazione di obblighi di trasparenza per casi specifici, quali:

1. la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'art. 14 del decreto n. 33/2103 recante "obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali". Per quanto concerne, in particolare, l'applicazione di tale articolo, l'ANAC ha rinviato ad apposite Linee guida in corso di adozione<sup>55</sup>. È prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 500,00 a 10.000,00 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione; il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato (comma 1);
2. la mancata pubblicazione dei dati sui pagamenti come previsto dall'art. 4-*bis*, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013. Al responsabile della mancata pubblicazione viene irrogata la medesima sanzione di cui al punto precedente (comma 1-*bis*);
3. la violazione degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, e partecipazioni in società di diritto privato, di cui all'art. 22, comma 2, del decreto n. 33/2013<sup>56</sup>. E' prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 500,00 a 10.000,00 euro a carico del responsabile della violazione (comma 2).

Si segnala che in base al comma 3 dell'art. 47 del D.Lgs. n. 33/2013, solo le sanzioni di cui al precedente punto 1, che corrispondono a quelle del comma 1 del medesimo articolo, sono irrogate dall'ANAC; tuttavia l'Autorità, con l'adozione del nuovo Regolamento sulle sanzioni in materia di trasparenza approvato lo scorso 16 novembre, ha affermato, altresì, la sua competenza ad irrogare le sanzioni previste ai commi 1-*bis* e 2 dell'art. 47 (di cui ai precedenti punti 2 e 3), nonché quelle previste dall'art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016 (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica), in quanto richiamate. L'art. 19 del T.U. dispone la pubblicazione sul sito istituzionale delle società a controllo pubblico dei provvedimenti recanti criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001. La mancata pubblicazione comporta l'applicazione di una

---

<sup>55</sup> "Schema di linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016", poste in consultazione dal 25 novembre al 14 dicembre 2016.

<sup>56</sup> Art. 22, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-*bis*, per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo".



sanzione amministrativa pecuniaria da 500,00 a 10.000,00 euro a carico del responsabile della violazione.

## 6. Sintesi degli adempimenti in materia di trasparenza ed anticorruzione

Di seguito si riporta una sintesi dei principali adempimenti in materia di trasparenza ed anticorruzione, in base alle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016.

Tavola 2 – adempimenti in materia di trasparenza ed anticorruzione

SOGGETTI		TRASPARENZA	ANTICORRUZIONE
<b>CATEGORIA 1</b>	<p>Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione</p>	<p><b>Entro il 23 dicembre 2016:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Adeguamento agli obblighi di trasparenza come modificati da D.Lgs. n. 97/2016<sup>57</sup> (art. 42, comma 1, D.Lgs. n. 97/2016)</li> <li>•Accesso generalizzato, art. 5, comma 2, D. Lgs. n. 33/2013 (art. 42, comma 1, D.Lgs. n. 97/2016)</li> <li>•Adozione di soluzioni organizzative tese al coordinamento delle risposte sull'accesso (accesso documentale, accesso civico e accesso generalizzato). ANAC, Schema linee guida sull'accesso in consultazione fino al 28.11.2016</li> </ul> <p><b>Entro il 23 giugno 2017</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Pubblicazione dei dati contenuti nelle banche dati di cui all'allegato B del D.Lgs. n. 33/2013 (Art. 42, comma 2, D.Lgs. n. 97/2016)</li> <li>•Adozione del regolamento sull'accesso. ANAC, Schema linee guida sull'accesso in consultazione fino al 28.11.2016</li> </ul>	<p><b>Entro il 31 gennaio 2017:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione e pubblicazione sul sito istituzionale del PTPCT (art. 1, comma 2-bis e comma 8, Legge n. 190/2012 e art. 10, comma 2 D.Lgs. n. 33/2013, abrogato dal D.Lgs. n. 97/2016)</li> </ul> <p><b>Entro il 15 dicembre di ogni anno:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicazione sul sito web della relazione (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012)</li> </ul>
<b>CATEGORIA 2</b> (la disciplina prevista per i soggetti di cui alla categoria 1 si applica, in quanto compatibile)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enti pubblici economici</li> <li>- Ordini professionali</li> </ul> <p>Società in controllo pubblico. Sono escluse le società quotate, come definite dal D. Lgs. n. 175/2016 recante T.U. in materia di società a partecipazione pubblica</p> <p>Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- con bilancio superiore a 500.000,00 euro,</li> <li>- attività finanziata in modo</li> </ul>	<p><b>Entro il 23 dicembre 2016:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Adeguamento agli obblighi di trasparenza come modificati da D.Lgs. n. 97/2016, <b>tenuto conto del criterio di compatibilità, ANAC sta predisponendo per i soggetti di cui alle categorie 2 e 3 apposite Linee guida di modifica della Delibera n. 8/2015 e adozione atto di indirizzo per gli Ordini professionali. Per le società quotate è stata sospesa</b></li> </ul>	<p><b>Entro il 31 gennaio 2017:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione e pubblicazione sul sito istituzionale del PTPCT<sup>59</sup></li> </ul> <p><b>Entro il 15 dicembre di ogni anno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicazione sul sito web della relazione (art. 1, comma 14, legge n. 190/2012)</li> </ul>

<sup>57</sup> Si veda "Schema di 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", in consultazione *on line* sul sito di ANAC fra il 25 novembre ed il 14 dicembre 2016.



	<p>maggioritario da P.A. per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio, - la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da P.A.</p>	<p><b>L'applicazione delle Delibera n. 8/2015<sup>58</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesso generalizzato, art. 5, comma 2, D. Lgs. n. 33/2013 (art. 42, comma 1, D.Lgs. n. 97/2016)</li> </ul>	
<p><b>CATEGORIA 3</b> (la disciplina prevista per i soggetti di cui alla categoria 1 si applica, in quanto compatibile)</p>	<p>Limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'U.E., la disciplina si applica a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- società in partecipazione pubblica, <u>non</u> sono, in questo caso, espressamente escluse le società quotate e quelle che emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati come definite dal D.Lgs n. 175/2016</li> <li>- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000,00 euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione di soluzioni organizzative tese al coordinamento delle risposte sull'accesso (accesso documentale, accesso civico e accesso generalizzato). ANAC, Schema linee guida sull'accesso in consultazione fino al 28.11.2016</li> <li><b>Entro il 23 giugno 2017</b></li> <li>• Pubblicazione dei dati contenuti nelle banche dati di cui all'allegato B del D.Lgs. n. 33/2013 (Art. 42, comma 2, D.Lgs. n. 97/2016)</li> <li>• Adozione del regolamento sull'accesso ANAC Schema linee guida sull'accesso in consultazione fino al 28.11.2016</li> </ul>	<p>---<sup>60</sup></p>

<sup>59</sup> I soggetti della categoria 2 integrano il modello di cui al D.Lgs. n. 231/2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione secondo le finalità della legge n. 190/2012. Se le misure di cui al D.Lgs. n. 231/2001 e quelle di cui alla legge n. 190/2012 sono riunite in un documento unitario, che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC, queste ultime misure (quelle di cui alla legge n. 190/2012) devono essere collocate in una sezione apposita chiaramente identificabile, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti. I soggetti di cui alla categoria 2 che non applicano il D.Lgs. n. 231/2001, o che comunque ritengono di non dover fare ricorso al relativo modello di organizzazione e gestione, adottano un PTPC in base alla legge n. 190/2012.

<sup>58</sup> L'applicazione delle Linee guida di cui alla Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 è sospesa per le società con azioni quotate e per le società con strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e per le loro controllate. L'accesso generalizzato è invece applicabile alle quotate come risulta dallo schema di 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. n. 33/2013.

<sup>60</sup> ANAC suggerisce per questi soggetti (categoria 3) l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, ove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli analoghi a quello previsto dal D.Lgs. n. 231/2001.