



Il Presidente

Al Segretario Generale
Associazione *omissis*

Fasc. ANAC 4579/2022

Oggetto: Richiesta di parere del Segretario Generale dell'Associazione *omissis* concernente l'applicabilità alla predetta associazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza (prot. ANAC *omissis* del 10.10.2022)

La questione sottoposta all'Autorità dal Segretario Generale di *omissis* e che di seguito si affronta riguarda esclusivamente l'individuazione della disciplina applicabile ad *omissis* in materia di anticorruzione di cui alla l. 190/2012 e di trasparenza di cui al d.lgs.33/2013.

A tal fine, si richiama, innanzitutto, il quadro normativo di riferimento.

L'art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012 rinvia, per l'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, stabilendo una stretta correlazione con l'ambito di applicazione della disciplina in materia di trasparenza.

Orbene, il richiamato art. 2-bis del d.lgs.33/2013 estende al co. 2, lett. c), il regime applicabile alle p.a., "in quanto compatibile", ad altri soggetti di natura anche privata - in controllo pubblico - (associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica), che abbiano i requisiti indicati alla lett. c) dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

La disposizione in parola, invece, al comma 3 stabilisce una diversa disciplina, meno stringente, per gli enti di diritto privato (società partecipate e altri enti), non in controllo pubblico, tenuti alla trasparenza solo relativamente alle attività di pubblico interesse svolte.

Al riguardo l'Autorità ha adottato in data 8 novembre 2017, la Determinazione n. 1134 recante «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*».

In tale atto, in estrema sintesi, è stato evidenziato che:

- gli enti di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c) - in controllo pubblico - adottano il «*Piano triennale di prevenzione della corruzione*» oppure integrano il modello 231/2001, nominano il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai sensi dell'art. 1, co 2 bis della l. 190/2012, e applicano la trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, con i soli limiti della compatibilità.
- gli enti di cui all'art. 2-bis, co.3, sono, invece, tenuti ad applicare esclusivamente la disciplina sulla trasparenza, relativamente alle attività di pubblico interesse svolte.

Ciò premesso, per qualificare un ente di diritto privato tra quelli in controllo pubblico - cui si riferisce l'art. 2-bis, co. 2, lett. c) - è necessario ricorrano tre requisiti, cui il legislatore ha attribuito rilievo decisivo, ovvero:



1) il bilancio superiore a 500.000 euro; 2) il finanziamento maggioritario da parte delle pubbliche amministrazioni per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio; 3) la nomina della totalità dei componenti degli organi di amministrazione da parte della pubblica amministrazione.

Per qualificare, invece, un ente tra quelli non in controllo di cui al co.3 dell'art. 2-bis è necessario ricorrano i seguenti requisiti: *bilancio superiore a cinquecentomila euro; l'esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.*

Delineato il quadro normativo di riferimento, occorre adesso verificare se *omissis* possa rientrare tra gli enti in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c) o tra gli enti di diritto privato, non in controllo, che svolgono attività di pubblico interesse di cui al co.3.

L'esame dello Statuto ha evidenziato quanto segue.

Omissis è un'associazione senza scopo di lucro che rappresenta i porti nazionali amministrati dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) di cui al d.lgs. del 4 agosto 2016 n. 169.

All'Associazione possono aderire, quali soci ordinari, le AdSP, nonché le Autorità Portuali che sono state mantenute a mente dell'art. 22, c. 2, d.lgs.169/2016. Possono altresì aderire, quali soci aggregati, gli altri enti di amministrazione, eventualmente istituiti da una Regione ai fini dell'amministrazione di porti di sua competenza.

Sono Organi dell'associazione: l'Assemblea; il Presidente; il Segretario Generale; il Revisore dei Conti.

L'assemblea è l'organo sovrano dell'associazione. Riunisce tutti i soci (che devono avere eguali diritti e doveri, fra cui quello essenziale di votare in assemblea) e si occupa delle decisioni fondamentali per l'indirizzo ed il funzionamento dell'associazione. Provvede anche all'elezione diretta del Presidente, del Segretario Generale e dell'organo di controllo e di revisione. Approva il programma dell'attività e delibera sul rendiconto (bilancio) annuale.

L'Assemblea è costituita dai rappresentanti legali degli associati (e quindi delle AdSP) in regola con il pagamento della quota associativa.

Il Patrimonio dell'associazione è costituito: dalle quote di ammissione e dai contributi annuali degli associati, fissati dall'Assemblea; dai contributi, legati, donazioni, sovvenzioni e proventi vari consentiti dalla legge.

Orbene, alla luce di tutto quanto sopra, *omissis* parrebbe rientrare nella categoria prevista dall'art. 2-bis, comma 2, lettera c), del d. lgs. n. 33 del 2013 per le ragioni che seguono.

Anzitutto, essa risponde alla figura soggettiva dell'associazione di diritto privato, il che la attrae nella denominazione che apre la lett. c) del co.2 - art. 2-bis, - vale a dire, appunto, quella delle associazioni.

Si precisa che ai sensi della citata norma quand'anche le associazioni siano interamente destinate ad operare nell'ambito del diritto privato – e quindi al di fuori delle funzioni amministrative e della stessa sfera del servizio pubblico – sono comprese nell'orbita della lettera c) cit. per il solo fatto che ricorrano cumulativamente i tre requisiti riportati nella richiamata disposizione, già elencati sopra.

Quest'ultimi, infatti, denotano una rilevante influenza pubblicistica nella gestione dell'ente, tale per cui il legislatore ha ritenuto necessario estendervi gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.



Ciò detto, nel caso di *omissis* tali requisiti sembrano ricorrere.

Con riferimento al requisito relativo al «*bilancio superiore a cinquecentomila euro*», rileva che dal bilancio dell'esercizio chiuso al 31/12/2021, pubblicato sul sito istituzionale dell'Associazione, lo Stato patrimoniale attivo è di euro 1.842.108 e, quindi, ben superiore ai cinquecentomila euro cui si riferisce la norma.

Con riferimento al requisito del «*finanziamento maggioritario da parte delle pubbliche amministrazioni per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio*», risulta che l'attività di *omissis* è finanziata addirittura interamente dai soci (mediante versamento della quota associativa) ed i soci sono proprio le Autorità di sistema portuale, le quali, certamente ai fini della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono da considerarsi altrettanti enti pubblici e pubbliche amministrazioni (si rammenta che il co. 1 dell'art. 2-bis del d.lgs.33/2013, include espressamente le AdSP tra le "pubbliche amministrazioni"). Nè può condividersi la tesi sostenuta da *omissis* per cui le quote associative versate dagli aderenti (AdSP) non possono essere considerate come fonti di finanziamento pubblico, trattandosi piuttosto «*di risorse interne proprie derivanti dal vincolo che unisce gli associati in una comunità organizzata*».

In primo luogo, giova evidenziare che le AdSP si associano su base volontaria: per effetto di tale scelta esse sono chiamate a mettere a disposizione le proprie risorse economiche per il raggiungimento degli scopi associativi (art. 2 dello Statuto), che condividono in ragione della loro strumentalità rispetto al migliore esercizio delle funzioni istituzionali assegnate.

Tale tesi, poi, non sembra in linea con il dettato normativo né con l'interpretazione, molto ampia, del concetto "di finanziamento pubblico" già fornita da ANAC nella Delibera 1134/2017 che vi ha incluso «*sia i trasferimenti e i contributi di natura corrente e in conto capitale, sia i corrispettivi per la fornitura di beni e servizi verso le p.a. e per l'erogazione di servizi pubblici*».

Inoltre, ammettendo che il contributo associativo non è equiparabile al concetto di finanziamento pubblico resterebbero fuori dalla portata della norma - lett. c) co. 2, art. 2) - tutte quelle associazioni di enti pubblici che si finanziano mediante le quote sociali versate dagli enti associati. Per meglio dire, sarebbero comprese nella portata della norma solamente quelle associazioni che ricevono finanziamenti pubblici "ulteriori" rispetto alle quote associative.

Si comprende che è difficile accostarsi ad una simile interpretazione, considerando, peraltro, che, di regola, le associazioni non svolgono attività commerciali e vivono e si sostanziano spesso, esclusivamente, appunto di quote o contributi associativi.

Da ultimo, con riferimento al requisito della «*nomina della totalità dei componenti degli organi di amministrazione o di indirizzo da parte della pubblica amministrazione*» è utile ricordare quanto già osservato a proposito da Anac nella Delibera 1134/2017 (cfr. § 2.2): «*per organi di indirizzo devono intendersi, gli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'ente cui sono preposti, che definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare. Ad esempio, nelle associazioni riconosciute è organo di indirizzo l'assemblea dei soci, cui competono le principali decisioni sulla vita dell'associazione e sul suo scioglimento.*

Per organo di amministrazione deve intendersi quello deputato all'amministrazione dell'ente, competente ad adottare i principali atti di gestione. Ad esempio, nelle associazioni riconosciute l'organo di amministrazione è composto dagli amministratori; in quelle non riconosciute è costituito dai soggetti che ne hanno la presidenza o la direzione, in base agli accordi degli associati.»



Applicando le considerazioni che precedono al caso di specie è evidente che in *omissis* l'organo di indirizzo è l'assemblea dei soci costituita dai rappresentanti legali delle AdSP e, quindi, da pubbliche amministrazioni e tale assemblea designa il Presidente (organo di amministrazione).

Alla luce delle considerazioni che precedono si ritiene che l'Associazione porti italiani, in possesso delle caratteristiche delle «*associazioni, fondazioni, enti di diritto privato comunque denominati*» cui si riferisce la lettera c) co. 2, dell'art. 2-bis d.lgs.33/2013, rientri tra i soggetti tenuti - al pari delle p.a. - alla piena applicazione della l. 190 del 2012 e del d.lgs.33 del 2013.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 7 dicembre 2022, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente