

Organismi partecipati

Società a controllo pubblico: i requisiti dei componenti degli organi amministrativi e di controllo

di Andrea Ziruolo - Professore ordinario di Economia Aziendale presso l'Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara - Presidente Comitato scientifico ANCREL e Paolo Santucci - Responsabile del Servizio Controllo di Gestione e Analogo del Comune di Pescara

Il lavoro che segue intende fornire un quadro quanto più esaustivo dei requisiti da possedere da parte dei componenti degli organi amministrativi di vertice e di controllo delle società partecipate dagli Enti pubblici per l'efficace esercizio delle loro funzioni e per l'efficiente amministrazione delle società in argomento, necessari, altresì, a garantire una attenta e corretta gestione delle stesse.

L'analisi, condotta partendo dagli obblighi e dalle misure in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, già consolidati all'interno del vigente ordinamento giuridico, prende in esame, da ultimo, i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia introdotti dalla bozza di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in attuazione dell'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico sulle Società a partecipazione pubblica) e s.m.i.; attualmente la bozza di decreto è all'esame della Conferenza Unificata Stato-Regioni per i lavori necessari al raggiungimento di apposita intesa. Successivamente, a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, tutte le previsioni ivi contenute, comprensive di eventuali modifiche e/o integrazioni, troveranno efficacia ed applicazione.

Contesto di riferimento

Le norme "anticorruptive" introdotte dal D.Lgs. n. 39/2013, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico, traggono origine dal principio di separazione tra soggetto controllante e soggetto controllato, nonché al principio di separazione dell'indirizzo politico da quello tecnico proprio degli organi amministrativi/gestionali, sui quali ricade la responsabilità per l'adozione dei relativi atti di gestione. In questo quadro, il principio dell'inconfiribilità è finalizzato non solo ad impedire l'assegnazione dell'incarico al soggetto che abbia posto in essere talune condotte penalmente già sanzionate o in fase di giudizio, ma preclude, altresì, di ricoprire la carica anche a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto ruoli in enti di diritto privato,

regolati o finanziati da Pubbliche Amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, oppure siano stati componenti di organi di indirizzo politico, al fine proprio di evitare che lo svolgimento dei suddetti incarichi precostituisca la condizione favorevole in vista di eventuali e successivi conferimenti. Sempre nell'ottica della prevenzione, il sorgere dell'incompatibilità è funzionale ad impedire allo stesso soggetto di ricoprire contemporaneamente due o più ruoli potenzialmente in conflitto di interesse. Sia l'inconfiribilità che l'incompatibilità, perfezionando un "dovere etico", concorrono alla piena attuazione dell'efficienza, trasparenza ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni delle amministrazioni pubbliche e gli enti privati in controllo pubblico. Anche le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 33/2013, successivamente emendato dal D.Lgs. n. 97/2016,

con particolare riferimento alle modalità di individuazione e valutazione dei profili professionali destinati alla composizione degli organi di amministrazione e controllo in società partecipate e consistenti di norma in procedure selettive, hanno generato un forte impulso alla costruzione di una pubblica amministrazione sempre più orientata al rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza, a loro volta declinazione delle coordinate costituzionali di legalità, imparzialità e buona amministrazione.

Gli oneri di pubblicità e di trasparenza imposti alle Amministrazioni Pubbliche e agli organismi da esse partecipati rappresentano, invero, un importante tassello verso l'ampliamento conoscitivo del "gruppo amministrazione pubblica" e strumento efficace per l'eliminazione di eventuali "zone d'ombra" nella gestione della finanza pubblica.

Con determinazione 17 giugno 2015, n. 8, l'ANAC ha emanato le "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".

Con successivo atto, (determinazione 8 novembre 2017, n. 1134 "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"), nato da una consultazione pubblica e successivo ad un parere in materia espresso dal Consiglio di Stato, l'ANAC ha sostituito a tutti gli effetti la richiamata determinazione 17 giugno 2015, n. 8 risultando così aggiornata con le normative emanate nel corso degli ultimi anni sulle partecipate pubbliche e sul tema dell'anticorruzione e della trasparenza.

Le Linee guida, riportate nella determinazione n. 1134/2017 dell'ANAC, hanno recepito ovviamente le normative del Testo unico sulle società partecipate (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100) ed i contenuti delle disposizioni in tema di trasparenza (D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come riformulato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97).

È stato così previsto anche nei confronti di tali organismi un dettagliato quadro operativo in materia di obblighi di trasparenza e prevenzione della corruzione. Quadro operativo non presente nel mondo degli enti privati, perché non necessario ai fini dell'efficienza, dell'efficacia e soprattutto

dell'economicità della loro gestione, diversamente dal PA dove la moralizzazione della gestione ha un elevato costo proprio in termini di efficacia, efficienza ed economicità della stessa.

Il Regolamento relativo ai requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

Alle previsioni normative dettate in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, già ampiamente analizzate e fatte oggetto di approfondito studio fin dalla loro introduzione, si aggiungono, da ultimo, i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia che i componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico devono possedere, così come introdotti dall'art. 11, comma 1 del Testo Unico sulle Società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175/2016) e s.m.i. che intende regolare in maniera organica la disciplina delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche.

Detti requisiti sono declinati nella bozza di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e trasmessi, per la relativa intesa, alla Conferenza Unificata Stato-Regioni (*ex art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016*).

Successivamente, a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (art. 6, comma 2, del decreto), troveranno efficacia, unitamente ad eventuali modifiche e/o integrazioni, e si applicheranno alle società a controllo pubblico con esclusione delle società quotate e delle società controllate dalle stesse al fine di preservarne la competitività sui mercati.

Fermo restando quanto disposto dall'art. 12 del D.Lgs. n. 39/2013 e dall'art. 5, comma 9, del D.Lgs. n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 135/2012, è necessario che i componenti degli organi sociali possiedano le conoscenze, le competenze e l'esperienza idonee all'esercizio delle loro funzioni e all'amministrazione efficace delle società in argomento, nonché i requisiti di onorabilità necessari per garantire una sana e prudente gestione delle stesse società. In particolare, sulle competenze anche le Procure della Corte dei conti sono già intervenute in modo significativo condannando gli amministratori comunali che hanno incaricato persone prive

di tale requisito, almeno formale, quali amministratori delle proprie società partecipate (1).

I requisiti di onorabilità

Il decreto attuativo in argomento contempla i requisiti di onorabilità all'art. 2, rubricato appositamente (Requisiti di onorabilità dei componenti degli organi amministrativi e di controllo), e prevede che le cariche in parola, non possano essere ricoperte da coloro i quali siano stati condannati - per alcune fattispecie, anche con sentenza non definitiva o in caso di rinvio a giudizio - per una serie di delitti di particolare gravità rilevanti ai fini dell'“etica pubblica” o per la commissione dolosa di un danno erariale, per qualsiasi delitto non colposo che comporti la reclusione non inferiore a due anni ovvero che siano stati sottoposti a misure cautelari di tipo personale o a misure di prevenzione nell'ambito della legislazione antimafia. È evidente che si tratta dell'elencazione di tutta una serie di comportamenti volti a rafforzare il valore essenziale dell'etica nell'ambito della Pubblica Amministrazione nel senso del buon comportamento come presupposto per compiere azioni di buon governo. L'eventuale violazione dei requisiti di onorabilità determina la decadenza automatica per giusta causa senza diritto al risarcimento dei danni.

Tuttavia, allo scopo di assicurare continuità all'azione amministrativa, qualora dovessero sussistere preminenti interessi della società, al verificarsi di cause di incompatibilità sopravvenute all'accettazione dell'incarico nei 60 giorni successivi, può essere proposta all'assemblea dei soci la richiesta di permanenza del componente dell'organo di amministrazione o di controllo. Laddove però l'assemblea non dovesse approvare la richiesta di permanenza, ovvero la seduta assembleare dovesse andare deserta, il soggetto decade con effetto immediato per giusta causa senza diritto al risarcimento dei danni.

Con riguardo ai delitti previsti:

- dalle norme che disciplinano l'attività bancaria, finanziaria, mobiliare, assicurativa e dalle norme in materia di mercati e valori mobiliari, di strumenti di pagamento;
- dalle norme in materia di società (titolo XI del libro V, Codice civile), in materia fallimentare (R.D. n. 267/1942) e dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. n. 14/2019);

- dalle norme che individuano i delitti contro la Pubblica Amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero in materia tributaria;
- dalla produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73 del D.P.R. n. 309/1990) e dalla disciplina dell'immigrazione (art. 51, comma 3-bis del Codice di procedura penale);

l'esclusione dalle cariche societarie si verifica anche nel caso di sentenza di condanna non definitiva, salvi gli effetti della riabilitazione. Viene persino dato rilievo, al semplice rinvio a giudizio quale condizione sufficiente a ledere l'onorabilità del soggetto prima della sentenza di condanna.

I requisiti di professionalità

I requisiti di professionalità, di cui all'art. 3 del decreto, appositamente rubricato (Requisiti di professionalità di componenti di organi amministrativi e di controllo), consistono, per quanto riguarda gli organi amministrativi, in un'esperienza triennale maturata, anche alternativamente, attraverso l'esercizio di attività di amministrazione, di attività di controllo, di compiti direttivi, di attività professionali, di insegnamento universitario, di funzioni amministrative o dirigenziali in enti pubblici, in società comparabili per dimensione o complessità o in settori attinenti a quello della società.

Anche per i componenti degli organi di controllo si richiede un'esperienza complessiva, di almeno un triennio, secondo quanto previsto dall'art. 2397 del Codice civile, relativo alla composizione del collegio sindacale delle società di capitali, composto da tre o cinque membri. In particolare, è previsto che almeno un membro effettivo e uno supplente vengano scelti tra i revisori legali iscritti nell'apposito registro. I restanti membri, se non iscritti in tale registro, devono essere scelti fra gli iscritti negli albi professionali individuati con decreto del Ministro della giustizia o fra i professori universitari di ruolo in materie economiche o giuridiche.

Per il Presidente dell'organo di amministrazione e per il Presidente dell'organo di controllo, come pure per l'Amministratore delegato e per l'Amministratore unico è richiesta un'esperienza almeno quinquennale nelle attività sopra descritte presso società di capitali operanti in settori attinenti a quello della società ovvero comparabile per dimensione e complessità.

(1) Sul tema si rinvia al documento del CNDCEC del maggio 2010 “Responsabilità degli amministratori degli enti pubblici per i danni derivanti da perdite patrimoniali causati dalla gestione delle società

partecipate”, https://commercialisti.it/documents/20182/302012/RESPONSAB._AMM.RI_EE.PP.pdf/c0621329-7eff-4bf0-8553-31540945ae5e.

Appare evidente, in buona sostanza, come la norma intenda misurare la competenza tecnica dei ruoli di amministrazione, vigilanza e controllo sulla base di dati ed elementi esperienziali.

I requisiti di autonomia

Per quanto concerne i requisiti di autonomia, di cui all'art. 4 del decreto appositamente rubricato (Requisiti di autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo), viene disposto che non possano ricoprire cariche negli organi amministrativi e di controllo coloro i quali rivestano incarichi di governo di livello nazionale e locale o siano membri del Parlamento nazionale ed europeo ovvero dei consigli regionali o di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

È fatto espresso divieto assumere la carica di componente dell'organo amministrativo a chi nel corso del mandato precedente è stato componente dell'organo di controllo della medesima società o di società controllate o della controllante.

Analogamente è fatto espresso divieto ricoprire cariche di componente dell'organo di controllo a chi nel corso del mandato precedente è stato componente dell'organo di amministrazione della medesima società o di società controllate o della controllante, oltre che da parte di chi si trova in conflitto di interesse con la società e non possiede i requisiti di indipendenza previsti dall'art. 2399, comma 1, lett. b) e c) del Codice civile.

La verifica dei requisiti

La verifica dei requisiti è disciplinata dall'art. 5 del Decreto attuativo in argomento che, al comma 1, stabilisce che al momento dell'accettazione della carica siano gli stessi componenti degli organi amministrativi e di controllo ad attestare la sussistenza dei citati requisiti, sotto la propria responsabilità, come pure stabilisce che siano essi stessi, in corso di carica, a dare immediata comunicazione ai rispettivi organi della perdita dei medesimi requisiti.

La verifica della sussistenza dei requisiti dei propri componenti è attribuita, dal comma 2 e dal comma 3, allo stesso organo amministrativo o di controllo che si pronuncia circa la decadenza per giusta causa, senza diritto al risarcimento danni, entro trenta giorni dalla nomina o dalla conoscenza del difetto sopravvenuto, salvo quanto previsto per i requisiti di onorabilità (v. art. 2, comma 3, decreto).

La verifica della sussistenza dei requisiti dei propri componenti viene effettuata con cadenza annuale.

Ai sensi del comma 4, la verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, nel caso dell'Amministratore Unico è demandata all'organo di controllo.

Il decreto, sulla base di quanto stabilito dall'art. 6, visto e registrato dalla Corte dei conti, viene pubblicato sia sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana sia sul Sito Internet del Ministero dell'economia e delle finanze. Tutte le previsioni del decreto, secondo quanto previsto dal comma 2 del citato art. 6, troveranno applicazione a decorrere dal rinnovo degli organi societari o, in caso di sostituzioni dei componenti degli organi societari per i mandati in corso, successivamente alla data di pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Conclusioni

Analizzato complessivamente il fenomeno si può constatare che dal 1990 al 2006 la spinta legislativa nazionale ed europea ha favorito la costituzione di società commerciali e altri organismi di diritto privato da parte degli enti locali.

Dal 2006 (art. 13 del D.L. n. 223/2006, cosiddetto Decreto Bersani) in poi ha avuto avvio una nuova fase, caratterizzata da interventi normativi mirati a regolamentare in modo organico la disciplina delle società a partecipazione pubblica, mediante l'introduzione di misure restrittive ed obblighi di controllo.

La consapevolezza che in passato il sistema dei controlli interni/esterni allora vigente si sia rivelato non in grado, nel complesso, a mettere in campo interventi idonei a dissuadere comportamenti patologici, contraddistinti dal mancato rispetto del quadro normativo e che si sono verificati con frequenza crescente a livello nazionale, ha convinto negli ultimi anni il legislatore a porsi una nuova prospettiva, volta a sopperire alle carenze del nostro sistema (giuridico, amministrativo e politico) in ordine al fenomeno della società partecipata ed al suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni (in particolare quelle locali).

Un intervento regolamentare che si caratterizza, in forza di specifiche nuove previsioni normative, per un rafforzamento del sistema dei controlli e dalla previsione di nuove sanzioni, coniugate con una più chiara individuazione delle responsabilità. Ne scaturisce un quadro normativo organicamente teso ad ottenere che l'azione della Pubblica Amministrazione e con essa l'azione delle società partecipate sia costantemente uniformata ai criteri di efficienza ed efficacia.