ALLEGATO 1 AL PIANO ANTICORRUZIONE DI JTACA S.R.L.

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO IN TEMA DI "ANTICORRUZIONE"

1.1. Premessa

La Legge 6 novembre 2012, n. 190 e smi reca "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (nel seguito, Legge n. 190/12).
La Legge n. 190/12 è stata approvata in attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, e degli artt. 20 e 21 della Convenzione Penale sulla Corruzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999.
In particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la Corruzione è stata adottata dall'Assemblea generale ONU il 31 ottobre 2003 con la Risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con la Legge 3 agosto 2009, n. 116.
Le prescrizioni di cui all'art. 1commi da 1 a 57 della L. 190/2012, in forza della Circolare esplicativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica 25 gennaio 2013 n. 1, si rivolgono a tutte le Pubbliche Amministrazioni previste dall'art. 1, comma 2, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come chiarito espressamente dal comma 59 dell'art. 1 della Legge n. 190/12, il quale dispone che le norme di prevenzione della Corruzione sono attuazione diretta del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione. Quindi, il campo di applicazione comprende anche le Regioni, gli Enti Locali, nonché gli "*…Enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, (omissis)*".
L'art. 1, c. 34 della Legge n. 190/12 prevede espressamente, come anche ribadito dal D.lgs. n. 33/13, l'applicabilità dei commi da 15 a 33 dell'art. 1 alle "*Società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*".
Per quanto concerne le ulteriori disposizioni di interesse contenute nell'art. 1 menzionato, si segnalano, sinteticamente:
- il comma 39, in base al quale anche "*le Aziende e le Società partecipate dallo Stato e dagli altri Enti pubblici*" sono tenute a comunicare, "*al Dipartimento della Funzione pubblica, per il tramite degli Organismi indipendenti di valutazione, tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle Pubbliche Amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'Organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione*".
In attuazione della Legge n. 190/12, sono stati poi emanati due importanti provvedimenti:
- il D.Lvo 14 marzo 2013, n. 33 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" che specifica e disciplina gli adempimenti in materia di trasparenza previsti nei commi da 15 a 33 dell'art 1 della Legge n. 190/12 e ne estende la portata ad ulteriori vincoli attraverso i rimandi contenuti nell'art. 22.
- il D.Lvo 8 aprile 2013, n. 39 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 disciplina i casi di inconferibilità ed incompatibilità, compresi quelli relativi agli incarichi "*di Amministratore di Enti pubblici e di Enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico*" e "*lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso Enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'Amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'Ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'Amministrazione*".

1.2. L'applicazione della normativa alle società partecipate

Jtaca S.r.l. con socio unico
Sede legale ed operativa via Equilio n. 15/A. 30016 – Jesolo (VE), Italia.
Tel. 0421.381738, fax 0421.387540, info@jtaca.com, www.jtaca.com
Codice Fiscale, R.I. e p.iva 03033500277, capitale sociale €. 500.000,00 i.v.
Azienda certificata UNI EN ISO 9001:2008

Società soggetta alla direzione ed al coordinamento del Comune di Jesolo

1.2.1. Il Piano Nazionale Anticorruzione: rapporti con le società partecipate

Con Deliberazione in data 13 settembre 2013 n. 72, la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (Civit), ha approvato, il "*Piano nazionale Anticorruzione*" ("*P.n.A.*"), predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica.

Il "*Piano nazionale Anticorruzione*" permette di disporre di un riepilogo delle attività dirette a prevenire e contrastare la corruzione nella Pubblica Amministrazione e pone le premesse perché le Amministrazioni possano predisporre gli strumenti previsti dalla Legge n. 190/12.

Il "*P.n.A.*", al Paragrafo 3.1. ("*Destinatari*"), in riferimento alle Società a partecipazione pubblica locale prevede: "*...i contenuti del presente 'P.n.A.' sono inoltre rivolti agli Enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del Demanio e le Autorità portuali), agli Enti di diritto privato in controllo pubblico, alle Società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 C.c. per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicati come destinatari. Per Enti di diritto privato in controllo pubblico si intendono le Società e gli altri Enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle Pubbliche Amministrazioni, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 C.c. da parte di Amministrazioni pubbliche, oppure gli Enti nei quali siano riconosciuti alla Pubbliche Amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli Organi...*".

Il Paragrafo 3.1.1. ("*Piani triennali di prevenzione della Corruzione 'P.t.p.C'. e i Modelli di organizzazione e gestione del D.lgs. n. 231 del 2001*") illustra le modalità di redazione, adozione e pubblicazione dei "*P.t.p.C.*" e, nel caso specifico delle Società a partecipazione pubblica, prevede: "*al fine di dare attuazione alle norme contenute nella Legge n. 190/12, gli Enti pubblici economici e gli Enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale, sono tenuti ad introdurre e ad implementare adeguate misure organizzative e gestionali estendendone, quale azione di prevenzione della corruzione, l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la Pubblica Amministrazione previsti dal D.lgs. n. 231/01 ma anche a tutti quelli considerati nella Legge n. 190/12, dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'Ente (Società strumentali/Società di servizi pubblici locali)*"… I '*Piani di prevenzione della Corruzione' debbono essere trasmessi alle Amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicati sul sito istituzionale. Gli Enti pubblici economici e gli Enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale devono, inoltre, nominare un Responsabile per l'attuazione dei propri 'Piani di prevenzione della Corruzione', che può essere individuato anche nell'Organismo di vigilanza previsto dall'art. 6 del D.lgs. n. 231 del 2001, nonché definire nei propri Modelli di organizzazione e gestione dei meccanismi di accountability che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della Corruzione adottate e alla loro attuazione...*".

Il "*PnA*" impone in definitiva di tener conto, nella redazione dei "*Piani di prevenzione della Corruzione*", del fatto che le situazioni di rischio "*…sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata 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*".

Ciò significa introdurre strumenti efficaci, tesi ad assicurare la conformità della gestione anche alle disposizioni contenute nei Decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013, rispettivamente, sulla "*Trasparenza*" e sulla "*Incompatibilità ed inconferibilità*".

In attuazione del quadro normativo ed attuativo sopra delineato, la Società è tenuta tra l'altro a:

• a redigere dei "*Piani di prevenzione della Corruzione*", prevedendo specifici protocolli e procedure al fine di ridurre il rischio di commissione di reati assicurando nel contempo lo svolgimento delle proprie attività in conformità alla disciplina sulla "*Trasparenza*";

• a prevedere, nei suddetti "*Piani di prevenzione della Corruzione*", appositi meccanismi di *accountability* (flussi informativi) che consentano ai cittadini di avere notizie;

• a trasmettere alle P.A. vigilanti i "*Piani di prevenzione della Corruzione*", che a loro volta dovranno essere pubblicati anche sul sito istituzionale;

• ad implementare strumenti regolamentari e operativi tesi a garantire la conformità alle prescrizioni del "*PnA*" e ai "*Piani triennali*" relativamente ai processi di *accountability* nei confronti degli Enti Locali soci che debbono vigilare sull'attuazione. Nel "*Piano annuale Anticorruzione*" è previsto infatti che le Amministrazioni controllanti sono tenute a verificare "*l'avvenuta introduzione dei Modelli da parte dell'Ente*

pubblico economico o dell'Ente di diritto privato in controllo pubblico" e ad organizzare un efficace "*sistema informativo*" finalizzato a monitorare l'attuazione delle misure sopra esplicitate;
• a nominare un Responsabile per l'attuazione dei propri "*Piani di prevenzione della Corruzione*".

1.2.2. Lo Schema di delibera ANAC " 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 amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici economici." e la determinazione ANAC 17 giugno 2015 n. 8

Le linee Guida, ancorché oggetto di consultazione, sostituiscono integralmente i contenuti del PNA in materia di misure di prevenzione della corruzione che devono essere adottate dagli enti pubblici economici, dagli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società a partecipazione pubblica.
Le linee Guida sono state esaminate e costituiscono parte integrante del presente provvedimento, al pari della determinazione ANAC 17 giugno 2015 n. 8, pubblicata nelle more della redazione del presente piano.

Ai fini della redazione del Piano si è tenuto conto che le Linee Guida, , concludono nel senso che *"**Dal quadro normativo sinteticamente tratteggiato, 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, come visto sopra in materia di trasparenza, 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".*
Nella redazione del Piano si è altresì tenuto conto di quanto riferito nelle Linee Guida della necessità di adeguare i contenuti di alcune norme vigenti alle realtà delle società partecipate e controllate. "***Un profilo di carattere generale che l'Autorità ha inteso affrontare nelle presenti Linee guida riguarda, come anticipato sopra, l'adeguamento dei contenuti di alcune norme che, dando per presupposti modelli organizzativi uniformi, mal si attagliano, non solo alle diverse tipologie di pubbliche amministrazioni, ma anche a soggetti con natura privatistica. Nel valutare gli adeguamenti, l'Autorità ha tenuto conto della particolare struttura e della disciplina di riferimento dei soggetti che assumono veste giuridica privata e le esigenze di tutela della riservatezza e delle attività economiche e commerciali da essi svolte in regime concorrenziale".***
Si ritiene altresì opportuno evidenziare quanto conclusivamente rilevato dal ANAC: "***Conclusivamente, l'Autorità non può non rilevare che il quadro normativo che emerge dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti di attuazione è particolarmente complesso, non coordinato, fonte di incertezze interpretative, come risulta anche dalle numerose richieste di chiarimenti che quotidianamente pervengono, e non tiene adeguatamente conto delle esigenze di differenziazione in relazione ai soggetti, pubblici e privati a cui si applica. E' pertanto auspicio dell'Autorità che in una revisione del quadro legislativo, quale sembra prospettarsi nell'attuale fase di discussione alle Camere del d.d.l. 1577, il Parlamento e il Governo intervengano per chiarire e superare lacune, dubbi e difficoltà interpretative e favorire, così, una più efficace applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza"***
Nella redazione del presente Piano, pertanto, si è cercato di raggiungere il miglior contemperamento possibile tra il quadro normativo, incerto, vigente, le finalità perseguite dal legislatore e la struttura organizzativa di Jtaca s.r.l. , fermo ovviamente l'impegno della società a porre in essere tutti gli adeguamenti necessari per garantire il massimo rispetto della normativa vigente.

1.2.3 La qualificazione di Jtaca s.r.l. ai fini della applicazione delle disposizioni in tema di anticorruzione.

Per definire l'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di quella in materia di trasparenza alle società pubbliche, ad avviso di ANAC, occorre tenere distinte le società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche, individuate ai sensi dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del codice civile, e quelle solo partecipate, ovvero quelle in cui la partecipazione pubblica non è idonea a determinare una situazione di controllo. Dal novero delle società controllate vanno tuttavia

escluse quelle di cui al n. 3 del co. 1 dell'art. 2359 del codice civile, atteso che l'influenza dominante conseguita in virtù di vincoli contrattuali non appare sufficiente per assicurare all'amministrazione un adeguato potere di indirizzo.

La distinzione non ha carattere meramente formale bensì conforma, in modo differenziato, l'applicazione della normativa anticorruzione, in ragione del diverso grado di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni all'interno delle due diverse tipologie di società.

Infatti, occorre muovere dallo spirito del corpus normativo che è quello di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi nei settori dell'amministrazione più esposti ai rischi: **poiché il controllo che l'amministrazione esercita sulle società in controllo pubblico è più penetrante di quello che deriva dalla mera partecipazione azionaria, ciò consente di assimilare le società controllate alle amministrazioni controllanti ed impone, quindi, che le predette società, a differenza di quelle meramente partecipate che hanno oneri ridotti, si dotino di tutti gli strumenti previsti per la prevenzione della corruzione**.

La legge n. 190 del 2012 menziona espressamente tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo di regioni, province autonome e enti locali (art. 1, co. 60).

Per individuare le società controllate tenute all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza occorre fare riferimento alla nozione di controllo prevista dall'art. 2359, in particolare dal co. 1 n. 1) e 2), del codice civile, ossia quando la pubblica amministrazione dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 1), ovvero di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 2).

Poiché le società sono esposte ai medesimi rischi delle amministrazioni che le controllano, tali rischi sussistono anche in caso di partecipazioni frazionate tra più amministrazioni in grado di determinare una situazione in cui la società sia in mano pubblica. Pertanto, poiché si tratta di un controllo esercitato da amministrazioni pubbliche cui si applica direttamente la disciplina in materia di prevenzione della corruzione, a maggior ragione questa disciplina è applicabile ai soggetti sui quali le amministrazioni esercitano il controllo, seppure in forma congiunta.

Jtaca appartiene quindi a questa categoria.

1.2.4. I riferimenti normativi specifici

Le Linee Guida richiamano i seguenti riferimenti normativi specifici e la seguente prassi specifica di cui si è tenuto conto ai fini della redazione del presente Piano.

Determinazione ANAC n. 8/2015Delibere ANAC delibera n. 144/2014 delibera n. 50/2013 delibera n. 72/2013 Leggi e decreti d.lgs. n. 165/2001 d.lgs. n. 231/2001 d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 d.lgs. n. 163/2006 l. n. 191/2009 (art. 2, co. 222) d.lgs. n. 150/2009 l. n. 190/2012 d.lgs. n. 33/2013 d.lgs. n. 39/2013 d.l. n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014 Codici Titolo II del Libro II del codice penale Art. 2359, codice civile