



**M4 SpA  
PIAZZA CASTELLO 3  
MILANO**

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'DI**

**M4 SpA**

**2016 - 2018**

**Allegato 1: "FOCUS SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI TRASPARENZA E DI PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE"**

**28 GENNAIO 2016**

## SOMMARIO

<b>1. LA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190 NEL CONTESTO GLOBALE DI LOTTA ALLA CORRUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>2. I CONTENUTI DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190. ....</b>	<b>4</b>
2.1 Le misure sanzionatorie.....	4
2.2 I soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione. ....	5
2.3 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione. ....	7
2.4 Le misure di prevenzione: a) il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. ....	9
(segue) b) la trasparenza. ....	9
(segue) c) le norme applicabili ai dipendenti degli enti interessati.....	11
2.5 Le modifiche alla legge n. 241/1990 e al Codice dei Contratti Pubblici.....	14
<b>3. L'IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE ANTICORRUZIONE IN ITALIA.....</b>	<b>14</b>
3.1 Le prime reazioni istituzionali all'adozione delle misure anticorruzione della L. n. 190/2012.....	14
3.2 L'implementazione della L. n. 190/2012 a livello normativo.....	15
(segue) Il ruolo attribuito ad ANAC dal D.L. n. 90/2014. ....	16
3.3 Il Piano Nazionale Anticorruzione. ....	17
3.4 I provvedimenti emanati dall'ANAC in materia di anticorruzione, in seguito all'approvazione del PNA. ....	18
3.5 In particolare: l'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza alle società partecipate – Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 .....	20

## **1. LA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190 NEL CONTESTO GLOBALE DI LOTTA ALLA CORRUZIONE.**

Con la **legge 6 novembre 2012, n. 190**, il legislatore italiano ha introdotto nell'ordinamento nazionale un *corpus* organico di strumenti volti a contrastare i fenomeni *lato sensu* corruttivi all'interno della Pubblica Amministrazione.

L'approccio adottato dalla legge n. 190/2012 è multidisciplinare, in quanto rivolto non solo alla repressione di fenomeni criminogeni tramite un inasprimento del quadro sanzionatorio, ma anche alla prevenzione degli stessi, attraverso l'introduzione di norme incidenti sulla organizzazione e sull'attività delle amministrazioni e dei soggetti ricompresi nel campo di applicazione della normativa, nonché di forme di **promozione di una cultura diffusa della legalità e del rispetto delle regole**.

Tale impianto normativo è coerente con le misure di contrasto alla corruzione diffuse a livello globale, su iniziativa di organizzazioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione, fra cui l'ONU, l'OCSE, il G-20<sup>1</sup>, la Banca Mondiale<sup>2</sup>, il Fondo Monetario Internazionale, il GRECO (*Group of States against corruption*, istituito in seno al Consiglio d'Europa) e organizzazioni non governative quali *Transparency International*. L'attenzione dei suindicati organismi di diritto internazionale nei confronti della lotta alla corruzione si spiega per il costo del fenomeno, quantificato – per quanto attiene l'economia dell'Unione Europea – in 120 miliardi di euro annui (cfr. Commissione Europea, COM 2011/308)<sup>3</sup>, nonché per la lesività dello stesso, in termini di “*ostacolo allo sviluppo economico e danno alla democrazia, alla giustizia sociale e allo Stato di diritto*” (Commissione Europea, *Relazione dell'Unione sulla Lotta alla Corruzione* del 3 febbraio 2014, COM 2014/38)<sup>4</sup>.

In considerazione della complessità e della diffusione endemica del fenomeno (il *Global Corruption Barometer* del 2013 stilato da *Transparency International*<sup>5</sup> rileva che, in tutto il Mondo, circa una persona su quattro ha pagato una tangente negli ultimi 12 mesi in occasione di interazioni con istituzioni pubbliche), i Paesi membri dell'ONU hanno stipulato una convenzione contro la

<sup>1</sup>Cfr. 2015-16 G-20 *Anti-Corruption Implementation Plan*, consultabile al sito internet: [https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/g20\\_acwg\\_2015-16\\_anti-corruption\\_implementation\\_plan\\_australia\\_2014.pdf](https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/g20_acwg_2015-16_anti-corruption_implementation_plan_australia_2014.pdf)

<sup>2</sup> Cfr. J. Huther, A. Shaha, *Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, 2000, consultabile al seguente link:

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/AntiCorruptionPoliciesandPrograms.pdf>

Cfr. altresì OECD, UNODC, World Bank, *Anti-corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*, 2013, un manuale operativo contenente le regole di comportamento di contrasto alla corruzione in società private, consultabile al seguente link:

<https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

Merita di essere menzionato, inoltre, per la completezza dello studio, lo IEG-World Bank Working Paper 2008/7, O. Fjeldstad, J. Isaksen, *Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support*, 2008, consultabile al sito: <http://www.cmi.no/publications/file/3134-anti-corruption-reforms-challenges.pdf>

<sup>3</sup> Consultabile al seguente link:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0308\\_/com\\_com\(2011\)0308\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0308_/com_com(2011)0308_it.pdf)

<sup>4</sup> Consultabile al seguente link:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

<sup>5</sup> Consultabile al sito internet: <http://www.transparency.org/gcb2013>

corruzione, in occasione della conferenza tenutasi a Merida, in Messico, dal 9 all'11 dicembre 2003. Detta Convenzione, adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dal legislatore italiano con legge 3 agosto 2009 n. 116, raccomanda ai Paesi firmatari l'adozione di diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato, fra cui l'istituzione di una Autorità nazionale preposta alla lotta alla corruzione, la promozione di codici di condotta, l'adozione di politiche di trasparenza e il coinvolgimento della società civile, attraverso un'azione di sensibilizzazione condotta dagli enti territoriali minori.

Inoltre, la cooperazione fra Stati nella lotta alla corruzione internazionale è stata fortemente favorita dalla stipulazione della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri del 17 settembre 1997 (ratificata in Italia con legge 29 settembre 2000, n. 300), nonché dalle due Convenzioni in materia penale e civile firmate a Strasburgo il 27 gennaio 1999 (ratificate con leggi 28 giugno 2012, n. 110 e 112), che hanno fornito una nuova e più comprensiva disciplina delle fattispecie di reato di tipo corruttivo, quali la corruzione attiva e passiva nel settore privato<sup>6</sup>, il traffico di influenze illecite e i reati contabili.

## **2. I CONTENUTI DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190.**

La legge 6 novembre 2012, n. 190 costituisce, dunque, l'adempimento del legislatore italiano agli obblighi internazionali assunti con la stipulazione delle Convenzioni riportate nel paragrafo precedente. La legge si compone di due soli articoli, il primo contenente la nuova disciplina in materia ed il secondo recante la clausola di invarianza finanziaria.

Come sopra accennato, l'intervento normativo si caratterizza per aver riformato alcuni dei reati contro la Pubblica Amministrazione di cui al Libro secondo, titolo secondo, del codice penale (artt. 314-360) e per aver introdotto misure di diritto amministrativo ispirate a modelli di *risk management*, fra cui rileva l'obbligo, imposto alle amministrazioni centrali, agli enti territoriali e ai soggetti di diritto pubblico e privato sottoposti al controllo di questi, di adottare un **Piano triennale di prevenzione della corruzione** e di nominare, al proprio interno, un **Responsabile per la prevenzione della corruzione**.

### **2.1 Le misure sanzionatorie.**

La legge n. 190/2012 ha apportato le seguenti modifiche al codice penale:

---

<sup>6</sup> La corruzione nel settore privato è altresì oggetto della Decisione quadro del Consiglio UE del 22 luglio 2003, n. 2003/568/GAI, con la quale si è inteso garantire che in tutti gli Stati membri la corruzione attiva e passiva nel settore privato siano illeciti penali e che anche le persone giuridiche possano essere considerati colpevoli di tali reati.

- sono state inasprite le sanzioni previste per i reati di peculato (314 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319-ter c.p.) e abuso di ufficio (323 c.p.);
- sono stati ridefiniti i reati di concussione (317 c.p.), corruzione di persona incaricata di pubblico ufficio (320 c.p.), istigazione alla corruzione (322 c.p.) e corruzione internazionale (322-bis c.p.);
- sono state introdotte le nuove fattispecie di reato di corruzione per l’esercizio della funzione (318 c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (319-quater c.p.) e traffico di influenze illecite (346-bis c.p.);
- sono state riformulate le pene accessorie previste per i predetti reati.

Inoltre, è stato disciplinato, all’art. 2635 del codice civile, il reato di “*corruzione fra privati*”, che punisce gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili, i sindaci e i liquidatori di società private che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, compiano o omettano atti, in violazioni agli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando un nocumento alla società, nonché – a querela della persona offesa – chi dà o promette l’utilità.

## **2.2 I soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione.**

La legge n. 190/2012 individua, ai sensi della sopracitata Convenzione di Merida, l’**Autorità Nazionale Anticorruzione** nella *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche* (CIVIT), istituita con D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (ora sostituita, come meglio dettagliato nel prosieguo, dall’*Autorità Nazionale Anticorruzione*, ANAC, istituita con D.L. 24 giugno 2014, n. 90).

A detta Autorità, la legge attribuisce funzioni consultive, di vigilanza e di controllo, fra cui rilevano l’approvazione del Piano nazionale anticorruzione (di seguito, anche, PNA), con finalità di coordinamento e guida in merito all’analisi delle cause e dei fattori della corruzione e alla predisposizione delle misure di contrasto, la redazione di pareri in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico, il controllo sulla stipulazione di contratti pubblici e, infine, la vigilanza e il controllo sull’effettiva applicazione ed efficacia delle misure adottate dalla P.A., anche attraverso l’esperimento di poteri ispettivi. I rapporti con ANAC sono oggetto di specifica considerazione nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione adottato dalla M4 SpA (cfr. par. I.8).

Accanto all'Autorità Nazionale Anticorruzione, la legge n. 190/2012 attribuisce importanti responsabilità in materia di lotta alla corruzione a tre ulteriori soggetti pubblici: il Dipartimento della funzione pubblica, la Scuola superiore della pubblica amministrazione e il Prefetto.

Al **Dipartimento della funzione pubblica**, nell'originaria formulazione della L. n. 190 citata, erano attribuite funzioni di indirizzo e coordinamento delle politiche nazionali di contrasto all'illegalità nelle pubbliche amministrazioni e di definizione di metodologie comuni e *standard* di prevenzione alla corruzione, nonché la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione. Con il D.L. n. 90/2014 (art. 19, co. 15), il legislatore ha stabilito di trasferire le funzioni di cui all'art. 1, co. 4, 5 e 8 della L. n. 190/2012 dal Dipartimento della funzione pubblica ad A.N.AC..

La **Scuola superiore della pubblica amministrazione**, invece, ha il compito di contribuire alla diffusione di una cultura della legalità, predisponendo, a tal fine, percorsi di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della anticorruzione.

Quanto, poi, al ruolo attribuito al **Prefetto** dalla legge n. 190/2012, rileva, in primo luogo, l'attività di supporto tecnico e informativo alle pubbliche amministrazioni dallo stesso fornito, su richiesta degli enti, al fine della predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

In secondo luogo, merita di essere menzionata, quale strumento innovativo di lotta alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici, l'istituzione delle cc.dd. **white list**, elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori che non siano soggetti a tentativi di infiltrazioni mafiose. L'iscrizione in tale elenco è disposta dalla Prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede e *"tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta"* (cfr. art. 1, comma 52-bis, l. n. 190/2012). In seguito all'iscrizione, la Prefettura è tenuta a effettuare verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei rischi di infiltrazione, mentre l'impresa è obbligata a comunicare qualsiasi modifica nell'assetto proprietario e nei propri organi sociali. Nell'ambito delle misure specifiche previste dal Piano Triennale di M4 SpA saranno valorizzate le *white list* ed i controlli antimafia in maniera rigorosa, come strumenti idonei alla prevenzione dei fenomeni corruttivi (cfr. par. I.10).

Sono, inoltre, direttamente coinvolte, ai sensi dell'art. 1, comma 5 della legge in commento, le **pubbliche amministrazioni centrali**, cui spetta la definizione e la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica di piani di prevenzione della corruzione (di cui si tratterà nel prosieguo) e la

selezione e formazione, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, di dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Quanto agli adempimenti in capo alle **Regioni**, alle **Province Autonome di Trento e Bolzano**, agli **enti locali**, agli **enti pubblici** e ai **soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo**, l'art. 1, commi 60 e 61 della l. n. 190/2012 prevede che questi siano definiti tramite intese in Conferenza unificata, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

In ogni caso, l'art. 1, comma 59 della legge medesima stabilisce che le disposizioni di prevenzione della corruzione in essa contenute, considerate "*diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione*", sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 (TU Pubblico Impiego), ossia "*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*".

Inoltre, come sarà più ampiamente analizzato di seguito, *sub 3.5*, le medesime prescrizioni previste dalla L. n. 190/2012 per le pubbliche amministrazioni in materia di prevenzione della corruzione disciplina si applicano anche **alle società da queste controllate**. Nel prosieguo, pertanto, la normativa in questione verrà riferita anche direttamente alla Società (ossia, M4 SpA).

### **2.3 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione.**

Una delle maggiori novità introdotte dalla Legge n. 190/2012 è costituita dall'obbligo, imposto a tutte le amministrazioni, centrali o periferiche, nonché da tutti i soggetti pubblici o privati sottoposti al loro controllo, di individuare un **Responsabile della prevenzione della corruzione** (di seguito, anche, il "Responsabile" o il "Responsabile della Prevenzione").

Questi ha, innanzitutto, il compito di elaborare un Piano Triennale di prevenzione della corruzione (di seguito, anche il PTPC o il "Piano"), che va proposto per l'approvazione all'organo di indirizzo politico o, nel caso di società a partecipazione pubblica, al competente organismo della società.

Inoltre, il Responsabile, è preposto alla:

- definizione delle procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (cfr. di seguito, par. I.6 del Piano Triennale di M4 SpA e la relativa Parte Speciale, *sub* “Area risorse umane e pianificazione”);
- formare e aggiornare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- verifica dell’idoneità e dell’efficacia del Piano, nonché alla promozione della sua modifica quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti nell’organizzazione o nell’attività della Società;
- verifica, d’intesa con il dirigente competente per ogni area, dell’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, compatibilmente con le esigenze organizzative della Società, posto che la rotazione non deve comunque tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico<sup>7</sup>;
- individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione.

Nel quadro delineato dalla legge n. 190/2012, il ruolo del Responsabile della Prevenzione è reso ancor più significativo dalla previsione, in capo allo stesso, di **una responsabilità dirigenziale**, ai sensi dell’art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, **nonché disciplinare, contabile e risarcitoria del danno all’immagine causato alla pubblica amministrazione controllante e alla Società**<sup>8</sup>, in caso di commissione, all’interno della Società, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato ovvero in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione contenute nel Piano.

Il Responsabile può **non incorrere** in tali responsabilità ove dimostri:

- di avere predisposto il Piano prima della commissione del fatto;
- di aver svolto le attività sopra richiamate;
- di aver vigilato sul funzionamento e sull’osservanza del Piano stesso.

Le specifiche responsabilità e i compiti del Responsabile della corruzione di M4 SpA sono dettagliati nel PTPC di M4 SpA (cfr. par. I.3).

---

<sup>7</sup> Cfr. Determinazione ANAC 17 giugno 2015, n. 8.

<sup>8</sup> In materia di giudizio di responsabilità erariale di fronte alla Corte dei Conti conseguente a sentenza penale di condanna per i reati contro la pubblica amministrazione, la legge n. 190/2012 ha previsto una presunzione relativa riguardante l’entità del danno all’immagine della pubblica amministrazione, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.



## 2.4 Le misure di prevenzione: a) il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione costituisce il principale strumento di contrasto a fenomeni corruttivi previsto dalla legge n. 190/2012. Il Piano, che deve essere adottato da tutte le amministrazioni, centrali o periferiche, nonché da tutti i soggetti pubblici o **privati sottoposti al loro controllo**, contiene le adeguate misure di prevenzione, basate sulla specifica attività svolta dalla Società e sulla sua organizzazione, volte a prevenire il verificarsi di fenomeni corruttivi, sulla scorta di un'accurata ricognizione dei rischi.

Ai sensi dell'art. 1, comma 9 della l. n. 190/2012, il Piano risponde alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione da parte dei soggetti destinatari del presente Piano nei confronti del Responsabile;
- d) includere la previsione del rispetto dei termini di legge o dei regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra la Società e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Il Piano deve essere formulato e adottato nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale anticorruzione, aggiornato successivamente da ANAC con deliberazione n. 12 del 28 ottobre 2015, nonché nella determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 di ANAC; a tal fine, il Responsabile può richiedere un supporto tecnico e informativo al Prefetto (art. 1, co. 6, L. n. 190/2012).

### **(segue) b) la trasparenza.**

Con la L. n. 190/2012, il legislatore ha inteso rafforzare anche la trasparenza nell'azione amministrativa, considerata strumento essenziale per assicurare la democrazia, contrastare la corruzione e garantire il buon andamento della pubblica amministrazione.

In quest'ottica, si conferma la concezione, inaugurata con il D.Lgs. n. 150/2009<sup>9</sup>, della trasparenza intesa come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità**.

Pertanto, ai sensi dell'art. 1, co. 15 della legge n. 190/2012, essa è *“assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali”*. Debbono inoltre essere pubblicati bilanci e conti consuntivi, i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini, nonché gli atti che concedono sovvenzioni, contributi, sussidi o altri vantaggi economici.

L'art. 1, co. 35 della medesima legge n. 190 delega, poi, il Governo ad emanare un decreto che riordini la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Tale delega è stata esercitata con il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, il quale, secondo quanto previsto dall'art. 11 (come modificato dall'art. 24-bis del D.L. 18 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114) si applica *“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”*: fra gli enti di diritto privato in controllo pubblico rientra anche M4 SpA.

Il D.Lgs. n. 33/2013, oltre a dettagliare gli specifici obblighi di pubblicazione cui sono sottoposti i soggetti sopra indicati, prevede un innovativo diritto in capo ai cittadini, denominato **“accesso civico”** (art. 5), che differisce notevolmente dal diritto di accesso agli atti regolato dall'art. 22 ss. della L. n. 241/1990 (cfr. anche il PTPC, sezione Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, par. II.4.5), in quanto può essere esperito da qualsiasi cittadino in caso di mancata ottemperanza all'obbligo di pubblicazione di uno dei documenti individuati dal decreto, tramite **richiesta gratuita, non motivata e informale**. Entro trenta giorni dalla presentazione della istanza, l'amministrazione

---

<sup>9</sup> L'art. 11, comma 1 del citato decreto recita: “la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”. La medesima formula si ritrova nell'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013.

o la società partecipata è tenuta a pubblicare il documento richiesto, dandone comunicazione all'interessato (cfr. PTPC di M4 SpA, sezione Programma triennale trasparenza, par. II.4.5 ).

Si prevede, inoltre, l'obbligo di adottare un **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità** (di qui, anche, il "Programma" o PTTI), da aggiornare annualmente, che *"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"* (cfr. art. 10 del decreto citato)<sup>10</sup>, nonché di individuare all'interno dell'ente un **Responsabile per la trasparenza** – di norma coincidente con il Responsabile della prevenzione della corruzione – deputato allo svolgimento delle seguenti attività:

- **il controllo** sull'adempimento da parte degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- la **segnalazione** del mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- l'**aggiornamento** del Programma;
- il controllo del rispetto e dell'osservanza delle disposizioni che disciplinano l'**accesso civico**.

La normativa sopra richiamata *"costituisce **livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione**"*, cosicché è possibile prevedere livelli di tutela della trasparenza più elevati rispetto a quelli garantiti dalla legislazione nazionale.

**(segue) c) le norme applicabili ai dipendenti degli enti interessati.**

Un gruppo rilevante di strumenti previsti dalla L. n. 190/2012 riguarda norme di comportamento interne, rivolte ai funzionari e ai dipendenti delle amministrazioni e delle società, sanzionabili tramite misure disciplinari. L'attuazione della citata disciplina è stata assicurata tramite modifiche al dettato normativo del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* e tramite l'attribuzione di deleghe al Governo per l'adozione di nuovi specifici provvedimenti.

Innanzitutto, l'art. 1, comma 44 della L. n. 190/2012 contiene una delega al Governo per la definizione di un Codice di comportamento che contenga i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i dipendenti sono tenuti ad osservare, a pena di responsabilità disciplinare.

---

<sup>10</sup> Rileva, sul punto, la Delibera CIVIT n. 105 del 14 ottobre 2010, contenente le Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 13, comma 6, lett. e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) e la determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015.

La legge di delega specifica che il suddetto codice deve contenere altresì *“una specifica sezione dedicata ai doveri dei **dirigenti**, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede[re] per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia”*.

La sopra descritta delega è stata esercitata con **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62**, che contiene il nuovo Codice di comportamento per i pubblici dipendenti, e che costituisce, secondo quanto stabilito nella delibera dell'A.N.A.C. n. 75/2013, un **parametro di riferimento per i codici di comportamento** adottati dagli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Si segnala che l'adempimento alla normativa sopra descritta non si conclude con la mera adozione del Codice di comportamento; invero, la legge n. 190/2012 prevede **una verifica annuale**, da parte del Responsabile della Prevenzione, dello stato di applicazione del Codice adottato dalla Società, nonché l'organizzazione di attività di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e alla corretta applicazione dello stesso.

La **formazione** del personale viene, dunque, considerata un fondamentale presupposto per un'azione amministrativa condotta consapevolmente e rispettosa dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Tra le norme anticorruzione rivolte al personale degli enti interessati in generale si annovera anche **l'obbligo di rotazione** del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, a tal fine il Responsabile verifica d'intesa con il dirigente competente, la reale fattibilità della rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, compatibilmente con le esigenze organizzative della Società. Per il caso di specie si deve tenere conto che l'opportunità della rotazione deve essere compatibile con la struttura societaria per evitare di sottrarre le uniche competenze professionali specialistiche operanti presso gli uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico<sup>11</sup>.

Un'ulteriore misura rilevante in materia di gestione del personale è quella prevista dall'art. 1, comma 41, L. n. 190/2012, che ha disposto l'introduzione nella L. n. 241/1990 dell'**obbligo**, a carico del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, **di astensione in caso di conflitto**

---

<sup>11</sup> Cfr. determinazione ANAC 17 giugno 2015, n. 8.

**di interesse**, nonché dell'**obbligo di segnalazione di ogni situazione di conflitto**, anche potenziale<sup>12</sup>.

Ancora, si deve menzionare il **D.Lgs. n. 39/2013**, recante “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”, che all’art. 1, comma 1, prevede l’applicabilità delle sue disposizioni anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico – quali la Società – che, quindi, dovranno osservarne le previsioni ogniqualvolta **procedano all’instaurazione di un rapporto contrattuale concernente posizioni di vertice o dirigenziali** al proprio interno, ovvero **incarichi di consulenza** (cfr. Parte Speciale del Piano e MOGC).

Merita di essere menzionata, infine, la **tutela**, del **dipendente che segnali gli illeciti** (c.d. “*whistleblower*”), prevista dalla legge n. 190/2012 che ha introdotto una modifica all’art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001 con il chiaro intento di incentivare condotte virtuose e meccanismi di segnalazione interni all’amministrazione o alla società.

Con Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, ANAC chiarisce l’importanza dell’adozione di tale misura nell’ambito delle società a controllo pubblico, che deve essere promossa dall’amministrazione controllante, per incoraggiare il dipendente a denunciare gli illeciti di cui viene a conoscenza nell’ambito del rapporto di lavoro, avendo cura a garantire la riservatezza dell’identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione, rendendo noto l’*iter*, i termini per avvio e conclusione dell’istruttoria e l’individuazione dei soggetti che gestiscono le segnalazioni.

In proposito, si segnala che, con precedente determinazione n. 6 del 2015 l’ANAC, ha approvato le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*”, disciplinando l’ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della disciplina posta a protezione del segnalante, le tecniche di tutela e la procedura di segnalazione delle condotte illecite, a tal fine predisponendo, altresì, un apposito modulo di denuncia (con particolare riferimento alla parte IV per le società).

Nel corso del procedimento disciplinare, si segnala debba essere garantito l’**anonimato del segnalante**, salvo espresso consenso dello stesso a rivelare la propria identità (cfr. PTPC, par. I.7).

---

<sup>12</sup> Come disposto dall’art. 6-*bis* della L. n. 241/1990.

## 2.5 Le modifiche alla legge n. 241/1990 e al Codice dei Contratti Pubblici.

Infine, vengono in rilievo alcune modifiche apportate dalla L. n. 190/2012 alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e alla normativa sui contratti pubblici, contenuta nel D.Lgs. n. 163/2006.

Quanto alla legge sul procedimento amministrativo, le modifiche riguardano, sostanzialmente:

- la possibilità, per l'amministrazione ed i soggetti ad essa equiparati ai fini della L. n. 241/1990, che ravvisi la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, di concludere il procedimento con un provvedimento in forma semplificata, motivato sinteticamente (art. 2, co. 1, L. n. 241/1990);
- l'obbligo di astensione, in caso di conflitto di interessi, precedentemente descritto;
- l'estensione dell'obbligo di motivazione anche agli accordi di cui all'art. 11 della L. n. 241/1990.

Per quanto riguarda il secondo profilo sopra menzionato (ossia la normativa sui contratti pubblici), vengono in rilievo, oltre alle *white list* di cui si è detto in precedenza (cfr. *supra* par. 2.2, nonché PTPC, par. I.10), i **patti di integrità**, che mirano a contrastare tutte le forme di illegalità e infiltrazioni della criminalità organizzata nei procedimenti di scelta del contraente da parte delle imprese incluse nella filiera per la realizzazione dell'opera, mediante l'introduzione di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto alle infiltrazioni criminali nell'ambito degli affidamenti. Ai sensi dell'art. 1, co. 17 della L. n. 190/2012, "*le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara*" (cfr. PTPC, par. I.8.2).

## 3. L'IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE ANTICORRUZIONE IN ITALIA.

### 3.1 Le prime reazioni istituzionali all'adozione delle misure anticorruzione della L. n. 190/2012.

Nonostante alcune prime difficoltà organizzative e applicative rilevate dalla CIVIT (ora confluita in A.N.AC.) nel proprio rapporto redatto ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012<sup>13</sup>, dovute prevalentemente alla complessità dei meccanismi previsti, alle circostanze politiche e alle difficoltà interpretative riguardanti, soprattutto, l'ambito soggettivo di applicazione della normativa

---

<sup>13</sup> ANAC, Report Concerning the First Year of the Implementation of Law no. 190/2012, December 2013, consultabile al seguente link: <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Report-on-the-first-year-of-implementation-of-law-no.-190-2012.pdf>

anticorruzione, la riforma è stata accolta positivamente dalle organizzazioni internazionali, che hanno lodato gli sforzi compiuti dal Governo italiano nell'istituire un efficace e organico apparato anticorruzione.

In particolare, l'OCSE ha rilevato, nel proprio *Integrity Review of Italy*,<sup>14</sup> che la “*Legge Anti-corruzione fa un grosso passo avanti nel colmare la lacuna esistente nella legislazione in materia di integrità e anticorruzione. Essa denota una mutazione del paradigma di approccio del Governo italiano alla corruzione, da punitivo a preventivo*”, il che ingenera “*alte aspettative di un’effettiva e decisiva azione governativa per salvaguardare gli interessi dei cittadini in generale su quelli dei pochi privilegiati*”.

Ancora, nella propria Relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla lotta alla corruzione<sup>15</sup>, la Commissione Europea ha lodato l'intervento legislativo italiano, affermando che “*la nuova legge anticorruzione, adottata il 6 novembre 2012, ha riequilibrato la strategia rafforzandone l’aspetto preventivo e potenziando la responsabilità (accountability) dei pubblici ufficiali*”, pur rilevando l'onerosità per le pubbliche amministrazioni del quadro preventivo, nonché la sussistenza di alcuni problemi irrisolti, fra cui la mancata modifica della disciplina della prescrizione, la normativa penale sul falso in bilancio e sull'autoriciclaggio.

Sul piano nazionale, gli innovativi strumenti di lotta alla corruzione adottati con la normativa in commento sono stati apprezzati dal Presidente della Corte dei Conti nella propria Relazione all'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2013<sup>16</sup>. Considerando la corruzione un “*fenomeno burocratico pulviscolare, politico-amministrativo sistemico*”, il Presidente ha ricordato che la risposta istituzionale “*non può essere di soli puntuali, limitati, interventi - circoscritti, per di più, su singole norme del codice penale - ma (...) deve essere articolata ed anch'essa sistemica*”. Da qui discende, come si legge nella Relazione, l'importanza della parte amministrativa della L. n. 190/2012, incidente l'attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, che “*attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione*”.

### **3.2 L'implementazione della L. n. 190/2012 a livello normativo.**

Il **Parlamento** italiano ha accolto costruttivamente i rilievi svolti dalle istituzioni sopra richiamate, emanando la legge 27 maggio 2015, n. 69, recante “*Disposizioni in materia di delitti contro la*

<sup>14</sup> OECD Integrity Review of Italy, *Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, 2013, consultabile al sito internet: <http://www.oecd.org/italy/oecd-integrity-review-of-italy.htm>

<sup>15</sup> Cfr. European Commission, 3 febbraio 2013, n. COM(2014) 38 final, Annex 12 – Allegato sull'Italia, consultabile al seguente link: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_italy\\_chapter\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_it.pdf)

<sup>16</sup> La Relazione è consultabile al sito internet: [http://www.corteconti.it/in\\_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/\\_documenti/in\\_vetrina/elem\\_0113.html](http://www.corteconti.it/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/in_vetrina/elem_0113.html)

*pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”* che, oltre a introdurre alcune misure di contrasto alla criminalità organizzata, inasprisce ulteriormente il quadro sanzionatorio previsto per i reati contro la pubblica amministrazione e, nell’ambito del reato di false comunicazioni sociali (art. 2621 ss. c.c. – comunemente noto come falso in bilancio), amplia la sfera delle condotte punibili e innalza le pene edittali.

Dal canto suo, il **Governo** italiano si è tempestivamente adoperato per fornire alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 le necessarie comunicazioni informative ed esplicative della riforma adottata con la legge anticorruzione (cfr. Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 15 gennaio 2013). Inoltre, sono state esercitate tutte le deleghe previste nella L. n. 190/2012 tramite l’emanazione dei seguenti decreti:

- D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 sulla incandidabilità a cariche elettive;
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sugli obblighi di pubblicità e trasparenza in capo alle amministrazioni;
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 sulla ineleggibilità e incompatibilità a cariche amministrative per coloro che subiscono condanne, anche non definitive, per reati contro la P.A..
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 per adozione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

**(segue) Il ruolo attribuito ad ANAC dal D.L. n. 90/2014.**

Una riforma istituzionale ha investito, poi, i soggetti pubblici coinvolti dalla L. n. 190/2012 nella lotta alla corruzione: il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 114, ha soppresso l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), di cui all’articolo 6 del D.Lgs. n. 163/2006, attribuendo tutti i compiti e le funzioni dalla stessa svolte all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

L’**ANAC** ha assunto un ruolo centrale nella lotta alla corruzione e nell’applicazione della L. n. 190/2012, assumendo anche le funzioni ivi attribuite al Dipartimento della funzione pubblica (art. 19, co. 15, D.L. n. 90/2014).

Oggi l’**Autorità svolge, dunque, fondamentali attività consultive, ispettive e di controllo in materia di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione.** In particolare, per quanto riguarda l’attività consultiva, l’ANAC esprime pareri facoltativi, su richiesta proveniente dagli organi dello Stato e dalle amministrazioni pubbliche e quindi anche dalle società in controllo pubblico, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, codici di comportamento, contratti di lavoro pubblico e autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti.



Essa svolge un ruolo cruciale, inoltre, in merito all'interpretazione della disciplina in materia di anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici, fornendo, con deliberazioni, linee guida, indirizzi e prescrizioni rivolte agli operatori del diritto in merito all'ambito ed alle modalità di applicazione della normativa rilevante.

Quanto, poi, alle attività di vigilanza, l'Autorità ha il potere di richiedere ai soggetti sottoposti al proprio controllo atti, documenti e informazioni relativi alla propria attività, nonché di ordinare l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di prevenzione e dalla normativa sulla trasparenza, ovvero di "rimuovere" comportamenti con essi contrastanti.

Inoltre, per quanto attiene specificamente all'attività di contrasto alla corruzione, l'ANAC è deputata all'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), che *"rappresenta lo strumento attraverso il quale sono individuate le strategie prioritarie per la prevenzione ed il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione a livello nazionale"*<sup>17</sup>, da affinare e aggiornare ciclicamente in relazione ai *feedback* ottenuti dopo la sua applicazione, come ad esempio mediante la richiesta di motivati pareri all'Autorità (nella funzione di organo consultivo), da parte delle pubbliche amministrazioni, per la regolazione di determinate fattispecie onde evitare di incorrere nella violazione della normativa anticorruzione.

**Infine, ANAC, sin dal 2012, effettua il monitoraggio sulla concessione per la progettazione, costruzione e gestione della Linea M4 al fine di verificare l'osservanza della normativa in materia di contratti pubblici e la fase di esecuzione del contratto.**

### **3.3 Il Piano Nazionale Anticorruzione.**

Sulla base delle linee guida indicate dal Comitato interministeriale istituito con D.P.C.M. 16 gennaio 2013, il Dipartimento per la Funzione pubblica ha predisposto il suddetto **Piano Nazionale Anticorruzione**, che è stato successivamente approvato dalla CIVIT (oggi ANAC) con delibera n. 72 del 11 settembre 2013<sup>18</sup>.

L'elaborazione del PNA è stata effettuata tramite una continua consultazione, avvenuta mediante scambi di note e incontri, con i membri del Governo italiano, con le principali Autorità amministrative

---

<sup>17</sup> Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, consultabile al sito internet: <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzioneLineeIndirizzo/Linee-di-indirizzo-del-Comitato-interministeriale.pdf>

<sup>18</sup> Il PNA e i relativi allegati sono consultabili sul sito internet del Dipartimento della funzione pubblica, <http://www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2013/settembre/11092013---approvato-dalla-civit-il-pna.aspx>

nazionali in materia, nonché con organismi internazionali quali la Banca Mondiale e la ONG *Transparency International*.

Il Piano è strutturato in tre sezioni. Nella prima parte sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni da implementare, a livello nazionale, nel periodo 2013-2016. La seconda sezione è dedicata alla strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato e contiene le direttive rivolte alle pubbliche amministrazioni per l'adozione del PTPC e delle altre misure richieste per legge. La terza parte contiene, poi, le indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al Dipartimento della funzione pubblica, ai fini del monitoraggio e dello sviluppo di strategie successive. Il Piano è corredato, infine, dagli Allegati contenenti le indicazioni di supporto alle amministrazioni nella gestione del rischio e da Tavole sintetiche.

Da ultimo, il PNA è stato aggiornato dall'ANAC con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, in maniera tale da essere coerente con i recenti interventi normativi in materia e, in particolare, con il D.L. n. 90/2014.

### **3.4 I provvedimenti emanati dall'ANAC in materia di anticorruzione, in seguito all'approvazione del PNA.**

In seguito all'emanazione del PNA, l'ANAC ha svolto in maniera rilevante la propria funzione di interpretazione, coordinamento e indirizzo in materia di anticorruzione, emanando linee guida dirette ai soggetti sottoposti alla disciplina e stipulando con altri enti pubblici protocolli di intesa volti alla costituzione di una rete istituzionale in grado di contrastare efficacemente fenomeni criminogeni nella pubblica amministrazione.

Fra tali atti rileva il **Protocollo di Intesa fra l'ANAC e il Ministero dell'Interno**, con cui sono state adottate le *"Prime linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC – Prefetture – UTG e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa"*<sup>19</sup>.

Le suddette linee guida chiariscono il ruolo assegnato alle **Prefetture** dalla L. n. 190/2012 in materia di Piani triennali di prevenzione della corruzione, affermando la necessità **di fornire supporto alle amministrazioni in merito alla redazione dei piani**, nonché di controllarne l'effettiva adozione, in

---

<sup>19</sup> Protocollo d'intesa siglato da ANAC e dal Ministero dell'Interno a Roma il 15 luglio 2014 è consultabile al seguente link: <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ProtocolliIntesa/prot.anac.interno1.5.07.14.pdf>

Un elenco completo dei protocolli di intesa stipulati da ANAC si ritrova sul sito internet: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ProtocolliIntesa>

modo da costituire una piattaforma conoscitiva utile sia ai fini della formulazione di indicazioni operative, sia ai fini dell'aggiornamento del PNA.

Inoltre, il documento fornisce alcune indicazioni operative utili per l'esercizio della previsione di cui all'art. 32 del D.L. n. 90/2014, che consente al Presidente dell'ANAC di richiedere ai Prefetti di adottare straordinarie misure per la gestione e il monitoraggio dell'impresa che risulti coinvolta in procedimenti penali per reati gravi contro la P.A., nonché alcune prescrizioni in materia di protocolli di legalità, di cui viene fornito uno schema-tipo per agevolarne l'utilizzo da parte delle stazioni appaltanti.

Con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, inoltre, il Presidente della CIVIT (ora confluita in ANAC) ha adottato le **Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni** (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001), specificando, in particolare, l'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di adozione dei Codici (formalmente limitato alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, sebbene le linee guida "**possono costituire un parametro di riferimento per l'elaborazione di codici di comportamento ed etici da parte di (...) enti pubblici, enti di diritto privato in controllo pubblico, enti di diritto privato regolati o finanziati, autorità indipendenti**"), l'attribuzione delle relative competenze (spettanti al Responsabile della prevenzione della corruzione, essendo il Codice di comportamento "*uno degli strumenti essenziali del Piano triennale di prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione*"<sup>20</sup>) e la procedura di adozione dei Codici medesimi (che deve essere il più possibile aperta al coinvolgimento degli *stakeholder*).

Inoltre, al fine di facilitare, efficientare e uniformare l'attività dei Responsabili della prevenzione della corruzione, l'ANAC ha recentemente pubblicato un **modello standard della Relazione** che il Responsabile della Prevenzione deve predisporre sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai Piani triennali di prevenzione della corruzione che deve essere predisposta annualmente ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e del Piano Nazionale Anticorruzione.

---

<sup>20</sup> In merito al collegamento fra il Codice di comportamento e il PTPC, si afferma che "L'individuazione nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione può essere considerato, per certi versi, preliminare alla specificazione, proprio con riferimento a tali uffici e alla loro tipologia, di una serie di obblighi di comportamento in sede di adozione del codice di comportamento, realizzando in tal modo un opportuno collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione previste dal Piano medesimo. Collegamento che – si ribadisce – è di particolare rilevanza anche in sede di individuazione di ulteriori misure da introdurre nella progressiva elaborazione degli strumenti di contrasto alla corruzione."

### 3.5 In particolare: l'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza alle società partecipate – Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015

Una delle tematiche su cui ANAC ha maggiormente esercitato la propria funzione di indirizzo è l'ambito soggettivo di applicazione della L. n. 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alle società controllate e partecipate dalle amministrazioni pubbliche.

Le difficoltà operative sul punto derivavano dalla precedente formulazione dell'art. 11 del D.Lgs. n. 33/2013; tuttavia, tale norma è stata novellata dall'art. 24-*bis* del D.L. n. 90/2014.

La norma da ultimo citata ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina della trasparenza 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”**.

Al fine di ricostruire in maniera organica il quadro normativo così delineato, l'ANAC e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno istituito un tavolo tecnico finalizzato all'elaborazione di indicazioni condivise sul punto. Il confronto fra le suddette istituzioni ha portato all'adozione a il 17 giugno 2015 della determina n. 8 *“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”* (cfr. PTPC, parte II).

Le citate Linee guida chiariscono che *“emerge con evidenza l'intenzione del legislatore di includere anche **le società e gli enti di diritto privato controllati** e gli enti pubblici economici fra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, intenzione ulteriormente rafforzata proprio dai recenti interventi normativi che (...) sono chiaramente indirizzati agli enti e alle società in questione. La ratio sottesa alla legge n. 190 del 2012 e ai decreti di attuazione appare, infatti, quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, gestiscono denaro pubblico, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse e, pertanto, sono esposte ai medesimi rischi cui*

*sono sottoposte le amministrazioni alle quali sono in diverso modo collegate, per ragioni di controllo, di partecipazione o di vigilanza”.*

Si effettua, poi, una distinzione fra a) **società direttamente o indirettamente controllate** dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’art. 2359 c.c. e b) **società partecipate**, ovverosia quelle in cui la partecipazione pubblica non è idonea a determinare una situazione di controllo.

Le citate Linee guida hanno ulteriormente ribadito che le società del primo tipo (controllate) sono tenute, al pari degli enti pubblici, all’applicazione delle misure introdotte dalla L. n. 190/2012, anche laddove le società si siano già dotate di un modello di organizzazione e gestione di cui al D.Lgs. n. 231/2001. Fra queste rileva la nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione, *“cui spetta la predisposizione del Piano di prevenzione della corruzione della società, ai fini della successiva adozione da parte del Consiglio di amministrazione, quale organo di indirizzo, o di altro organo con funzioni equivalenti”*. Si specifica che il Responsabile debba essere nominato dall’organo di indirizzo della società tra i dirigenti della stessa. Le funzioni svolte dal Responsabile – non ricompensabili con compensi aggiuntivi – devono essere, in ogni caso, svolte in costante coordinamento con l’organismo di vigilanza nominato ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Le Linee guida di ANAC hanno, poi, chiarito che, ai sensi del modificato articolo 11 D.Lgs. n. 33/2013, alle società si applica la normativa sulla trasparenza, specificando le modalità di adeguamento. Pertanto, nelle società in **controllo pubblico**, la trasparenza deve essere garantita sia relativamente alle **attività di pubblico interesse**, ossia *“quelle qualificate come tali da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società e quelle previste dall’art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, ovvero le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici”*, sia relativamente alla loro **organizzazione**.

Quanto alle società **partecipate in misura minoritaria dalla P.A.** – in ragione del minor grado di controllo esercitato dalla P.A. che non dispone di una partecipazione di controllo – l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza comporta oneri minori rispetto a quelli imposti alle società in controllo pubblico. In particolare, dette società possono adeguarsi alla normativa anticorruzione prevedendo, nel proprio modello 231, misure idonee a prevenire fatti corruttivi, mentre le regole di trasparenza applicabili sono esclusivamente quelle contenute nell’art. 1, commi da 15 a 33 della L. n. 190/2012: esse, comunque, si applicano a tali società *“limitatamente all’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione Europea”* e non anche alla propria organizzazione.

Nello specifico, la M4 SpA è partecipata dal Comune di Milano al 66,7% e svolge attività di pubblico interesse: essa deve, quindi, essere qualificata, dal punto di vista organizzativo e ai fini dell'organizzazione della normativa che si sta esaminando, **come ente di diritto privato in controllo pubblico**<sup>21</sup>.

La Società, pertanto, ha l'obbligo di uniformarsi alle prescrizioni normative derivanti dalla legge n. 190/2012, D.Lgs. n. 39/2013 e successivi interventi dell'ANAC, adottando un idoneo Piano di prevenzione della Corruzione, e di ottemperare agli obblighi di trasparenza discendenti dal D.Lgs. n. 33/2013, adottando un idoneo Programma per la Trasparenza e l'Integrità. Inoltre, a completamento degli strumenti appena descritti, la Società si adegua alla normativa concernente la responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato ex D.Lgs. n. 231/2001 con l'adozione del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo.

---

<sup>21</sup> Dal punto di vista funzionale va tenuto conto del fatto che la società M4 SpA potrebbe essere qualificabile come organismo di diritto pubblico.