

Approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 4/3/2015

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

(2015-2017)

Azienda Multiservizi Casalese SpA – AMC SpA

Indice:

- **Definizioni**
- **Premessa metodologica**
- **Classificazione della Società e inquadramento sistematico**
- **Misure ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. a) d.lgs. 33/2013**
- **Misure ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. b) d.lgs. 33/2013**
- **Pianificazione triennale**
- **Allegati**

I.– Definizioni

Ai fini del presente documento si intendono:

- **PTTI:** Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità
- **RT:** Responsabile per la Trasparenza
- **PNA:** Piano Nazionale Anticorruzione
- **ODV:** Organismo di Vigilanza ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 s.m.i.
- **MOG 231:** modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 s.m.i. e attività correlate
- **Codice Etico:** codice di comportamento adottato nel contesto dell'attuazione del MOG 231
- **ANAC:** Autorità Nazionale Anticorruzione
- **CIVIT:** Commissione Indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche – Autorità Nazionale Anticorruzione
- **D.Lgs. 231/2001:** d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 s.m.i.

- **L. 190/2012:** l. 6 novembre 2012 n. 190 s.m.i.
- **D.Lgs. 33/2013:** D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 s.m.i.
- **D.Lgs. 39/2013:** D. Lgs. 8 aprile 2013 n. 39 s.m.i.
- **L. 114/2014:** D.L. 24 giugno 2014 n. 90 convertito in L. 11 agosto 2014 n. 114
- **TUEL:** D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267
- **TUPI:** D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165
- **TUAmbiente:** D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i.
- **AMC/Società:** Azienda Multiservizi Casalese SpA – AMC SpA
- **Garante Privacy:** il Garante per la Protezione dei Dati Personali
- **AEEGSI:** Autorità per l’Energia Elettrica il Gas ed il Sistema Idrico
- **ATO 2:** Autorità d’Ambito n. 5 “Biellese, Vercellese, Casalese”
- **ART:** Autorità di Regolazione dei Trasporti
- **SII:** Servizio Idrico Integrato ai sensi del TUAmbiente
- **CDA:** il Consiglio di Amministrazione della Società ai sensi del Titolo II Capo III dello Statuto della Società
- **Presidente/Presidente del CDA:** il Presidente della Società ai sensi del Titolo IV Capo IV dello Statuto della Società
- **RI:** la Rappresentanza Intercomunale ai sensi del Titolo II Capo II dello Statuto della Società
- **DG:** il Direttore Generale della Società ai sensi del Titolo II Capo VI dello Statuto della Società
- **CS:** il Collegio Sindacale ai sensi del Titolo II Capo V dello Statuto della Società
- **Referenti:** i titolari dei flussi comunicativi che interagiscono con il RT per l’attuazione delle misure di cui all’art. 10 1° co. lett. a) D.Lgs. 33/2013.

II. - Premessa metodologica

Il presente documento ha origine dalla volontà della Società di dare attuazione all’art. 24-*bis* L. 114/2014, che ha riformato l’art. 11 D.Lgs. 33/2013, con l’effetto di estendere la disciplina di cui al D.Lgs. 33/2013 a certune tipologie di società descritte nel comma 2 e 3 dell’art. 11 citato.

La scelta del Legislatore di imporre l'attuazione del testo di riordino delle norme di "trasparenza amministrativa" dedicate alla Pubblica Amministrazione, senza il preventivo vaglio della natura e organizzazione di tipo societario dei destinatari ora individuati dall'art. 11 2° e 3° co. D.Lgs. 33/2013 s.m.i. ha richiesto, ai fini della redazione del seguente documento, le seguenti attività preliminari:

- analisi della Società rispetto alla fattispecie di cui all'art. 11 D.Lgs. 33/2013;
- ricognizione delle norme del D.lgs. 33/2013 applicabili alla Società e determinazione delle modalità di adempimento alle medesime.

L'esito di tale attività interpretativa che confluisce nel III capitolo del presente documento informa le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. a) D.Lgs. 33/2013 e di cui al IV capitolo del presente documento ma costituisce anche presupposto per il coordinamento fra le misure di attuazione della trasparenza e le iniziative previste per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. b) D. Lgs. 33/2013 e di cui al V capitolo del presente documento e prima ancora il corretto dimensionamento di queste ultime in ragione dell'adozione del MOG 231 da parte della Società.

Ai fini della redazione del presente documento sono individuate come fonti, a titolo indicativo e non esaustivo, oltreché le norme di legge e regolamento, gli atti delle Autorità nazionali (ANAC, AEEGSI, Garante Privacy, ART ecc. ecc.) e locali (ATO 2, Enti pubblici partecipanti al capitale sociale ecc. ecc.).

Il presente documento è sottoposto a continuo aggiornamento e i relativi contenuti potranno subire modifiche ed integrazioni a seguito dell'evoluzione della normativa sia di disciplina della trasparenza che dei contenuti protagonisti degli obblighi di pubblicazione oltreché di eventuali indicazioni provenienti dalle Autorità competenti.

La Società procede alla progressiva attuazione del PTTI secondo la pianificazione illustrata nel documento.

III. – Classificazione della Società e inquadramento sistematico

III.1. – Natura e caratteristiche della Società.

AMC è una società per azioni partecipata da Enti locali e dalla stessa Società e costituita secondo il modello *in house providing* ai sensi dell'art. 113 5° co. lett. c) TUEL.

AMC è un gestore di servizio pubblico industriale multiservizi che ha per oggetto la gestione del servizio idrico integrato, oltreché il gas, l'illuminazione pubblica e semaforica, il trasporto e la sosta, il servizio cimiteriale, l'illuminazione votiva ai sensi della normativa comunitaria, nazionale e regionale di settore, come meglio descritto all'art. 5 dello Statuto, ove è puntualizzato l'oggetto sociale della società.

AMC è sottoposta, in ragione e con riferimento al servizio pubblico reso al controllo delle Autorità competenti oltreché ai controlli da parte dei Soci in ragione della natura di pubblica amministrazione locale di questi ultimi.

Sotto il profilo dell'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione Europea non intervengono partecipazioni rilevanti.

III.2. – Inquadramento della Società nella fattispecie di cui all'art. 11 D. Lgs. 33/2013.

La Società, in attesa dell'attuazione del comma 31 dell'art. 1 L. 190/2012 in merito alle *"informazioni rilevanti"* da pubblicare, aveva già attuato in via spontanea la pubblicazione dei dati relativi sul sito istituzionale, accogliendo l'indirizzo della delibera 50/2013 di Civit, e altresì aveva attuato in via spontanea secondo modalità coerenti con la natura di società della medesima gli adempimenti di cui alla delibera n. 77/2013 della medesima Civit.

Tale attività di attestazione è stata sospesa per l'anno 2014 in ragione della delibera n. 148/2014 dell'ANAC e del rinvio ivi contenuto al par. 1 a specifica futura attività provvedimento di ricognizione per gli enti di natura societaria.

In tale quadro, l'art. 24-bis L. 114/2014 ha riformato l'art. 11 D. Lgs. 33/2013, prevedendo che *"la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1"* da parte del D.Lgs. 33/2013 si applichi anche a certune tipologie di società descritte al seguente comma 2 lett. b) e comma 3 della norma *"limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea"*.

L'entrata in vigore della riforma ha confermato che la normativa del D.Lgs. 33/2013 è di prima applicazione per la società AMC, secondo la disciplina transitoria prevista dal medesimo D.Lgs. 33/2013.

La composizione della compagine sociale di AMC esclude l'applicabilità del comma 3 dell'art. 11 D.Lgs. 33/2013, con il che l'attenzione si appunta sulla fattispecie di cui al comma 2 lett. b), per il quale sono destinatari della disciplina di cui al D.Lgs. 33/2013, per quanto qui interessa in ragione della natura societaria di AMC e della sua qualità di gestore di servizio pubblico, *"limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea, ... gli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia ... società ... che esercitano ... attività ... 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"*.

Sotto quest'ultimo profilo, si segnala che ai sensi dell'art. 19-bis, 21 e 27 dello Statuto sono previsti a favore degli Enti poteri diretti di nomina degli organi.

Il riferimento dell'art. 11 2° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013 alla sottoposizione *"a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni"* richiede invece un approfondimento con riferimento alla peculiare struttura *in house providing* della Società.

Prima di operare tale analisi, occorre ricordare come l'art. 2359 1° co. cod. civ., che disciplina il cd. controllo diretto, distingue fra il controllo interno di diritto (n. 1), il controllo interno di fatto (n. 2) e il cd. controllo esterno (n. 3) mentre il successivo comma 2 attiene invece al cd. controllo indiretto ossia ai casi in cui il controllo interno di diritto (n. 1) ed il controllo interno di fatto (n. 2) sono esercitati tramite un soggetto interposto (società controllate, società fiduciarie, interposta persona).

L'esercizio del controllo interno di diritto e di fatto ai sensi dell'art. 2359 1° co. n. 1 e n. 2 cod. civ. corrisponde ad una posizione dominante che si estrinseca nel gioco assembleare.

Secondo l'interpretazione corrente, il controllo interno di diritto di cui all'art. 2359 1° co. n. 1 cod. civ. richiede la disponibilità della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria in prima convocazione mentre il controllo interno di fatto di cui all'art. 2359 1° co. n. 2 cod. civ. attiene al caso in cui, pur non disponendo della maggioranza dei voti richiesti dalla legge o dall'atto costitutivo per l'assemblea ordinaria in prima convocazione, un soggetto sia comunque in grado di esercitare un'influenza dominante, in ragione di fenomeni come, ad esempio, l'assenteismo dei soci in assemblea.

E' osservazione immediata che il fenomeno così ricostruito non ricorre nella Società ove interviene l'esercizio del controllo analogo da parte di ciascuno degli enti affidanti la gestione del servizio secondo la modalità in house providing.

L'esercizio del controllo analogo, per sua natura, ossia come controllo sull'erogazione del servizio rispetto al territorio della singola amministrazione azionista, di per sé esclude l'influenza dominante di una sola pubblica amministrazione (e nonostante la partecipazione alla compagine sociale di altre pubbliche amministrazioni), perché, al contrario, presuppone un rapporto stringente fra ciascuna pubblica amministrazione partecipante alla compagine sociale del gestore ed il gestore medesimo rispetto al servizio svolto.

D'altra parte, la nozione di controllo prevista dall'art. 2359 cod. civ. postula sempre la unicità della controllante. In altre parole, l'accertamento dell'esercizio del controllo ex art. 2359 cod. civ. va sempre parametrato rispetto ad un singolo socio, presupponendo la nozione di controllo la condizione di "solitudine" del socio che lo esercita.

Di qui la constatazione che l'esercizio del controllo analogo e, quindi, la posizione di parità dei singoli enti titolari di partecipazione che ne consegue comportino, per definizione, che non possa riconoscersi prevalenza di uno dei detti enti rispetto agli altri con riferimento al servizio affidato, e, d'altra parte, nemmeno sia possibile ricostruire il riferimento all'art. 2359 cod. civ. alla stregua di esercizio di controllo congiunto, la cui ricorrenza è esclusa proprio dal significato dell'istituto di cui all'art. 2359 cod. civ., secondo la costante esegesi che ne viene offerta dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Nel caso di specie, in particolare è pacifico che la compagine sociale è composta dai Comuni oltretutto dalla medesima Società in ragione della titolarità di azioni proprie, con il che è

rispettato il requisito della partecipazione sociale totalmente di matrice pubblica, del resto affermato anche nell'art. 3 dello Statuto.

Il requisito della prevalenza dell'attività è contemplato dall'art. 5 par. 5 dello Statuto (*"Le attività svolte per gli enti soci ed i servizi resi alle collettività da essi rappresentate devono in ogni caso costituire la parte più importante delle attività della società; la società potrà svolgere in forma residuale, nel rispetto dei limiti di legge, altre attività"*).

L'esercizio del controllo analogo è confermato da una serie di meccanismi statutari:

- la suddivisione dei comuni azionisti in gruppi ai fini della nomina del CDA e del CS (art. 9 par. 7° dello Statuto);
- l'istituto della RI (cfr. art. 19, art. 19 bis, art. 15 par. 1 lett. b) dello Statuto);
- la nomina dei componenti del CDA fra i componenti della RI (art. 15 par. 1 lett. c) dello Statuto;
- i diritti speciali degli Enti Soci ai sensi dell'art. 18 par. 2 ecc.

Occorre, in particolare, sottolineare che ai sensi dell'art. 19 par. 4 dello Statuto la RI *"può ottenere, con richiesta motivata della maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi componenti, l'autorizzazione preventiva dell'Assemblea ai sensi dell'art. 15 c.1. punto 9 per qualunque atto all'ordine del giorno del Consiglio di Amministrazione"*.

Ai sensi dell'art. 19-bis due terzi dei membri della RI corrispondono a 6 membri e quindi rendono comunque decisivo almeno 1 membro espresso da uno dei gruppi di comuni definiti all'art. 9 dello Statuto.

Tale precisazione viene operata per puntualizzare che l'adeguamento alla disciplina del D.Lgs. 33/2013 nonostante l'imperfetta dizione dell'art. 11 2° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013 non deve assolutamente intendersi dalle Autorità competenti come implicita rinuncia alla modalità in *house providing* degli affidamenti operati alla Società e al correlato modello gestionale che caratterizza la Società.

Sotto diverso profilo, attribuito alla Pubblica Amministrazione il sembiante di una società dominante dell'art. 2359 cod. civ., dato che soltanto a condizione di tale avvicendamento morfologico il rinvio normativo diventa funzionale alla ricostruzione della fattispecie di cui all'art. 11 2° co. lett. b) D.lgs. 33/2013, si esclude che il Legislatore abbia inteso estendere il richiamo normativo fino ad evocare anche la fattispecie di cui all'art. 2359 2° co. cod. civ.

Si oppone a tale conclusione l'art. 22 5° co. d.lgs. 33/2013, stabilendo che *"le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1 lett. b) e 2) da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni"*. La perimetrazione dei *"principi di trasparenza"* operata da tale ultima norma tramite esclusivo

rinvio ai commi 1 lett. b) e 2 dell'art. 22 d.lgs. 33/2013 esclude evidentemente l'applicazione alle cd. società controllate di secondo grado dell'intera disciplina del d.lgs. 33/2013 e quindi conferma che, nell'ambito dell'art. 11 2° co. lett. b) d.lgs. 33/2013 s.m.i., il richiamo all'art. 2359 cod. civ. e quindi la sottoposizione alla disciplina del D.Lgs. 33/2013 che tale richiamo porta con sé è esteso solamente alle società direttamente controllate dalla Pubblica Amministrazione.

III.3. – Ricognizione delle norme del D.Lgs. 33/2013 applicabili alla Società

Per quanto chiarito nel capitolo II del presente documento, occorre individuare quali siano le norme del D.Lgs. 33/2013 applicabili alla Società.

Tale attività ricognitiva è imprescindibile per le seguenti ragioni:

a) il D.Lgs. 33/2013 si riferisce all'intero comparto della Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 1 2° co. D.Lgs. 165/2001 s.m.i., con il che anche ad organi politici e di servizio settoriali, dettando discipline puntuali che, come tali, sono del tutto inapplicabili alle imprese;

b) al di fuori di tale aspetto, la riforma dell'art. 24-*bis* L. 114/2014 non affronta il tema esegetico creato dal richiamo da parte del D.Lgs. 33/2013 ad un ordinamento di istituti, obblighi ed adempimenti tipici della Pubblica Amministrazione e del tutto o parzialmente irriperibili alle società in generale;

c) ogni Società conosce una perimetrazione della propria capacità d'agire corrispondente ai confini dell'oggetto sociale dedotto nello Statuto, con il che non possono comunque imporsi obblighi che non discendano dall'esercizio di compiti cui la società istituzionalmente sia preposta, con il che occorre chiarire anche alla luce dell'oggetto sociale di AMC quali siano gli obblighi effettivamente adottabili ai sensi del D.Lgs. 33/2013.

III.3.1. – Con specifico riferimento agli obblighi di pubblicazione, occorre, dunque, chiarire quali norme stabiliscano obblighi di pubblicazione nel D.Lgs. 33/2013 e, poi, all'interno di tale insieme, individuare le norme compatibili, in via di principio e tenuto conto delle premesse di cui sopra, con la specifica struttura di impresa di AMC.

Si procede ad analizzare le regole contenute nei Capi I, II, III, IV del D.Lgs. 33/2013.

Per quanto concerne il Capo I, sono applicabili in via di principio e parzialmente gli artt. 9 e 10 e l'art. 12, tenuto conto che gli artt. 1-8 e parzialmente 9 e 10 afferiscono a principi generali ovvero a tematiche differenti come l'istituto dell'accesso civico ecc. ecc., che trovano sistemazione in altra parte del PTTI. Per quanto concerne il Capo II, le norme applicabili in via di principio e/o parzialmente sono: art. 13, art. 14, art. 15, art. 16, art. 17, art. 19 (con precisazione di fondo), art. 20, art. 21, art. 22, art. 23, art. 26, art. 27.

Non è applicabile l'art. 18 in quanto afferisce espressamente ai dipendenti del pubblico impiego e alla specifica tematica degli incarichi disciplinata nel TUPI.

Non è applicabile l'art. 24 in quanto, a partire dall'applicazione del D.Lgs. 33/2013, è mutuabile l'indirizzo dedotto nel verbale della Conferenza Unificata del 24 luglio 2013 per il quale l'art. 24 1° co. d.lgs. 33/2013 si applica soltanto a Pubbliche Amministrazioni istituzionalmente volte ad effettuare attività statistiche. Per quanto concerne il comma 2, si osserva che il D.lgs. 33/2013 distingue i termini contrattuali (art. 33) rispetto ai tempi procedurali.

Non è applicabile l'art. 25 in quanto AMC non svolge istituzionalmente controlli sulle imprese.

Non è applicabile l'art. 28 che afferisce alla pubblicità dei rendiconti di specifici organismi politici cui non è riconducibile AMC.

Per quanto concerne il Capo III, le norme applicabili in via di principio e/o parzialmente sono: art. 29, art. 30, art. 31.

Per quanto concerne il Capo IV, le norme applicabili in via di principio e/o parzialmente sono: art. 32, 33, 35, 36.

Non è applicabile l'art. 34 in quanto AMC non svolge l'attività istituzionale ivi contemplata e non emette la correlata tipologia di atti contemplati dalla norma.

Per quanto concerne il Capo V, le norme applicabili in via di principio e parzialmente sono: art. 37, art. 38, art. 40.

Non è applicabile l'art. 39 in quanto irriferribile alla Società in ragione del suo specifico oggetto sociale.

III.3.2. –Stralciate, dunque, le norme non applicabili, occorre puntualizzare i criteri e le modalità di applicazione delle norme restanti con riferimento ad AMC e alla sua realtà di impresa.

In tal senso, prima si procederà all'individuazione di criteri applicativi generali e, poi, ci si soffermerà sulle residuali problematiche poste da ciascuna norma, ritenendo che costituisca esercizio di trasparenza anche la condivisione dei criteri esegetici adottati.

III.3.2.1. - Richiamate come premessa dell'operazione di adattamento alla realtà aziendale le considerazioni al paragrafo III.3. del presente documento si constata, in primo luogo, che, in forza dell'art. 24-bis l. 114/2014, le società di cui all'art. 11 2° co. lett. b) non "sono" né diventano Pubblica Amministrazione (in quanto rimane ferma la definizione del comma 1 dell'art. 11 d.lgs. 33/2013) ma esclusivamente sono destinatarie della medesima disciplina ("La medesima disciplina si applica ...") del D.Lgs. 33/2013.

Tale criterio è adottato in sintonia con l'indirizzo dell'ANAC allorchè nella delibera 144/2014 *sub* par. 1 (che ha revocato la precedente delibera 65/2013) come nella delibera 148/2014 *sub* par. 1 (che ha superato la precedente delibera 77/2013) ha espressamente chiarito che le medesime si indirizzano soltanto alla Pubblica Amministrazione e non alle società, con ciò

operando un netto distinguo e rinviando la disciplina di queste ultime ad altri futuri provvedimenti.

In tale quadro, non sono di alcuna utilità interpretativa nemmeno le circolari amministrative anteriori alla riforma che obbediscono ad un indirizzo differente e del resto sconfessato dall'entrata in vigore della riforma di cui all'art. 24-*bis* L. 114/2014.

Ne consegue che è il Legislatore a chiarire che una determinata disciplina deve applicarsi ad un soggetto che ha una ontologia differente.

Fra le conseguenze applicative di tale riflessione è che, ove la disciplina del D.lgs. 33/2013 richiama a sua volta espressamente istituti ed obblighi previsti espressamente *ex lege* solo ed esclusivamente nei confronti della Pubblica Amministrazione, i medesimi non possono estendersi alla Società (si pensi, ad esempio, al richiamo di norme in materia di contabilità di stato). In secondo luogo, anche quando intervenga una diretta applicazione di norme del D.Lgs. 33/2013 alla Società, le medesime non possono e non debbono cancellare una ontologia del tutto differente o creare nel cittadino una confusione nella percezione del soggetto terzo rispetto alla natura e ai compiti di AMC.

Un secondo criterio applicativo si ricava dalla combinata lettura dei pareri del Garante Privacy 7 febbraio 2013 n. 49 (d'ora innanzi: GP 49/2013) e n. 243 del 15 maggio 2014 (d'ora innanzi: GP 243/2014), oltreché degli ulteriori interventi del Garante in materia di pubblicazioni sul *web*.

Il Garante Privacy, infatti, effettua uno specifico distinguo rispetto alla pubblicità funzionale alla trasparenza, in funzione di quanto disposto dall'art. 1 1° e 2° comma D.lgs. 33/2013, del resto in coerenza con quanto stabilito, sulla base di specifica riflessione ben individuabile nei lavori preparatori, dal comma 15 dell'art. 1 primo periodo L. 190/2012.

Ai sensi dell'art. 1 2° co. d.lgs. 33/2013, in particolare, la trasparenza deve essere attuata *“nel rispetto delle disposizioni ... di protezione dei dati personali”*.

Il richiamo ai *“dati personali”* porta con sé, fra l'altro, il fondamentale obbligo di verificare previamente alla pubblicazione se intervenga una specifica norma di legge o di regolamento che preveda la pubblicazione.

D'altra parte, come osservato dal Garante, *“da ciò si deduce che tutte le volte in cui nel decreto legislativo n. 33/2013 è utilizzata la locuzione <<pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente>> - cfr. art. 3,5,7,8,9,10,41,43, 45, 46 e 48 – il riferimento è limitato agli <<obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni>> contenuti oltreché nel d.lgs. n. 33/2013 anche in altre disposizioni normative aventi analoga finalità di trasparenza, con esclusione degli obblighi di pubblicazione aventi finalità diverse”* (Parere Garante Privacy n. 243 del 15 maggio 2014 *sub “Parte Prima 1. Principi e oggetto del <<decreto trasparenza>> (art. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 33/2013)”*).

III.3.2.2. – AMC è chiamata a contemperare la pubblicità con ulteriori interessi e, *in primis*, di tutela dell'ordine pubblico e del segreto industriale a tutela dell'interesse pubblico degli Enti Pubblici in aderenza all'art. 1 2° co. D.Lgs. 33/2013.

Alla società AMC, infatti, sono riferibili servizi ed impianti sensibili di fronte ad una emergenza di tipo terroristico o bellico e, d'altra parte, AMC è titolare di specifico *know-how* che costituisce patrimonio pubblico.

In tal senso, si prende atto che risulta tuttora inattuato, come già citato, il comma 31 dell'art. 1 l. 190/2012, per il quale l'Esecutivo era chiamato ad individuare *“le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione dei commi 15 e 16 del presente articolo e le relative modalità di pubblicazione”*.

Pertanto, nel contesto del Regolamento di cui all'art. 5 D.Lgs. 33/2013 si specificheranno gli elementi che sono sottratti all'accesso civico ai sensi dell'art. 4 D.Lgs. 33/2013.

III.3.2.3. - Con riferimento alle singole norme in materia di obblighi di pubblicazione ritenute applicabili si osserva preliminarmente che AMC ha da sempre coltivato la trasparenza mediante l'istituzione e il continuo aggiornamento del proprio sito istituzionale. Successivamente all'entrata in vigore della L. 190/2012 e della decretazione attuativa, nonostante corrette perplessità in ordine all'applicabilità di tale normativa in ragione della perdurante inattuazione di alcune parti della L.190/2012, AM aveva già attivato spontaneamente nel proprio sito una apposita sezione dedicata alla pubblicità finalizzata alla trasparenza, pubblicando le informazioni indicate dai commi 15 e ss. dell'art. 1 L. 190/2012 s.m.i., per quanto applicabili, in attesa dell'attuazione del decreto previsto dal comma 31 dell'art. 1 della L. 190/2012.

A seguito, pertanto, dell'entrata in vigore dell'art. 24-bis L. 114/2014 AMC si limita, pertanto, ad implementare i contenuti della sezione.

Ciò premesso, si operano le seguenti osservazioni rispetto al dettato del D.Lgs. 33/2013 come sopra perimetrato:

Art. 9: l'apposita sezione già collocata nell'home page del sito istituzionale, ora denominata *“Trasparenza”*, può essere al più nominata *“AMC trasparente”* o *“Società trasparente”* in ragione del fatto che comunque AMC non è una Pubblica Amministrazione, come del resto statuito dal Legislatore del D.Lgs. 33/2013. L'applicazione della norma letteralmente, infatti, e, quindi, l'introduzione della parola *“Amministrazione”* può indurre in errore il cittadino, tanto più nel caso di specie ove la Società è pacificamente un gestore multiservizi di tipo industriale.

Art. 10: Con riferimento agli obblighi di pubblicazione previsti nel comma 8, l'obbligo di cui alla lett. b) non è applicabile, riferendosi ad istituti estranei, mentre l'obbligo di cui alla lett. c) sarà *“tradotto”* riferendolo ai componenti dell'ODV ai sensi del D.Lgs. 231/2001 s.m.i. Per

quanto concerne l'obbligo di cui alla lett. d), si tratta di una ripetizione rispetto a quanto previsto nell'art. 15 pure richiamato (all'analisi del quale si rinvia) mentre il riferimento alle "posizioni organizzative" è inapplicabile in quanto tipico istituto del pubblico impiego. In generale e con riferimento alla menzione dei "curricula" compiuta alla lett. c) e d), il GP 243/2014 raccomanda sub par. 9.a: "Il riferimento del legislatore all'obbligo di pubblicazione del curriculum non può tuttavia comportare la diffusione di tutti i contenuti astrattamente previsti dal modello europeo (rispondendo taluni di essi alle diverse esigenze di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in vista della valutazione di candidati oppure, nel corso del rapporto di lavoro, per l'assegnazione dell'interessato a nuovi incarichi o per selezioni concernenti la progressione di carriera), ma solo di quelli pertinenti rispetto alle finalità di trasparenza perseguite. Prima di pubblicare sul sito istituzionale i curricula, il titolare del trattamento dovrà pertanto operare un'attenta selezione dei dati in essi contenuti, se del caso predisponendo modelli omogenei e impartendo opportune istruzioni agli interessati (...). In tale prospettiva, sono pertinenti le informazioni riguardanti i titoli di studio e professionali, le esperienze lavorative (ad esempio gli incarichi ricoperti), nonché ulteriori informazioni di carattere professionale (si pensi alle conoscenze linguistiche oppure alle competenze nell'uso delle tecnologie di carattere professionale, come pure alla partecipazione a convegni e seminari oppure alla redazione di pubblicazioni da parte dell'interessato). Non devono formare invece oggetto di pubblicazione dati eccedenti, quali ad esempio i recapiti personali oppure il codice fiscale degli interessati, ciò anche al fine di ridurre il rischio di cd. furti di identità). Deve inoltre essere garantita agli interessati la possibilità di aggiornare periodicamente il proprio curriculum ai sensi dell'art. 7 del Codice [della Privacy: n.d.A.], evidenziando gli elementi di aggiornamento".

Art. 13: in attesa di eventuali ulteriori chiarimenti delle Autorità preposte, la norma è applicata mediante la pubblicazione dello statuto della Società e di una selezione di provvedimenti, anche eventualmente attraverso il link a siti specializzati e di settore. Sono poi da indicare i nomi dei componenti del cda ("organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione"), con l'indicazione della competenza ("presidente",.. ecc.).

Art. 14: su tale norma la Società registra un duro contrasto, anche all'interno dell'ANAC, come testimonia la relazione di minoranza rispetto alla delibera n. 144/2014 per le Pubbliche Amministrazioni. Sul punto, non è dubbio che sia corretta la posizione di minoranza, in quanto letteralmente la norma fa riferimento solamente ai soggetti che abbiano avuto un mandato di tipo elettivo (ad esempio, sindaci, consiglieri comunali ecc. ecc.). In tal senso, valga anche il riferimento all'art. 13 1° co. lett. a) ove gli organi di "amministrazione e gestione" sono distinti da quelli "di indirizzo politico" oltretutto richiamato all'art. 22 2° co. ultimo periodo D.lgs. 33/2013 per cui nei siti della Pubblica Amministrazione titolare della partecipazione societaria occorre pubblicare il nominativo dell'amministratore ed il relativo trattamento economico complessivo.

Vista la delicatezza della questione, la Società sceglie al momento di attendere la pubblicazione della deliberazione in materia di società, che la delibera 144/2014 dell'ANAC ha anticipato come di futura pubblicazione.

In ogni caso, si condividono sin da ora le seguenti riflessioni sul tenore della norma: a) l'atto di nomina deve intendersi come il verbale di nomina da parte dell'assemblea; b) per il curriculum vale quanto osservato sub art. 10; c) non si prevede uno specifico istituto della missione; d ed e) si ritiene che la norma faccia riferimento agli incarichi che prevedono un compenso con oneri a carico della finanza pubblica e deve leggersi nell'ottica di verificare le inconferibilità e incompatibilità ai sensi del D.lgs. 39/2013; f) si rinvia alla dettagliata spiegazione contenuta in PG 243/2014 sub par. 9.b. ove sono chiariti i termini di applicazione della normativa.

Art. 15: la norma richiama diverse tipologie di incarichi di tipo dirigenziale tipici della Pubblica Amministrazione, per i quali, in attesa di chiarimenti, non si pubblicano i dati disponibili. Con riferimento al dettaglio di cui al comma 1 della norma, si condividono sin da ora i seguenti criteri esegetici: lett. b), vale quanto osservato all'art. 10; lett. c), occorre fare riferimento alla definizione di "enti di diritto privato regolati o finanziati" di cui all'art. 1 2° co. lett. d) d.lgs. 39/2013 e nell'ottica di verificare le inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013; d) si rinvia alla dettagliata spiegazione contenuta in PG 243/2014 sub par. 9.c. Per quanto concerne il comma 2 non si rinviene per le società l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 53 14° co. d.lgs. 165/2001 che si riferisce soltanto alla Pubblica Amministrazione come individuata ai sensi dell'art. 1 2° co. TUPI.

Art. 16 e 17: la norma richiede un adattamento, vista l'inapplicabilità del riferimento all'art. 60 2° co. d.lgs. 165/2001. E' inapplicabile il riferimento al "personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico".

Art. 19: la norma non è applicabile nel suo tenore letterale, in quanto come società gestore di servizio pubblico, AMC non utilizza l'istituto di diritto del pubblico impiego del "concorso". Ciò posto, la Società ha da tempo predisposto nel proprio sito istituzionale la sezione "Lavora con noi" con la quale sono raccolte le candidature. Nella sotto-sezione "Risorse Umane" della sezione "Trasparenza" compare la sottosezione "procedure di selezione in corso" ove si pubblicano i contenuti relativi alle selezioni del personale, in aderenza a quanto chiarito dal Garante della Privacy. La Società ha adottato un regolamento per il personale.

Art. 20: il riferimento alla performance è ovviamente relativo ad una precisa normativa del pubblico impiego statale. E' inapplicabile il comma 3. La restante disciplina è adattata alla prassi aziendale.

Art. 21: La disciplina è adattata alla prassi aziendale, sottolineandosi peraltro che i documenti individuati nel comma 2 fanno riferimento a normativa del tutto inapplicabile (TUPI) e quindi il richiamo normativo deve considerarsi irrilevante per la Società.

Art. 22: nessun commento.

Art. 23: l'estensione di tale norma è riferibile all'attività istituzionale di servizio pubblico.. Si ritiene che l'obbligo di pubblicazione generato dalla riforma sia in contrasto con quanto previsto per le società dall'art. 1 comma 31 L. 190/2012, ancora in attesa di attuazione. In attesa di chiarimenti, si segnala un problema di privacy e sul punto si richiama non solo il par. 9.d. del PG 243/2014 ma anche più in generale il problema dei dati personali con riferimento, in particolare, alle autorizzazioni o concessioni. Si richiama inoltre l'indirizzo interpretativo di cui al verbale della Conferenza Unificata 24 luglio 2013.

Art. 26 e 27: tenuto conto della natura industriale dell'attività, la norma può intendersi solo con riferimento all'attribuzione di un quid che abbia natura liberale. Allo stato ed in attesa di chiarimenti, la norma, pertanto, può riguardare prima di tutto le sponsorizzazioni oltreché ogni altra prestazione o benefit che fosse concesso dalla Società e non contrattualizzato. Si richiama la dettagliata spiegazione di cui al par. 9.e. del PG 243/2014 con riferimento alla perimetrazione dei dati pubblicabili.

Art. 29: in attesa di chiarimenti, si intende la pubblicazione dei bilanci, già in corso, in quanto la restante parte della normativa è inapplicabile.

Art. 30: in ragione della segnalata necessità di non fornire informazioni rispetto a siti sensibili a tutela dell'ordine pubblico non si pubblicheranno "informazioni identificative" almeno rispetto agli impianti di servizio pubblico riferibili a AMC.

Art. 31: nessun commento salvo l'attenzione alla privacy, secondo il PG 243/2014, con l'eventuale creazione di una scheda riassuntiva ad hoc ed un eventuale mascheramento dei dati non necessari nei provvedimenti relativi ("unitamente agli atti cui si riferiscono").

Art. 32: la norma richiede la pubblicazione della carta dei servizi e documenti eventualmente ulteriori collegati alla prima, come del resto risulta dal sito. Risulta inapplicabile il comma 2 che fa riferimento al comma 5 dell'art. 10 d.lgs. 33/2013 che, a sua volta, richiama istituti riferibili alla contabilità di stato previsti solo per la Pubblica Amministrazione.

Art. 33: Si tratta di una norma la cui applicazione, per quanto concerne l'indicatore trimestrale, è comunque prevista per le società almeno dal 19 giugno 2015 (tre mesi oltre il termine del 19 febbraio 2015). L'indicatore annuale sarà pubblicato entro il 31 dicembre 2015.

Art. 35: trattasi di norma da riferirsi ai rapporti con l'utenza nel contesto dell'attività istituzionale. Per quanto concerne gli adempimenti di cui al comma 3 l'adempimento sub lett. b) riguarda esclusivamente la Pubblica Amministrazione mentre l'adempimento sub lett. a) riguarda anche espressamente per legge i concessionari di pubblico servizio.

Art. 36: la norma fa riferimento ad una regola (art. 5 d.lgs. 82/2005 s.m.i.) direttamente applicabile anche ai gestori di servizi pubblici in parte qua.

Art. 37: la norma si sovrappone parzialmente all'art. 23 1° co. lett. b) d.lgs. 33/2013 e, pertanto, l'unico senso possibile può essere quello che la norma voglia ribadire che occorre rispettare il Codice dei Contratti e pubblicare i bandi e gli avvisi a contrarre, il che è regolarmente compiuto da AMC.

Art. 38: allo stato e in attesa di chiarimenti, si pubblica il piano degli investimenti nel SII, che risponde al paradigma di informazioni individuato dalla norma.

Art. 40: AMC fa propri i casi di esclusione della pubblicazione di cui all'art. 5 d.lgs. 195/2005 che sono riportati nell'adottando Regolamento relativo all'accesso civico.

IV. - Misure ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. a) d.lgs. 33/2013

IV.1. – Elenco delle misure.

Le misure per garantire l'adeguato livello di trasparenza sono identificate nelle seguenti:

- la nomina del Responsabile della Trasparenza con correlata individuazione della struttura di ausilio per la cura ed il monitoraggio dei flussi comunicativi e la cura delle istanze di accesso civico;
- l'attuazione e l'aggiornamento costante del PTTI ai sensi dell'art. 10 D.Lgs. 33/2013 e gli obblighi correlati;
- l'adeguamento e l'aggiornamento costante del sito istituzionale mediante adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013;
- l'azione di sensibilizzazione del personale aziendale mediante espresso adeguamento del Codice Etico di cui al MOG 231 e la cura della presa visione ed accettazione da parte di tutto il personale;
- la cura del rapporto con gli utenti e la società civile mediante l'impegno alla effettuazione di una manifestazione volta a consentire la maggiore conoscenza del servizio pubblico e ad incrementare la cultura civica del cittadino, compatibilmente con il budget aziendale.

IV.2 – Il Responsabile della Trasparenza.

Sotto il profilo dell'adempimento, al fine di garantire i connotati di indipendenza che debbono caratterizzare l'attività del RT è stata adottata la scelta, constatata l'inapplicabilità dell'art. 43 D. Lgs. 33/2013 alla struttura societaria e alla configurazione della dirigenza di impresa e l'inefficacia del regime sanzionatorio conseguente, di identificare il RT nello ODV, in presenza del MOG 231, attribuendo le relative funzioni nella sua collegialità in simmetria con le soluzioni offerte dal PNA per le tipologie di società là esaminate e dotate del MOG 231, come AMC.

Tale scelta consente all'ODV di ottimizzare l'adempimento delle funzioni attribuite dal D.Lgs 231/2001, attribuendo il penetrante ruolo di controllore dei flussi informativi rilevanti ai sensi dell'art. 43 D.Lgs 33/2013 e, quindi, da un lato, fornendolo di strumenti di controllo ed indicatori ulteriori e evitando, da un altro, inefficienti sovrapposizioni fra l'attività di monitoraggio di cui alle funzioni di controllo già conferite e l'attuazione delle misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza di cui agli artt. 10 e 43 D.Lgs 33/2013, previa adozione di una organizzazione di ausilio come ipotizzata dallo stesso PNA.

La scelta, come si chiarirà più dettagliatamente nel capitolo V del presente documento, è stata attuata anche per garantire la continuità fra l'azione in materia di contrasto alla corruzione e di applicazione della cultura della trasparenza, intesa come una delle misure di prevenzione della corruzione.

IV.2.1. – Modalità di svolgimento dell'incarico.

Per l'espletamento di tale separata funzione, l'ODV è destinatario di un apposito e separato mandato e di uno specifico *budget*, che verrà fissato all'interno del *budget* aziendale, oltretutto di un puntuale potere sanzionatorio. Ulteriori indicazioni sono contenute nel capitolo V del presente documento.

IV.2.1.1. – Il sistema dei Referenti

Il RT nella sua attività di monitoraggio è supportato da un sistema di Referenti che debbono identificarsi come segue:

- Area Amministrativa: Contabilità generale, Responsabilità Qualità Ambiente, Ufficio Acquisti e Magazzino, Settore Appalti e Personale;
- Settore Operativo: i responsabili dei singoli settori di servizio pubblico e del settore prevenzione e protezione;

con il coordinamento del DG f.f.

IV.2.2. – Compiti del RT.

Si richiamano i compiti del RT come previsti dal D.Lgs. 33/2013 e si precisano gli ulteriori specifici compiti.

Il RT adeguerà il PTTI e verificherà l'esercizio delle attività del piano curando che i flussi di comunicazione con i Referenti siano puntuali. Il RT curerà, sulla base delle informazioni raccolte dai Referenti l'adozione di un regolamento che disciplina l'esercizio delle attività e i flussi di comunicazione con i Referenti e prevede almeno:

- aggiornamenti del PTTI annuali nell'ambito del triennio

- che RT rediga n. 1 rapporto con cadenza annuale al CDA in ordine allo stato di attuazione del PTTI e segnali ogni criticità e attività correlata;
- che RT curi che DG f.f. consegni n.1 rapporto con cadenza annuale con riferimento all'aggiornamento dei dati relativi alla pubblicazione obbligatoria e all'aggiornamento dei flussi, con previsione, in ogni caso, di un obbligo di comunicazione tempestiva di ogni modifica e variante rispetto all'assetto della trasparenza di ciascun singolo settore di cui al Sistema dei Referenti;
- la possibilità di verifiche a campione e puntuali con riferimento all'area di competenza del singolo Referente;
- che RT-ODV avrà potere sanzionatorio mediante richiamo al Codice Etico circa le condotte dei Referenti;
- che RT curi la ricognizione degli obblighi circa gli adempimenti di cui al Dlgs 33/2013 rispettando l'esercizio dell'obbligo di segnalazione previsto dalla stessa legge;
- l'alta sorveglianza rispetto all'effettuazione degli adempimenti previsti dal PTTI e diversi dal rispetto degli obblighi di pubblicazione.

Il RT provvederà ad aggiornare il Codice Etico del MOG 231 con la previsione delle fattispecie omissive rispetto agli obblighi di trasparenza che danno luogo all'applicazione di sanzioni e ogni anno verificherà eventuali aggiornamenti.

Il Codice Etico, così aggiornato, sarà sottoposto a tutto il personale per conoscenza ed accettazione dell'adeguamento intervenuto.

Il RT predisporrà entro 40 giorni dall'adozione del PTTI il Regolamento per l'accesso civico ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. 33/2013, per il quale si rinvia al successivo punto IV.3.

Rimangono assegnati all'ODV-RT, in attesa di chiarimenti, i compiti di attestazione ex D.Lgs. 33/2013.

IV.3. – Accesso Civico

Con riferimento alla cura delle istanze di accesso civico, il RT assume il Regolamento per l'accesso civico, ove si identificano almeno i seguenti contenuti:

- identificazione del soggetto tenuto alla ricezione della domanda;
- identificazione del soggetto titolare del potere sostitutivo da identificarsi nel RT;
- modalità di esercizio della domanda e dell'istruttoria nel rispetto dei contenuti inderogabili dell'art. 5 D.lgs. 33/2013, con riferimento anche alla previsione di: modulistica accessibile; definizione del luogo di raccolta delle domande di accesso; raccordo fra il RT e i Referenti interessati;

- identificazione elementi sottratti all'accesso civico ai sensi dell'art. 4, 30, 40 D.Lgs. 33/2013.

IV.4. – Azione di sensibilizzazione e formazione del personale.

Con riferimento alla misura *sub* 4 di cui al par. IV.1. del presente capitolo, si prevede che il Codice Etico, una volta aggiornato, sia poi tempestivamente sottoposto a tutto il personale per conoscenza ed accettazione dell'adeguamento intervenuto.

A tal proposito, si prevede che ai dipendenti e ai collaboratori sia data comunicazione della pubblicazione tramite il sito istituzionale affinché ne prendano atto e ne osservino le disposizioni o con mezzi alternativi. Il documento verrà altresì consegnato ai nuovi assunti ai fini della presa d'atto e dell'accettazione del relativo contenuto.

E' prevista poi una specifica formazione per i Referenti di cui al Sistema istituito nel par. IV.2.1.1. del presente capitolo.

V. - Misure ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. b) d.lgs. 33/2013

Nel precedente capitolo si è chiarito che la scelta di individuare nell'ODV il RT deriva anche dalla volontà della Società di garantire la continuità fra l'azione di sviluppo della cultura della trasparenza e quella in materia di contrasto alla corruzione, a partire dalla considerazione per cui la trasparenza è una delle misure di prevenzione della corruzione.

Le analisi in materia sottolineano concordemente che la proliferazione di sistemi di controllo e di regole rispetto ad una organizzazione ontologicamente determinata ostacolano anziché costituire ausilio alla lotta alla corruzione oltreché e prima ancora paralizzarne progressivamente l'azione.

Tale esigenza di razionalizzazione è ancor più significativa per AMC, vista la fondamentale importanza per la vita umana del servizio prestato.

Ciò doverosamente premesso, prima di chiarire il ruolo dell'ODV-RT con riferimento alle misure ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013 s.m.i. e di chiarire, ancor a monte, quali siano le misure individuate, pare opportuno precisare quali siano i termini in cui si esplicita il coordinamento fra gli strumenti programmatici di prevenzione della corruzione e della trasparenza per AMC, secondo una scelta operata in attuazione di indirizzi già reperibili nel PNA.

V.1. – Lo strumento programmatico di AMC per la prevenzione della corruzione: MOG 231 e integrazione del MOG 231 ad opera del PTTI nella parte ex art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013, secondo l'indirizzo del PNA.

V.1.1. – Gli indirizzi del PNA.

Al fine di illustrare il modello individuato si ricordano preliminarmente i seguenti dati.

Il PNA è portatore di una disciplina saldamente modulata sulla distinzione fra società-amministrazione (società strumentali) e società-imprese (gestori di servizi pubblici).

Pervero, il PNA è destinato *“agli enti pubblici economici ..., agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle desse controllate ai sensi dell’art. 2359 c.c.”* soltanto *“per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicati come destinatari”*.

La precipua nozione di *“enti di diritto privato in controllo pubblico”* è lo strumento con cui il PNA prefigura una categoria di soggetti ontologicamente distinti alla pubblica amministrazione ma riducibili alla stessa, che affianca la categoria delle società per estrapolarne quelle *“che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni, sottoposti a controllo ai sensi dell’art. 2359 cod. civ. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi”*.

Tale dicitura riprende esplicitamente la nomenclatura introdotta dall’art. 13 d.l. 223/2006 convertito in l. 248/2006 s.m.i. sicchè ogni qualvolta la nozione di *“enti di diritto privato in controllo pubblico”* ricorre nel PNA segna l’autonomia della disciplina delle società strumentali dai gestori di servizio pubblico, che nella nozione di *“enti di diritto privato in controllo pubblico”* delineata dal PNA non sono compresi (PNA, pag. 12).

Il carattere industriale intrinseco al servizio pubblico e la sua destinazione alla collettività in via diretta o indiretta segna la distanza dei gestori di servizi pubblici dalla Pubblica Amministrazione pur partecipante alla compagine sociale e li sottrae alla nozione di *“enti di diritto privato in controllo pubblico”* ad opera del PNA per collocarli fra le imprese *tout court*, indipendentemente dalle modalità di affidamento del servizio e, quindi, secondo una logica strettamente aderente al principio comunitario dell’equivalenza fra ricorso al mercato, ricorso al PPPI e affidamento *in house providing*, da ultimo espressamente affermato anche dalla giurisprudenza italiana.

Ne è conseguenza l’espressa esenzione dei gestori dall’obbligo di redazione del piano triennale previsto per le Pubbliche Amministrazioni (Cfr. Tabella 1 del PNA) e altresì, dall’obbligo di implementazione del MOG 231 previsto per le società strumentali (Cfr. Tabella 2 del PNA) come, del resto, l’esenzione dall’obbligo di nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione, che si evince dalla lettura del PNA.

In conclusione, il PNA conferma che la previsione del comma 77 dell’art. 1 L. 190/2012, la quale interviene sulla disciplina del D.Lgs. 231/2001, completa la disciplina per i gestori di servizi pubblici a partecipazione pubblica, come AMC.

Tale conclusione non conduce ovviamente a rinunciare alla programmazione della prevenzione della corruzione oltre le fattispecie di corruzione e malaffare già delineate nel

MOG 231 ma semmai ad allocare la medesima in modo adeguato, tanto più che l'art. 10 D.Lgs. 33/2013 richiede che le misure del PTTI siano collegate con gli interventi in materia di prevenzione della corruzione.

V.1.2. – Coordinamento ed integrazione del MOG 231 ad opera del PTTI in AMC.

Il rapporto fra programmazione della prevenzione della corruzione e programmazione della trasparenza richiede la puntuale ricostruzione del profilo della Società interessata in ragione della specifica disciplina imputatale, perché l'art. 24-bis L. 114/2014 ha portato un ulteriore contributo, dal punto di vista della trasparenza, impeditivo della riconduzione delle società a partecipazione pubblica ad un quadro unitario.

I gestori di servizio pubblico devono pertanto distinguersi fra i soggetti che risultano sottoposti al *“controllo ex art. 2359 cod. civ. da parte della Pubblica Amministrazione”* o comunque al potere di nomina, come nel caso di specie, e che, pertanto, al MOG 231 sono chiamati ad affiancare l'adozione del PTTI, ed i soggetti a *“partecipazione non maggioritaria”* della Pubblica Amministrazione che, invece, sotto il profilo programmatico rimangono fermi all'adozione del MOG 231. AMC si colloca nella prima categoria.

Ciò premesso, si apprezza come il *“programma triennale per la trasparenza e l'integrità”* sia chiamato ad indicare le *“iniziative”* e le relative *“modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia”*, che la società adottante ritiene funzionali a garantire *“la legalità e lo sviluppo dell'integrità”*.

Da tale previsione occorre muovere per chiarire quali siano i termini della dialettica fra il MOG 231 e lo strumento programmatico della trasparenza per AMC.

Nella volontà dichiarata di valorizzare il PTTI come risposta mirata agli specifici bisogni informativi connessi alle funzioni non si può prescindere dalla considerazione per cui i gestori di servizio pubblico si distinguono per una duplicità fenomenica (impresa/ente aggiudicatore) intrinseca all'attività condotta e che necessariamente si ribalta sulla definizione delle modalità di manifestazione del fenomeno corruttivo rispetto a tali soggetti.

Il gestore può dunque porsi indifferentemente come soggetto attivo o come soggetto passivo di azioni di malaffare e su più fronti (Pubblica Amministrazione *“controllante”*, utenti, fornitori, terzi) con conseguente peculiare sviluppo delle aree di rischio.

La peculiarità descritta informa il contenuto del PTTI che *“deve essere delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel d.lgs. n. 33 del 2013 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere”* (PNA, pag. 25) dalla Società ma ne influenza anche il rapporto con il MOG 231 perché il PTTI individua e sviluppa le *“iniziative ... previste per garantire ... la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità”*, come previste dall'art. 10 D.Lgs. 33/2013 parimenti a partire dalla verifica delle aree di rischio, in una ottica di ideale condivisione del *modus procedendi* dell'analisi del rischio.

Tale constatazione consente, inoltre, di adattare ai gestori di servizio pubblico la previsione del penultimo periodo del comma 2 dell'art. 10 citato, nel momento in cui richiede che le misure del PTTI siano collegate con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione o strumenti alternativi di programmazione come il MOG 231, come chiarito nel PNA, e di offrire degli elementi per dimensionare tale collegamento.

Il collegamento fra il MOG 231 ed il PTTI si fonda sulla sostanziale affinità fra il MOG 231 ed il Piano per la prevenzione della corruzione, che ha radici prima di tutto giuridiche, in quanto la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ex D.lgs. 231/2001, di cui il MOG 231 è parte essenziale, deve ricondursi all'esercizio della delega di cui all'art. 11 l. 29 settembre 2000 n. 300 in materia di lotta alla corruzione ma anche tecniche, una volta ricordato come il Governo ebbe a sintetizzare il processo di elaborazione del nuovo istituto del Piano per la prevenzione della corruzione durante i lavori preparatori della L. 190/2012: *"il meccanismo generale si fonda sul risk management o gestione e valutazione del rischio. Uno dei punti salienti della gestione del rischio è, in primo luogo, la mappatura dei procedimenti. In sostanza, ogni amministrazione deve operare una ricognizione dei procedimenti amministrativi e, in genere dei servizi erogati al pubblico, in modo tale da avere un quadro completo dei servizi e delle procedure adottate. Una volta fatta la mappatura, occorre individuare le aree a rischio. Al riguardo, posso dire che ci sono aree intrinsecamente a rischio trasversalmente a rischio per tutte le amministrazioni. ... E' anche vero, però, che esistono anche rischi collegati all'area di attività specifica della pubblica amministrazione ... E' evidente, una volta individuati dalle singole amministrazioni i procedimenti e le aree a rischio, che scatta l'obbligo di adottare una serie di misure preventive e di modelli organizzativi che, nell'esperienza sia amministrativa che aziendale, intendono attenuare detto rischio"* (Intervento del Ministro per la PA al Senato durante la discussione in seconda lettura del 17 ottobre 2012).

Pertanto, il PTTI pianifica le iniziative per garantire l'obiettivo di cui all'art. 10 1° co. lett. b) d.lgs. 33/2012 sostanzialmente per differenza rispetto al presidio di cui al MOG 231 per includere non solo le fattispecie di reato di cui al Titolo II del Codice Penale che non trovano presidio nel MOG 231/2001 ma anche *"le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione ... ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo"*(PNA, pag. 13).

Nella consapevolezza di un'ampia scelta di soluzioni, AMC ha impostato la propria azione di coordinamento riflettendo sul peculiare significato che il MOG 231 assume nel contesto della disciplina istitutiva, come regolatore dei termini della responsabilità delle persone giuridiche con riferimento a specifiche fattispecie.

Tale circostanza ha deciso AMC a separare in due documenti distinti il MOG 231 e la sua integrazione ad opera del PTTI, con il che al MOG 231 si affianca la mappatura operata per differenza, secondo gli indirizzi del PNA, nel PTTI nella parte *sub* art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013.

V.2. – I compiti integrati dell'ODV-RT in AMC.

La scelta, pertanto, di attribuire all'ODV anche la funzione di RT si sposa con la preferibile coincidenza fra RT e responsabile per la prevenzione della corruzione di cui all'art. 43 1° co. d.lgs. 33/2013, in quanto nelle società dotate di MOG 231, documento di cui si è già trattata la forte prossimità con il piano per la prevenzione della corruzione, il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello e, quindi, in definitiva, anche di prevenzione della corruzione spettano all'ODV.

Si comprende, pertanto, perché la soluzione preferibile per garantire la continuità fra l'azione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e altresì i connotati di indipendenza che dovrebbero caratterizzare l'attività del RT, consiste, ove, come nel caso di AMC, sia stato insediato l'ODV, nell'identificare il RT nell'ODV nella sua collegialità, in simmetria, del resto, con la soluzione offerta dal PNA per le società dotate di MOG 231 là esaminate. Tale scelta permette, inoltre, all'ODV di svolgere più proficuamente le funzioni tradizionalmente attribuite dal D.Lgs. 231/2001, in quanto consente di assegnare allo stesso il ruolo di controllore dei flussi informativi rilevanti ai sensi dell'art. 43 3° co. D.Lgs. 33/2013 ed evita indebite e inefficienti sovrapposizioni fra l'attività di monitoraggio di cui alle funzioni tradizionali e l'attuazione delle misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 10 comma 2 e 7 e art. 43 D.Lgs. 33/2013.

L'attribuzione delle funzioni in via collegiale evita, d'altra parte, anche in seno all'ODV la formazione di separati e di per sé intrinsecamente pericolosi, secondo la letteratura, apparati paralleli di flussi comunicativi, consentendo invece che MOG e organizzazione dei flussi comunicativi per la trasparenza comunichino fra loro, esaltando la funzione di prevenzione della trasparenza, e quindi una visione e contestuale presidio di vigilanza della società a tutto tondo.

Ciò posto, si prevede che l'ODV vigili anche riferimento alle ipotesi di reato mappate nella parte del PTTI nella parte ai sensi dell'art. 10 lett. b) D.Lgs. 33/2013, adottando regole e poteri sanzionatori di cui al MOG 231.

L'ODV avrà inoltre il compito di vigilare sulle altre misure adottate ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013.

In tal senso, si demandano all'ODV-RT i seguenti compiti:

- coordinamento delle condotte con riferimento alle modalità di vigilanza del MOG 231;
- la definizione delle tipologie di controllo e dei tempi di effettuazione degli stessi;
- la conduzione di attività di controllo periodica a campione su determinati ambiti attraverso sopralluoghi e/o audits e le azioni di coordinamento (anche attraverso incontri) con le altre funzioni aziendali che svolgono attività ispettive o di controllo;
- le indagini interne per l'accertamento di segnalate violazioni;

- il feed-back dell'attività di verifica all'organo gestorio in occasione dei Rapporti di Periodo;
- l'identificazione di meccanismi di aggiornamento del PTTI per la parte ex art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013.
- le modalità di verifica ex D.lgs. 39/2013 con riferimento agli incarichi assegnati;
- le modalità di formazione del personale in materia di trasparenza.

V.3. – Elenco delle misure di cui all'art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013.

Le misure per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità sono identificate come segue:

- l'attuazione e l'aggiornamento costante del PTTI ai sensi dell'art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013 e gli obblighi correlati, a titolo di integrazione del MOG 231 e per le ipotesi di reato là non contemplate, ivi comprese le correlate misure di gestione del rischio;
- l'attribuzione all'ODV-RT anche dei compiti di vigilanza rispetto alle ipotesi di reato mappate nella parte del PTTI nella parte ai sensi dell'art. 10 lett. b) D.Lgs. 33/2013, adottando regole e poteri sanzionatori di cui al MOG 231, previo adeguamento del Codice Etico;
- La verifica costante e secondo le modalità previste nel D.Lgs. 39/2013 delle cause di incompatibilità e inconfiribilità ivi previste all'atto del conferimento degli incarichi oggetto di disciplina normativa;
- l'azione di sensibilizzazione del personale aziendale mediante espresso adeguamento del Codice Etico di cui al MOG 231 e la cura della presa visione ed accettazione da parte di tutto il personale oltreché di specifiche attività formative a favore del personale che presidia aree sensibili.

V.4. - Mappatura delle aree di rischio ed identificazione dei processi sensibili con riferimento alle ipotesi salienti sotto il profilo della lotta alla corruzione al di fuori del MOG 231 e misure di gestione del rischio.

V.4.1. – Principi generali

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 10 del D.Lgs. 33/2013, il quale alla lettera b) del suo primo comma dispone che "Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:

a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.”

si è ritenuto di effettuare una analisi della realtà aziendale evidenziando i processi e le aree a maggior rischio di commissione di condotte che possano compromettere l'integrità della Società.

V.4.2. - Metodologia

Ai fini della mappatura delle aree e dei processi a rischio, l'approccio metodologico adottato ha previsto le seguenti fasi:

- esame e studio dell'assetto organizzativo aziendale, a mezzo dell'acquisizione della documentazione di riferimento (organigrammi, funzionigrammi, visure, deleghe, procure, mansionari etc.);
- esame e studio della procedimentalizzazione delle attività, a mezzo dell'acquisizione delle procedure interne adottate;
- esame e studio delle attività di fatto svolte dai rispettivi uffici e sedi, a mezzo di audit presso l'azienda finalizzati alla formalizzazione delle prassi interne con particolare riguardo alle funzioni che rivestono ruoli di vertice nei procedimenti a maggior rischio;
- conseguente mappatura dei processi e delle aree aziendali e individuazione di quelle a maggior rischio, valutate in relazione al contesto, all'attività e alle funzioni della Società.

La mappatura dei processi consiste nell'individuazione del contesto entro il quale deve essere svolta la valutazione del rischio, in modo da evidenziare le fasi delle quale si compone ed i responsabili di ciascuna di esse.

La Società non è soggetta all'onere di adottare il Piano Triennale di prevenzione per la Corruzione ma per le argomentazioni sopra chiarite la parte del PTTI ex art. 10 1° co. lett. b) D.Lgs. 33/2013 deve riprendere per differenza i contenuti mancanti nella mappatura del MOG e pertanto si è ritenuto di effettuare la mappatura dei rischi, applicando quanto disposto dalla L. 190/2012 e dal PNA (e suoi allegati), unico strumento attendibile ed utile a fornire delle indicazioni in merito.

Pertanto, l'attività di mappatura è stata condotta secondo le seguenti fasi:

- interviste alle risorse responsabili dei processi aziendali attivazione di meccanismi di consultazione con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di rispettiva competenza;
- identificazione del rischio ricerca, individuazione e descrizione dei rischi;
- analisi del rischio valutazione della probabilità che il rischio si verifichi e delle conseguenze che il rischio produce (cd. "probabilità" ed "impatto") per giungere alla determinazione del rischio, dato dalla moltiplicazione della media aritmetica del valore

della probabilità e del valore dell'impatto (Rischio inerente = Probabilità complessiva*Impatto complessivo). Si precisa che il rischio di ciascun processo è stato così valutato:

- 1 > rischio > 3 basso
- 4 > rischio > 6 medio
- 7 > rischio > 9 alto

V.4.3. – Fattispecie da analizzare

Le situazioni che potenzialmente potrebbero compromettere “*la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità*” paiono ravvisabili in tutti quei casi in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontra l'abuso del potere affidato ad un soggetto al fine di ottenere vantaggi privati.

Tali ipotesi sono più ampie delle fattispecie penalistiche disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

L'esito di tale mappatura si trova allegato.

VI. Pianificazione triennale

2015

- Adozione e attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- Nomina Responsabile per la trasparenza
- Adeguamento sezione “trasparenza” sul sito istituzionale
- Definizione delle procedure di monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione
- Definizione di un sistema di “accesso civico”

- Verifica pubblicazione dei dati previsti ex d.lgs. 33/2013
- Attestazione di trasparenza

2016

- Valutazione operato del 2015 in materia di trasparenza
- Aggiornamento della sezione del sito web in tema di trasparenza
- Valutazione dell'accessibilità del sistema
- Attestazione di trasparenza

2017

- Perfezionamento procedure attuate
- Valutazione triennale sulla trasparenza
- Predisposizione per l'adozione di un nuovo programma triennale

VII. Allegati:

Tabella dei rischi (in corso di aggiornamento)

Mappatura

20.02.2015		RISCHIO RESIDUO				AREE DI RISCHIO															
REV 2015/00						AREA TECNICA						AREA AMMINISTRATIVA									
PAR.	REATO	ASSENTE	BASSO	MEDIO	ALTO	C.d.A.	Presidente del C.d.A.	Vice Direttore Generale - Direttore Generale f.f.	Dirigente Responsabile Servizi tecnici	Settore Gas	Settore Idrico Integrato	Settore Illuminazione Pubblica - Votiva e gestione Impianti Elettrici	Settore Teleriscaldamento - Energia e Servizi cimiteriali	Responsabile d'esercizio Settore Trasporti	Contabilità generale	Settore Segreteria - Appalti - Amm. ne Personale	Settore legale	Contabilità Analtica - gestione S.I. Settore U.U. e bollettazione	Ufficio Acquisti e Magazzino	Trasporti e gestione Soste	
01:01	Art. 314 c.p. "Peculato"		X					X	X	X	X	X	X	X		X					X
01:02	art. 315 c.p. "Malversazione a danno di privati"																				
01:03	Art. 316 c.p. "Peculato mediante profitto dell'errore altrui"		X					X	X	X	X	X	X		X						X
01:04	art. 316 bis c.p. "Malversazione a danno dello stato"		X			X	X	X			X		X	X							
01:05	Art. 316 ter c.p. "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato"		X			X	X	X			X		X	X							
01:06	Art. 317 c.p. "Concussione"		X			X	X	X	X	X		X			X						
01:07	Art. 319 quater c.p. "Induzione indebita a dare o promettere utilità"		X			X	X	X	X	X		X	X		X						X
01:08	Artt. 318 – 322 c.p. Fattispecie corruttive		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
01:09	Art. 322 bis c.p. "Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle comunità europee e di funzionari delle comunità europee e di stati esteri"		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
01:10	Art. 323 c.p. "Abuso d'ufficio"		X			X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
01:11	Art. 324 c.p. "Interesse privato in atti d'ufficio"																				
01:12	Artt. 325-326 Fattispecie in materia di invenzioni, scoperte e segreti"		X						X	X											
01:13	Art. 327 c.p. "Eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi o degli atti dell'autorità"																				
01:14	Art. 328 c.p. "Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione"		X						X	X											
01:15	Art. 329 c.p. "Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica"		X																		
01:16	Art. 330 c.p. "Abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori"																				
01:17	Art. 331 "Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità"		X					X	X	X	X	X	X	X							X
01:18	Art. 332 c.p. "Omissione di doveri d'ufficio in occasione di abbandono di un pubblico ufficio o di interruzione di un pubblico servizio" e art. 333 c.p. "Abbandono individuale di un pubblico ufficio, servizio o lavoro"																				
01:19	Artt. 334-335 c.p. Fattispecie in materia di cose sottoposte a sequestro		X																		
01:20	Art. 640 c.p. "Truffa aggravata in danno dello Stato"		X				X	X			X	X		X	X	X	X				
01:21	Art. 640 bis c.p. "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche"		X			X	X	X						X							
01:22	Art. 640 ter c.p. "Frode informatica"		X				X							X				X			

MAPPATURA

Art. 314 c.p. "Peculato"

[Art. 315 c.p. "Malversazione a danno di privati"]^x

Art. 316 c.p. "Peculato mediante profitto dell'errore altrui"

Art. 316 bis c.p. "Malversazione a danno dello Stato"

Art. 316 ter c.p. "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato"

Art. 317 c.p. "Concussione"

Art. 319 quater c.p. "Induzione indebita a dare o promettere utilità"

Artt. 318-322 c.p. Fattispecie corruttive

Art. 322 bis c.p. "Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle comunità europee e di funzionari delle comunità europee e di stati esteri"

Art. 323 c.p. "Abuso d'ufficio"

[Art. 324 c.p. "Interesse privato in atti d'ufficio"]^x

Artt. 325-326 c.p. Fattispecie in materia di invenzioni, scoperte e segreti

[Art. 327 c.p. "Eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi o degli atti dell'Autorità"]^x Art. 328 c.p. "Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione"

Art. 329 c.p. "Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica"

[Art. 330 c.p. "Abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori"]^x

Art. 331 c.p. "Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità"

[Artt. 332 c.p. "Omissione di doveri di ufficio in occasione di abbandono di un pubblico ufficio o di interruzione di un pubblico servizio" e art. 333 c.p. "Abbandono individuale di un pubblico ufficio, servizio o lavoro"]^x

^x Fattispecie abrogate rispettivamente ad opera della Legge 205/1990 e della Legge 146/1990

Artt. 334-335 c.p. Fattispecie in materia di cose sottoposte a sequestro

Chiunque sottrae, sopprime, distrugge, disperde o deteriora una cosa sottoposta a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa e affidata alla sua custodia, al solo scopo di favorire il proprietario di essa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 516

Art. 640 comma 2° numero 1 c.p. "Truffa in danno dello stato, di altro ente pubblico e dell'Unione Europea"

Art. 640 bis c.p. "Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche"

Art. 640 ter c.p. "Frode informatica"