



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. Uscita del 08/02/2018

Numero: 0000000

Ufficio: SG - URAC Ufficio P.N.A. e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

Associazione Consumatori ed Utenti delle  
Marche (ACU Marche)

Presidente

Dott. Carlo Cardarelli

[acumarche@pec.it](mailto:acumarche@pec.it)

e,p.c.

Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus

Presidente

Dott. Paolo Rolleri

[pac@pec.dongnocchi.eu](mailto:pac@pec.dongnocchi.eu)

**Oggetto:** Richiesta di parere da parte dell'Associazione Consumatori ed Utenti delle Marche (ACU Marche) sull'applicazione da parte della Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus (con sede legale in Milano e operante anche nella Regione Marche) della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. (nota prot. 113719 del 03/10/2017 e successivi solleciti):

Con nota assunta al protocollo dell'Autorità n. 113719 del 03.10.2017 e successivi solleciti, il Presidente dell'Associazione Consumatori ed Utenti delle Marche (d'ora in avanti ACU Marche) ha chiesto un parere a questa Autorità e all'Agenzia Regionale Anti Corruzione (ARAC) della Regione Lombardia (cui la nota è anche indirizzata) un parere in merito all'applicabilità alla Fondazione "Don Carlo Gnocchi Onlus" (d'ora in avanti Don Gnocchi) della normativa sull'anticorruzione e sulla trasparenza per i conseguenti adempimenti con riguardo sia la Direzione Centrale sia le strutture periferiche.

Il Consiglio dell'Autorità ha esaminato la questione nell'adunanza del 20 dicembre u.s. e ha espresso le seguenti considerazioni.

ep



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Occorre premettere che la richiesta di parere di ACU Marche contiene dei riferimenti normativi all'iniziale testo del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, in buona parte superati dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del richiamato d.lgs. 33/2013. Si precisa, quindi, che in questa sede si è preso in considerazione il testo vigente del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, tenendo presente che il mutato quadro normativo ha condotto questa Autorità all'adozione della Determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017 recante «*Nove 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*», cui si rinvia per opportuni approfondimenti.

Si procede quindi ad una analisi della normativa anzidetta con particolare riguardo all'ambito soggettivo di applicazione, ora disciplinato, per quanto concerne la trasparenza, all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013.

La richiamata disposizione estende al co. 2 lett. c) il regime applicabile alle P.A., "*in quanto compatibile*", ad altri soggetti di natura anche privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico); mentre 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.

Operare la distinzione tra enti in controllo pubblico e enti di diritto privato non in controllo, che svolgono attività e servizi di pubblico interesse, è importante, poiché essa ha effetti diversi sull'applicazione della normativa sull'anticorruzione e sulla trasparenza.

In estrema sintesi, come già chiarito dall'Autorità nella richiamata Determinazione n. 1134:

- gli enti 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 limiti della compatibilità, sia per quanto concerne l'organizzazione che per quanto riguarda l'attività di pubblico interesse svolta.

- gli enti di cui al co.3 sono, invece, tenuti ad applicare esclusivamente la disciplina sulla trasparenza, relativamente alle attività di pubblico interesse svolte, individuate nella parte seconda dell'art. 2-bis, co. 3.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Nella citata determinazione n. 1134/2017, l'Autorità ha fornito criteri interpretativi per l'identificazione degli enti di diritto privato controllati di cui all'art. 2 bis, co. 2 del d.lgs 33/2013 e degli altri enti privati, di cui all'art. 2-bis co.3 del medesimo decreto legislativo. Ha altresì fornito criteri interpretativi per l'identificazione delle attività di pubblico interesse.

Ciò premesso, ai fini dell'applicazione della normativa sull'anticorruzione e sulla trasparenza, per qualificare un ente di diritto privato in controllo pubblico è necessario ricorrano cumulativamente 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.

Rientrano, invece, tra i soggetti di cui al co.3 dell'art. 2-bis le società partecipate, le associazioni, le fondazioni e altri enti di diritto privato, anche in forma societaria, aventi un bilancio superiore a 500.000 euro e che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

In generale, per quanto riguarda i compiti, che spettano alle amministrazioni controllanti o partecipanti le Fondazioni di cui al co. 3., si rinvia ai chiarimenti forniti dall'Autorità nella citata determinazione n. 1134/2017, paragrafo 4.

Premesso quanto sopra occorre considerare in via preliminare che la Fondazione Don Gnocchi è una *ONLUS (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale)* secondo le prescrizioni del d.l. n. 460 del 4 dicembre 1977, dal momento che persegue una delle finalità ivi elencate (provvedere all'assistenza, alla tutela della salute, alla cura e recupero funzionale, sociale e morale di soggetti svantaggiati). Si tratta, quindi, di un soggetto di diritto privato che svolge le proprie attività in regime di accreditamento con il Servizio Sanitario Nazionale in 28 Centri e una trentina di ambulatori territoriali - organizzati in presidi, diffusi in 9 Regioni italiane - con oltre 3700 posti letto accreditati ed operativi di degenza piena e day hospital.

Da un controllo effettuato dall'Autorità, in data 12 dicembre u.s., la Fondazione Don Gnocchi risulta inserita nell'elenco regionale delle strutture sanitarie accreditate della Regione Lombardia e della Regione Marche. Si presume, quindi che sia inserita anche nell'elenco delle strutture sanitarie accreditate tenuto dalle altre Regioni in cui opera.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Il settore degli enti privati accreditati con il Servizio Sanitario Nazionale, che qui interessa, è contraddistinto da profili di specialità rilevanti che, per dovere di completezza, vanno da subito chiariti.

La disciplina di carattere generale sull'accREDITAMENTO istituzionale è contenuta nel d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (artt. 8 ter, 8 quater e 8 quinquies). Le singole Regioni hanno poi emanato varie disposizioni in materia alle quali, secondo i casi, occorre fare riferimento.

Attraverso "l'accREDITAMENTO" la Regione può conferire a strutture private la legittimazione ad operare quale agente attivo del SSN (art.8 quater, d.lgs. 502/1992).

La misura quantitativa delle prestazioni erogabili e la loro remunerazione è poi oggetto del contratto che le strutture private sottoscrivono con la competente Aziende sanitarie (ASL) ai sensi dell'articolo 8 quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992.

Il settore dell'accREDITAMENTO di strutture private con il SSN è stato più volte oggetto di approfondimento da parte di questa Autorità. Nell'aggiornamento al PNA 2015, adottato con Determinazione ANAC 12/2015, esso è stato inserito tra le aree c.d. "a rischio", sia perché costituisce una parte fondamentale del sistema sanitario, sia perché attorno ad esso ruotano cospicue somme finanziarie.

Nel PNA 2016, adottato con Determinazione ANAC 831/2016, è stato precisato *"per i soggetti accreditati con il Servizio sanitario nazionale, la cui natura giuridica è di diritto privato, si raccomanda alle amministrazioni di riferimento di promuovere l'adozione di strumenti per il rafforzamento della trasparenza e per la prevenzione della corruzione e del conflitto di interessi"*.

Inoltre, con Delibera del 7 Settembre 2016, n. 958, recante *"Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento concernente la proposta di estensione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari, previsti dall'art. 3 della legge 13 Agosto 2010, n. 136, ai servizi sanitari e sociali erogati da strutture private accreditate"*, l'Autorità ha sottolineato la necessità di stringenti controlli della spesa pubblica, connessa alla gestione privata dei servizi sanitari, mediante proprio l'applicazione anche a questi ultimi della tracciabilità dei flussi finanziari (Delibera 958, cit., p. 7).

Premesso quanto sopra, occorre verificare se la Fondazione Don Gnocchi può rientrare tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico o tra gli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse di cui al co.3.

Ⓞ

AP



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

L'analisi sulla Fondazione Don Gnocchi è stata condotta dall'Autorità nei limiti della documentazione disponibile allegata al quesito e di quella reperita sul sito istituzionale della Fondazione stessa.

Tra i diversi profili da considerare per verificare se la Fondazione possa essere ricondotta nel novero degli enti di diritto privato in controllo, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2 lett. c), ne sono emersi due di particolare rilievo.

Il primo riguarda la composizione del Consiglio di Amministrazione: la disposizione sugli Enti in controllo prevede che tali siano gli enti *“la cui totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni”*.

Ebbene, da quel che risulta dallo Statuto, il Consiglio di Amministrazione della Fondazione Don Gnocchi non è interamente costituito da membri designati da PA. Figurano, infatti, in esso due membri dall'Arcivescovo pro tempore di Milano, un membro dal Vicariato Generale della Diocesi di Roma più due membri cooptati dal Consiglio di Amministrazione e *“scelti fra soggetti aventi particolare competenza ed esperienza nella materia in cui si esplica l'attività della Fondazione”* (Statuto, art. 12)

Il secondo riguarda il *“finanziamento maggioritario da parte delle pubbliche amministrazioni per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio”*.

Al riguardo, l'ente sembra provvedere al proprio sostentamento utilizzando: a) i redditi del proprio patrimonio; b) rette o contributi o introiti a carico di Enti pubblici o di competenze private in correlazione a prestazioni, servizi o cessioni; c) i proventi di oblazioni e atti di liberalità non espressamente destinati all'incremento del patrimonio; d) le somme derivanti da alienazioni di beni patrimoniali che, con delibera del Consiglio di Amministrazione, vengono destinati ad un uso diverso dall'incremento del patrimonio; e) con ogni altro introito non espressamente destinato ad aumentare il patrimonio (Statuto art. 10). Nello Statuto è previsto che vi siano rette o contributi o introiti a carico di Enti pubblici ma non si evince l'entità dei finanziamenti pubblici.

Da quanto sopra, risulterebbe sicuramente carente uno dei requisiti necessari, quello relativo al Consiglio di Amministrazione, - prevista nell'attuale formulazione dell'art. 2 bis, co.2, lett. c), del d. lgs. 33/2013 - per includere l'Ente in discorso tra quelli in controllo. Con riferimento al requisito del *finanziamento maggioritario*, previsto anch'esso dalla richiamata disposizione, si precisa che dall'esame della documentazione in possesso dell'Autorità non è emerso il dato di un



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

finanziamento costante né maggioritario da parte di Enti pubblici. Resta, tuttavia, ferma la necessità di valutare da parte della Fondazione stessa l'effettiva entità dei finanziamenti pubblici.

Ammissa tale conclusione si tratta di esaminare se la Fondazione Don Gnocchi possa invece rientrare tra le Fondazioni di cui all'art. 2 bis, co. 3 secondo periodo, del d.lgs. 33/2013.

In tal caso è necessario che ricorrano le seguenti condizioni: a) il bilancio superiore a cinquecentomila euro; b) l'esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

La condizione relativa al bilancio nel caso di specie sembrerebbe ricorrere. Infatti il risultato di esercizio del Bilancio 2016 (per come riportato sul sito istituzionale della Fondazione), rappresentato sulla base dei nuovi principi contabili definiti dal decreto legislativo n. 139 del 18 agosto 2015, risulta pari a 7.104.967.

Si sottolinea, tuttavia, che la verifica in concreto sul bilancio spetta in via principale al Consiglio di Amministrazione della Fondazione stessa, come precisato nelle Linee Guida (Determinazione 1134/2017), applicando i criteri ivi declinati. Ciò tenuto anche conto che lo Statuto assegna al Consiglio di Amministrazione della Fondazione di approvare il bilancio annuale e redigere la relazione morale e finanziaria.

Per quanto concerne le finalità delle attività svolte dalla Fondazione è sufficiente considerare che si tratta di una ONLUS, di cui al d.l. n. 460/1977, che opera in regime di c.d. "accreditamento" in ambito sanitario. Tale circostanza, per quanto sopra detto sugli enti accreditati con il SSN, è sufficiente a poter considerare la Fondazione Gnocchi come un soggetto erogatore di un servizio pubblico di interesse generale. Su tale profilo si richiama una recente sentenza del Consiglio di Stato, (CdS, Sez. III, 22 Gennaio 2016, n. 207) dove è stato sottolineato che "gli operatori privati accreditati non sono semplici fornitori di servizi, in un ambito puramente contrattualistico, sorretto da principi di massimo profitto e di totale deresponsabilizzazione circa il governo del settore, ma sono soggetti di un complesso sistema pubblico-privato qualificato dal raggiungimento di fini di pubblico interesse di particolare rilevanza costituzionale, quale il diritto alla salute".

Pertanto, questa Autorità si è già espressa sulla natura delle attività svolte in regime di accreditamento nella Determinazione 1134/2017 evidenziando come le stesse "siano direttamente affidate a soggetti diversi da quelli pubblici, anche interamente privati, che le svolgono nel quadro della

CGI ✖



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

*programmazione sanitaria regionale. Pertanto, tali attività, ricadendo nell'ambito di applicazione dell'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, sono da considerarsi oggetto di trasparenza*

Vista la natura delle attività di pubblico interesse delle attività della Fondazione Don Gnocchi nonché i dati relativi al bilancio (superiore a 500.000 euro), reperiti sul sito istituzionale della Fondazione, può, quindi, affermarsi che essa è riconducibile ai soggetti privati di cui all'art. 2 bis co. 3 del d.lgs 33/2013, per i quali non è prevista l'adozione del PTPCT e di altre misure di prevenzione della corruzione. In relazione a tutte le attività di pubblico interesse svolte, tali dovendo considerarsi quelle collegate al SSN e svolte in regime di accreditamento, la Fondazione Don Gnocchi dovrà assicurare il pieno rispetto degli obblighi di pubblicazione (per i quali si rinvia all'allegato I della determinazione 1134/2017) e accesso generalizzato.

E' inoltre auspicabile che la stessa Fondazione e le amministrazioni controllanti le varie strutture periferiche promuovano, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di legalità, l'adozione di misure di prevenzione della corruzione eventualmente integrative del "modello 231", ove adottato, o l'adozione del "modello 231", ove mancante.

Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente per gli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all' art. 41 del d.lgs 33/2013, sia per le Amministrazioni competenti nel settore della Salute a livello Regionale al controllo sugli Enti privati Accreditati, sia per gli stessi Enti accreditati.

In particolare, la richiamata disposizione prevede al comma 4, l'obbligo in capo alle Amministrazioni competenti di pubblicare, ed aggiornare annualmente, l'elenco delle strutture sanitarie private accreditate, nonché di pubblicare gli accordi con esse intercorsi; al comma 5, l'obbligo in capo alle regioni di includere il rispetto di obblighi di pubblicità previsti dalla normativa vigente fra i requisiti necessari all'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie. Al comma 6, la norma stabilisce, invece, l'obbligo in capo agli enti privati, che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario, di indicare nel proprio sito, in una apposita sezione denominata "Liste di attesa", i tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata.

Restano quindi fermi in capo alla Fondazione i predetti obblighi di pubblicazione sulle liste di attesa previsti per gli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 41, comma 6, del d.lgs 33/2013.

*EF* *RC*



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Con riferimento, invece, ai compiti spettanti amministrazioni controllanti, competenti nel settore della Salute a livello regionale, si rinvia alle indicazioni sopra fornite nonché alla determinazione n. 1134/2017 (§ 4.2) e si raccomanda il rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dal richiamato art. 41 del d.lgs. 33/2013 (commi 4 e 5).

Da ultimo, per quanto riguarda le eventuali ricadute in termini di accesso civico generalizzato, con riferimento alle attività di pubblico interesse svolte dalla Fondazione, si rinvia a quanto precisato nelle Linee guida A.N.AC. di cui alla Determinazione 1134/2017 (Allegato 1) pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

L'occasione è gradita per porgere cordiali saluti

  
Raffaele Costone