



COMUNE DI PALERMO

SEGRETERIA GENERALE

Ufficio di Staff del Segretario Generale

Piazza Pretoria n. 1 Palermo

Tel 091/7402305 – fax 091/7402478

e-mail: segretariogenerale@comune.palermo.it

Palermo

31/03/2014

Prot.n°

286323/USG

OGGETTO: Circolare n. 1/2014 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di applicazione delle regole di trasparenza, di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, agli enti economici ed alle società controllate e partecipate

Agli Enti controllati:

Acquedotto Consortile Biviere
direttore@pec.acquedottobiviere.it

Al Consorzio ASI
info@asi.palermo.it

Alle Società Partecipate:

All' AMAP spa
amapspa@legalmail.it

All' AMAT Palermo spa
amat.segrgen@pec.it

All' AMG Energia spa
segreteria@pec.amgenergia.it

Alla Gesap spa
gesap@pec.it

Alla Gesip Palermo spa
ufficiopresidenza@cert.gesip.it

Alla Palermo Ambiente spa
palermoambientespa@pec.it

Alla R.A.P. Risorse Ambiente Palermo
rap.spa@cert.comune.palermo.it

Alla Sispì spa
sispispa@cert.sispi.it

Agli Enti di diritto privato controllati:

All' Associazione Teatro Biondo Stabile
teatrobiondo@arubapec.it

Al CERISDI Centro Ricerche e Studi Direzionali
cerisdi@cerisdi.org

Al Patto di Palermo s.c.a.r.l.
pattopa@gestelnet.it

Al Settore Bilancio e Tributi
c.a. del sig. Capo Area d.ssa C. Agnello

Al Settore Bilancio e Tributi
Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati
c.a. dott. S. Pollicita

E, p.c. Al Sig. Sindaco
sindaco@comune.palermo.it

Al Sig. Vice Sindaco
c.lapiana@comune.palermo.it

Ai Sigg.ri Assessori
luciano.abbonato@comune.palermo.it
g.barbera@comune.palermo.it
a.bazzi@comune.palermo.it
giusto.catania@comune.palermo.it
a.ciulla@comune.palermo.it
marco.dimarco@comune.palermo.it
b.evola@comune.palermo.it
f.giambrone@comune.palermo.it
t.giuffre@comune.palermo.it

Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale
s.orlando@comune.palermo.it

Al Nucleo di Valutazione
sviluppporganizzativo@comune.palermo.it

Al Capo Area ai Servizi Generali
n.q. di Responsabile per la Pubblicazione
s.forcieri@comune.palermo.it



Com'è ormai noto, con il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 il legislatore ha inteso operare il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni onde consentire al cittadino l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e favorire *forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*.

Il decreto 33/2013, adottato dal Legislatore in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 comma 35 della legge 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", persegue l'obiettivo generale di contrasto alla corruzione e all'illegalità mirando a scongiurare la sussistenza di aree di opacità sui flussi e sulle destinazioni delle risorse pubbliche.

Sull'attuazione delle prescrizioni normative contenute nel decreto sono emerse parecchie problematiche legate alla individuazione tanto dell'ambito soggettivo di applicazione, quanto dell'ambito oggettivo, pertanto, con la dichiarata finalità di offrire alle Amministrazioni ed agli enti un indirizzo interpretativo uniforme *che tenga conto delle diverse possibili situazioni di fatto alle quali si applica la normativa di riferimento, anche in relazione alle previsioni generali del "Piano nazionale anticorruzione"* approvato in data 11 settembre 2013 dalla CiVIT (oggi A.N.A.C.), il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha emanato la circolare n. 1/2014 del 14 febbraio 2014.

La circolare, registrata dalla Corte dei Conti in data 11/03/2014, fa seguito alla circolare n. 2/2013 del 19 luglio 2013 recante primi indirizzi applicativi in tema di attuazione della trasparenza e si sofferma in particolar modo ad esaminare l'applicazione degli obblighi con particolare riferimento agli enti e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati da pubbliche amministrazioni.

Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione

Il Ministero chiarisce alcune questioni interpretative individuando immediatamente le tipologie di società esentate dal rispetto degli obblighi di trasparenza ovvero **le società partecipate da amministrazioni pubbliche che emettono strumenti finanziari, quotati in mercati regolamentari**, che pur non espressamente richiamate dal d. lgs. 33/2013 non possono ritenersi soggette per ragioni evidenti di pubblico interesse e di coordinamento con le disposizioni di cui al d. lgs. 39/2013 (nel quale sono espressamente indicate), al pari delle **società partecipate quotate in mercati regolamentati e delle loro controllate** indicate dall'art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 2013.

Sono invece tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza tutte le pubbliche amministrazioni, includendo in questa accezione *tutti i soggetti che, indipendentemente dalla loro formale veste giuridica, perseguono finalità di interesse pubblico, in virtù di un affidamento diretto o di un rapporto autorizzatorio o concessorio (e che in virtù di un rapporto privilegiato con la pubblica amministrazione, possono vantare una posizione differenziata rispetto agli altri operatori di mercato) e che gestiscono o dispongono di risorse pubbliche.*

Si ritiene quindi che tra i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza vadano inclusi tutti gli enti pubblici economici e tutti gli altri soggetti privati che, al di là della veste giuridica, svolgono "attività di pubblico interesse".

Per comprendere meglio tale definizione la circolare effettua un ulteriore passaggio coordinando le norme sulla pubblicità, trasparenza e informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni con la generale impostazione di cui al d. lgs. 39/2013, che individua gli "enti di diritto privato in controllo pubblico" facendo riferimento *alle società ed altri enti di diritto privato, comunque denominati 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'art. 2359 c.c., da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli 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* (art. 1, comma 2, lett. c).

Questa definizione, afferma il Ministero, contiene una serie di indicatori di sostanziale pubblicità delle attività svolte dagli enti, anche se la forma giuridica di tali enti è di diritto privato: se gli enti di diritto privato svolgono attività corrispondenti alle attività di pubblico interesse, ad esse si devono applicare le norme sulla trasparenza.

Sempre allo scopo di delineare l'ambito soggettivo di applicazione della normativa viene fornita anche una più attenta definizione di "controllo" delle amministrazioni sugli enti privati e delle società sulle loro controllate, secondo la lettura coordinata delle disposizioni dell'art. 11 e dell'art. 22 del d. lgs. 33/2013. Sono da considerare, pertanto, come controllati:

- Gli enti di diritto privato e non le sole società partecipate, quali soggetti di diritto privato non aventi la forma della società (quali, ad esempio, fondazioni e associazioni)
- Gli enti che siano sottoposti a controllo azionario, ai sensi dell'art. 2359 c.c. e siano "costituiti o vigilati dalle pubbliche amministrazioni nei quali siano riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi" (art. 22).

Quando si è in presenza di un ente di diritto privato in controllo pubblico, le norme sulla trasparenza vanno applicate all'intera organizzazione e all'attività dell'ente considerato, salvo che si dimostri che il controllo sia limitato a mere attività economiche o commerciali di rilievo esclusivamente privatistico.

Quando, invece, si è in presenza di una mera partecipazione minoritaria (società partecipata), le disposizioni sulla trasparenza non si applicheranno all'intera organizzazione degli enti, ma solo a quella parte che consiste in "attività di pubblico interesse".

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione, gli obblighi di pubblicazione gravanti riguardano l'organizzazione e l'attività degli enti, limitatamente a quella svolta nella cura di interessi pubblici, escludendosi dall'applicazione della disciplina sulla trasparenza l'attività di carattere esclusivamente privatistico.

Obblighi di pubblicazione di cui al d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33

L'art. 10 del d. lgs. n. 33/2013 pone a carico degli enti l'obbligo di adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da aggiornare annualmente; tale Programma, che definisce le misure, i modi e le iniziative volte all'attuazione degli obblighi previsti dalla normativa vigente, costituisce di norma una sezione del più ampio Piano di prevenzione corruzione alle cui misure ed interventi vanno coordinate le azioni.

All'aggiornamento del Programma Triennale per la trasparenza provvede il Responsabile per la trasparenza, di cui all'art. 43 del d. lgs. 33/2013.

Il Responsabile per la trasparenza:

- Svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo di vigilanza, all'Autorità nazionale anticorruzione i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

- Provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- Controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico;

Poiché l'art. 43 prevede la tendenziale identità tra il Responsabile per la prevenzione della corruzione ed il Responsabile per la Trasparenza e, di contro, l'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012 stabilisce che il responsabile per la prevenzione della corruzione sia individuato dall'organo di indirizzo politico "*di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio*", nell'individuazione del Responsabile per la trasparenza, il Ministero ritiene che l'ente debba attribuire tale compito ad un responsabile apicale all'interno della propria organizzazione.

Qualora decida di effettuare una scelta diversa, per ragioni organizzative, di opportunità, di efficienza, l'ente sarà tenuto a **motivare adeguatamente** tale scelta.

Agli enti di che trattasi si applica l'art. 13 che impone la pubblicazione dei dati relativi all'organizzazione complessiva dell'ente, e gli articoli 14 e 15 che riguardano i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo, ai dirigenti ed ai collaboratori esterni.

Secondo il Ministero, quanto alla individuazione dei componenti degli organi di indirizzo destinatari degli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 14 del d. lgs. n. 33 del 2013, è da ritenere che essi vadano identificati nel presidente e nei componenti del consiglio di amministrazione, designati dalle pubbliche amministrazioni di riferimento; ad avviso degli scriventi, tuttavia, si ritiene che possa essere opportuno estendere tale obbligo anche ai componenti del collegio sindacale.

Per gli altri componenti di designazione "privata", la circolare ritiene che la pubblicazione dei dati sia solo "auspicabile" per evidenti ragioni di opportunità in un'ottica di prevenzione di situazioni di conflitto, anche solo potenziale.

Circa l'individuazione dei dati da pubblicare, si potrà fare riferimento al contenuto della delibera CIVIT n. 65/2013.

Enti e società partecipate, ancora, non possono sottrarsi alle forme di pubblicità previste dal d.lgs. 33/2013 per gli incarichi conferiti a dirigenti, consulenti e collaboratori (art. 15), per l'erogazione di contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati a terzi (art. 26)¹, per le procedure di reclutamento del personale e le progressioni di carriera (art. 16) e in tema di appalti pubblici (art. 1 comma 32 della l. n. 190/2012, nonché l'art. 37 del d. lgs. 33/2013).

In merito agli obblighi concernenti gli incarichi dirigenziali, di consulenza e collaborazione, di cui all'art 15 del decreto, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul disposto del comma 2, che considera il regime di pubblicità previsto per l'atto di conferimento dell'incarico quale **condizione di efficacia** dello stesso e per la liquidazione dei compensi.

Quanto all'obbligo previsto dall'art. 22 del d. lgs. 33/2013, la norma pone a carico delle pubbliche amministrazioni (in via diretta) l'obbligo di pubblicare ed aggiornare i dati relativi alle loro partecipazioni a diverso titolo in ulteriori enti.

Poiché tale disposizione deve essere considerata quale espressione di un principio generale, va interpretata nel senso di intenderla destinata non solo alle pubbliche amministrazioni, ma anche agli enti assimilati in via interpretativa che dovranno pubblicare i dati elencati nell'art. 22 relativamente alle proprie partecipazioni societarie (minoritarie e non) e ai rapporti di vigilanza.

¹ Vedi sul punto la delibera CIVIT n. 59/2013

*Nei confronti delle società, cosiddette di **secondo livello**, indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni per il tramite di società direttamente controllate, è auspicabile, in virtù dell'art. 22 del d. lgs. 33 del 2013, che le società sottoposte al controllo diretto **"promuovano"** l'applicazione quanto meno dei "principi" di trasparenza.*

E' da evidenziare l'accento rivolto alle amministrazioni affinché vigilino, sotto la loro responsabilità, sulle amministrazioni controllate, mediante la predisposizione di atti di indirizzo e di apposite prescrizioni nei contratti di servizio, affinché si attivino nei confronti delle società controllate di secondo livello.

Si è ritenuto opportuno richiamare nel dettaglio i contenuti della circolare ministeriale, alla cui lettura si rimanda², affinché codeste Società ed Enti, individuati gli obblighi cui sono chiamati ad adempiere ai sensi del più volte richiamato decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 e, più in generale dalla legge 6 novembre 2012 n. 190, provvedano con la massima urgenza.

A tal fine, il competente Settore Bilancio e Tributi vorrà effettuare un'attenta azione di coordinamento ed indirizzo nei confronti degli enti medesimi attuando anche un'azione costante di monitoraggio sui relativi siti web e segnalando ai sottoscritti gli eventuali inadempimenti.

Al contempo, vorrà verificare ed aggiornare tempestivamente le informazioni contenute nella sottosezione "Enti controllati" del sito web del Comune di Palermo della cui pubblicazione è direttamente responsabile.

Si ritiene opportuno richiamare, in tal senso il divieto sancito dal comma 4 dell'art. 22 d. lgs. 33/2013 in base al quale: *"nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1 è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata"*.

Confidando in un tempestivo e puntuale adempimento si porgono distinti saluti.

Il Vice Segretario Generale
n.q. di Responsabile per la Trasparenza
Dott. Giuseppe Sacco

Il Segretario Generale
n.q. di Responsabile per la prevenzione della Corruzione
Dott. Fabrizio Dall'Acqua

² Si ritiene opportuno, più ampiamente, rimandare ad una lettura del Decreto 14 marzo 2013, n. 33, della L. 6 novembre 2012, n. 190 e delle Delibere CIVIT n. 50/2013 e 65/2013.