



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

**COMMISSIONI RIUNITE “AFFARI COSTITUZIONALI” DEL SENATO  
DELLA REPUBBLICA E “BILANCIO” DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**Audizione del Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione**

**Dott. Raffaele Cantone**

**7 giugno 2016 ore 10.45**

**ESAME DELLO “SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE  
TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE  
PUBBLICA” - Atto del Governo n. 297**

1. Il tema oggetto dell’Audizione è di grande interesse per l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e per questo ringrazio i Presidenti delle Commissioni e tutti gli Onorevoli presenti per l’invito ad esporre le considerazioni dell’Autorità.

La mia valutazione sulla scelta del legislatore di intervenire a disciplinare la materia delle società pubbliche è positiva. Si tratta di un ambito delicato nel quale era presente una "*deregulation che spesso è l'anticamera della corruzione*"; pertanto, l’esigenza di addivenire ad una regolamentazione “di sistema” delle società partecipate era particolarmente sentita.

La scelta del legislatore di riordinare in maniera organica la materia delle società pubbliche prevedendo, ove possibile, anche una loro sistematica riduzione è considerata opportuna.

Non vi sono dubbi che fra le società partecipate – spesso istituite per superare i vincoli imposti agli Enti locali - alcune di esse realizzano attività di interesse rilevante e, pertanto, non è corretta una loro “demonizzazione” generalizzata. Non si può neanche negare che le società pubbliche presentano oggettivamente degli aspetti positivi perché consentono di operare nel mercato con maggiore speditezza ed elasticità e soprattutto con minori vincoli rispetto alla pubblica amministrazione offrendo servizi e svolgendo attività in maniera più immediata.

Tuttavia non si può sottacere che le modalità di gestione di alcune società partecipate hanno destato particolare preoccupazione nel corso degli anni. Molte perplessità hanno suscitato fino ad oggi le modalità di reclutamento del personale e i criteri utilizzati per selezionare i componenti dei consigli di amministrazione delle società stesse.

La totale assenza di procedure comparative e/o concorsuali per assumere il personale, a vantaggio di forme di reclutamento di tipo privatistico, ha favorito l’instaurarsi di

dinamiche poco chiare e trasparenti nella gestione delle risorse umane e di conseguenza dell'utilizzo di risorse pubbliche.

Anche con riferimento ai criteri utilizzati per la nomina dei componenti dei consigli di amministrazione, spesso troppo numerosi, e in troppi casi legati alla politica, nonché per la remunerazione, spesso eccessiva rispetto alla funzione svolta, non si possono non esprimere dubbi e perplessità.

L'ANAC aveva provato ad intervenire in raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) attraverso proprie Linee Guida nelle quali erano stati ritenuti applicabili i principi già espressi sia nella Legge n. 190/2012 sia nel d.lgs. n. 33/2013; anche per questo l'intervento chiarificatore del legislatore appare quanto mai opportuno.

2. Le ragioni sopra evidenziate consentono, quindi, di ritenere positivo l'intervento del legislatore, anche se non mancano alcune osservazioni critiche che brevemente si rappresentano.

All'articolo 1, comma 3 è previsto che *“Per quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali”*. La decisione di prevedere un rinvio alla disciplina del codice civile appare corretta, ed in linea con l'idea secondo cui quelle pubbliche restano comunque società, anche se presenterà problematiche, lasciando ampio spazio all'interprete per individuare quali norme del codice civile saranno effettivamente applicabili.

All'articolo 1 comma 6 dello schema di decreto è stabilito che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del decreto a singole società a partecipazione pubblica. La decisione dovrà essere motivata tenendo conto della misura e della qualità della partecipazione pubblica, degli interessi pubblici ad essa connessi e del tipo di attività svolta anche al fine di agevolarne la quotazione.

Ritengo che una simile previsione meriti qualche riflessione in più. Il principale dubbio riguarda l'ipotesi di prevedere in maniera generica la possibilità che il Governo con dPCM, ovvero ad atto sostanzialmente amministrativo, deliberi *“la sottrazione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del decreto a singole società a partecipazione pubblica”*.

La disposizione non individua come, invece, sarebbe stato auspicabile, in maniera puntuale i criteri e le condizioni che potrebbero giustificare e rendere possibile l'adozione del citato dPCM. La previsione così formulata appare quasi una delega in bianco.

Sarebbe stato forse più opportuno prevedere questa deroga solo per quelle società pubbliche per le quali è stato avviato il procedimento di quotazione.

Merita un'ulteriore riflessione proprio la definizione di *“società quotate”* dettata all'art. 2, comma 1, lett. o) della bozza di decreto.

Ai fini del decreto rientrano, infatti, nella definizione di *“società quotate”* anche quelle *società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati*. Per effetto della presente formulazione qualunque società che, entro la data indicata, abbia emesso anche una sola volta – e magari non li emetterà più - strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati

regolamentati, sarà assimilabile alle società quotate.

La definizione appare decisamente troppo ampia in quanto assimila alle società quotate – che sono sottratte alla presente disciplina – quelle società che di fatto non operano nel settore finanziario se non in maniera del tutto sporadica. Inoltre, la presente formulazione sembrerebbe trascurare che il codice civile detta una disciplina specifica per le società quotate ma non per quelle emittenti strumenti finanziari.

Dubbi sorgono anche con riferimento alla scelta di limitare la competenza assegnata alla Corte dei conti in materia di controllo.

L'esclusione del potere di controllo della Corte dei Conti determina di fatto che trovi applicazione solo il meccanismo di controllo di cui all'articolo 2049 c.c. che, com'è noto, ha trovato scarsa applicazione nel corso degli anni.

Il rischio che si intravede nell'attuale formulazione della norma è che non sia possibile sottoporre a valutazione eventuali danni che hanno inciso solo sulla società senza ribaltarsi sull'ente pubblico. Una simile impostazione rischia di comprimere la possibilità di esercitare un effettivo controllo sulle società pubbliche che si troverebbero ad operare in un regime non troppo dissimile da quello previsto per le società private, con la differenza che le prime gestiscono denaro pubblico.

**3.** È utile anche segnalare la presenza di norme con riferimento alle quali potrebbero essere effettuati alcuni correttivi.

L'art. 19 introduce elementi innovativi sotto diversi profili; innanzitutto al comma 2 è previsto che le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nonché dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del d.lgs. n. 165/2001. È certamente apprezzabile la scelta del legislatore di vincolare anche le società pubbliche alle modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, anche se non sfugge il riferimento ai soli principi del d.lgs. n. 165/2001 e non il rinvio alle specifiche prescrizioni in esso contenute.

Significativa anche la previsione di cui al comma 3 dell'art. 19 nella parte in cui prevede che i provvedimenti riguardanti il reclutamento del personale sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano le disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e, quindi, anche il regime sanzionatorio di competenza dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Lo schema di decreto interviene in materia di trasparenza anche all'art. 22 stabilendo che le società in controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati. Anche in questo caso la norma fa espresso rinvio al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 tuttavia essa non presenta una formulazione molto chiara.

Per comprendere in maniera puntuale la volontà del legislatore è utile richiamare la relazione illustrativa che in maniera inequivocabile puntualizza che l'art. 22 integra il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in materia di trasparenza amministrativa, prevedendo la pubblicazione di alcuni dei provvedimenti previsti dal decreto in esame. Sarebbe auspicabile, pertanto, rivedere l'attuale formulazione dell'art. 22 e, al contempo, prevedere espressamente che anche le società quotate debbano avere un sito dedicato all'amministrazione trasparente (c.d. società trasparenti come definite

nelle linee guida dell'ANAC).

Un giudizio molto positivo può essere espresso con riferimento alla previsione di cui all'art. 11 che al comma 1 laddove prevede che, fermo restando quanto disposto dall'art. 12 del d.lgs. n. 39/2013 e dell'art. 5, comma 9 del d.l. n. 95/2012, conv. con modificazioni dalla legge n. 135/2012, i componenti degli organi amministrativi di società a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con dPCM, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, il successivo comma 8 estende il vigente regime delle incompatibilità prevedendo che gli amministratori delle società in controllo pubblico non possono essere dipendenti di amministrazioni pubbliche ed infine, il comma 14 lascia impregiudicate tutte le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo n.39/2013.

Si esprime apprezzamento anche per la scelta di prevedere all'art. 17 rubricato "*società a partecipazione mista pubblico-privato*", per l'individuazione del soggetto privato, procedure di selezione pubbliche, anche se sarebbe stato preferibile un rinvio espresso alla disciplina del Codice dei contratti pubblici.

4. In conclusione ritengo che si possa affermare che lo schema di decreto legislativo si pone in linea di continuità con le indicazioni espresse dall'Autorità nazionale anticorruzione nella Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 «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».

La suddetta determinazione sarà comunque oggetto di riesame da parte dell'Autorità in maniera da renderla coerente, ove necessario, con le nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 che, almeno in parte, hanno modificato la disciplina di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Roma, 16 giugno 2016

*Raffaele Cantone*