



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

---

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Economia e Management  
Curriculum Amministrazione, Finanza e Controllo

**Le nomine nelle società partecipate pubbliche: la scelta tra  
professionisti o politici**

**Appointments in public participation companies: the choice  
between politicians and professionals.**

Relatore: Chiar.mo

Prof. Giuliani Marco

Tesi di laurea di:

Antinori Martina

Anno Accademico 2022 – 2023

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	Pag.1
<b>CAPITOLO 1: Le società a partecipazione pubblica</b>	Pag.7
1.1 Storia dell'intervento dello Stato nell'economia	Pag.7
1.2 Riferimenti normativi e le partecipazioni nel nuovo Testo Unico	Pag.16
1.3 Le caratteristiche e le finalità delle società a partecipazione pubblica	Pag.23
1.4 Le sottocategorie in base alla natura e alla qualità della partecipazione pubblica	Pag.32
1.4.1 Le società in house art, 16 TUSP	Pag.34
1.4.2 Le società miste art. 17 TUSP	Pag.36
1.5 Cenno alle organizzazioni ibride	Pag.37
<b>CAPITOLO 2: La corporate governance</b>	Pag.41
2.1 Origine e diffusione dei modelli di corporate governance	Pag.41
2.2 Le diverse definizioni di corporate governance	Pag.44
2.3 Le funzioni della corporate governance	Pag.54
2.4 I principali modelli di corporate governance	Pag.55
2.5 Caratteristiche e funzioni dell'organo amministrativo	Pag.58
2.6 La corporate governance attenua i conflitti di agenzia	Pag.65
2.7 Corporate governance come strumento di creazione del valore	Pag.67
2.8 I profili di corporate governance nelle organizzazioni ibride	Pag.68
<b>CAPITOLO 3: La governance nelle società a partecipazione pubblica</b>	Pag.75
3.1 La differenza tra governance privata e quella pubblica	Pag.75
3.2 Struttura dell'organo amministrativo e di controllo	Pag.81
3.3 La scelta tra politici e professionisti	Pag.92

3.4 Modelli virtuosi di nomina	Pag.102
3.4.1 Nomina da parte dell'organo pubblico	Pag.108
3.4.2 Individuazione delle posizioni in scadenza e selezione delle candidature	Pag.114
3.5 La responsabilità degli organi di amministrazione e controllo	Pag.116
3.6 I compensi degli amministratori	Pag.124
3.7 Prototipo di “buona governance” applicabile al contesto italiano	Pag.128
<b>CAPITOLO 4: Indagine empirica sulle società a partecipazione pubblica italiana</b>	Pag.131
4.1 Metodologia dell'analisi empirica	Pag.131
4.2 Analisi	Pag.136
4.3 Risultati indagine empirica	Pag.174
4.4 Confronto dei dati con la letteratura e con altri paesi	Pag.185
<b>CONCLUSIONI</b>	Pag.198
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	Pag.205
<b>SITOGRAFIA</b>	Pag.219

## **INTRODUZIONE**

In Italia l'intervento pubblico all'interno dell'economia nasce insieme allo Stato unitario e affonda le proprie radici nell'opera di unificazione politica, amministrativa e finanziaria.

Infatti, le riforme avvenute sulla fornitura di servizi pubblici hanno fatto sì che le imprese a partecipazione statale e le loro attività aumentassero significativamente in molti paesi negli ultimi decenni.

Se si ripercorre la storia è possibile affermare che, il fenomeno delle società a partecipazione pubblica non è recente, anzi, è uno strumento che ha lontane radici nella Legge Giolitti del 1903 sulla municipalizzazione dei servizi pubblici. Le Amministrazioni Pubbliche statali e locali si sono servite per tutto il ventesimo secolo di questo strumento. Tuttavia, è solo negli anni Novanta, con l'arrivo del New Public Management, che si è verificata una vera esplosione di questo fenomeno, il quale indirizzò gran parte delle Amministrazioni Pubbliche a scegliere di avvalersi di uno strumento societario per la gestione di un ampio elenco di servizi pubblici.

Oggi, il Legislatore si trova nella situazione di dover arginare l'utilizzo di tale strumento, poiché nel corso degli anni è cresciuto in modo incontrollato. Infatti, all'inizio degli anni 2000 prende avvio il processo di razionalizzazione delle

società a partecipazione pubblica. Inoltre, poiché il “microsistema” normativo delle partecipate pubbliche viene definito come il frutto di una stratificazione non sempre ordinata e coerente di interventi normativi, sempre in quegli anni ha avuto inizio un processo di semplificazione normativa.

La forte diffusione del fenomeno delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche italiane ha portato a sua volta un'ampia produzione di documenti scientifici. Nella maggior parte dei casi la letteratura è più incentrata sul profilo giuridico e sul tema della natura pubblica o privata delle società. A questi studi si aggiungono pubblicazioni che, fino alla recente approvazione del Testo Unico di cui al D.lgs. 175/2016, hanno provato a regolamentare il fenomeno<sup>1</sup>.

Il presente lavoro ha come principale obiettivo quello di offrire un'analisi sulle società a partecipazione pubblica, facendo riferimento alla composizione degli organi sociali e alle procedure di nomina. In particolare, non si vuole capire se le società partecipate analizzate rispettino le norme di legge, ma si cercherà di comprendere se rispettino i principi di “buona governance” che si evincono dalla studio della dottrina e della prassi.

Per fare questo l'analisi si apre con il primo capitolo nel quale, dopo aver percorso la storia dell'intervento dello stato nell'economia, si procede ad un'analisi generale

---

<sup>1</sup> NICO M., *Le società partecipate dagli enti locali dopo la legge di stabilità 2015*, Maggioli Editore, 2015.

delle società a partecipazione pubblica, descrivendone i connotati, le caratteristiche e le motivazioni che sono alla base della loro esistenza. Con il termine società a partecipazione pubblica si intendono tutte quelle società a controllo pubblico e quindi anche tutte le società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico. Nonostante le loro peculiarità, queste società non appartengono ad una categoria distinta, poiché, sono riconducibili ai tipi societari previsti all'interno del Codice Civile. La partecipazione pubblica non è ammessa, però, a tutti i tipi di società, in quanto queste devono essere costituite sotto forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa<sup>2</sup>. Tra le caratteristiche maggiormente discusse, una particolarmente importante, è lo scopo. Nel caso in cui le società a partecipazione pubblica venissero considerate come società di diritto privato, allora la presenza dello scopo di lucro sarebbe scontata. Nella realtà però, tale scopo potrebbe essere messo in secondo piano dalla prevalenza di un interesse pubblico. Infatti, le società a partecipazione pubblica vengono definite come “*custodi del perseguimento dell'interesse pubblico*”<sup>3</sup>.

Negli ultimi anni stanno emergendo nuove forme organizzative e ciò incrementa la discussione tra gli studiosi di gestione pubblica e amministrazione sulle imprese

---

2 MALTONI Andrea, et al. *Società a partecipazione pubblica e perseguimento di interessi pubblici*. Il diritto dell'economia, 2019.

3 CODAZZI Elisabetta, et al. *Ancora sullo scopo di lucro nelle società a partecipazione pubblica: spunti alla luce della disciplina sulle società benefit*, Il diritto dell'economia, 2020.

statali. Si effettua, quindi, al termine del capitolo, un cenno sulle organizzazioni ibride, definite come modelli imprenditoriali il cui obiettivo unisce la mission sociale e le attività commerciali.

Nel secondo capitolo viene definito il concetto di “corporate governance”. Tale concetto si è presentato nel corso degli anni in modi diversi, ma è stato sempre uno dei temi più rilevanti. Per corporate governance si può intendere un insieme di meccanismi e di processi che devono essere adottati secondo un'ottica sistemica con il fine ultimo di assicurare la sopravvivenza dell'impresa.

Ad oggi, però, non esiste ancora un'unica definizione condivisa. Due sono le principali motivazioni: da un lato si tratta di una tematica che deriva dall'intersezione di discipline diverse e che risente delle tradizioni giuridiche radicate in ciascun paese; dall'altro è un'area in continua evoluzione, un cantiere sempre aperto che evolve ogni qual volta si modificano le realtà economiche e sociali<sup>4</sup>.

Relativamente ai modelli di governance, per le società di capitali sono stati introdotti tre diversi sistemi di governo: ordinario, dualistico e monistico. Ognuno presenta caratteristiche diverse e prevede la costituzione di organi diversi. È l'organo amministrativo che, oltre a guidare la società al fine di creare valore a

---

<sup>4</sup> ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*, EGEA spa, 2020.

lungo termine, sceglie il modello di governance più adeguato<sup>5</sup>.

Il terzo capitolo si apre effettuando una distinzione tra governance pubblica e quella privata. In particolare, nelle società pubbliche i soci sono tenuti a rispondere ad obiettivi che sono tra loro eterogenei e la collettività esercita le proprie prerogative generando così ulteriori problemi rispetto a quelli tipici delle società private. Inoltre, i soggetti pubblici, oltre al ruolo di socio, ricoprono in genere altre funzioni, come quella di regolatori o di titolari della funzione di indirizzo della politica economica.

Successivamente, analizzando la governance nelle società a partecipazione pubblica, vengono messi in risalto due temi: quello del conflitto tra politici e professionisti e quello dei modelli virtuosi di nomina. Il conflitto nasce dal fatto che l'organo politico potrebbe scegliere i soggetti sulla base della loro attività o del loro indirizzo politico oppure sulla base di un rapporto di fiducia poco politico ma fondato sulle competenze professionali e manageriali. Dagli studi della letteratura effettuati, si evince che la presenza di uomini con background politico all'interno degli organi di governance è molto frequente. La scelta tra politici o professionisti ha effetti sulla profittabilità dell'impresa. Infatti, la presenza di manager con maggiori esperienze determina una profittabilità maggiore.

---

<sup>5</sup> COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Codice di corporate governance*, Testo disponibile al sito: <https://www.borsaitaliana.it/comitato-corporategovernance/homepage/homepage.htm> (consultato il 4.10. 2020), 2020.



Relativamente ai modelli di nomina, le procedure possono variare dal meccanismo di cooptazione alla candidatura spontanea dei soggetti a seguito dell'apertura delle posizioni a scadenze. Nel primo caso l'influenza politica nella scelta dei soggetti è maggiore, mentre nel secondo caso la nomina avviene analizzando i curriculum, nominando così soggetti che sono diversificati per genere, formazione e percorso professionale. Nella parte finale del capitolo, dopo aver analizzato le disposizioni di legge, la letteratura e la prassi circa la composizione degli organi societari e i meccanismi di nomina, è stato sviluppato un prototipo di modello di “buona governance”.

L'elaborato si conclude con lo sviluppo di una ricerca empirica su dieci società partecipate italiane, il cui rinnovo degli organi di governo è avvenuto o dovrà avvenire nel corso dell'anno 2023. L'analisi viene svolta applicando il modello di “buona governance” alle società selezionate, per verificare se i requisiti dei soggetti e le procedure di nomina siano conformi. In particolare, si cerca di comprendere verso quali tipi di soggetti si orienta la scelta dell'organo pubblico, se i soggetti nominati sono sempre gli stessi, che però spaziano tra le diverse società partecipate e tra i diversi ruoli, e quanta influenza politica sussiste all'interno di ogni organo. Al termine del capitolo si effettua anche un confronto tra il modello di governance delle società partecipate italiane e quello dei paesi di Svezia, Danimarca e Olanda, al fine di comprendere le analogie e le differenze.

## CAPITOLO 1

### LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

#### *1.1 Storia dell'intervento dello Stato nell'economia*

La politica economica è la disciplina che si occupa di studiare l'intervento del settore pubblico nell'ambito economico, al fine di poter individuare tutti gli effetti e le conseguenze e garantire la soddisfazione dei principali bisogni sociali e individuali. Lo Stato si è quasi sempre assunto la responsabilità di una serie di attività che la maggior parte dei cittadini consideravano come funzioni pubbliche. Tra queste è possibile individuare il sistema della giustizia, la protezione della polizia, la difesa nazionale, la tutela della libertà economica dei partecipanti al mercato, la fornitura di beni e servizi pubblici ed infine assicurare o fornire un'efficiente allocazione delle risorse<sup>6</sup>.

In questo periodo la teoria economica più sviluppata era quella del libero scambio. L'origine dell'espressione francese “laissez-faire” è incerta e su di essa si sono sviluppate diverse teorie. Adam Smith è un filosofo ed un economista scozzese che in quegli anni pose le basi per l'economia politica classica. La prima analisi riguardante il funzionamento del mercato e quello dell'attività economica del

---

<sup>6</sup> MOTOLESE Maurizio, et al, *Lezioni di politica economica. Mercato, politiche e regolamentazione*. G. Giappichelli Editore srl, 2020.

settore pubblico risale al 1776, anno in cui Adam Smith pubblicò “La ricchezza delle Nazioni”. In questa opera l'economista affermava che all' interno del sistema economico è presente una mano invisibile che guida gli individui nelle proprie scelte. Gli individui pur essendo mossi dal solo interesse personale finiscono per perseguire l'interesse dell'intera collettività, garantendo così un funzionamento ottimale del sistema economico. Ogni persona può soddisfare i propri bisogni personali tramite lo scambio di beni e di servizi da lui prodotti. Poiché nessun individuo è però in grado di produrre tutto ciò che desidera da solo, esso si impegnerà a vendere i propri prodotti in eccesso per poi acquistare ciò di cui necessita ulteriormente, realizzando attraverso lo scambio la massima utilità personale. In questa circostanza l'intervento dello Stato dovrebbe limitarsi ad aiutare tale processo, assicurando ai soggetti privati una piena libertà di azione affinché l'interesse individuale giunga in armonia con quello pubblico, elevando al massimo il benessere della collettività. Il settore pubblico deve perciò essere neutrale e limitarsi solamente a rimuovere tutte le barriere insite agli scambi, agevolando così il funzionamento del mercato basato sulla libera concorrenza.

Questa corrente di pensiero viene definita “non interventista” in quando lo Stato deve intervenire soltanto al fine di offrire beni pubblici puri e tutelare la libera concorrenza.

In conseguenza agli eventi storici ed economici che si sono verificati durante gli

anni, il settore pubblico ha allargato nel corso del tempo il proprio ambito di azione, soprattutto dal punto di vista economico.

A seguito della teoria “non interventista” si diffuse l'idea dello Stato “parzialmente interventista”.

Secondo questa teoria è possibile giustificare un intervento pubblico al fine di ottenere un'efficienza allocativa, ma anche per correggere il risultato economico ottenuto dal privato e ritenuto inefficiente (i cosiddetti fallimenti del mercato) rispetto a quello che lo Stato può dare. Tra i diversi economisti viene ricordato Mill, il quale anche se accetta la regola generale del laissez-faire, cerca di individuare i possibili compiti positivi della compagine pubblica, soprattutto per quanto riguarda la distribuzione della ricchezza. Le argomentazioni che vanno a favore di un piccolo intervento dello Stato nell'economia si basa principalmente sull'assunzione che il prezzo dei beni è misurato dalla loro utilità e che il vantaggio che produce certi beni coincide con quello della collettività. Ma in molti casi il prezzo di mercato non indica il valore effettivo del bene. Si può infatti verificare una divergenza tra prodotto marginale privato e prodotto marginale sociale nel caso in cui sono presenti delle esternalità, ovvero effetti non pagati o non riscossi da chi li produce, che vanno ad influenzare il benessere collettivo. Altro motivo per il quale è possibile che si verifica una divergenza tra interesse privato e quello sociale è relativo alla presenza di beni pubblici, ovvero tutti quei beni per

i quali non esiste un meccanismo di mercato che sia capace di consentire il pagamento del servizio prodotto da parte di chi ne fa uso e di escludere dal godimento coloro che si rifiutano di pagarli. Il valore di questi beni non può essere espresso tramite il prezzo. Un ulteriore elemento capace di creare delle imperfezioni sul mercato è rappresentato dalle asimmetrie informative, le quali fanno sì che gli agenti economici non possiedano tutti le stesse informazioni, riducendo di conseguenza la trasparenza. Anche l'esistenza di un potere di mercato cioè di forme di mercato non concorrenziali rappresenta un fallimento del mercato, poiché questo non permette di raggiungere l'efficienza economica e un'allocazione ottimale delle risorse<sup>7</sup>.

La crisi economica internazionale del 1929 spinse gran parte dei governi dei paesi industrializzati a mettere in atto una serie di politiche innovative che assicuravano un ruolo più incisivo dello Stato. Queste politiche riguardavano l'aumento della spesa pubblica, un generale sostegno al reddito e all'occupazione e infine l'introduzione di una serie di misure volte ad impedire il fallimento di banche e imprese. Se il principio alla base dell'intervento pubblico era uguale a tutte le nazioni, diverse però furono le misure adottate dai singoli governi a seconda delle specifiche situazioni che si trovavano ad affrontare. Infatti, mentre negli Stati Uniti nasceva il New Deal, nella Germania nazista furono aumentate le commesse

---

<sup>7</sup> BONASIA Mariangela, D'UVA Marcella, *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*. G Giappichelli Editore, 2017.

pubbliche, soprattutto le spese militari per assorbire la disoccupazione, in Italia il governo dava vita al processo di nazionalizzazione. La nazionalizzazione non è altro che il passaggio delle imprese industriali e delle banche che rischiavano di fallire, dalla proprietà dei privati a quella dello Stato. In questo periodo si sviluppò quindi un vasto settore pubblico in gran parte controllato dall' Iri (Istituto per la ricostruzione industriale)<sup>8</sup>.

Con il verificarsi della grande crisi in America tra il 1929 e il 1932 si è diffusa sempre di più una consapevolezza nuova, ovvero che il mercato non sempre da solo consente la piena occupazione dei fattori produttivi. In questo contesto storico si sviluppa la teoria di Keynes, il quale sottolinea la necessità dell'intervento dello Stato nell'economia, poiché un sistema affidato solo al libero mercato privato non era in grado di garantire la piena occupazione, in quanto le risorse disponibili e la domanda risultavano inferiori rispetto all'offerta. È proprio attraverso la spesa pubblica che lo Stato è in grado di aumentare la domanda. Se gli investimenti privati non risultano sufficienti, questi possono essere effettuati dallo Stato in modo tale da assorbire la differenza tra produzione totale e consumi. Questo intervento determinerebbe un aumento del livello dell'occupazione e di conseguenza un aumento del reddito delle famiglie e dei relativi consumi.

---

<sup>8</sup> COSTA Massimo, et al. *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, XI Convegno Nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria-Finalismo e ruolo delle aziende nel processo di costruzione dello Stato unitario-Modelli aziendali e sistemi di produzione in Italia dal XIX al XX Secolo, Roma: Rirea, 2011.

L'aumento della domanda provoca un effetto positivo sulle imprese, le quali aumenteranno le produzioni. Con le teorie di Keynes si ribalta la logica del laissez-faire con la logica dell'interventismo<sup>7</sup>.

Nonostante lo sviluppo di un intervento pubblico nacque a seguito della situazione degli anni 30, esso non venne abbandonato neanche dopo la Seconda guerra mondiale, ma in alcuni paesi venne addirittura rafforzato. Infatti, in questo periodo diversi fattori come le esigenze della ricostruzione, gli orientamenti ideali delle forze politiche, il ritrovato slancio per un superamento dirigistico dei tradizionali squilibri territoriali del Paese ed infine le stesse carenze croniche che il capitalismo italiano presentava, spingevano verso un accrescimento del ruolo dello Stato nell'economia. L'economia statale del mercato iniziò a crescere lentamente e costantemente. Accanto all'Iri nacquero Eni, Cassa del Mezzogiorno e anche le partecipazioni regionali<sup>8</sup>.

La costituzione economica interventista si fonda sull'idea che una frazione maggiore di ricchezza complessiva delle Nazioni si concentri sempre più nelle mani dei governi. I pubblici poteri dovrebbero poi provvedere a distribuirla tra le classi e le persone secondo i principi della redistribuzione. L'intervento dello Stato

---

<sup>7</sup> BONASIA Mariangela, D'UVA Marcella, *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*. G Giappichelli Editore, 2017.

<sup>8</sup> COSTA Massimo, et al. *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, XI Convegno Nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria-Finalismo e ruolo delle aziende nel processo di costruzione dello Stato unitario-Modelli aziendali e sistemi di produzione in Italia dal XIX al XX Secolo, Roma: Rirea, 2011.

nell'economia deve essere produttivo, altrimenti esso si distrugge da solo. Nella maggior parte degli stati si è registrato un aumento dell'intervento pubblico senza generare una correlata e proporzionale crescita produttiva<sup>9</sup>.

Gli investimenti pubblici strategici devono essere accompagnati da organizzazioni pubbliche che siano competenti, dinamiche e innovative, capaci cioè di contribuire in qualche modo alla creazione di valore. In genere viene raffigurato lo Stato come un'entità che nella peggiore delle ipotesi soffoca l'attività economica e non dovrebbe quindi intervenire, mentre nella migliore delle ipotesi svolge un ruolo di “aggiustatore” dei mercati e quindi si finisce per non investire sulle capacità e sulle strutture pubbliche dinamiche che permettono allo Stato di poter essere efficace. Il ruolo dello Stato non deve essere quello di intervenire nel caso in cui i mercati non riescono ad andare avanti o quando si verifica una crisi, esso deve modellare attivamente i mercati per far sì che essi possano garantire buoni risultati di lungo periodo<sup>10</sup>.

Diversi sono gli strumenti che nel corso degli anni lo Stato ha utilizzato per intervenire. Nel periodo che va dal primo decennio del secolo scorso agli anni Venti lo Stato interveniva nell'economia attraverso una serie di attività di impresa e assicurando servizi pubblici con la costituzione di “imprese-organo”, cioè

---

9 FERONI Ginevra Cerrina, FERRARI Giuseppe Franco (ed.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*. G Giappichelli Editore, 2012.

10 MAZZUCCATO Mariana. *Lo stato innovatore*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2020.



imprese gestite da enti pubblici territoriali senza la presenza di un soggetto che abbia una propria responsabilità autonoma. Le figure più diffuse erano le “amministrazioni autonome” in ambito statale, mentre in ambito locale le “aziende municipalizzate”.

A causa della sua natura ibrida, tale modello è entrato in crisi e successivamente nel secondo dopoguerra, si è assistito allo sviluppo degli enti pubblici economici, ovvero di soggetti dotati di una propria personalità giuridica e costituiti per esercitare un'attività economica organizzata. Questo tipo di intervento è stato messo in discussione invece da due principali fattori: da una parte la mancanza di una struttura organizzativa in grado di funzionare in modo efficace ed efficiente e senza condizionamenti dall'autorità pubblica di riferimento; dall'altra parte dalla necessità di adattare le forme di gestione dell'impresa pubblica alle prescrizioni che venivano imposte dal diritto europeo. In particolare, il diritto europeo, al fine di assicurare la concorrenza del mercato, non ammetteva riserve di attività a favore delle pubbliche amministrazioni, cioè l'attribuzione di finanziamenti e risorse pubbliche che potevano alterare il principio di pari trattamento con le imprese private. Negli anni 90 quindi, a seguito dell'inefficienza del settore pubblico e dell'esigenza di raccordo con il diritto europeo, si arriva alla fase delle “privatizzazioni”, che ha come risultato una riorganizzazione del diritto pubblico invece che un arretramento dello Stato. Tale riorganizzazione giunge fino ai giorni

nostri e il quadro generale delle società pubbliche che ne è uscito è molto variegato, in quanto accanto alle società partecipate dallo Stato si sono aggiunte le società partecipate dagli enti territoriali, regioni, province e comuni ed in generale si diffondono società partecipate da tutti gli enti pubblici<sup>11</sup>.

La privatizzazione ha avuto importanti conseguenze, in quanto si è registrata la trasformazione delle società di diritto pubblico in società per azioni di diritto privato e la vendita ai privati delle partecipazioni della società (nel caso di Eni e Enel anche attraverso quotazione in borsa).

A seguito delle privatizzazioni l'intervento dello Stato nell'economia nel dopoguerra in Italia è molto ampio e lo strumento maggiormente privilegiato è rappresentato dalla costituzione di imprese a partecipazione statale.

Si tratta di un'impresa costituita sotto forma di società per azioni in cui lo Stato possiede l'intero pacchetto azionario o la maggioranza, o comunque una quota che le permette di esercitare il controllo. L'origine delle partecipazioni statali si rifà all'acquisizione pubblica delle partecipazioni azionarie in possesso delle banche che si trovavano in difficoltà<sup>12</sup>.

Con l'ampliamento dell'intervento pubblico nel XX secolo, la dimensione economica dell'amministrazione pubblica è divenuta sempre più rilevante rispetto

---

11 CARLIZZI Marco. *La direzione unitaria e le società partecipate dagli enti pubblici*. Riv. dir. Comm,2010.

12 PARBONI Riccardo, *La privatizzazione dell'economia italiana*, Stato e mercato, 1984.

alle altre dimensioni.

In conclusione, se il XIX secolo ha registrato la fine del laissez-faire, il XX secolo si è concluso con importanti mutamenti: a livello economico le istituzioni sovranazionali si sono sostituite agli Stati, l'ordinamento nazionale è diventato parte di quello europeo vero il quale deve adeguarsi, il diritto pubblico ha fatto posto anche a quello privato generando un diritto misto. In questo periodo si sono sviluppate due tendenze opposte: da una parte si registra una riduzione della sfera pubblica in particolare attraverso le privatizzazioni, dall'altra si verifica una sua riespansione a seguito della crisi economica del 2008. Quest'ultima crisi ha infatti richiesto salvataggi statali di imprese e allo stesso tempo ha causato difficoltà finanziarie per gli Stati. Altra crisi che nel XXI secolo ha prodotto la riespansione dell'intervento dello Stato all'interno dell'economia è stata quella nata a seguito della pandemia del 2020<sup>13</sup>.

## ***1.2 Riferimenti normativi e partecipazioni nel nuovo Testo***

### ***Unico***

Il tema delle società a partecipazione pubblica è di grande interesse in quanto molto diffuso nel nostro paese.

Negli ultimi anni diversi sono stati gli interventi normativi attuati con lo scopo di

---

13 CASSESE Sabino, *La nuova costituzione economica*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2021.

ridefinire i ruoli e le funzioni delle partecipate pubbliche, in modo da aumentare la trasparenza e ridurre il numero, determinando anche un conseguente contenimento dei costi.

Il “microsistema” normativo delle partecipate pubbliche può essere quindi definito come il frutto di una stratificazione non sempre ordinata e coerente di interventi normativi<sup>14</sup>.

La disciplina generale relativa all'attività economica è inserita all'interno degli articoli contenuti nella sezione di “Rapporti Economici” della Costituzione. All'interno degli articoli si sottolinea come l'iniziativa economica è libera ma deve essere condizionata dall'utilità sociale e da altri valori.

All'articolo 42 della Costituzione si afferma che la proprietà può essere pubblica o privata. Attraverso questo articolo si sottolinea che così come i privati anche gli enti pubblici possono esercitare un'attività economica soggetta a programmi e controlli per il perseguimento di fini sociali e inoltre la presenza ragioni di utilità generale possono giustificare la riserva affidata allo Stato relativa allo svolgimento di servizi pubblici essenziali.

Solo nel 2001 all'interno della Costituzione si fa riferimento alla tutela della concorrenza, ma in questo caso l'obiettivo era quello di individuare le materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva e non chiarire i possibili contenuti

---

14 DONATIVI Vincezo, *Le società a partecipazione pubblica: Raccolta sistematica della disciplina, commentata e annotata con la giurisprudenza*. Ipsoa, 2016.

della nozione concorrenza<sup>15</sup>.

Il Codice Civile prevede che, salvo diverse previsioni di legge, le società a partecipazione pubblica sono soggette allo stesso regime giuridico delle altre società. Sono cioè persone giuridiche di diritto privato. Gli articoli del Codice Civile che disciplinano questo istituto sono il 2449 e il 2450 che riguardano principalmente la nomina o la revoca di amministratori, dei sindaci o dei componenti del consiglio di sorveglianza. Uno degli aspetti fondamentali è che gli amministratori e i sindaci si impegnino a realizzare l'interesse sociale tenendo conto delle direttive dello Stato o di altri enti pubblici.

Per molti anni si è discusso sulla natura giuridica di questo tipo di società. Oggi, nonostante rimanga comunque un argomento controverso, si ritiene che tali società siano enti privati in quanto utilizzano strumenti di diritto societario. Questo vuol dire che la partecipazione di un ente pubblico non va a scalfire la natura privatistica.

Nel 2016 è stato approvato il nuovo Testo Unico, il quale non è altro che il risultato delle deleghe che la vecchia Riforma Madia aveva concesso al governo in materia di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione<sup>16</sup>.

---

15 ZAMPETTI Enrico, *Il governo dell'economia e la comunicazione ai tempi del Covid. La prospettiva giuridica: Seminari seno-turritani Atti del Convegno del 28 maggio 2021*, Inschibboleth Edizioni, Italia, 2022.

16 ASTARITA Mirella, *Società a partecipazione pubblica: tra nuova e vecchia disciplina*, Ius in itinere, 2017.

Il Testo Unico non solo permette di raccogliere l'intera disciplina legislativa relativa alle società a partecipazione pubblica, ma riforma anche in maniera incisiva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di diventare azioniste di società di capitali. Il testo unico viene definito come *“uno dei tasselli più importanti della riforma amministrativa in corso”*<sup>17</sup>.

Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs. 19 agosto 2016 n.175) nasce dall'esigenza di regolamentare la materia che nel corso degli anni ha visto il susseguirsi di provvedimenti, forse non molto omogenei tra loro, finalizzati al contenimento della spesa pubblica ed a disciplinare indirettamente l'intervento della Pubblica Amministrazione nel mercato. L'obiettivo è quello di riordinare in un unico testo la complessa normativa, cercando di conciliare sia gli aspetti civilistici con gli altri aspetti di natura amministrativa, regolando così in maniera unitaria le partecipazioni detenute dagli enti territoriali e dalle amministrazioni statali. Già la legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990 n. 241) enuncia alcuni principi generali dell'attività amministrativa, tra i quali si menziona l'utilizzo del diritto privato anche da parte della Pubblica Amministrazione. La Pubblica Amministrazione, infatti, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente. Inoltre, è prevista l'osservazione dei principi di

---

<sup>17</sup> CLARICH M., MATTARELLA B. G., *Il testo unico sulle società pubbliche*, diretto da G. Meo e A. Nuzzo, Bari, 2016

diritto pubblico nei confronti dei soggetti privati che sono preposti all'esercizio di attività amministrative, i quali dovranno assicurare il rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, nonché l'osservanza di tutti i principi stabiliti nell'ordinamento comunitario<sup>18</sup>.

In questo contesto si sviluppa la consapevolezza che l'applicazione dei principi e delle norme di diritto privato, in un contesto in cui l'azione dei soggetti è diretta al perseguimento dell'interesse pubblico, provoca dei disagi sul piano della coerenza tra le finalità a strumentazione giuridica e inoltre solleva un serie di perplessità sul piano dell'efficienza e sulla possibilità di applicare istituti e procedure tipicamente privatistici e destinati a regolamentare il rapporto tra la responsabilità delle persone giuridiche che assumono obbligazioni nell'interesse dei creditori e della collettività<sup>19</sup>.

La necessità di una sistemazione dal punto di vista del regime giuridico per i tipi di società era particolarmente avvertita nel nostro ordinamento, infatti, Cammelli affermava proprio che l'ordinamento contempla “*decine di tipi di società, di singole figure societarie, disciplinati da norme e da principi differenti, tali da rendere quello delle società pubbliche un ambito segnato da diritti speciali e*

---

18 LACCHINI Marco.; MAURO C.Alessio, *La gestione delle società partecipate alla luce del nuovo Testo Unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*, Torino, Giappichelli, 2018.

19 TERRACCIANO Gennaro. *Le società a partecipazione pubblica, tra il Testo Unico n. 175 del 2016 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016*. Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma “Foro Italicò”, 2017.

*singolari*". Si chiedeva di distinguere i tipi di società, di individuare il regime giuridico applicabile partendo dalla disciplina privatistica e individuando una serie di deroghe da applicare.

Il Testo Unico detta con chiarezza la regola generale che di base deve essere applicata alle società di partecipazione pubblica, mentre meno chiara risulta essere la distinzione tra i diversi tipi di società<sup>20</sup>.

Nel parere del Consiglio di Stato del 21 aprile 2016, n. 968, veniva proposto di suddividere le società secondo due modelli: uno soggetto a regolamentazione privatistica ed uno soggetto a regolamentazione pubblicistica. Questa indicazione in realtà però non venne accolta.

Inoltre, si sottolinea come lo scopo principale dell'intervento sia quello di semplificare e razionalizzare le regole vigenti in materia, attraverso un riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica, tenendo conto del grande disordine normativo che caratterizza in maniera negativa la materia delle partecipazioni pubbliche. Il quadro normativo attuale è, infatti, il risultato di una serie di interventi frammentati adottati in contesti storici diversi per perseguire finalità diverse che vengono di volta in volta imposte da esigenze altrettanto diverse. Dall'analisi della disciplina si evinceva la mancanza di un disegno normativo coerente di lungo periodo. La riconduzione a sistema della

---

<sup>20</sup> CAMMELLI M., *Società pubbliche (diritto amministrativo)*, Enc. Dir., Annali 2012.



legislazione vigente costituiva quindi una vera e propria necessità non più rinviabile per poter assicurare punti di riferimento certi che andassero a tutela degli utenti, del mercato e degli operatori. La disciplina unitaria delle società pubbliche costituisce un ambito in cui si realizza una stretta connessione tra le regole di diritto e quelle di economia. L'efficacia e la certezza delle regole è strumentale al migliore utilizzo delle risorse pubbliche e in un contesto di crisi finanziaria possono costituire un'importante leva economica di sviluppo del Paese<sup>21</sup>.

In definitiva il Testo Unico rappresenta uno strumento di disciplina normativa molto efficace; tuttavia, il tema della presenza di molteplici fonti in materia di società a partecipazione pubblica non risulta essere del tutto risolto, in quanto è possibile che vengano introdotti nuovi interventi al di fuori del Testo Unico stesso. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha di recente inserito alcune novità in sede di regolazione secondaria delle società a partecipazione pubblica. Ad esempio, nell'anno 2019 ha adottato una direttiva in materia di separazione contabile delle società partecipate, destinatarie di diritti speciali ed esclusivi, un regolamento in materia di tetti massimi ai compensi nelle società a partecipazione pubblica e diversi orientamenti su aspetti definitori e di inquadramento tipologico delle società.

---

21 CONSIGLIO DI STATO, Parere del 21 aprile 2016, n. 968.

In conclusione, è bene tenere presente che il Testo Unico non copre l'intera disciplina in materia di partecipazioni pubbliche e di società partecipate. Esso, infatti, non va a rimpiazzare per intero la pregressa disciplina, ma si inserisce nel complesso mosaico<sup>14</sup>.

### ***1.3 Le caratteristiche e le finalità delle società a partecipazione pubblica***

Le società a partecipazione pubblica sono tutte quelle società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico. Questo tipo di società non costituiscono una distinta categoria in quanto sono a tutti gli effetti riconducibili ai tipi societari previsti all'interno del Codice Civile. In questo modo si è ridotto il tasso di specialità delle società a partecipazione pubblica, a meno che il legislatore non preferisca costituirne nuove a statuto speciale o singolare. La partecipazione pubblica però non è ammessa a tutti i tipi di società, ma esse devono essere costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata anche in forma cooperativa<sup>2</sup>.

Una prima questione da risolvere è quella che riguarda la scelta tra il considerare tali società come organismi di diritto privato oppure come organismi a

---

<sup>14</sup> DONATIVI V., *Le società a partecipazione pubblica*, Assago, Wolters Kluwer, 2016.

<sup>2</sup> MALTONI Andrea, et al. *Società a partecipazione pubblica e perseguimento di interessi pubblici*. Il diritto dell'economia, 2019.

connotazione pubblicistica.

La mancanza di una chiara connotazione sul piano normativo ha provocato una serie di complicazioni operative e anche una contraddittorietà nell'applicazione della normativa presente. Sia sul piano legislativo che della giurisprudenza la questione è stata trattata in modo disomogeneo: infatti sul piano legislativo si sono registrate diverse prese di posizione in ragione delle diverse finalità di volta in volta perseguite dal legislatore.

L'attività amministrativa prima di essere di tipo autoritativo è un'attività che deve essere finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, il quale dovrà essere realizzato anche attraverso moduli organizzativi facenti capo al diritto privato. La figura di diritto privato diventa lo strumento per la realizzazione degli orientamenti dell'ente pubblico. Il modulo organizzativo societario è ritenuto dalle amministrazioni pubbliche come quello maggiormente funzionale alle esigenze perseguite rispetto alle altre modalità organizzative tenuto conto da un lato, del minore formalismo di tipo organizzativo e dall'altro della maggiore semplicità riscontrata nello svolgimento delle attività economiche ad opera dell'ente societario stesso. Si è assistito quindi all'ampliamento dell'ambito dei servizi pubblici ricomprendendo oltre alle attività economiche riguardanti la collettività, anche le attività che hanno come obiettivo la promozione socioeconomica delle comunità e il concreto affidamento alle società partecipate dagli enti locali delle

attività istituzionali o strumentali. L'utilizzo dello strumento societario per fini pubblici è risultato positivo laddove gli enti soci lo utilizzano per svolgere in maniera adeguata e razionale attività di loro competenza. Dall'altra parte tale modulo organizzativo può apparire inadeguato se genera clientelismo locale, cioè un aggiramento dei vincoli pubblicistici di ordine finanziario e contabile. Questi fenomeni si sono diffusi in tutto il territorio nazionale a fronte anche di una normativa poco chiara, disorganica e sovrabbondante<sup>22</sup>.

Uno dei nodi più significativi che emerge dalla discussione sulle società a partecipazione pubblica è quello relativo al loro scopo. Questo è un tema sul quale la dottrina tradizionale ha sviluppato un lungo dibattito sia prima della pubblicazione del Testo Unico sia successivamente. Lo scopo di lucro, la cui essenza sarebbe scontata se si considerano le società a partecipazione pubblica come società di diritto privato, è in realtà un requisito ridimensionato in quanto potrebbe essere derogato in ragione della prevalenza dell'interesse pubblico. Dall'altra parte se si considera il vigente quadro normativo si conferma il fatto che le società a partecipazione pubblica, comprese quelle in house, hanno una natura privatistica e la causa lucrativa può essere esclusa o limitata solo in presenza di un'apposita previsione di legge<sup>3</sup>.

---

22 GENUESSI Ilaria, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*. G Giappichelli Editore, 2020.

3 CODAZZI Elisabetta, et al. *Ancora sullo scopo di lucro nelle società a partecipazione pubblica: spunti alla luce della disciplina sulle società benefit*, Il diritto dell'economia, 2020.

Le società a partecipazione pubblica sono definite custodi del perseguimento dell'interesse pubblico. La massimizzazione dell'interesse pubblico si diversifica a seconda del livello di riconducibilità della società all'ente pubblico in questione e in base alla sua volontà. Se si tratta di società interamente pubblica, il perseguimento degli interessi pubblici fa parte dell'oggetto sociale, poiché è inscindibilmente connesso non solo alla fase istitutiva della società ma appartiene al suo quotidiano operare; diversamente, se la società sia a partecipazione mista, pubblica e privata, le decisioni assunte nel perseguimento dell'oggetto sociale rispecchieranno sia l'interesse pubblico cui è fedele il socio pubblico, sia l'interesse privato, perseguito dal socio privato, che potrà essere più o meno coerente con quello proprio dell'altro socio. Dunque, per le società miste, può dirsi che l'interesse pubblico coincide con l'interesse della società solo nel senso in cui fa parte dell'oggetto sociale oppure se prevalga l'interesse perseguito dal socio pubblico. Quanto detto ci consente di affermare, da un lato, il persistente ed ineliminabile collegamento tra oggetto sociale e interesse pubblico e, dall'altro, di circoscrivere e precisare la valenza del richiamo alla specialità della società a partecipazione pubblica. Per il caso delle società a partecipazione pubblica, affermare il necessario perseguimento degli interessi pubblici deriva dalla constatazione che tali società prevedono, nel proprio statuto, lo svolgimento di attività che risultano coerenti con i fini pubblici che l'ente, costituente o

partecipante, ha ritenuto coerenti con il proprio compito istituzionale. Questo però non significa che la società a partecipazione pubblica debba essere attratta in una logica diversa da quella imprenditoriale, come parrebbe invece emergere da qualche orientamento dei giudici contabili. Se questo non viene chiarito si rafforza l'immagine ambigua che da tempo caratterizza le società a partecipazione pubblica. L'ambiguità è dovuta dal fatto che si considera interamente applicabile ai soggetti partecipati da enti pubblici il diritto privato, in ragione alla presenza di un'enfaticata compartecipazione delle società, pubbliche o miste, alla natura, alle finalità istituzionali e perfino alle modalità di gestione economiche che sono proprie dell'amministrazione in senso tradizionale<sup>23</sup>.

Se è vero che la natura pubblica del socio non muta la natura della società, è altrettanto vero che la natura di diritto privato della società non può modificare la natura pubblica degli interessi che le amministrazioni pubbliche, anche in qualità socie di società, devono soddisfare. Gli interessi perseguiti dalle amministrazioni pubbliche sono interessi pubblici, e rimangono tali senza divenire interessi privati anche quando vengono perseguiti tramite una società di capitali.

Il legislatore pone una serie di vincoli (sia di scopo che di attività) e di limiti in tema di partecipazioni azionarie:

1. si possono mantenere o acquisire soltanto partecipazioni che sono

---

<sup>23</sup> VALAGUZZA Sara. *Le società a partecipazione pubblica e la vana ricerca della coerenza nell'argomentazione giuridica*. Diritto Processuale Amministrativo, 2014.

strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali,

2. le attività devono riguardare la produzione di un servizio di interesse generale o l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente.

Se questi due vincoli non sussistono non si può ipotizzare una partecipazione.

Si richiede inoltre anche di dimostrare la concreta convenienza alla scelta di organizzare lo svolgimento di tali attività attraverso una partecipazione societaria, rispetto alle altre modalità organizzative possibili.

Oltre a tali requisiti la Corte dei Conti aggiunge il fatto che la partecipazione azionaria deve essere di concreta entità, in modo tale da guidare la società verso il perseguimento di fini istituzionali dell'amministrazione. In assenza di tale capacità la partecipazione non è giustificata, pur essendo ammissibile dal punto di vista dell'oggetto e della finalità dell'attività, in quanto non è idonea a garantire l'effettivo perseguimento del fine istituzionale dell'amministrazione<sup>24</sup>.

Un più recente parere della Corte dei Conti pone invece in relazione la partecipazione azionaria con la sussistenza di un servizio che sia di interesse generale. Il servizio di interesse generale è quello che senza un intervento pubblico non sarebbe svolto dal mercato, ma se la partecipazione è esigua le modalità di svolgimento del servizio verranno decise dal privato e sarebbe comunque uguali a quelle svolte dal mercato. Nel caso in cui la partecipazione

---

24 Sentenza Consiglio di Stato, Novembre 2016.

dell'ente sia minoritaria e si è in presenza di una situazione caratterizzata dall'assenza di altri soci pubblici che consentano il controllo della società, il servizio espletato non è da ritenere servizio di interesse generale.

Tutti questi limiti si traducono in un onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo di scelta. Infatti l'atto costitutivo deve essere motivato indicando la necessità della costituzione della società per il perseguimento di finalità istituzionali. La motivazione deve essere compatibile con i principi di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa. La motivazione è prevista dalla legge proprio per il fatto che questi provvedimenti sono suscettibili di ledere la situazione soggettiva dei destinatari e dunque vi è un'esigenza di tutela<sup>25</sup>.

Negli anni 70 al fine di dare un ordine alla legislazione fu elaborata una distinzione tra società a partecipazione pubblica di diritto comune e società a partecipazione pubblica di diritto speciale. Questa distinzione rientrava all'interno del dibattito sullo scopo di lucro tipicamente assegnato alle società dal Codice Civile e lo scopo pubblico ispiratore della partecipazione pubblica. Il termine speciale, infatti, si riferiva al diverso scopo assegnato rispetto a quello tipico enunciato nell'art 2247 cc. La specialità può anche riguardare altri profili che non sono attinenti alla causa, ma alla struttura organizzativa della società. Altra distinzione delle società a partecipazione pubblica è quella che le distingue tra

---

<sup>25</sup> BERCELLI Jacopo. *Le società a partecipazione pubblica. La centralità degli atti deliberativi e la loro sindacabilità nell'attuazione del Testo Unico*, Ordine dei giornalisti Veneto, 2017.



società di fonte legale, costituite dalla legge o a seguito di un obbligo di legge, da quelle a fonte contrattuale o comunque negoziale, nella quale sono presenti anche le società di diritto singolare, regolate da leggi-provvedimento, cioè da leggi-provvedimento dettate per una o più singole società e regolate in modo difforme dal diritto comune. Questa distinzione da sola però non basta a comprendere il fenomeno delle società pubbliche. Bisogna perciò prendere in considerazione altre variabili come la natura degli enti pubblici partecipanti (statali o no, locali o no, territoriali o no, economici o no), l'entità della partecipazione pubblica (totalitaria, maggioritaria, minoritaria, di controllo o non), la sua composizione (concentrata in un unico ente o ripartita tra più soggetti), l'oggetto sociale e le modalità attraverso le quali la società è diventata affidataria di una determinata attività<sup>26</sup>.

Nella realtà ci sono diverse tipologie di società partecipate:

- società partecipate che vengono create per fornire servizi agli enti pubblici partecipanti e non per erogare servizi a terzi;
- società partecipate che raccolgono le partecipazioni di vari enti pubblici insieme e società partecipate che vengono quotate in borsa;
- società controllate da enti pubblici attraverso altre società partecipate a maggioranza.

Il legislatore italiano ha in un primo momento accolto la nascita di queste società

<sup>26</sup> IBBA Carlo, *Le società a partecipazione pubblica: tipologia e discipline*, Giappichelli, Torino, 2011.

soprattutto nel campo dei servizi pubblici, in quanto queste nuove realtà si sostituivano alle vecchie aziende municipalizzate. A seguito poi delle numerose degenerazioni e distorsioni nel loro utilizzo è emersa la necessità di intervenire con una serie di norme di legge, in modo tale da porre dei limiti e dei freni.

Nei primi anni si era osservato, infatti, un aumento di società a partecipazione pubblica senza la presenza del reale scopo dell'attività, ma queste venivano costituite solamente per poter dare uno stipendio ai membri del Consiglio di Amministrazione o per aggirare le norme di blocco sulle assunzioni del personale. Altra possibilità riguardava l'aumento della creazione di società miste sia pubbliche che private, con lo scopo di evitare gare pubbliche per l'affidamento di servizi di tipo economico. Tutti questi casi, in realtà, sottolineano la presenza di uno utilizzo spropositato e incontrollato di risorse pubbliche, che è contrario all'obiettivo di maggiore efficacia e efficienza che si prefigge di raggiungere la P.A.<sup>27</sup>.

Con l'introduzione del TUSP, il legislatore ha inteso limitare la generale capacità di diritto privato degli enti locali, al fine di contrastare l'abuso dello strumento societario, che può minare gli equilibri di bilancio. Perciò, la motivazione della decisione di acquisizione di partecipazioni societarie deve essere fondata su

---

<sup>27</sup> PERULLI Gianfranco, MINGARELLI Alberto, *Servizi pubblici e società partecipate*, Halley Editrice, 2008.

stringenti e concrete ragioni di interesse pubblico<sup>28</sup>.

#### ***1.4 Le sottocategorie in base alla natura e alla qualità della partecipazione pubblica***

Nell'ambito delle società pubbliche si possono distinguere due categorie:

- Società in house: sono tutte quelle società esterne di diritto privato che esercitano un'attività per fine pubblico, il capitale sociale appartiene ad un ente pubblico che gli affida i lavori;
- Società miste: sono le società a partecipazione mista tra pubblica e privata.

Queste due tipologie presentano problematiche e soluzioni in parte comuni e in parte differenti, a seconda della diversa compagine societaria. Le società in house si differenziano dalle partecipate per due motivi:

1. l'ente pubblico esercita un controllo analogo a quello che va ad esercitare sulle proprie attività;
2. lavorano quasi sempre per l'ente pubblico senza esercitare attività per l'esterno, se non in piccola parte (inferiore al 20%).

Al contrario le partecipate hanno sempre il capitale sociale che appartiene a uno o

---

<sup>28</sup> MARINO Paola (Viceprefetto Aggiunto-Prefettura di Bari), *La Pa può ricorrere allo strumento societario solo se indispensabile al perseguimento dei suoi fini istituzionali. Esigenze eccezionali e preminenti ragioni di interesse pubblico devono rendere indispensabile o insostituibile il ricorso dell'ente alla partecipazione societaria*, 11 Febbraio 2023

più enti pubblici, ma rimangono enti di natura privata, in quanto il modello organizzativo è il risultato di un compromesso tra interessi pubblici e privati. Il legislatore prevede che alcune di queste società possono poi anche essere quotate in mercati regolamentati<sup>29</sup>.

Nel caso in cui venga adottata questa opzione, l'atto deliberativo della società a partecipazione pubblica deve essere motivato mettendo in evidenza le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta. La motivazione innanzitutto deve essere compatibile con i criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Le modalità con le quali viene adottato l'atto deliberativo sono diverse, si può ricorrere a:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell' economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;
- in caso di partecipazioni regionali è necessario un provvedimento dell' organo di regione competente;
- per le partecipazioni comunali è necessario una delibera del Consiglio comunale;

---

<sup>29</sup> DE NICTOLIS Rosanna, CAMERIERO Luigi. *Le società pubbliche in house e miste*. Vol. 20. Giuffrè Editore, 2008.

- infine, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche, è necessaria una delibera dell'organo amministrativo dell'ente<sup>30</sup>.

#### *1.4.1 Le società in house art. 16 TUSP*

Il modello delle società in house nasce come alternativa al contracting out che costituisce una delle modalità con la quale le P.A può approvvigionarsi di beni, servizi o forniture o erogare servizi.

Le caratteristiche delle società in house sono:

1. il capitale sociale fa capo ad una pluralità di soci, purché si tratti sempre di enti pubblici. Lo statuto vieta in modo assoluto la cessione a privati di partecipazioni societarie di cui gli enti pubblici sono titolari;
2. prevalente destinazione dell'attività in favore dell'ente o degli enti partecipanti alla società, l'attività accessoria non è tale da implicare la presenza della società concorrente con altre imprese sul mercato dei beni e servizi;
3. controllo analogo dell'ente pubblico partecipante in favore degli enti partecipanti. L'ente pubblico ha statuariamente il potere di dettare le linee strategiche e operative della società in house, i cui organi amministrativi si trovano in una posizione di vera subordinazione gerarchica<sup>27</sup>.

---

<sup>30</sup> SERLENGA Emmanuele, *Società a partecipazione pubblica*. Key Editore, 2020.

<sup>27</sup> PERULLI G, MINGARELLI A. *Servizi pubblici e società partecipate*. Halley Editrice; 2008.

Con il termine controllo non s'intende un'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria è in grado di esercitare sull'assemblea della società e sugli organi sociali. Si tratta di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con una modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio in base alle regole dettate dal Codice Civile, e fino al punto in cui agli organi della società non risulta affidata una rilevante autonomia gestionale.

Il controllo analogo viene definito congiunto quando viene esercitato da più enti partecipanti alla società in house.

Si è in presenza di una situazione di controllo analogo congiunto quando sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- a. gli organi decisionali sono formati da soggetti che possono rappresentare tutti i soci pubblici partecipanti;
- b. i soci pubblici siano in grado di esercitare un'influenza sugli obiettivi strategici e sulle decisioni più significative dell'organo controllato;
- c. L'organismo controllato non persegue interessi che sono contrari a quelli scelti da tutti i soci pubblici partecipanti<sup>31</sup>.

---

31 MAIELLO Alfredo, *Società in house, confermata la natura pubblica dell'ente*, Tribunale Napoli-sezione lavoro, sentenza 14/02/2019 n° 1085, 24 Aprile 2019.

#### *1.4.2 Le società miste art.17 TUSP*

La società mista viene disciplinata all'interno del Testo Unico nell'art. 17. Essa rappresenta, insieme al ricorso al mercato e alla società in house, una delle fattispecie tipiche di rapporto tra pubblico e privato.

Nelle società miste la compresenza dei soci pubblici e dei soci privati fa sì che l'equilibrio dei poteri si espliciti secondo le regole di diritto comune, e che quindi diritti e obblighi del socio pubblico siano direttamente proporzionali alla misura della partecipazione<sup>32</sup>.

Innanzitutto, tra i requisiti richiesti è necessario che la quota di partecipazione del soggetto privato non sia inferiore al trenta per cento. In queste tipologie di società è consentito il controllo interno da parte del socio pubblico.

A differenza dell'esternalizzazione di lavori a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, la società mista è diretta a realizzare una collaborazione stabile e duratura nel tempo tra soggetto privato e P.A, attraverso la costituzione di un'organizzazione comune, che ha come obiettivo quello di assicurare servizi a favore della comunità. Il fine ultimo è quello di dotarsi del patrimonio di esperienze maturato nel soggetto privato, il quale con il proprio apporto organizzativo e gestionale, va di conseguenza ad arricchire il know how pubblico.

---

<sup>32</sup> Cossu Monica, *Le società*, Available at SSRN 4216285, 2022.

La selezione del soggetto privato con il quale relazionarsi viene effettuata attraverso una gara a doppio oggetto espletata secondo i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza. I criteri di scelta non devono riguardare soltanto il capitale conferito dal socio privato, ma anche le sue capacità tecniche e le caratteristiche della sua offerta. L'obbligo della società mista è quello di mantenere lo stesso oggetto sociale durante tutta la concessione. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione, che sono previsti da norme legali o da regolamenti in relazione alla prestazione per la quale la società viene costituita<sup>30</sup>.

### ***1.5 Cenno alle organizzazioni ibride***

Negli ultimi decenni le amministrazioni pubbliche italiane sono state coinvolte in molteplici cambiamenti.

Sempre più numerose sono le sfide che si presentano sia sul piano sociale che su quello economico, le quali richiedono di conseguenza la presenza di un sistema imprenditoriale inclusivo, cioè di un sistema in cui le imprese sono i veri driver di inclusione economica e sociale per i territori in cui operano.

La globalizzazione e quindi tutti i processi che sono legati alla Terza rivoluzione industriale, non hanno diminuito l'importanza che viene attribuita al territorio, ma ne hanno aumentato il valore.

---

<sup>30</sup> SERLENGA Emmanuele, *Società a partecipazione pubblica*. Key Editore, 2020.



Mentre prima la competizione riguardava le singole imprese o i singoli gruppi d'impresa, i quali potevano uscirne vincitori o perdenti, oggi si può affermare che il destino delle imprese è legato a quello del loro territorio. Per questo motivo se un territorio “fallisce”, falliscono anche le imprese che in quel territorio operano e viceversa. È possibile quindi affermare che il successo di un territorio è legato al successo delle imprese presenti in esso<sup>33</sup>.

Tutto ciò porta ad un ripensamento radicale dei modelli di sviluppo e delle policy. Ecco perché la rigenerazione dei territori parte da un nuovo modello di gestione degli spazi pubblici, dove è necessario il coinvolgimento attivo dei cittadini e la capacità di tenere insieme il government e la governance della «cosa pubblica», per poter disegnare un nuovo sentiero di sviluppo. Si tratta di generare una nuova tipologia di sviluppo fondata sulle interazioni e sulle relazioni tra i soggetti, grazie ai quali vengono innescati nuovi meccanismi di produzione del valore (economico, sociale, istituzionale ed ambientale) fondati sulla capacità di porre al centro la società e i territori.

Alla luce di tali esigenze emerge a livello imprenditoriale la nascita di organizzazioni ibride.

Le organizzazioni ibride vengono definite come modelli imprenditoriali volti a tenere insieme la mission sociale con le attività di natura commerciale.

---

33 VENTURI P, ZANDONAI F., *Imprese ibride: Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valori*, EGEA spa, 2016.

In questi modelli il fattore sociale viene considerato come asset strategico

Simbolo di ibrido organizzativo sono le società benefit introdotte nel 2016. Le società benefit nell'esercizio della propria attività economica oltre allo scopo del profitto perseguono anche finalità di beneficio comune. Lo scopo delle società benefit non è quello di produrre profitto prima e distribuirlo poi per finalità sociali o ambientali, ma di far includere la sostenibilità sociale e quella ambientale nel mondo del business<sup>34</sup>.

Rispetto agli operatori economici, gli ibridi organizzativi obbligano a rielaborare le tradizionali interpretazioni di ruolo e di fine dell'impresa. I soggetti ibridi mettono in discussione le categorie che venivano tradizionalmente utilizzate per classificare le organizzazioni di natura pubblica o privata. Le organizzazioni ibride si collocano su entrambi i lati sia profit che no profit, assumendo missioni sociali. In entrambi i casi, comunque, l'obiettivo delle organizzazioni ibride è il perseguimento della sostenibilità, cioè la riduzione dell'impatto negativo in termini sociali o ambientali delle attività intraprese. Le organizzazioni ibride possono essere classificate secondo diversi criteri:

- fine ultimo: distinzione tra obiettivo profit e no profit;
- settore di appartenenza: mercato, terzo settore o Stato;

---

34 FERLITO Rosaria, FARACI Rosario, *Sostenibilità e sistemi di Corporate Governance delle società benefit: il caso Illycaffè*. Corporate Governance and Research & Development Studies-Open Access, 2021.

- tipo di integrazione: esterna, integrata o incorporata;
- tipologia di beni prodotti: privati o pubblici;
- soggetti creatori di valore: produttori o consumatori;
- corporate governance: privata, cooperativa o pubblica.

Al giorno d'oggi la letteratura sostiene che le organizzazioni ibride si collocano da un lato, tra l'azione della sfera pubblica e quella non profit, dall'altro tra l'agire del privato for profit e quello non profit<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> VENTURI Paolo, RAGO Sara, *Teoria e modelli delle organizzazioni ibride*, Quaderni dell'Economia Civile 4,2017.

## CAPITOLO 2

### LA CORPORATE GOVERNANCE

#### *2.1 Origine e diffusione dei modelli di corporate governance*

Negli ultimi anni il tema della corporate governance è stato oggetto di dibattito soprattutto da parte di coloro che partecipano con diversi ruoli alla vita dell'azienda. In realtà seppur si è presentato in modi diversi, esso è sempre stato uno dei temi più rilevanti perché scaturisce dalla volontà di ricercare risposte ad una serie di domande come: “chi deve governare le imprese?”, “secondo quali modalità vengono governate?” e infine “come vengono ripartiti i risultati dell'attività d'impresa?”. Bob Tricker all'interno del suo manuale nel 2015 affermava che “*La corporate governance è vecchia, solo la frase è nuova*”<sup>36</sup>. Il presente dipende dal passato, quindi le caratteristiche e le scelte di un'azienda dipendono da ciò che è stato fatto in precedenza. Da tali considerazioni è possibile affermare che il concetto di corporate governance è destinato a rinnovarsi continuamente per due motivi: da un lato l'attività economica continua a svolgersi in condizioni di razionalità limitata; dall'altro nel corso degli anni continueranno a manifestarsi i processi di invenzione e di sperimentazione di nuove modalità sia

---

<sup>36</sup> TRICKER, Robert Ian. *Corporate governance: Principles, policies, and practices*. Oxford University Press, USA, 2015.

organizzative che di svolgimento dell'attività economica. Governance è una parola che ha quindi una lunga storia. Deriva dalla radice latina “gubernare” che significa guidare o governare. Indica sia l'azione sia il metodo di governo ed è proprio con questo secondo significato che il termine viene utilizzato in riferimento alle imprese. L'utilizzo del termine corporate governance è relativamente recente e, nonostante il gran numero dei contributi che sono stati prodotti sull'argomento, ancora ad oggi non si è giunti ad una definizione condivisa<sup>4</sup>.

Analizzando le origini del termine, alcune fonti sostengono che l'espressione “governance” è divenuta di uso comune nella Francia del XIII secolo, in quanto veniva utilizzata per descrivere l'arte di governare applicata ai territori caratterizzati da particolari status amministrativi e dalla necessità di costruire un'azione di governo capace di bilanciare le pretese del sovrano e gli statuti locali. Nel XIV secolo il termine venne introdotto nel linguaggio amministrativo inglese ed esso stava ad indicare un' azione di governo capace di equilibrare il comando del principe con l'insieme delle norme e degli statuti che identificavano i diritti e i poteri dell'organizzazione politica e civile inglese. Con l'avvento dell'epoca moderna il termine governance non riguarda più soltanto l'amministrazione pubblica, ma estende il proprio ambito di applicazione fino alle teorie del governo delle corporazioni economiche (corporate governance), intendendo con esse gruppi

---

<sup>4</sup> ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*. EGEA spa, 2020.

di individui organizzati e autorizzati ad agire come persone autonome dall'ordinamento giuridico. Così il concetto di governance ha esteso la propria applicazione facendo riferimento principalmente alla grande impresa organizzata sotto forma di società di capitali. Successivamente la corporate governance ha iniziato ad indentificare l'insieme degli usi sulla base dei quali vengono impiegate le risorse organizzative e avviene la risoluzione dei conflitti tra i partecipanti delle organizzazioni<sup>37</sup>.

Negli ultimi anni l'espressione è stata utilizzata anche per coprire temi più ampi includendo anche gli assetti proprietari e estendendosi a tutti i tipi di imprese quotate e no, con o senza azionisti di controllo. In conclusione, la corporate governance è un tema in continua evoluzione, in quanto il manifestarsi di eventi collegati a scandali societari, frodi aziendali e a comportamenti non etici che implicano la distorsione di informazioni societarie o la distribuzione di compensi eccessivamente elevati, causano una reazione accesa dei media e dell'opinione pubblica, che a sua volta determina un intenso dibattito all'interno della classe politica e della business community<sup>38</sup>.

---

37 VINCI Sabato, *Il problema della "governance" e gli assetti istituzionali d'impresa-e-Book*. G Giappichelli Editore, 2022.

38 ZATTONI Alessandro, *Assetti proprietari e corporate governance*, Egea, Milano, 2016.

## ***2.2 Le diverse definizioni di corporate governance***

Il termine corporate governance può essere tradotto con l'espressione “reggere il timone”. Esso sembra essere usato per la prima volta da Platone per esprimere una saggia azione di governo sugli uomini. La corporate governance oggi è intesa come un insieme di meccanismi e di processi che devono essere adottati secondo un'ottica sistemica con il fine ultimo di assicurare la sopravvivenza dell'impresa. La progettazione dell'assetto di corporate governance condiziona le finalità perseguite, l'efficienza dei processi interni e l'equità distributiva delle imprese. La corporate governance è un tema multiforme sia perché può essere analizzato da diverse discipline, sia perché assume configurazioni diverse a seconda del tipo di impresa che si analizza e a seconda delle istituzioni del paese in cui l'impresa opera<sup>4</sup>. Ad oggi ancora non esiste un'unica definizione di corporate governance condivisa per due motivazioni: da un lato si tratta di una tematica che deriva dall'intersezione di discipline diverse e che risente delle tradizioni giuridiche radicate in ciascun paese; dall'altro perché è un'area in continua evoluzione, un cantiere sempre aperto che evolve ogni qual volta si modificano le realtà economiche e sociali. Tra le tante definizioni proposte dai diversi autori, una di quelle maggiormente condivisa è quella di Zingales del 1998 che fa riferimento alla corporate governance come a un “*complesso insieme di regole e vincoli che*

---

4 ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*, EGEA spa, 2020.

*configurano le modalità di distribuzione ex post del valore generato dall'impresa*<sup>39</sup>. Nello stesso anno Gillan e Sarks definiscono la corporate governance come “*insieme di leggi, regole e fattori che disciplinano la gestione di una società*”<sup>40</sup>.

In sostanza una buona corporate governance consiste in un sistema di strutturazione, gestione e controllo della società che permette di:

1. soddisfare gli obiettivi strategici a lungo termine degli azionisti;
2. considerare e soddisfare gli interessi dei dipendenti;
3. considerare le esigenze dell'ambiente e della comunità locale;
4. operare per mantenere i rapporti con i clienti e con i fornitori;
5. garantire la conformità a tutte le disposizioni legali e normative.

Nonostante la varietà dei contributi proposti dai diversi autori in questo campo tutte le definizioni condividono il fatto che la corporate governance comprende tutto ciò che consente di gestire un'impresa in modo remunerativo ed efficiente. Inoltre, gli studiosi condividono l'idea che la corporate governance sia composta da due dimensioni. Nello specifico la dimensione interna, relativa alla modalità di attribuzione e ripartizione dei poteri all'interno della società; la dimensione esterna, la quale comprende le regole e le istituzioni proposte a tutela degli

---

39 ZINGALES L. *Survival of the Fittest or the Fattest? Exit and Financing in the Trucking Industry*, The Journal of Finance, 1998.

40 GILLAN, S.L, STARKS, L.T, *A Survey of Shareholder Activism: Motivation and Empirical Evidence*, Contemporary Finance Digest, 1998.

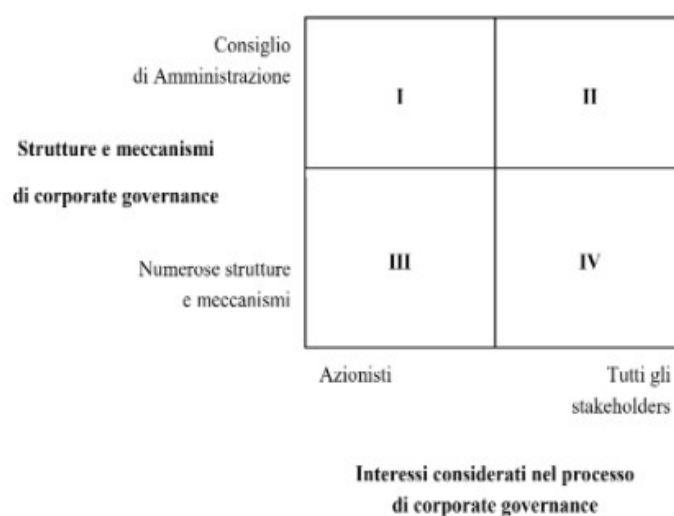


investitori e alla regolazione dei rapporti tra impresa e stakeholder.

In particolare, la dimensione interna analizza il ruolo, la composizione e il funzionamento del Consiglio di Amministrazione, gli incentivi stabiliti dal management, gli assetti proprietari, nonché il sistema di controlli interno. La dimensione esterna comprende l'insieme delle leggi e dei regolamenti volti a tutelare gli investitori da comportamenti opportunistici del top management.

Le diverse definizioni di corporate governance differiscono sia per la varietà di interessi considerati nel processo, sia per il numero di strutture e meccanismi coinvolti nell'amministrazione e nel controllo della società<sup>41</sup>.

**Figura 2.1 Le differenti prospettive di corporate governance**



Fonte: Zattoni, A. (2015), *Corporate governance*, Milan, EGEA (p. 37)

Prendendo in considerazione due variabili è possibile costruire una matrice nella

<sup>41</sup> ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*, Egea, Milano, 2015

quale collocare le diverse prospettive di corporate governance. La prima variabile presa in esame sull'asse delle x è rappresentata dagli interessi considerati nel processo di corporate governance. Essi si dividono tra quelli degli azionisti e quelli di tutti gli altri stakeholder coinvolti nella società. Il secondo aspetto nell'asse delle y è rappresentato dalle strutture e meccanismi di corporate governance, che a sua volta è composto da due posizioni estreme: Consiglio di amministrazione e l'insieme vario e complesso di strutture. Incrociando le due dimensioni si ottiene una matrice nella quale inserire le diverse definizioni di corporate governance. Nel primo quadrante ci sono tutti gli studi che considerano rilevanti soltanto gli interessi degli azionisti e che vedono nel Consiglio di Amministrazione l'unico organo preposto all'attività di governo. Infatti, il rapporto tra stakeholder e azienda deve essere gestito dalle forze di mercato. In questa ottica spetta al Consiglio di Amministrazione il compito di disciplinare eventuali conflitti di interessi tra azionisti e manager. Secondo questa visione gli unici soggetti coinvolti sono: gli azionisti (che forniscono capitale di rischio e hanno il diritto di nominare i propri rappresentanti nel Cda); gli amministratori (che hanno doveri fiduciari nei confronti degli azionisti e devono verificare che i manager operino secondo i loro interessi) ed infine i manager (che devono gestire la società in modo da raggiungere gli obiettivi fissati al Cda). Tale visione è detta ristretta. Nel secondo quadrante sono considerati meritevoli di tutela tutte le categorie di

stakeholder anche se il Cda resta l'unico meccanismo di corporate governance. Nel terzo quadrante vengono inserite tutte le definizioni che includono i diversi meccanismi interni ed esterni dell'attività di corporate governance. Infine, l'ultimo quadrante prevede una prospettiva più ampia che mette in discussione i diversi presupposti che sono al centro delle prospettive precedenti. Gli aspetti principali sono:

1. visione allargata del governo dell'impresa;
2. considerazione dei modelli manageriale e proprietari diversi da quelli tradizionali;
3. inclusione di altri attori<sup>42</sup>.

A tal proposito si può prendere ad esempio una generica impresa quotata, in cui il ruolo dell'assemblea degli azionisti è quello di conciliare gli interessi delle diverse categorie di soggetti proprietari, con l'obiettivo di stabilizzare il controllo proprietario, al fine di garantire la governabilità dell'impresa in nome e per conto di alcuni soggetti. In questo caso la definizione di azionista diventa più complessa e presenta al suo interno una divisione tra azionisti grandi e attivi e azionisti piccoli. I primi sono coinvolti nelle decisioni manageriali, mentre i secondi non sono attivi e cercano protezione. Il quadro diventa più complicato se si considerano i vari organi e strutture di presidio degli interessi della generalità

---

<sup>42</sup> MINICHILLI, Alessandro, QUARATO Fabio, SEGRETO Luciano. *Appunti di corporate governance*. EGEA spa, 2021.

degli azionisti e stakeholder. Nelle società quotate in particolare, ma anche in altre società, il collegio sindacale non svolge più come accadeva in passato il controllo contabile, in quanto oggi questo viene affidato ad un revisore contabile o società di revisione. L'insieme degli organi esterni si articola maggiormente se l'impresa opera in un settore ad alta regolamentazione. In conclusione, l'adozione di una prospettiva allargata consente di coinvolgere diversi attori.

La differenza tra i due approcci consiste nel fatto che con il primo l'impresa è percepita come un'entità che ha come obiettivo principale quello di creare valore solamente per gli azionisti (shareholder approach), mentre nel secondo l'impresa è considerata un'istituzione economica e sociale che deve essere in grado di creare valore per tutti i soggetti che su di essa proiettano interessi e aspettative (stakeholder approach)<sup>43</sup>.

Se si analizza l'etimologia della parola governance, essa non appare per nulla chiara. Alcuni riconducono l'origine al greco “kubernan”, che sta a significare “reggere il timone”; altri al latino “gubernare”, cioè “condurre la nave”. Indipendentemente dall'etimologia, il suo significato appare al contrario abbastanza chiaro: “governance” applicata alle imprese, da cui il termine “corporate”, attiene a quel sistema di regole ed istituzioni che permettono ed indirizzano l'attività imprenditoriale. Dunque, la corporate governance può essere

---

43 SINGER, Pierpaolo, SIRIANNI Carlo Alessandro, *La corporate governance: elementi di teoria e profili operativi*. Vol. 62. G Giappichelli Editore, 2016.

definita come l'insieme delle regole e strutture organizzative che sono alla base di un corretto governo societario, inteso come compensazione degli interessi, a volte anche divergenti degli stakeholder. Essa rappresenta anche un efficace strumento di allerta, perché permette il monitoraggio continuo della salute aziendale e l'intervento a tutela della stessa quando si presentano diverse alternative strategiche.

Avere infatti una corporate governance adeguata è considerata una condizione necessaria per il mantenimento dell'azienda in tutte le situazioni di going concern, in quanto permette l'individuazione e la gestione più consapevole dei rischi che strutturalmente caratterizzano il contesto aziendale, in modo che essi possano essere tempestivamente compresi così da prevenire o comunque affrontare i fattori di crisi<sup>44</sup>.

Un concetto strettamente legato alla governance è sicuramente quello di “decisione”. La decisione è composta da un pensiero decisorio interno a cui segue un'espressione decisionale esterna e risulta strettamente correlata al concetto di “responsabilità” di chi la assume e la esprime. Attraverso la decisione si determina il funzionamento di ogni organizzazione sociale. Con riferimento all'ambito economico-aziendale è proprio attraverso la decisione che si attua la concreta azione di governo volta a determinare un efficiente sviluppo aziendale e a stabilire

---

44 PALUCHOWSKI A., nella prefazione al fascicolo VI, *I nuovi compiti degli organi sociali*, a cura di P.Riva, Il Sole 24 ore, aprile 2019.

un equilibrio tra i diversi centri di interesse dell'azienda<sup>37</sup>.

Da queste prime definizioni emerge come la corporate governance debba idealmente rispecchiare le necessità aziendali nello specifico contesto di riferimento, essere di supporto alla strategia, considerare tutti gli attori (interni e esterni) all'impresa, tendere all'allineamento degli interessi del management con quelli della società e degli azionisti ed infine assicurare una tempestiva e accurata informazione su tutti i fatti rilevanti che riguardano l'impresa. Nonostante questo, le regole di governance in genere non hanno permesso alle imprese di prevenire la crisi per due motivi:

1. dotarsi di buone regole decisionali non significa necessariamente prendere delle buone decisioni. Le ipotesi di partenza possono rivelarsi sbagliate ex post in quanto il futuro è incerto. Le decisioni fondate su premesse sbagliate difficilmente saranno giuste;
2. avere buone regole non esclude la possibilità di avere persone all'interno dell'impresa che non le osservino.

---

<sup>37</sup> VINCI Sabato, *Il problema della "governance" e gli assetti istituzionali d'impresa-e-Book.*, Giappichelli Editore, 2022.

Sistemi di governance, decisioni e controlli possono contribuire a migliorare le decisioni, ma non possono sostituirsi ai singoli individui che sono chiamati a prenderle ed ad implementarle. Qualsiasi modello di governance, infatti, è caratterizzato da moralità e dalla correttezza dell'operato, oltre che dalla capacità delle persone.

In definitiva non basta una buona governance per prendere decisioni giuste, ma una cattiva governance può favorire e rendere possibili decisioni sbagliate<sup>45</sup>.

Il governo di un'impresa può realizzarsi con diversi gradi di qualità di efficienza, efficacia e di correttezza dei comportamenti. Una governance viene definita di buona qualità quando gli attori che hanno il compito di assumere le decisioni di governo:

- perseguono e realizzano obiettivi di crescita e di economicità e distribuiscono i risultati tra i proprietari in modo equo;
- non si appropriano di benefici privati a discapito dei proprietari o altri portatori di interessi;
- garantiscono un equilibrio istituzionale sia di breve che di lungo periodo;
- operano in piena trasparenza;
- rispettano leggi e norme.

---

45 BROGI Marina. *Corporate governance*. EGEA spa, 2016.

Comprendere la corporate governance vuol dire rilevare i fattori che sono alla base del successo dell'impresa e eliminare quelli che lo possono ostacolare. Il governo di un'impresa è caratterizzato da due elementi costitutivi fondamentali:

- assetto proprietario;
- assetto di governo.

Entrambi sono elementi che compongono l'assetto istituzionale dell'impresa e determinano la qualità dell'attività di governo e le performance di lungo periodo<sup>46</sup>. L'attività d'impresa viene svolta con il contributo di molti soggetti che cooperano tra di loro in attesa di ottenere adeguate ricompense. In prima approssimazione si potrebbe immaginare che tutto ciò avvenga, idealmente, in modo trasparente e leale in un contesto in cui le persone condividono gli stessi valori, fini e modelli di razionalità. In tal caso la progettazione dell'assetto proprietario e assetto di governance sarebbe una questione semplice in quanto, se fosse tutto chiaro e trasparente e i soggetti adottassero lo stesso modello di lealtà e razionalità, gli alternativi assetti istituzionali sarebbero quasi equivalenti. Ma in un mondo reale, in cui non esiste perfetta conoscenza e omogeneità delle preferenze, sviluppare una accorta progettazione dei sistemi proprietari e di governance diventa uno dei passaggi fondamentali per il funzionamento delle imprese. Gli assetti proprietari e di governance devono essere progettati per garantire sia la massima libertà e

---

46 ZONA Fabio. *Corporate governance*. EGEA spa, 2013.



varietà di espressione delle persone, sia la produzione di equità, evitando comportamenti opportunistici e infine assicurando che il costo delle soluzioni adottate sia il più possibile contenuto<sup>4</sup>.

### ***2.3 Le funzioni della corporate governance***

Il concetto di corporate governance inizialmente riferito alle società quotate, viene esteso oggi ad ogni tipo di azienda e contraddistingue ogni unità operativa che instaura relazioni con diversi stakeholder, i cui interessi devono essere salvaguardati nel tempo. Una buona corporate governance è un sistema funzionante, attivo, in grado di incidere sulla definizione degli obiettivi, sull'efficacia del processo decisionale e sull'appropriato monitoraggio delle performance. Due sono le funzioni principali che devono essere svolte dal governo di un'impresa:

- funzione decisionale: attiene all'assunzione di decisioni di indirizzo strategico e gestionale;
- funzione di controllo: attiene alla definizione delle variabili critiche che i sistemi di controllo dovrebbero monitorare a tutela dei requisiti di efficacia, trasparenza e corretta gestione dei rischi aziendali.

---

<sup>4</sup> ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*, EGEA spa, 2020.

La corporate governance risulta costituita da due componenti: la componente strutturale che riguarda il sistema di governo di un'impresa. Nel contesto italiano le società di capitali possono scegliere se adottare un sistema tradizionale o dualistico o monistico. La componente processuale che si riferisce al sistema di governo economico della gestione, cioè attiene alle modalità attraverso le quali vengono sviluppate le opportunità strategiche generatrici di future performance. Se dal punto di vista strutturale si possono adottare diversi sistemi di corporate governance che variano nel tempo e nello spazio, dal punto di vista processuale i principi alla base del governo economico hanno validità generale e vengono condivisi da tutti<sup>47</sup>.

### ***2.4 I principali modelli di corporate governance in Italia***

Per molti anni in Italia c'è stato uno scarso interesse sia a livello legislativo che accademico al tema della corporate governance. Ciò può essere ricondotto a diverse motivazioni come la forte presenza di imprese a controllo familiare, un sistema industriale caratterizzato da imprese controllate direttamente o indirettamente dallo Stato e un notevole ritardo nello sviluppo del mercato dei capitali. Solamente a partire dai primi anni 90 sono state emanate a livello legislativo una serie di norme e regolamenti che hanno contribuito a definire il

<sup>47</sup> MARASCA, Stefano; CATTANEO, Cristiana (ed.). *Il sistema di controllo strategico: evoluzione, finalità, strumenti*. Giappichelli, 2021.

sistema di governance “italiano”. In particolare è stata riconosciuta una maggior autonomia statutaria per le imprese, che ha determinato la possibilità di scegliere e di adottare diversi modelli di governo sia in riferimento alla struttura che alla composizione degli organi di governo e di controllo. Con riferimento alle società di capitali sono stati introdotti tre diversi sistemi di governo:

- ordinario;
- dualistico;
- monistico.

Ognuno di questi modelli presenta organi e caratteristiche diverse.

Il sistema ordinario (chiamato anche dualistico orizzontale) si basa sulla presenza di due organi: uno di gestione, ovvero il Consiglio di Amministrazione e uno di controllo, ovvero il Collegio sindacale. Il primo ha il compito di occuparsi della gestione strategica dell'impresa e deve valutare l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e contabile della società a seconda della sua natura e dimensione. Infine, si occupa anche di monitorare il generale andamento della gestione. Il collegio sindacale vigila sull'osservanza delle leggi e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, in particolare verifica anche l'adeguatezza e il funzionamento dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società.

Il sistema dualistico ha origine tedesca ed è caratterizzato da un unico organo di governo composto dal consiglio di gestione e da un consiglio di sorveglianza. Il primo è incaricato ad occuparsi del governo strategico dell'impresa e della sua amministrazione; al consiglio di sorveglianza, che viene nominato dall'assemblea dei soci, spetta la nomina dei membri del consiglio di gestione e la vigilanza sul rispetto delle leggi e dello statuto, l'approvazione del bilancio dell'esercizio e se previsto nello statuto si occupa anche delle delibere aventi per oggetto operazioni strategiche e l'approvazione dei piani industriali predisposti dal consiglio di gestione.

Infine, il sistema monistico si caratterizza per la coincidenza della funzione di gestione, amministrazione e controllo affidate ad un solo organo, cioè il Consiglio di Amministrazione. All'interno del consiglio viene costituito il comitato per il controllo sulla gestione a cui spetta la vigilanza sull'osservanza di leggi, statuto e dei principi di corretta amministrazione. Nel sistema monistico il controllo contabile è affidato ad una società di revisione esterna<sup>43</sup>.

In Italia da uno studio condotto dalla Consob si evince che la governance delle società quotate continua a caratterizzarsi dalla netta prevalenza del sistema di governo tradizionale.

---

43 SINGER, Pierpaolo, SIRIANNI Carlo Alessandro, *La corporate governance: elementi di teoria e profili operativi*. Vol. 62. G Giappichelli Editore, 2016.

● Società quotate italiane per modello di amministrazione e controllo  
○ Italian listed companies by management and control system

	2011	2018	2019	2020	
<b>monistico</b>					<b>one-tier</b>
numero società	3	2	4	4	number of companies
% capitalizzazione totale	0.1	7.4	8.5	7.8	% total market capitalisation
<b>dualistico</b>					<b>two-tier</b>
numero società	7	2	1	1	number of companies
% capitalizzazione totale	8.1	0.6	..	..	% total market capitalisation
<b>tradizionale</b>					<b>traditional</b>
numero società	250	227	223	220	number of companies
% capitalizzazione totale	91.8	92.0	91.4	92.2	% total market capitalisation
<b>totale</b>					<b>total</b>
numero società	260	231	228	225	number of companies
% capitalizzazione totale	100.0	100.0	100.0	100.0	% total market capitalisation

Fonte: Rapporto Consob sulle società quotate italiane 2021.

Nonostante dal 2011 al 2020 il numero di società sia progressivamente diminuito, passando da un totale di 260 a uno di 225, si può affermare il sistema tradizionale ordinario risulta essere quello più apprezzato. A fine del 2020 infatti, solamente quattro delle imprese investigate hanno scelto un sistema monistico e soltanto una dualistico<sup>48</sup>.

## ***2.5 Caratteristiche e funzioni dell'organo amministrativo***

Per organo amministrativo si intende l'organo collegiale o monocratico, nel caso di amministratore unico, che è incaricato allo svolgimento della funzione

<sup>48</sup> CONSOB, *Report sulla corporate governance delle società quotate*, 2021.

amministrativa- e gestionale nella società. Nel caso in cui l'azienda scelga di adottare un modello ordinario o monistico l'organo amministrativo collegiale è rappresentato dal Consiglio di Amministrazione, mentre nel caso in cui venga adottato un sistema dualistico a svolgere compiti prettamente gestionali è il Consiglio di Gestione. In questo caso c'è la possibilità che alcune funzioni di alta amministrazione possano essere attribuite al Consiglio di Sorveglianza.

In generale l'organo amministrativo svolge tre funzioni fondamentali:

- si occupa di definire l'indirizzo strategico. Ciò significa che da un lato deve riuscire a sviluppare la strategia aziendale in sinergia con l'orientamento strategico generale che viene fornito dalla proprietà e con le priorità stabilite dall' Amministratore delegato (CEO) a cui compete l'implementazione della strategia, mentre dall'altro ha il compito di definire i target attraverso i quali si monitora la strategia deliberata, si verifica eventuali scostamenti dalle strategie emergenti e si misura la performance dell'impresa.
- Deve sovrintendere i processi di controllo interno attraverso un sistema di monitoraggio incentrato sull'operato dei manager o la predisposizione di adeguati assetti organizzativi.

- Deve essere in grado di assicurare il compliance aziendale e un flusso informativo verso gli stakeholder<sup>37</sup>.

Nel corso degli anni la definizione e il rafforzamento del ruolo dell'organo di amministrazione è contenuto all'interno del Codice di Corporate Governance che viene continuamente rinnovato.

Il 31 Gennaio 2020 il comitato per la Corporate Governance (composto da esponenti di vertice delle società quotate e delle società di gestione del risparmio e da un gruppo di esperti) ha approvato e diffuso sul sito della Borsa Italiana il nuovo Codice di Corporate governance. Il documento è principalmente rivolto alle società quotate e quindi a tutte le società di grandi dimensioni che presentano alti gradi di complessità, ma in realtà i principi che lo ispirano e le soluzioni che vengono proposte possono costituire un benchmark di riferimento anche per tutte le realtà aziendali che non si sono affacciate al mercato dei capitali e che presentano caratteristiche dimensionali minori. Il Codice è neutrale rispetto al modello societario concretamente adottato dalla società, ma per le società che hanno scelto di adottare il modello dualistico ai fini dell'applicazione il Codice richiede che al Consiglio di sorveglianza venga attribuiti i compiti di alta amministrazione, ovvero il compito di deliberare sugli indirizzi strategici e sulle

---

<sup>37</sup> VINCI Sabato, *Il problema della "governance" e gli assetti istituzionali d'impresa-e-Book.*, Giappichelli Editore, 2022.

operazioni di rilevanza strategica dell'impresa<sup>49</sup>.

Il Codice si preoccupa di fornire delle raccomandazioni al fine di ottenere un'adeguata composizione dell'organo amministrativo. In particolare, suggerisce che nella situazione ottimale l'organo amministrativo deve essere composto da amministratori esecutivi e non esecutivi e che una componente significativa dei consiglieri sia indipendente. Gli amministratori sono definiti esecutivi nel momento in cui ad essi sono attribuite deleghe nella gestione o nell'elaborazione della strategia aziendale, mentre sono indipendenti tutti gli amministratori non esecutivi che non intrattengono, neanche indirettamente, relazioni con la società o con altri soggetti che potrebbero condizionare l'autonomia di giudizio attuale<sup>5</sup>.

In particolar modo l'organo di amministrazione dovrebbe comprendere almeno due amministratori indipendenti che sono diversi dal presidente. Questa quota sale ad almeno un terzo nel caso delle grandi società a proprietà concentrata e ad almeno la metà nelle altre grandi società. Alcune variazioni nella composizione del board possono sorgere a seconda della dimensione e del settore dell'emittente. Dal 2013 al 2022 tra le società quotate italiane si è registrato all'interno degli organi amministrativi un aumento del numero di amministratori indipendenti, mentre si è ridotto in misura significativa la quota di amministratori non esecutivi

---

49 RIVA Patrizia. *Ruoli di Corporate Governance: Assetti organizzativi e DNF*. EGEA spa, 2020.

5 COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Codice di corporate governance*, Testo disponibile al sito: <https://www.borsaitaliana.it/comitato-corporategovernance/homepage/homepage.htm> (consultato il 4.10.2020), 2020.



e non indipendenti.

Analizzando le caratteristiche personali gli amministratori risultano avere un'età media di circa 57 anni, l'89% di questi è laureato e quasi il 27% possiede un titolo post-laurea, relativamente al background professionale si sottolinea la prevalenza del profilo manageriale (il 66% dei casi). È necessario sottolineare inoltre che a seguito dell'evoluzione nel tempo della diversity degli organi di amministrazione e di controllo, si è registrato negli ultimi anni l'aumento della presenza femminile nel board. La figura femminile possiede caratteristiche personali diverse da quella maschile. Infatti, sebbene l'età media delle donne presenti nell'organo amministrativo dal 2011 al 2020 sia in aumento, rimane comunque inferiore a quella degli uomini. Si registra inoltre un aumento del numero delle donne laureate, passando dal 2011 in cui la percentuale era del 75%, al 2020 che è pari al 93%, superando addirittura la quota maschile. Nel caso dell'organo di controllo invece l'impatto delle quote di genere è inferiore, ma nonostante questo il numero di donne nel consiglio è aumentato dal 2011 al 2021<sup>48</sup>.

Di seguito alcune tabelle esplicative.

---

<sup>48</sup> CONSOB, *Report sulla corporate governance delle società quotate*, 2021.

membri degli organi di amministrazione (valori medi per genere)	2011	2018	2019	2020
<b>numero incarichi considerati</b> (incluso in società monistiche e dualistiche)	2,567	2,184	2,168	2,138
donne	192	785	794	832
uomini	2,375	1,399	1,374	1,306
<b>età media</b>	57.5	56.6	56.6	56.9
donne	49.7	52.7	52.9	53.7
uomini	58.1	58.7	58.8	59.0
<b>stranieri (%)</b>	5.1	6.9	6.1	5.5
donne	3.1	6.0	5.0	4.7
uomini	5.3	7.4	6.7	6.0
<b>amministratori family (%)</b>	16.3	16.3	16.4	15.9
donne	42.2	10.1	10.7	9.4
uomini	14.2	19.7	19.7	20.1
<b>laureati (%)</b>	84.0	88.5	89.3	89.3
donne	75.5	91.7	93.3	93.0
uomini	84.7	86.6	87.0	86.9
<b>manager (%)</b>	75.0	68.5	66.3	65.9
donne	71.9	52.0	48.6	48.1
uomini	75.2	77.8	76.6	77.3
<b>consulenti/professionisti (%)</b>	16.2	21.3	23.4	23.9
donne	17.2	33.1	36.4	36.4
uomini	16.1	14.7	15.9	15.8

Fonte: Rapporto Consob sulle società quotate italiane 2021.

- Presenza femminile negli organi sociali delle società quotate italiane
- Female representation on corporate boards of Italian listed companies

	2011	2019	2020	2021	
<b>organi di amministrazione</b>					<b>boards of directors</b>
numero donne	192	812	846	852	number of women
peso medio sul board (%)	7.4	36.5	38.8	41.2	average weight on board (%)
numero società diverse-board	135	226	223	215	number of diverse-board companies
% totale	51.7	99.6	99.6	99.5	% total
<b>organi di controllo</b>					<b>boards of statutory auditors</b>
numero donne	57	275	269	274	number of women
peso medio sul board (%)	6.5	38.8	38.6	40.8	average weight on board (%)
numero società diverse-board	53	224	221	213	number of diverse-board companies
% totale	20.3	98.7	98.7	98.6	% total

Fonte: Rapporto Consob sulle società quotate italiane 2021.

L'organo amministrativo si occupa di definire le regole e le procedure per il proprio funzionamento. Alcune novità sono state inserite nell' art. 1 del Codice, che è infatti dedicato al ruolo che l'organo amministrativo deve svolgere. In particolar modo esso deve essere predisposto per:

1. guidare la società al fine di perseguire il successo sostenibile, inteso come l'obiettivo di creare valore a lungo termine;
2. definire le strategie della società e del gruppo a cui essa fa parte, monitorandone anche l'attuazione;
3. scegliere il modello di governance, con la possibilità di formulare proposte da presentare in assemblea;
4. nominare un comitato che nell'ambito della predisposizione e approvazione del piano industriale della società lo supporti riguardo tutti i temi relativi alla generazione di valore nel lungo periodo;
5. promuovere il dialogo con gli azionisti e gli stakeholder più rilevanti per la società, attraverso l'adozione di politiche di engagement<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Codice di corporate governance*, Testo disponibile al sito: <https://www.borsaitaliana.it/comitato-corporategovernance/homepage/homepage.htm> (consultato il 4.10. 2020) ,2020.

## ***2.6 La Corporate governance attenua i conflitti di agenzia***

Il modello che viene maggiormente utilizzato nel contesto nazionale, come abbiamo detto, è quello tradizionale o detto anche dualistico orizzontale. In questo modello ad avere un ruolo decisivo nell'adempiere la funzione decisionale è il Consiglio di amministrazione. Le decisioni assunte dal Consiglio di amministrazione vengono poi implementate dal management.

Uno dei compiti degli amministratori è quello di agire nell'interesse degli azionisti cercando di massimizzare la loro utilità. Non sempre però gli amministratori si comportano adeguatamente, quindi potrebbero verificarsi dei comportamenti opportunistici causati da asimmetrie informative<sup>50</sup>.

All'interno delle imprese si potrebbero verificare delle problematiche relative al funzionamento del Consiglio di Amministrazione, le quali hanno origine nel momento in cui i soggetti che governano l'impresa non sono gli stessi che detengono la proprietà delle azioni, determinando così il rischio che i due soggetti (amministratori e soci) possano non perseguire gli stessi interessi. Tale rischio rientra all'interno del concetto di "relazione di agenzia". Secondo questa relazione l'azionista ("principale") dà mandato al manager ("agente") di esercitare il potere di amministrazione aziendale. A causa dell'impossibilità di prevedere ogni evento futuro rimane necessaria l'individuazione di alcune operazioni preliminari, come

---

50 GENCO Pietro, *Corporate governance: sistemi e strutture di governo dell'impresa*, 2014.

ad esempio l'individuazione di un insieme di sistemi di misurazione e di controllo dell'attività che viene svolta dall'agente. Tali attività implicano costi a carico del mandante<sup>49</sup>.

I costi si potrebbero presentare sia in via monetaria, sia in termini di opportunità, ovvero come differenza tra il risultato di gestione dell'agente e il risultato che si sarebbe determinato nel caso in cui la gestione fosse affidata agli azionisti stessi. Questo sta a significare che nel momento in cui ci si occupa della scelta relativa alla configurazione degli assetti di governance, la proprietà deve valutare costantemente l'economicità delle proprie scelte in termini di costi-benefici<sup>51</sup>.

Alla luce di questo contenuto e di queste problematiche che si possono riscontrare, un buon sistema di corporate governance riveste un ruolo fondamentale nell'attenuare i conflitti tra i diversi portatori di interessi che vengono identificati nell'ambito di una determinata realtà aziendale. Affinché una corporate governance possa essere definita efficace tre sono le componenti essenziali che deve possedere:

- trasparenza: attiene ad una corretta comunicazione al mercato;
- indipendenza: si realizza con amministratori e sindaci indipendenti e mira a garantire il perseguimento degli interessi di tutti gli stakeholder
- etica: indica la capacità dell'impresa di creare valore nel complesso, cioè

---

49 RIVA Patrizia, *Ruoli di Corporate Governance: Assetti organizzativi e DNF*. EGEA spa, 2020.

51 BARONCELLI A., SERIO L., *Economia e gestione delle imprese*, McGraw-hill, Milano, 2013.

avendo cura anche di temi come la tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza dei lavoratori<sup>52</sup>.

## ***2.7 Corporate governance come strumento di creazione del valore***

Sia nelle economie in via di sviluppo che in quelle sviluppate, come i paesi appartenenti all'Asia e altri in Medio Oriente, una delle preoccupazioni importanti della Corporate Governance è la trasparenza. Una corporate governance efficace ed efficiente è in grado di contribuire in maniera rilevante alla creazione e alla distribuzione del valore economico di un'impresa. Infatti, una giusta partecipazione al valore che viene creato consente di alimentare il vantaggio competitivo e consolida la capacità di creare nuovo valore. Il sistema di governance può costruire uno strumento di creazione di valore in quanto è in grado di interagire con gli altri fattori del sistema azienda e di contribuire in modo significativo alle problematiche relative al processo di formulazione e attuazione della strategia, agli investimenti in capitale umano e alla chiarezza e congruità dell'informazione contabile ed extracontabile. Un sistema di corporate governance può essere giudicato efficace nel caso in cui favorisca una riduzione delle

---

<sup>52</sup> DOMENICHELLI Oscar, *Le determinanti della struttura finanziaria delle imprese: Profili teorici ed empirici*, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

appropriazioni di valore a favore dei soggetti più forti a danno degli stakeholder più deboli. L'efficacia di un sistema di governance risiede, dunque, nel contributo che esso dà non soltanto a indirizzare le strategie aziendali verso la creazione di valore economico, ma soprattutto a ripartire correttamente la ricchezza complessivamente generata tra tutti i fornitori di fattori produttivi. Un buon sistema di corporate governance va a tutelare gli interessi di azionisti di minoranza. Infatti, a una governance adeguata dovrebbero corrispondere vantaggi associati al controllo limitati e, quindi, ciò permette una corretta distribuzione del valore agli azionisti<sup>53</sup>.

## ***2.8 I profili di corporate governance nelle organizzazioni ibride***

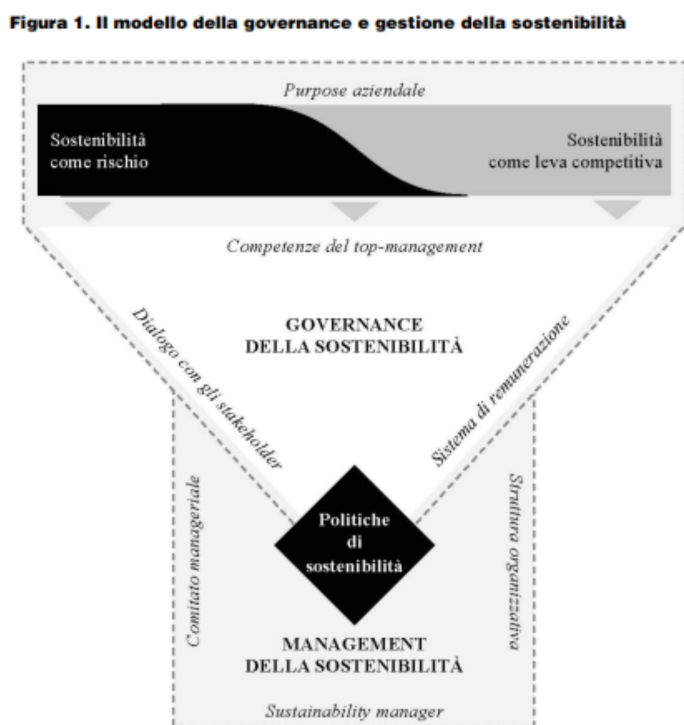
Considerare simultaneamente i temi di governance e gestione della sostenibilità significa concentrarsi su quell'insieme di organi, regole e processi che permettono ad un'azienda di realizzare e monitorare tutte quelle politiche a favore dell'ambiente e della società. Il rischio nell'avvicinarsi a questi temi è quello di affrontarli con banalità. Il primo aspetto da analizzare è la ragione d'essere dell'impresa, perché è proprio da questa che discende la forma assunta dal sistema

---

53 SANCETTA Giuseppe, et al. *Corporate Governance e tutela delle minoranze azionarie in Italia*. IR TOP, 2007.

di governance e gestione della sostenibilità.

Il modello della governance e gestione della sostenibilità può essere raffigurato come segue:



Fonte: MINCIULLO Marco, ZACCONE Maria Cristina, PEDRINI Matteo, *La governance della sostenibilità: esperienze e sfide in atto*. La governance della sostenibilità ,2022.

A seconda del ruolo che un'impresa vuole rivestire all'interno della società si sviluppano due approcci anche complementari. Il primo approccio porta a interpretare gli aspetti sociali e ambientali come una componente dei rischi aziendali da gestire e monitorare, mentre il secondo considera la sostenibilità come una leva caratterizzante il business model dell'azienda e, quindi, una



dimensione che può influire positivamente sulla competitività. Dall'immagine il primo livello è rappresentato dalla *governance della sostenibilità*, ossia l'insieme di organi e processi che permettono ad un'azienda di definire e monitorare le politiche relative ai temi socio-ambientali. Ad un secondo livello si collocano le *politiche di sostenibilità*, ossia quell'insieme di obiettivi, regole e iniziative definite dall'impresa per il soddisfacimento delle aspettative socio-ambientali dei diversi stakeholder aziendali. Infine, al terzo livello è presente il *management della sostenibilità*, ossia l'insieme di strutture e processi organizzativi in grado di realizzare o supportare le attività operative legate agli obiettivi di sostenibilità<sup>54</sup>.

Negli ultimi anni gli approcci aziendali sostenibili sono diventati sempre più popolari; pertanto, è fondamentale creare una struttura di governo societario che si preoccupa tanto degli stakeholder quanto dei valori degli azionisti e consente allo stesso tempo lo sviluppo sostenibile. Ambienti diversi caratterizzati da culture, economie e giurisdizioni uniche, lasciano alle aziende un immenso spazio per praticare il buon governo. Le aziende dovrebbero quindi considerare i temi della sostenibilità nelle loro strategie aziendali, nella gestione e nella misurazione delle prestazioni. Per fare questo è necessario implementare efficaci meccanismi interni di corporate governance, che influenzino l'organizzazione intra-societari. Più specificamente, il Consiglio di Amministrazione, le strutture di capitale e di

---

54 MINCIULLO Marco, ZACCONE Maria Cristina , PEDRINI Matteo, *La governance della sostenibilità: esperienze e sfide in atto*. La governance della sostenibilità ,2022.

incentivazione, la concentrazione della proprietà e la trasparenza dell'informativa possono essere definiti come meccanismi interni di governo societario. Il Consiglio di amministrazione è quello più discusso in tutta la letteratura ed ha il ruolo fondamentale nell'integrare la sostenibilità aziendale nella corporate governance. Diverse sono le linee d'azione che possono essere adottate per integrare la sostenibilità. In primo luogo, il Consiglio di Amministrazione deve essere opportunamente dimensionato e organizzato in modo più indipendente e diversificato per ottenere una prospettiva sostenibile, una comunicazione con gli stakeholder e migliori prestazioni sociali e ambientali. In secondo luogo, è possibile motivare verso la sostenibilità gli amministratori delegati con l'aiuto di strutture e di incentivi e renderli parte della struttura proprietaria, quindi collegare gli interessi delle aziende e degli amministratori delegati con idee di sostenibilità a livello di top management. Infine, la struttura proprietaria delle società dovrebbe ridurre al minimo l'attenzione al breve periodo, cercando di essere più trasparenti, mostrando che le prestazioni non finanziarie siano almeno conformi alle normative sulla sostenibilità. In questo modo si aumenta l'orientamento agli interessi degli stakeholder e l'attenzione al lungo periodo<sup>55</sup>.

Oggi è possibile parlare di triplice sostenibilità, ovvero quella economica, sociale e ambientale. Essa è diventata un requisito essenziale nei modelli di business che

---

55 LUDWIG, Paul, REMMER Sassen. *Which internal corporate governance mechanisms drive corporate sustainability?*. Journal of Environmental Management ,2022.

permette di garantire l'armonia tra impresa e contesto di riferimento. Questa evoluzione del paradigma aziendale sta creando uno spostamento del focus dell'impresa dalla realizzazione del profitto per gli shareholders alla creazione di valore per gli stakeholders e di conseguenza, sta richiedendo l'introduzione di nuovi sistemi di corporate governance. Alla luce di ciò si è posta attenzione alle organizzazioni ibride, imprese caratterizzate da più domini funzionali e dalla coesistenza di sistemi di valori differenti. Le stesse presentano un modello di corporate governance allargato che richiede l'assunzione di responsabilità nei confronti non solo della proprietà, ma anche verso tutti gli stakeholder. Un'impresa ibrida è caratterizzata da tre aspetti di governance:

1. il bilanciamento di logiche differenti;
2. il monitoraggio delle azioni e dei risultati;
3. la comunicazione esterna, al fine di identificare le azioni da attuare per poter risolvere tutte le tensioni manageriali che si possono sviluppare in questa realtà organizzativa<sup>34</sup>.

L'economista Lorenzo Sacconi parla di *“un modello di governo societario allargato in base al quale chi gestisce un'impresa ha responsabilità che vanno dall'adempimento di doveri nei confronti dei proprietari, a quello verso tutti gli*

---

34 FERLITO Rosaria, FARACI Rosario. *Sostenibilità e sistemi di Corporate Governance delle società benefit: il caso Illycaffè*. Corporate Governance and Research & Development Studies-Open Access, 2021.

*stakeholder dell'impresa*"<sup>56</sup>.

In particolare, nelle organizzazioni ibride il board manageriale si pone come interfaccia tra l'impresa e l'ambiente esterno ed ha il compito non solo di supervisione delle attività svolte, ma anche di interpretazione della mission a seguito della variazione delle circostanze di contesto. Di conseguenza è possibile affermare che *“Una governance multistakeholder inadatta potrebbe generare un allontanamento dagli obiettivi aziendali per via del conflitto tra il raggiungimento dello scopo sociale-ambientale e la razionalità manageriale che dà priorità agli obiettivi economico-finanziari”*<sup>57</sup>.

Gli stakeholder in genere tendono a sostenere tutte le attività che hanno un impatto positivo sul territorio e a legittimare i comportamenti senza considerare i rischi economici e finanziari che vengono sostenuti interamente dall'imprenditore. L'impresa potrebbe quindi possedere una struttura interna che risulta disallineata e inadeguata rispetto a quanto viene richiesto dall'esterno. È compito del board bilanciare le richieste degli stakeholder esterni con le esigenze e le caratteristiche dell'organizzazione interna, garantendo un equilibrio costante. Ad esempio, esso è tenuto ad avvertire l'imprenditore dei pericoli insiti ad una crescita richiesta dal

---

56 SACCONI L., *Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa: un'interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*. Liuc Papers n. 143, Serie Etica, Diritto ed Economia 11, febbraio, 2004.

57 DOHERTY Bob; HAUGH Helen; LYON Fergus. *Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda*. International journal of management reviews, 2014.

contesto esterno, che risulterebbe però troppo rapida per l'impresa in relazione alla sua organizzazione interna. Le continue pressioni da parte dei vari stakeholder su una maggiore trasparenza dell'agire aziendale, inoltre, hanno fatto in modo che la corporate governance delle organizzazioni ibride si occupasse anche della divulgazione delle informazioni di carattere non-finanziario<sup>34</sup>.

Ci son diverse argomentazioni che vanno a supporto o contro alla Corporate Social Responsibility. Quelle che vanno a supporto rilevano che è nell'interesse dell'azienda prevenire o contribuire alla soluzione dei problemi di ordine sociale ed ambientale, poiché è proprio dal macroambiente di riferimento che essa trova le condizioni necessarie al suo funzionamento e alla sua continuità. Inoltre, secondo la visione contrattualista dalla capacità dell'azienda di autodisciplinare i propri comportamenti si eviterebbe l'ingerenza dello Stato nell'economia. Ciò determinerebbe da una parte minori costi sociali e dall'altra maggior consenso pubblico per l'azienda. A sostegno delle argomentazioni contrarie c'è il rischio di frammentazione del fine aziendale, che a sua volta determina degli sforzi decisionali e operativi verso gli ambienti che sono ritenuti estranei rispetto alla natura dell'azienda<sup>58</sup>.

---

34 FERLITO, Rosaria; FARACI, Rosario. *Sostenibilità e sistemi di Corporate Governance delle società benefit: il caso Illycaffè*. Corporate Governance and Research & Development Studies-Open Access, 2021.

58 DI BERARDINO Daniela, *Verso una rinnovata responsabilità sociale delle imprese: governance performance e modelli di accountability nelle benefit corporations*. FrancoAngeli, 2023.

## CAPITOLO 3

### LA GOVERNANCE NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

#### *3.1 La differenza tra governance privata e quella pubblica*

Le riforme introdotte a seguito della crisi economica e l'aumento del debito pubblico hanno portato alla creazione di nuovi accordi per la fornitura di servizi pubblici in tutto il mondo. Di conseguenza il numero delle imprese statali è aumentato. A livello locale è emerso che più della metà del settore pubblico è impegnato nelle SOE ( State-owned enterprises, cioè società a conduzione statale) e in organizzazioni simili. Le SOE effettuano più della metà degli investimenti del settore pubblico e il loro rapporto Debito/PIL è spesso persino superiore a quello dell'amministrazione centrale. A seguito dell'aumento del numero di questo tipo di società si sono sviluppate delle discussioni, volte a identificare le azioni più appropriate da compiere, al fine di garantire efficacia, efficienza e trasparenza. Negli ultimi decenni la governance delle società a conduzione statale si è modulata e ha aggiunto delle pratiche provenienti dal settore privato<sup>59</sup>.

---

59 GROSSI Giuseppe, Ulf Papenfuß, and Marie-Soleil Tremblay, *Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives*, International Journal of Public Sector Management, 2015.

Nelle società private la corporate governance si occupa di correggere l'eventuale disallineamento che può sorgere nel rapporto di agenzia tra proprietari e dirigenti dell'impresa, mentre al contrario le società pubbliche si differenziano sotto tre principali aspetti. In primo luogo, esse sono tenute a rispondere ad una molteplicità di obiettivi tra loro diversi. In secondo luogo, la collettività esercita le proprie prerogative delegandole ad altri soggetti, come ad esempio i politici, determinando ulteriori problemi di agenzia rispetto a quelli tipici delle società private. Infine, i soggetti pubblici, oltre al ruolo di socio, rivestono altre funzioni come quella di regolatori o di titolari della funzione di indirizzo della politica economica.

In questo contesto gli assetti di governance assumono un ruolo centrale e possono incidere sui risultati delle imprese a partecipazione pubblica, in quanto rappresentano una valida risposta all'alternativa tra privatizzazione e mantenimento della proprietà pubblica<sup>60</sup>.

La governance pubblica presenta una serie di caratteristiche come: forte attenzione alla dimensione inter-organizzativa della fornitura dei servizi, miglioramento della qualità dei servizi pubblici, coinvolgimento di diversi attori sociali (come, ad esempio, le parti interessate e i cittadini) al fine di migliorare la

---

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

legittimità democratica<sup>59</sup>.

Pertanto, la governance nel settore pubblico, riguarda i compiti di responsabilità in relazione agli obiettivi specifici del settore, i quali non riguardano solo la fornitura dei servizi ma anche l'impatto delle politiche sulla comunità o sulla società.

In generale la governance può essere definita come l'insieme di:

1. tutti i tipi di *meccanismi*, in particolare strutture che chiariscono le responsabilità dei vari stakeholder nei confronti dell'organizzazione,
2. *approcci* che promuovono le capacità per far fronte a tali responsabilità,
3. *strumenti* come i sistemi di controllo interno e la responsabilità esterna<sup>61</sup>.

Pertanto, la governance si riferisce a tutti quei processi intrapresi da un governo, un mercato o una rete e si occupa della direzione e del coordinamento dei vari attori<sup>59</sup>.

È chiaro che la natura pubblica del socio comporta delle alterazioni rispetto alle regole generali previste all'interno del Codice Civile relative alle società. Tali differenze possono essere classificate su tre livelli di intensità:

- massima intensità: riguarda tutte le società in house in virtù del requisito

---

59 GROSSI Giuseppe, Ulf Papenfuß, and Marie-Soleil Tremblay, *Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives*, International Journal of Public Sector Management, 2015.

61 ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.

59 GROSSI Giuseppe, Ulf Papenfuß, and Marie-Soleil Tremblay, *Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives*, International Journal of Public Sector Management, 2015.



del controllo analogo; esse diventano una forma moderna di gestione pubblica diretta dell'economia,

- livello intermedio: ne fanno parte le società controllate e le società partecipate. Tra queste due società sussistono delle differenze poiché le prime risentono di deroghe maggiori rispetto alle seconde.
- livello nullo: riguarda le società quotate in quanto il sistema decisionale è sostanzialmente uguale a quello previsto per le società ordinarie<sup>62</sup>.

In questo quadro, le regole di base della corporate governance, così come definite dal Codice Civile, non vengono alterate dal D. Lgs. del 19 agosto 2016 n. 175 con riferimento alle società partecipate, mentre vengono significativamente rinforzate per le società controllate attraverso l'inserimento di obblighi ulteriori riferiti a particolari ambiti. Il Testo Unico consiste essenzialmente nello stabilizzare le deroghe previste per le società pubbliche rispetto alla disciplina ordinaria.

Relativamente all'assetto del sistema imprenditoriale pubblico esso mantiene una coerenza con il modello di governance regolatore e decentrato che si era affermato in Italia a partire dagli anni 90, quando lo Stato assunse il ruolo di regolatore e di arbitro<sup>63</sup>. Questa scelta però va in contrasto con le nuove linee imposte dall'OCSE sulla governance delle società a partecipazione pubblica, le quali suggeriscono un

---

62 CIRENEI M.T., et al., *Società con partecipazione dello Stato e di enti pubblici e società di interesse nazionale*, in Collana commentari Codice commentato delle società, 2011.

63 ZATTONI A., *L'assetto istituzionale delle imprese italiane*, EGEA, Milano, 2006.

modello di tipo istituzionale e accentrato<sup>64</sup>.

Il TUSP interviene in un contesto in cui la governance delle società pubbliche presenta alcuni elementi di criticità rispetto a quella delle imprese private. Se si mettono a confronto le imprese controllate, partecipate e private italiane si possono riscontrare delle differenze per quanto riguarda la composizione del Consiglio di Amministrazione:

1. la percentuale di donne nelle società controllate è superiore al 22%, cioè sette punti percentuali in più rispetto alle partecipate e quasi due punti in meno rispetto alle imprese private;
2. relativamente all'età, le differenze tra i tre gruppi di imprese sono minime, infatti l'età media oscilla tra i 53 anni nelle imprese private e i 55 anni nelle imprese partecipate;
3. differenze più marcate sussistono relativamente all'esperienza nel ruolo di amministratori e alla provenienza politica degli stessi.

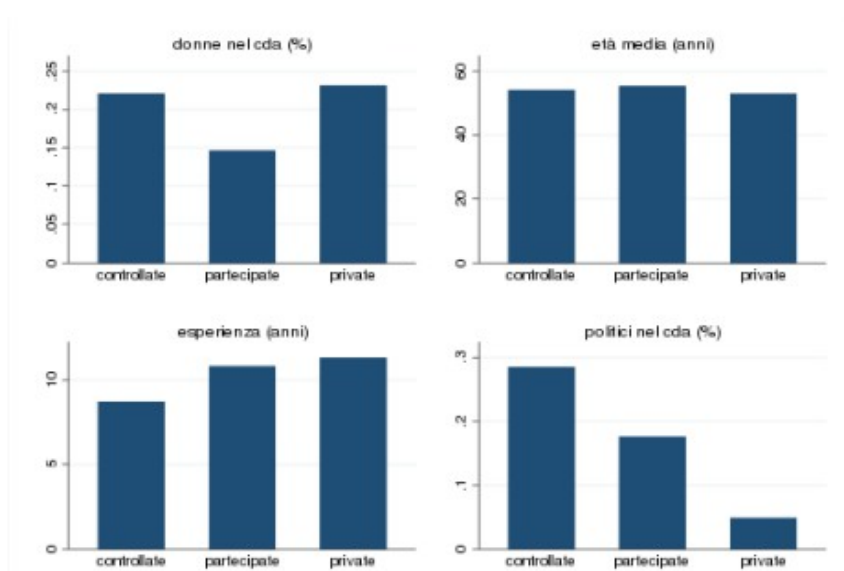
Relativamente a questo ultimo punto è necessario precisare che l'esperienza complessiva, che viene misurata in anni, come amministratore è pari a 8,7 nelle imprese controllate e 10,8 e 11,2 rispettivamente nelle partecipate e nelle private. Inoltre, il 29% degli amministratori delle imprese controllate vanta di aver vissuto un'esperienza politica contro il 18% e il 5% nelle imprese partecipate e private.

---

<sup>64</sup> OECD, *OECD Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises*, 2015.

Per esperienza politica s'intende anche le cariche elettive e amministrative sia locali che nazionali<sup>65</sup>.

Di seguito si propone dei grafici relativi alla composizione del Consiglio di Amministrazione delle tre tipologie di società:



Fonte: Elaborazioni su dati del Mef e delle camere di commercio, Banca d'Italia 2021.

65 GIUSTI Carlo Alberto. *La corporate governance delle società a partecipazione pubblica: profili civilistici e di diritto comparato*. G Giappichelli Editore, 2018.

### ***3.2 Struttura dell'organo amministrativo e di controllo***

Relativamente al mondo delle società a partecipazione pubblica, lo studio della corporate governance e dei rapporti tra proprietà pubblica e management, deve essere condotto considerando una variabile endogena, ovvero la peculiare conformazione del modello organizzativo aziendale pubblicistico, il quale generalmente non coincide del tutto con lo schema societario tradizionale<sup>59</sup>.

Il modello aziendale pubblicistico si è sviluppato progressivamente secondo una struttura organizzativa e di governance di tipo “matriciale”, in quanto è caratterizzata da un complesso sistema di regole in parte di tipo privatistico e in parte di tipo pubblicistico. Con riferimento alla forza che l’azionista pubblico riesce a esprimere nei confronti del management, le società pubbliche rappresentano un esempio di proprietà forte. All’interno degli organismi con partecipazione societaria pubblica, l’azionista pubblico assolve normalmente la funzione di azionista di controllo. Questo può avvenire nella maggior parte dei casi in modo esplicito (come nelle società a “controllo pubblico”), e in altri in modo implicito (come nelle società “a partecipazione pubblica”)<sup>66</sup>.

Un'organizzazione del settore pubblico necessita di persone con giuste

---

59 GROSSI G., PAPANFUSS U., TREMBLAY M.S., *Corporate governance and accountability of State-owned enterprises: relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives*, in *International Journal of Public Sector Management*, 2015.

66 CIAPPEI C., *Corporate government. Gli assetti istituzionali di governo delle imprese*, op. cit., 2004.

competenze ed adeguata esperienza per ricoprire le posizioni di gestione e controllo. I governatori possono ricoprire posizioni esecutive o non esecutive. Quando queste posizioni sono separate i non dirigenti assumono il ruolo all'interno dell'organo di supervisione dell'organizzazione. Tale organo supervisiona nei confronti del top management non esecutivo<sup>61</sup>.

Il tema degli assetti proprietari viene in realtà trattato, all'interno del decreto, principalmente nell'art. 9, dove viene esplicitato sotto la dicitura "Gestione delle partecipazioni pubbliche". Tale definizione normativa sembrerebbe trovare la propria ratio in una logica che vede l'ente pubblico controllante come il soggetto gestore delle società partecipate, in quanto dotato del potere di nomina degli organi di alta amministrazione dalle stesse<sup>14</sup>.

Da un punto di vista aziendalistico, l'alta amministrazione svolge sostanzialmente tre compiti:

1. definire l'indirizzo strategico aziendale,
2. sovrintendere i processi di controllo interni all'azienda,
3. assicurare all'impresa un sistema informativo capace di fornire informazioni utili ai soggetti che costituiscono l'ambiente esterno, ovvero ad esempio alla politica, all'amministrazione finanziaria, alle banche e ai

---

61 ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.

14 DONATIVI V., *Le società a partecipazione pubblica*, op. cit., 2016.

sindacati<sup>67</sup>.

Dal Testo Unico si evince il riemergere di un modello di gestione delle partecipazioni statali molto diverso rispetto a quello previsto per tutte le altre tipologie di partecipazioni pubbliche (regionali, locali e di altri enti). Secondo la norma il potere concreto di esercizio dei diritti amministrativi rimane concentrato sempre e comunque in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>68</sup>.

Le società partecipate sono enti di diritto privato dove gli amministratori svolgono il ruolo di esecutori di direttive derivanti dalle considerazioni condotte negli ambiti dei Consigli comunali, provinciali, regionali e di enti pubblici in generale. Dallo scambio informativo scaturiscono dei precisi atti di indirizzo, la cui realizzazione dovrebbe garantire il conseguimento di obiettivi di interesse pubblico nell'ottica di una gestione efficace ed efficiente.

Il trait d'union tra il pubblico e la società partecipata nella fase gestionale è l'organo amministrativo, mentre nella fase di controllo è il Collegio Sindacale. Entrambi gli organi dovrebbero acquisire la specifica sensibilità e consapevolezza di essere l'espressione dell'impiego di denaro pubblico sul territorio<sup>69</sup>.

Gli articoli del Testo Unico che interessano di più da vicino il tema della

---

67 BOFFELLI G., *Remunerare gli amministratori. Compensi incentivi e governance*, in i Quaderni, Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano, n. 39, 2010.

68 GAROFOLI R., ZOPPINI A., *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, op. cit., 2018.

69 Comitato pari opportunità ODCEC Torino, *Professionisti e le società pubbliche. Nuovi scenari*, 2019.

governance delle società partecipate pubbliche sono l'art.6 e l'art.11. Mentre il primo detta i principi fondamentali dell'organizzazione e gestione delle società pubbliche, il secondo è incentrato sulla scelta del tipo di organo amministrativo della società e sulle conseguenze che tale scelta comporta. Inoltre l'art. 11 si occupa anche della composizione del Consiglio di Amministrazione e la valorizzazione dei requisiti che i componenti devono possedere, tenendo conto anche della normativa introdotta sulla parità di genere.

La Legge finanziaria del 2007, al fine di contenere il numero di soggetti nel Consiglio di Amministrazione delle società non quotate partecipate, aveva demandato al Ministro dell'economia e delle finanze di emanare un atto di indirizzo volto a rendere la composizione dei predetti consigli coerente con l'oggetto sociale delle società. Inoltre, tale Legge stabiliva con riferimento alle società partecipate dagli enti locali che i rispettivi Consigli di Amministrazione non potessero eccedere i tre membri, ovvero i cinque membri, in presenza di un determinato livello minimo di capitale sociale, poi quantificato in almeno due milioni di euro. Invece nelle società miste il numero dei componenti designati dai soci pubblici non poteva superare i cinque membri.

Per le altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, prevedeva che i consigli di amministrazione dovessero essere composti da tre o da cinque membri, tenendo conto della complessità delle attività svolte, fatta salva la

possibilità di nomina di un amministratore unico<sup>70</sup>.

Il Testo Unico pone come principio generale la nomina di un amministratore unico, lasciando all'assemblea la possibilità di decidere che la società possa essere amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da tre o cinque membri. È anche ammessa l'adozione di un sistema monistico o dualistico con un numero complessivo di amministratori, comunque non superiore a cinque. È vietata la costituzione di organi diversi rispetto a quelli stabiliti dalle norme generali in tema di società e la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta devono essere limitati ai casi previsti dalla legge<sup>60</sup>. Il consenso del legislatore del 2016 nei confronti dell'organo amministrativo monocratico risultava essere in controtendenza rispetto sia agli orientamenti prevalenti nella dottrina aziendalistica, sia alle best-practices internazionali. L'unica ragione di fondo nell'adozione dell'amministratore unico è quella del risparmio di spesa<sup>71</sup>.

Il Testo Unico prevede l'obbligo di selezionare gli amministratori rispettando i criteri di onorabilità, professionalità e autonomia.

Fino alla pubblicazione del Testo Unico la legislazione italiana era concentrata principalmente sui casi di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, i quali

---

70 INGENTO Chiara, *La corporate governance delle società pubbliche*, Federalismi.it-Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2018.

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

71 GASPARRI G., *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana ed i problemi aperti*, Quaderni Giuridici Consob, 2013.



costituiscono una sorta di sbarramento alla possibilità di essere nominati all'interno degli organi amministrativi delle società pubbliche, rendendo quindi più rigidi i requisiti per le nomine.

Con il termine “inconferibilità” si fa riferimento al divieto di conferire gli incarichi a coloro che:

1. hanno riportato condanne penali per reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione;
2. hanno svolto incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati da amministrazioni pubbliche e hanno svolto attività professionali a favore di quest'ultimi;
3. sono stati componenti di organi di indirizzo politico, come ad esempio hanno svolto il ruolo di sindaco, assessore o consigliere.

Per analizzare l'incompatibilità è necessario far riferimento alla disciplina dettata per gli enti di diritto privato. In particolare, coloro che svolgono incarichi dirigenziali in amministrazioni che regolano o finanziano enti di diritto privato, non possono assumere contemporaneamente cariche in quest'ultimi se possiedono poteri di vigilanza o controllo.

La previsione dei casi di inconferibilità e incompatibilità ha come obiettivo quello di limitare il sorgere di fenomeni corruttivi e di conflitti di interesse. Tuttavia, dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di meccanismi volti a rafforzare i

requisiti di professionalità degli amministratori. Sarebbe anche preferibile che la loro nomina avvenisse attraverso meccanismi di selezione trasparenti e basati su procedure comparative.

Alcuni interventi normativi adottati nel 2014 hanno introdotto vincoli sull'autonomia societaria al fine di contenere la spesa pubblica.

Uno dei principali vincoli imposti consisteva nell'obbligo di nominare la maggior parte dei membri degli organi gestori delle società a partecipazione delle amministrazioni pubbliche solamente tra i dipendenti delle amministrazioni proprietarie, di quelle titolari dei poteri di indirizzo e di vigilanza o delle società controllanti. In questo contesto era fortemente limitata la possibilità di nominare professionisti con competenze specifiche e adeguate a svolgere gli incarichi in società che operano in settori diversi<sup>72</sup>.

Dall'altra parte per le società partecipate dallo Stato il Mef con una direttiva del 24 Giugno 2013 ha invece fissato tre elementi:

- i requisiti per l'eleggibilità degli amministratori;
- una procedura per la selezione dei candidati a ricoprire il ruolo di amministratori;
- una serie di adempimenti a un comitato di garanzia.

---

<sup>72</sup> RICHTER JR, M. Stella, *Considerazioni preliminari in tema di corporate governance e risparmio gestito*, Giur. Comm, 2006.

Questa iniziativa costituisce in realtà una risposta alle indicazioni dettate dall'OCSE, il quale invitava a provvedere all'introduzione di una procedura strutturata per la nomina degli amministratori nelle società pubbliche.

Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto più facilmente se il potere di nomina venga conferito al soggetto che è incaricato alla gestione accentrata delle partecipazioni.

Con la Legge Golfo-Mosca il legislatore ha introdotto il rispetto delle quote di genere nelle imprese controllate da Pubbliche Amministrazioni.

A seguito si è registrato un aumento della presenza femminile, la cui quota è quasi raddoppiata tra il 2011 e il 2018, anche se nelle società partecipate l'aumento è stato di pochi punti percentuali<sup>60</sup>.

Gli statuti devono prevedere le modalità di nomina per gli organi societari al fine di assicurare gli equilibri di genere, in modo tale che quello meno rappresentato occupi un terzo delle cariche. Le disposizioni sanzionatorie in caso di non ottemperanza sono gradualità e inizialmente bonarie.

La legge e il regolamento prevedono che qualora non sia rispettato il criterio di riparto, la Consob diffida la società ad adeguarsi entro il termine massimo di quattro mesi. In caso di inottemperanza alla diffida, la Consob applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000,00 a euro 1.000.000,00 per le

---

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

violazioni concernenti i componenti il Consiglio di Amministrazione o il Consiglio di Gestione e da euro 20.000,00 a euro 200.000,00 per le violazioni concernenti i componenti il Collegio Sindacale o il Consiglio di Sorveglianza. In tal caso la Consob fissa un nuovo termine per adempiere ed in caso di ulteriore inottemperanza i componenti eletti decadono dalla carica. L'organo deputato al controllo e alla vigilanza è il Ministro delegato per le pari opportunità.

A seguito dell'introduzione di questi interventi legislativi si sono verificati una serie di effetti<sup>73</sup>. In Italia tra il 2011 e il 2018 le società controllate e le altre partecipate hanno registrato una riduzione del numero degli amministratori. Questa diminuzione è in gran parte spiegata da un maggior ricorso dell'amministratore unico, il quale risulta essere presente in due imprese su cinque. Nonostante sia in diminuzione, il numero risulta comunque superiore a quello osservato nelle imprese private simili per dimensione, localizzazione e settore di attività<sup>74</sup>.

Il Collegio Sindacale come indicato dal Codice Civile è composto da tre o cinque membri effettivi e da due supplenti. Almeno un sindaco effettivo ed un sindaco supplente devono essere individuati tra i revisori legali iscritti nel registro, mentre i restanti membri, qualora non sono in possesso della predetta iscrizione, dovranno

---

73 FALCOMER Barbara, TICOZZELLI Grazia, RIVA Patrizia. *La Legge 120/2011, cd L. Golfo-Mosca, per le quote di genere*, In *Ruoli Di Corporate Governance*, Egea, 2020.

74 Report sui dati del Mef e delle camere di commercio, 2019.

essere scelti tra gli appartenenti agli albi professionali individuati con decreto del Ministro della giustizia o tra professori universitari di ruolo, in discipline economiche o giuridiche<sup>75</sup>.

Nell'anno 2023 sono stati registrati tra le società controllate un totale di 142 organi sociali tra Consiglio di Amministrazione e Collegi Sindacali, per un totale di 610 componenti. Riguardo la componente femminile, le quote rosa sono circa il 38% rispetto al totale dei componenti e la presenza femminile è molto più alta tra i consiglieri piuttosto che tra i sindaci<sup>76</sup>. La Consob ha riportato che gli investitori istituzionali attribuiscono particolare importanza alla diversity nei board, ai fini delle proprie scelte d'investimento e dell'engagement con le società partecipate in quanto considerata essenziale per l'efficacia delle performance degli stessi organi amministrativi<sup>77</sup>.

Nel "Engagement priorities" pubblicato nel gennaio 2019 da BlackRock Investment Stewardship si espone come le scelte di investimento siano basate sulla diversity della composizione degli organi decisionali, perché società guidate da organi decisionali variegati per esperienze, formazione e genere consentono performance migliori e, nell'ottica di preservare l'integrità dei patrimoni dei

---

<sup>75</sup> [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

<sup>76</sup> COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali* vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

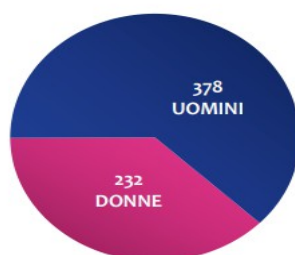
<sup>77</sup> Audizione al Senato Consob- Anna Genovese, 2019.

propri clienti, questo è un elemento essenziale di valutazione<sup>78</sup>.

CONTROLLO	SOCIETA'	CONSIGLI DI AMMINISTRAZIONE	COLLEGI SINDACALI	CONSIGLIERI	SINDACI
DIRETTO	19	17	11	96	51
INDIRETTO	86	77	37	307	156
TOTALE	105	94	48	403	207

**142**  
ORGANI SOCIALI
**610**  
COMPONENTI

CONTROLLO	CONSIGLIERI	DONNE	%	SINDACI	DONNE	%
DIRETTO	96	41	42,7	51	22	43,1
INDIRETTO	307	107	34,8	156	62	39,7
TOTALE	403	148	36,7	207	84	40,5



COMPONENTI TOTALI: 610  
"QUOTE ROSA": 38%

Fonte: Studio condotto da Comar-centro studi sulle Nomine 2023 le società del Mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

<sup>78</sup> BlackRock Investment Stewardship, *Engagement priorities*, Gennaio 2019

### ***3.3 La scelta tra politici e professionisti***

Un ufficio ideale delle partecipate deve avere una connotazione non solo tecnica ma anche politica, perché può avvalersi di figure professionali anche esterne per funzionare adeguatamente ed operare in un'ottica di buona governance.

La distinzione tra rapporto di servizio e quello d'ufficio acquista un significato maggiore nel modello di distinzione tra competenze degli organi politici e quelle degli amministrativi. Nel modello che vede il dirigente amministrativo come il “privato datore di lavoro” si identifica due regimi di disciplina completamente diversi: quella relativa alla prestazione lavorativa (viene regolata tramite contratti di diritto privato) e quella relativa all'esercizio della funzione (sottoposta a regole di diritto pubblico)<sup>79</sup>.

Al fine di garantire l'esercizio giusto, cioè imparziale, della funzione, la disciplina pubblicistica del rapporto di ufficio non può più fondarsi solo sulla distinzione tra funzionari legati da un rapporto continuativo con l'amministrazione, cioè i professionali e funzionari pro-tempore cioè politici, soggetti fiduciari, ma anche sul diverso contenuto delle attività da svolgere. Per ciascuna categoria di funzionari in rapporto alle funzioni attribuite viene rivista la disciplina dello status complessivo del funzionario.

I soggetti con un incarico fiduciario possono essere divisi in categorie.

---

<sup>79</sup> GIANNINI M.S, *Organi, cit., ed Impiego pubblico*, in Enc. dir., vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970.

Un gruppo è costituito dai *soggetti a piena fiduciarità politica*, revocabili per il solo venir meno di una fiducia politica, la cui disciplina può essere molto simile a quella degli organi politici. I soggetti sono scelti e nominati perché l'organo politico conta sulla loro attività per la definizione e per l'attuazione dell'indirizzo politico. L'organo politico, infatti, non sempre conosce le regole di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione ed ha di fronte dirigenti con competenze riservate nei cui confronti non ha poteri di intromissione.

Un secondo gruppo è costituito dai *soggetti a fiduciarità professionale/manageriale*, revocabili per il mancato raggiungimento di risultati o per il venir meno dell'affidamento sulle capacità manageriali, con una posizione vicina a quella della dirigenza amministrativa. Per questi soggetti il rapporto di fiducia è solo in parte politico e in larga parte fondato sulle competenze professionali e manageriali<sup>80</sup>.

La teoria della dipendenza dalle risorse sostiene che è probabile che le organizzazioni adottino forme e pratiche più favorevoli per i fornitori esterni di risorse critiche. All'interno del settore pubblico, la dipendenza verso le risorse porta le organizzazioni a dipendere dalla volontà e dalla discrezione di coloro che hanno il potere di controllarle. Nel caso delle società a partecipazione statale i

---

80 MERLONI Francesco. *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Diritto pubblico, 2009.



soggetti che possiedono tali poteri sono i politici<sup>81</sup>.

Infatti, applicando la logica della resource dependence theory al mondo delle società pubbliche, si evince che indirizzare la scelta dei membri dell'organo amministrativo verso soggetti profondamente radicati nel tessuto politico-sociale di riferimento (oltre che dotati di competenze professionali coerenti con l'incarico), potrebbe portare verso un miglioramento delle relazioni tra la società e il proprio ambiente esterno. Tale filone di studi è stato approfondito all'interno della letteratura di management<sup>82</sup>.

La maggior parte degli studi presenti in letteratura, effettivamente dimostrano come la strategia di inserire soggetti con un background politico negli organi di governance risulti molto frequente nelle imprese, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della proprietà e anche dal settore industriale di riferimento. Il sistema politico-istituzionale rappresenta, infatti, uno dei principali elementi di "incertezza" all'interno dell'ambiente di riferimento di ogni azienda, sia essa pubblica o privata.

Hillman, ad esempio, confrontando i Consigli di Amministrazione di due gruppi di imprese (uno nel quale sono inserite le imprese che risentono di maggiore

---

81 COCCIASECCA Simone, Giuseppe Grossi, and Alessandro Sancino, *Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review*, International Journal of Public Sector Management, 2021.

82 DING S., JIA C., Wilsonc.,WU Z., *Political connections and agency conflicts: the roles of owner and manager political influence on executive compensation*, in Review of Quantitative Finance and Accounting, 2015.

regolamentazione pubblica e un altro composto da imprese appartenenti a settori industriali in cui la regolamentazione pubblica è minima) ha sottolineato l'emergere di due risultati fondamentali:

1. gli amministratori con un background di tipo politico sono più numerosi all'interno di imprese appartenenti al settore maggiormente regolato;
2. le imprese con ex politici nell'organo amministrativo dimostrano una migliore market-based performance in entrambi i gruppi, pur essendoci una correlazione maggiore all'interno dei settori più intensamente regolamentati<sup>83</sup>.

Ulteriori studi effettuati su un campione di 500 società Standard & Poors nel periodo 2003-2008 negli Stati Uniti, dimostrano che le imprese che dispongono di consiglieri di amministrazione dotati di political connections riescono ad accedere al credito bancario a costi significativamente inferiori rispetto a quelle società che non hanno nei propri board consiglieri political connected <sup>84</sup>.

Altri studi hanno poi dimostrato come anche le società già di proprietà pubblica, poi passate sotto il controllo dei privati (le cd. privatizzate), abbiano la tendenza a inserire nei propri Consigli di Amministrazione uomini politici o ex politici.

Una parte della letteratura di management, in realtà, sostiene che le società

---

83 HILLMAN A.J., *Politicians on the board of directors: Do connections affect the bottom line?*, in *Journal of Management*, 2005.

84 HOUSTON J.F., JIANG L., LIN C., MA Y., *Political connections and the cost of bank loans*, in *Journal of Accounting Research*, 2014.

totalmente private abbiano un interesse perfino maggiore rispetto alle società a partecipazione pubblica a inserire negli organi di governance uomini con un profilo politico: in sostanza quanto minore è la political connection della proprietà aziendale, tanto più frequente sarebbe la presenza di amministratori con un profilo politico<sup>82</sup>. Vannoni, in riferimento al settore delle local public utilities italiane, ha rilevato come i Consigli di Amministrazione con più forti political connections, riescono in genere a esercitare un effetto positivo significativo sul livello occupazionale del territorio, ma hanno tuttavia un impatto sfavorevole sulle performance aziendali<sup>85</sup>.

Esiste tuttavia in dottrina anche una diversa posizione, che nega la correlazione tra un Consiglio di Amministrazione dove sono presenti soggetti con forti connessioni politiche e la generazione di benefici per l'azienda.

Gli approcci della letteratura che riguardano le società a partecipazione pubblica riguardano principalmente tre teorie: teoria dell'agenzia, quella dei diritti di proprietà e quella della public choice<sup>86</sup>.

Attraverso la teoria dell'agenzia gli studiosi indagano se i mandanti, cioè i politici, preferiscono nominare agenti con preferenze politiche simili. Gli agenti fiduciari

---

82 DING S., JIA C., Wilsonc., WU Z., *Political connections and agency conflicts: the roles of owner and manager political influence on executive compensation*, in *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 2015.

85 MENOZZI A., GUTIÉRREZ Urriaga, VANNONI D., *Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises*, in *Industrial and Corporate Change*, 2011.

86 DICORATO Lucio, *La misurazione della performance nelle società partecipate: una proposta metodologica*, *Economia Aziendale online*, 2019.

possono infatti decidere di perseguire alcuni benefici privati a spese di quelli pubblici. I problemi di agenzia influenzano anche le prestazioni, poiché l'influenza e l'interferenza politica spesso colpisce anche i risultati<sup>81</sup>.

Infatti, l'approccio della teoria dell'agenzia si fonda sulla considerazione che sia nelle imprese pubbliche che in quelle private, i manager (agenti) perseguano come fine la massimizzazione della propria utilità invece che quella della proprietà (principale). Nel caso delle imprese a proprietà pubblica il problema delle relazioni di agenzia è più complesso (esiste un rapporto di agenzia tra cittadini e governo e uno tra governo e management) e non esiste un chiaro titolare del diritto residuo all'utile. Ciò determina un minore incentivo al controllo delle performance e, di conseguenza, performance peggiori.

Riguardo alla teoria dei diritti di proprietà, si sostiene che le imprese che hanno una proprietà debole potrebbero avere problemi di agenzia e quindi di conseguenza risulterebbero meno efficienti e redditizie. Infatti, il fatto che i politici eletti rappresentino i cittadini in generale e non siano i diretti proprietari, rende le società a partecipazione pubblica molto più ambigue delle società a capitale privato. Inoltre, l'azione politica è spesso mal controllata, così che l'incentivo a migliorare le performance risulta indebolito e le società a

---

81 COCCIASECCA Simone, Giuseppe Grossi, and Alessandro Sancino, *Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review*, International Journal of Public Sector Management, 2021

partecipazione pubblica risultano meno efficienti rispetto alle società private.

La teoria public choice ha invece come aspetto centrale il fatto che i politici eletti nei Consigli di Amministrazione perseguono la massimizzazione della propria utilità piuttosto che l'interesse pubblico. Ciò comporta che gli obiettivi che si pongono le imprese pubbliche devono essere obbligatoriamente compatibili con il consenso elettorale anziché con l'efficienza. La teoria delle scelte pubbliche conferma il fatto che la Pubblica Amministrazione persegue più obiettivi politici che di ricerca di massimizzazione del profitto, andando ad influire sulle performance delle società a partecipazione pubblica.

Tabella di sintesi delle principali teorie:

TEORIA	CONCETTO	EFFETTO
Resource dependence theory	Le organizzazioni adottano forme e pratiche più favorevoli per i fornitori esterni di risorse critiche.	Indirizzare la scelta dei membri dell'organo amministrativo verso soggetti profondamente radicati nel tessuto politico-sociale di riferimento.
Teoria dell'agenzia	I manager (agenti) perseguono come fine la massimizzazione della propria utilità invece che quella della proprietà.	Minor controllo delle performance correlato a performance peggiori.
Teoria dei diritti di proprietà	I politici eletti rappresentano i cittadini in generale e non sono i diretti proprietari.	Società a partecipazione pubblica più ambigue rispetto a quelle a capitale privato.
Teoria public choice	I politici eletti massimizzano la loro utilità piuttosto che l'interesse pubblico.	Obiettivi compatibili con il consenso elettorale.

In sostanza, la composizione dei Consigli di Amministrazione influenza le

performance delle società a partecipazione pubblica, soprattutto in quelle in cui la Pubblica Amministrazione possiede il controllo societario e ha quindi l'autonomia di nominare i diversi amministratori. Il Consiglio di Amministrazione rappresenta una barriera formale tra le attività delle partecipate ed il corpo elettorale o gli organi istituzionali degli enti soci.

Lo svantaggio di questa autonomia è rappresentato dall'accettazione di maggiori forme di controllo delle performance e quindi la misurazione della performance diventa una componente essenziale di governo e di controllo<sup>86</sup>.

Prendendo come esempio il profilo e la struttura dei componenti del Consiglio di Amministrazione delle società a partecipazione pubblica presenti nel Comune di Milano le principali domande da porsi sono:

1. chi sono coloro che governano tali società;
2. in che misura tali società sono politicizzate e governate da professionisti della politica;
3. se e in che misura costituiscono una élite omogenea o è possibile individuare delle strutture di potere che hanno promosso lo sviluppo della società verso una specifica direzione;
4. se ed in che misura ci sono stati cambiamenti nella struttura delle relazioni nel corso delle diverse giunte politiche che si sono succedute nel corso

---

<sup>86</sup> DICORATO Lucio, *La misurazione della performance nelle società partecipate: una proposta metodologica*, Economia Aziendale online, 2019.

degli anni.

Analizzando le società a partecipazione pubblica che offrono servizi pubblici locali nel Comune di Milano è possibile segnalare la consistente presenza di individui nel Consiglio di Amministrazione che provengono da partiti politici e da ambiti strettamente connessi alla politica.

Poiché le strutture del potere locale si modificano nel tempo si può ipotizzare che i cicli politici costituiscano importanti fattori di cambiamento, soprattutto quando a cambiare è l'intero orientamento politico della giunta<sup>87</sup>.

La giurisprudenza della Corte costituzionale relativa allo spoils system costituisce un'eccellente occasione per ritornare sui principi generali in materia di garanzie organizzative dell'interesse pubblico, del perseguimento imparziale delle finalità e degli scopi fissati dalla legge, dell'esercizio imparziale delle funzioni attribuite alle pubbliche amministrazioni. Essa realizza una delimitazione del campo di applicazione della decadenza automatica, definendola legittima solamente per le figure apicali all'interno della Pubblica Amministrazione, cioè delle figure che sono più vicine agli organi politici e legati da un rapporto di fiducia. I soggetti che sono legati da un rapporto di fiducia vanno in contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità; inoltre devono perseguire, così come gli altri amministratori, l'interesse sociale, disattendendo le istanze provenienti dall'ente

---

<sup>87</sup> ANDREOTTI Alberta, *Tra politica e mercato: i componenti dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica a Milano*. Stato e mercato, 2018.

che li ha nominati, qualora tali istanze siano contrastanti con l'interesse sociale<sup>88</sup>.

Da uno studio condotto da Saliterer e Korac si evince che i politici usano informazioni di performance in misura superiore rispetto ai manager<sup>61</sup>.

Altro interessante risultato è ottenuto dallo studio di Banca d'Italia sui dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle camere di commercio riguardante la governance delle società pubbliche e i relativi indicatori di performance.

In particolare, sono stati esaminati i dati del bilancio 2018 ed è stato analizzato il risultato di esercizio in rapporto al fatturato (al fine di ottenere un indice di profittabilità) e l'incidenza del costo del lavoro in rapporto al fatturato (per ottenere l'indice di efficienza operativa). Analizzando la composizione del Consiglio di Amministrazione si nota come la presenza di manager con maggiore esperienza si associa a una maggiore profittabilità e a una minore incidenza del costo del lavoro. Al contrario si ottiene il risultato opposto se ci riferiamo all'incidenza di amministratori di provenienza politica. Ecco che la scelta dei soci e la nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione è un passaggio di fondamentale importanza, ma anche fortemente normato dal legislatore nazionale<sup>61</sup>.

---

88 Sentenza 26806/2009 delle S.U. della Corte di Cassazione

61 ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.

61 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.



### ***3.4 Modelli virtuosi di nomina***

Le autorità pubbliche esercitano un' influenza dominante, direttamente o indirettamente rispetto all'organizzazione, quando possiedono la maggior parte del capitale sottoscritto, controllano la maggioranza dei voti relativi alle azioni emesse dallo Stato o possiedono la facoltà di nominare più della metà dei membri dell'organo di direzione o vigilanza dello Stato. Tutto ciò avviene indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'organizzazione<sup>59</sup>.

La capacità degli attori politici di nominare persone nelle organizzazioni pubbliche o semi- pubbliche viene definita in letteratura con il termine clientelismo o nomine pubbliche. Questi due termini possono essere utilizzati come sinonimi, ma alcune volte possiedono dei significati diversi. La parola "clientelismo" viene utilizzata quando le nomine da parte dei politici sono negative, improduttive e incapaci di migliorare la gestione del personale. Recentemente alcuni studiosi sostengono che le nomine non sono necessariamente un male, ma potrebbero essere uno strumento per garantire il buon governo. Infatti le nomine potrebbero creare un allineamento tra le strutture politiche e amministrative, contribuiscono a sviluppare la struttura del servizio civile e permettono di attirare talenti e ampliando così le conoscenze di governo. Inoltre

---

59 GROSSI Giuseppe, Ulf Papenfuß, and Marie-Soleil Tremblay, *Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives*, International Journal of Public Sector Management, 2015.

potrebbero generare la possibilità di nominare soggetti che riflettono le caratteristiche della società o di coinvolgere settori che sono meno interessati alla politica di partito avversaria.

Le nomine pubbliche sono uno strumento fondamentale della governance pubblica. Il processo di nomina pubblica possiede dei vincoli che possono essere stabiliti attraverso accordi organizzativi. In particolare è necessario considerare due aspetti fondamentali:

- l'esistenza di standard e procedure;
- l'attore o gli attori che sono incaricati ad effettuare le nomine pubbliche.

Relativamente al primo punto gli elementi da considerare sono la trasparenza del processo, la sensibilizzazione dei media e dell'opinione pubblica e le descrizioni dettagliate delle mansioni con i requisiti professionali. La trasparenza si riferisce al fatto che i posti vacanti siano pubblicizzati apertamente, stimolando quindi le candidature da parte di un gruppo di persone più ampio e non solo legato da rapporti personali con i politici incaricati ad effettuare la nomina. La sensibilizzazione dei media riguarda la fornitura di informazioni al pubblico circa le nomine. Infatti se i governi sono obbligati a fornire informazioni ai media o agli altri stakeholder assorbiranno maggiori pressioni esterne e saranno più attenti nell'assunzione delle loro decisioni. Quindi i media e la consapevolezza dell'opinione pubblica permettono di limitare la discrezionalità politica.

Il secondo vincolo riguarda il fatto che non è importante solo il numero di attori coinvolti nel processo, ma anche le loro caratteristiche. Il coinvolgimento di numerosi stakeholder e dei cittadini nella governance pubblica fa sì che processi più ampi e inclusivi possano a loro volta migliorare sia la legittimità esterna del processo, che la rappresentanza di molteplici costituenti e stakeholder<sup>89</sup>.

I politici nominano dirigenti pubblici, consulenti, professionisti e membri degli uffici all'interno delle organizzazioni pubbliche. Le persone nominate possono assumere ruoli manageriali anche in altre organizzazioni. Da un punto di vista teorico il tema delle nomine pubbliche richiama i concetti di lealtà, competenza, diversità, rappresentanza delle persone nominate ed infine il rapporto con l'organo politico. In particolare solleva questioni sui principi di merito applicati nel reclutamento del personale e su come questo possa essere in contrasto con il fatto che alcuni individui con connessioni politiche siano preferiti per una posizione pubblica rispetto ad altri candidati che possiedono qualifiche, abilità ed esperienze superiori. In particolare le nomine pubbliche possono essere analizzate secondo tre prospettive:

- scienze politiche
- pubblica amministrazione

---

89 SANCINO Alessandro, Mariafrancesca Sicilia, and Giuseppe Grossi, *Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes*, *International Review of Administrative Sciences* 84.4 (2018): 785-802.

- studi organizzativi.

Relativamente alla prima prospettiva gli studi sulle nomine e sulla qualità della governance vengono attuati allo scopo di valutare il livello di clientelismo. Si è indagato sia sulle motivazioni che sugli atteggiamenti che i politici e i partiti possiedono nel fare le nomine pubbliche.

Dal punto di vista della pubblica amministrazione gli studi hanno evidenziato che le nomine non dipendono solamente dall'etica dei politici, ma anche dalle strutture e dai processi organizzativi e di governance. Flinders nel 2009 ha definito la nomina pubblica come un processo indipendente che garantisce la sopravvivenza dell'interesse pubblico e la distingue dalla nomina fatta per motivi personali o di partito o per altri scopi non pubblici. Secondo Flinders, le nomine pubbliche potrebbero essere uno strumento efficace di governance pubblica quando sono basate sul merito, la posizione è pubblicizzata e la competizione si basa su interviste aperte.

A livello degli studi organizzativi gli autori si sono concentrati sui meccanismi di controllo tra gli incaricati a nominare e le persone nominate, inoltre hanno studiato le condizioni organizzative che impattano sulla correttezza e sull'integrità dei processi di nomina.

Alcuni autori concordano sul fatto che i candidati appaiono sempre più inesperti e inadatti ai compiti assegnati, privi di capacità di gestione e di competenze. Ciò

avviene a causa della tendenza attuale a includere diverse competenze nella lista di quelle desiderate, invece di dare una rilevanza più immediata alle competenze che effettivamente sono utili per il ruolo. Questo potrebbe essere il risultato di un processo di nomina che è privo di controlli. Secondo Mbo e Adjasi (2017), una più ampia rappresentanza di varie parti interessate all'interno dei Consigli di Amministrazione contribuisce a ridurre la redditività perché i loro interessi sono troppo diversi, spesso conflittuali e talvolta difficili da definire.

Le nomine nei Consigli di Amministrazione delle società a partecipazione pubblica dovrebbero avvenire ricercando un equilibrio tra la necessità di diversificare le competenze e la rappresentazione degli stakeholder<sup>81</sup>.

A livello legislativo per la nomina dei componenti degli organi amministrativi nelle società a partecipazione pubblica, possiamo fare riferimento all'art.11 TUSP, che dispone quanto segue:

*“Salvi gli ulteriori requisiti previsti dallo statuto, i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze”<sup>90</sup>.*

---

81 COCCIASECCA Simone, Giuseppe Grossi, and Alessandro Sancino, *Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review*, International Journal of Public Sector Management, 2021.

90 Decreto Legislativo 19 Agosto 2016 n.175

Tale norma non si applica a tutte le società a partecipazione pubblica, ma solamente alle società a controllo pubblico. In ogni caso il TUSP prevede i criteri di onorabilità, professionalità ed autonomia e rinvia la fissazione degli altri requisiti ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>91</sup>.

Per quanto riguarda il processo di nomina sebbene ci sia una tendenza verso un processo formale, il modo in cui vengono effettuate le nomine pubbliche è spesso molto lungo, macchinoso e informale<sup>81</sup>.

La nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale deve avvenire entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio anche con modalità di svolgimento e forme di partecipazione da remoto. Il singolo Statuto della società può prevedere che il termine di rinnovo degli amministratori sia prorogabile solamente in presenza di condizioni eccezionali. La nomina dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali nelle società quotate partecipate dal MEF avviene mediante il meccanismo di votazione di lista. Le liste vengono depositate dagli azionisti entro il venticinquesimo giorno precedente alla data dell'assemblea e vengono messe a disposizione del pubblico sia presso la sede sociale, sia sul sito internet e anche attraverso tutte le modalità previste dalla

---

91 MEO Giorgio, et al. *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175*. Cacucci Editore, 2016.

81 COCCIASECCA Simone, Giuseppe Grossi, and Alessandro Sancino, *Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review*, International Journal of Public Sector Management, 2021.

Consob. Le nomine o l'individuazione delle candidature al ruolo di Amministratore unico, membro del Consiglio di Amministrazione o del Collegio Sindacale, implicano lo svolgimento di un'attività di indirizzo politico amministrativo, la cui titolarità è a capo dell'organo di governo del Mef. Gli atti riguardanti l'individuazione e la valutazione dei profili professionali nell'ambito delle procedure selettive sono sottratti al diritto di accesso.

Le nomine possono avvenire attraverso due modelli:

1. nomina diretta da parte del organo pubblico;
2. individuazione delle posizioni in scadenza e selezione delle candidature<sup>76</sup>.

### *3.4.1 Nomina da parte del organo pubblico*

Il principio di separazione tra politica e amministrazione entra in tensione qualora sussistano nomine fondate su basi più fiduciarie, le quali costituiscono un elemento cardine nel sistema delle autonomie territoriali. In questo caso la componente tecnico-professionale si fonde con i criteri dell'affidabilità e della consonanza all'orientamento politico del titolare del potere di nomina, mettendo in discussione il principio di imparzialità. L'obiettivo in questo caso è quello di predisporre soggetti vicini all'orientamento del soggetto pubblico che li ha scelti al

---

<sup>76</sup> COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali* vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

fine di attuare il programma di governo<sup>92</sup>.

Il meccanismo di tutela del socio pubblico all'interno delle società a partecipazione mista trova disciplina nell'istituto della *golden share*, il quale prevede di attribuire al socio pubblico il diritto di nominare uno o più componenti sia dell'organo di governance che dell'organo di controllo.

Fin dalla sua prima proposizione il meccanismo di *golden share* trova esplicitazione negli articoli 2449 e 2450 del Codice Civile.

Nonostante siano spesso richiamati all'interno degli statuti, non sempre si riscontra l'applicazione di questi due articoli nelle società a partecipazione pubblica.

Inizialmente l'art. 2449 del Codice Civile stabiliva che lo statuto poteva conferire allo Stato o agli enti pubblici la possibilità di nominare uno o più amministratori, purché essi possedevano partecipazioni nella società. Tali soggetti possono essere revocati soltanto dall'ente che li ha nominati e avranno diritti e obblighi dei membri nominati dall'assemblea, salvo il caso della presenza di leggi speciali<sup>26</sup>.

In contrasto con la disciplina comune si pone l'art. 2450 del Codice Civile. Infatti, esso sostiene l'ipotesi in cui l'ente pubblico interviene nella società in assenza di qualsiasi partecipazione, nonostante viene affidata ad essi la nomina di uno o più

---

92 RICCOBONO Alessandro, et al. *Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali: merito e fiducia a trent'anni dalla privatizzazione*, Lavoro, Diritti, Europa, 2022.

26 IBBA, *Le società a partecipazione pubblica: tipologia e discipline*, in *Le società pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011.



amministratori e sindaci. Questo rappresenta una deviazione allo schema predefinito per le società, in quanto la nomina degli amministratori prescinde in tutto o in parte da una delibera dell'assemblea, poiché in questo caso era necessaria solamente una legge o uno statuto che lo prevedessero.

Queste disposizioni sono state poi ritenute non conformi con il diritto comunitario; pertanto, tra il 2007 e il 2008 è stato abrogato l'art 2450 e modificato l'art. 2449. Infatti, il nuovo testo dell'articolo prevede l'introduzione del principio di proporzionalità<sup>93</sup>.

L'art. 2449 distingue le società pubbliche che non fanno capo al mercato di capitale di rischio (società chiuse) da quelle che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio (società aperte), prevedendo per entrambe una disciplina in parte diversa per la nomina e la revoca dell'organo amministrativo e di controllo.

In particolare, si sottolinea che se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni all'interno di società per azioni che non fanno ricorso al mercato di capitale di rischio, lo statuto può conferirgli il potere di nominare un numero di amministratori e di sindaci proporzionale alla partecipazione al capitale sociale.

La facoltà di nomina è quindi legata al principio di proporzionalità che ha un duplice scopo: da una parte quello di allineare la proprietà azionaria e il potere di comando e dall'altra parte quello di impedire che il controllo instabile di un socio

---

93 ROVERSI Monaco, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo Stato*, n. Riv. dir. civ., I, 1968.

di minoranza si trasformi in un controllo stabile e duraturo<sup>94</sup>.

Il legislatore non ha però considerato il fatto che la sproporzione possa derivare anche da un cumulo tra potere di nomina diretta e diritto di voto in assemblea, esercitato attraverso meccanismi di nomina sproporzionale come il voto di lista<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda il parametro della proporzionalità la dottrina presenta due posizioni diverse. Da una parte si ritiene che il principio di proporzionalità debba essere inteso in senso assoluto, considerando non solo i membri di nomina diretta, ma anche quelli eletti dal socio pubblico in assemblea così da non ricorrere il rischio di un controllo sproporzionato da parte del socio pubblico<sup>96</sup>. Un'altra parte della dottrina afferma invece che la proporzionalità debba riguardare esclusivamente i poteri speciali di nomina, conferiti al socio pubblico attraverso lo strumento statutario e quindi riferibile solo ai membri di nomina extra-assembleare. Questo determinerebbe la facoltà per il socio pubblico di intervenire in sede di assemblea e partecipare alla votazione anche per la restante parte degli organi amministrativi e di controllo<sup>97</sup>.

Tutto ciò non crea problemi nel caso di società totalmente partecipate da enti

---

94 COSSU M., *Delle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici. Delle società di interesse nazionale. Artt. 2449-245*, Giuffrè 2018.

95 PECORARO C., *Privatizzazione dei diritti speciali di controllo dello Stato e dell'ente pubblico nelle s.p.a.: il nuovo art. 2449 c.c.*, Rivista delle società, 2009.

96 PUGLIELLI E., RUOTOLO A., *Nomina e revoca degli amministratori nelle società a partecipazione pubblica (il nuovo testo dell'art. 2449 c.c.)*, in Studi e materiali del Consiglio del Notariato, 2009.

97 CAVAZZA C., *Prerogative speciali e società partecipate dai pubblici poteri: il nuovo art. 2449*, Nuove leggi civili commentate, 2009.

pubblici, mentre nel caso di società a capitale misto gli amministratori e i sindaci vengono definiti con modalità diverse in quanto necessario prevedere meccanismi di nomina atti a bilanciare i rapporti tra maggioranze e minoranze, prevedendo anche patti para sociali.

L'art. 2449 ha introdotto una specifica disciplina per la nomina di componenti designati dallo Stato o da altri enti pubblici nelle s.p.a. che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio (cd. aperte), a seguito del pronunciamento della Corte di Giustizia nella nota celebre controversia che ha contrapposto A.e.m. s.p.a. e il Comune di Milano. In questo caso la novità più evidente sta nel fatto che i diritti di nomina e revoca non rappresentano più l'oggetto di una facoltà diretta, extra-assembleare e riservata, ma il contenuto di strumenti finanziari forniti di diritti amministrativi, cd. partecipativi, oppure di una particolare categoria di azioni<sup>98</sup>.

Gli amministratori e i sindaci possono essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati. La nomina non può essere superiore a tre esercizi e scade alla data di convocazione dell'assemblea per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio della loro carica. I sindaci rimangono in carica per tre esercizi e scade alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo al terzo esercizio della loro carica<sup>69</sup>.

---

98 Corte Giust. 06/12/2007, in cause riunite C-463/04 e C-464/04

69 Comitato pari opportunità ODCEC Torino, *Professionisti e le società pubbliche. Nuovi scenari*,

Va peraltro precisato che, già prima che il decreto prevedesse il potere di nomina diretta, l'elezione assembleare di amministratori e di sindaci nelle società pubbliche rappresentava nella gran parte dei casi, un passaggio meramente formale. La formalità deriva dal fatto che l'azionista pubblico assume generalmente i connotati di blockholder e ha sempre avuto la capacità di sviluppare sulla società un controllo molto ampio. Il potere di nomina diretta non va ad alterare la natura di soggetto di diritto privato assunta dalla società a partecipazione. Inoltre, l'interesse pubblico non deve essere considerato solo nel momento della designazione del soggetto, ma deve avere un riscontro costante sull'attività che viene posta in essere dall'amministratore o dal sindaco nominato. In questo modo è possibile consentire l'interruzione del rapporto nei casi in cui essa non sia conforme o adeguata. L'atto di nomina instaura accanto al rapporto di diritto privato tra amministratore e società, un rapporto continuativo tra l'ente pubblico e l'amministratore, caratterizzato dal potere del primo di emanare direttive che il secondo a sua volta ha l'obbligo di eseguire. La revoca è legittima nel caso in cui l'amministratore nominato per mano pubblica non rispetti e non si adegui alle indicazioni operative che gli vengono impartite<sup>99</sup>.

---

2019.

99 GALGANO F., *Il nuovo diritto societario, in Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova, 2006.

### *3.4.2 Individuazione delle posizioni in scadenza e selezione delle candidature*

Entro il 31 Gennaio di ogni anno, il MEF rende note le società partecipate con organi in scadenza. Attraverso questo modello di nomina è contemplata la possibilità di inviare candidature da parte degli interessati, a mezzo di posta elettronica, compilando modelli già predisposti. In questo caso si intende improntare il processo selettivo con l'obiettivo di individuare le professionalità migliori e, a tal fine, sin dalle prime direttive MEF del 2013, sono previsti requisiti per l'eleggibilità, cause di esclusione o decadenza, ipotesi di conflitti d'interesse, garanzie di trasparenza. La "Direttiva Saccomanni", del 24 giugno 2013, introdusse anche un "Comitato di garanzia", composto da personalità di riconosciuta indipendenza e competenza e la possibilità di avvalersi del supporto di più società specializzate nella ricerca e selezione di top manager<sup>76</sup>.

Le nomine in questo caso dovrebbero essere effettuate tenendo conto dell'esperienza, delle competenze, dell'operato del consiglio di amministrazione uscente e della strategia di lungo periodo della società. Tutto ciò potrebbe essere facilitato dalla creazione di una commissione specializzata (chiamata public board) che è dotata di un potere consultivo garante dell'indipendenza e della

---

<sup>76</sup> COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali* vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

professionalità dei soggetti che sono destinati ad essere nominati. Oppure altro strumento potrebbe essere quello relativo alla creazione di una banca dati dalla quale poter attingere per la nomina dei rappresentanti degli organi amministrativi. Infine, è possibile ricorrere ad altri meccanismi equivalenti come l'utilizzo di società specializzate o la diffusione di interpellanti a livello internazionale. Il processo di selezione dovrebbe portare alla nomina di soggetti che sono diversificati per genere, formazione e percorso professionale. Con particolare riferimento alle società a capitale pubblico o misto, la spinta moralizzatrice ha indotto il legislatore ad emanare delle norme che identificano una serie di requisiti necessari per l'eleggibilità degli amministratori, con la finalità di indirizzare la scelta su soggetti capaci e dotati di idonea professionalità ed indipendenza, evitando di conseguenza tutte quelle nomine ispirate a delle valutazioni di carattere meramente politico o nepotistico<sup>60</sup>.

Di Società specializzate per la ricerca, la selezione e la valutazione di candidati alla carica di Amministratore si può avvalere non solo il MEF, ma anche la Cassa di Risparmio di Roma e dei depositi e prestiti. Dal punto di vista tecnico, è sempre il Dipartimento del Tesoro che svolge il ruolo principale. Esso, infatti, monitora e comunica tutte le posizioni in scadenza. Nel caso di controllate dirette, esso cura l'istruttoria e sottopone gli esiti all'organo di indirizzo politico per le indicazioni di voto in assemblea. Nelle

---

60 MOCETTI S, Roma G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

controllate indirette esprime una serie di raccomandazioni alle capogruppo e riceve da queste, prima di procedere alle nomine, i risultati della selezione, ne verifica il rispetto di criteri e procedure di nomina, ed infine relaziona dettagliatamente il Ministro<sup>76</sup>.

Negli ultimi anni a seguito della Legge del Golfo si sono verificati degli effetti positivi: gli amministratori laureati crescono dal 74,33% del 2010 al 86,54% del 2017; sono più giovani, perché l'età media dei consiglieri di genere femminile è più bassa, hanno una migliore specializzazione ed è aumentata nel gruppo dei consiglieri di genere maschile la formazione post-laurea.

Di conseguenza anche i processi di selezione degli amministratori sono migliorati, fondandosi su selezione delle candidature da parte di advisor specializzati, basata sull'esame dei curriculum per la ricerca di specifiche competenze, facendo minor ricorso al sistema di rete di conoscenze personali, come adottato in precedenza<sup>100</sup>.

### ***3.5 Le responsabilità degli organi di amministrazione e controllo***

La responsabilità può avere dei significati diversi. In generale essa si riferisce al dare e chiedere una buona condotta, ma alcuni autori sono un po' più rigorosi nella

<sup>76</sup> COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali* vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

<sup>100</sup> LOCATELLI Rossella. *Modelli societari e governance nelle società quotate. Alcuni spunti di riflessione*. Analisi Giuridica dell'Economia, 2019.

sua definizione.

Nel settore pubblico la responsabilità riguarda principalmente il rapporto tra politici e cittadini e tra politici e manager pubblici. Tale concetto è stato recentemente ampliato e può riguardare anche relazioni più complesse. La responsabilità non è limitata a una relazione tra principale e agente, ma gli attori possono essere responsabili anche nei confronti di un certo numero di soggetti presente all'interno e all'esterno delle organizzazioni.

A tal fine vengono individuate diverse tipologie di responsabilità a seconda del tipo di relazione interessata. Gli autori distinguono tra responsabilità interna o esterna, diretta o indiretta e responsabilità verticale o orizzontale. La responsabilità nel settore pubblico è un concetto eterogeneo e complesso che comprende diverse dimensioni<sup>61</sup>. Nel 1995 Sinclair include oltre le dimensioni finanziarie anche la responsabilità politica, pubblica, manageriale, burocratica, professionale e personale. Inoltre l'autrice afferma che “*essere responsabili in una dimensione comporta compromessi in altri tipi di responsabilità*”<sup>101</sup>

La dimensione della responsabilità nel settore pubblico diventa più interessante se si considerano i cambiamenti che si sono succeduti negli anni riguardo la gestione pubblica e la contabilità. Questi cambiamenti vengono identificati con il termine

---

61 ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.

101 SINCLAIR 1995



“*New public Management*”. Il New public Management si è basato su una diversa concezione della responsabilità pubblica, che comporta un diverso approccio alla fiducia e alla sfiducia nelle transazioni sociali ed economiche, determinando conseguenze nella contabilità e nel linguaggio politico<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda il funzionamento del Consiglio di Amministrazione, riveste una particolare importanza la circolazione pre-consiliare dell'informazione, presupposto fondamentale per poter adempiere all'obbligo a carico degli amministratori relativo al “*poter agire in modo informato*”<sup>102</sup>.

Così come le società private, anche per le società pubbliche l'OCSE sottolinea la necessità di lasciare all'organo amministrativo ampio margine di azione per la gestione della società, rendendolo indipendente da qualsiasi interferenza politica. L'organo amministrativo deve essere responsabile della conduzione strategica dell'impresa e deve supervisionare la sua gestione. Devono inoltre essere previsti dei meccanismi di valutazione periodica del suo funzionamento. Il presidente del Consiglio di Amministrazione deve assicurare il buon funzionamento e curare le relazioni con i soggetti pubblici azionisti. Gli amministratori devono esercitare il loro mandato in modo imparziale e se l'amministratore è indipendente deve essere assicurata l'assenza di qualsiasi relazione o interesse significativo con l'impresa

---

61 ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.

102 BELCREDI M, BOZZI S, *Rapporto FIN-GOV sulla corporate governance in Italia*, 2022.

per cui opera. Per favorire il buon funzionamento l'OCSE propone la costituzione di comitati specializzati in audit, gestione dei rischi e remunerazioni<sup>60</sup>.

Il decreto legislativo n.175 del 2016 oltre ad intervenire sulla struttura e sulla composizione delle società in controllo pubblico, detta delle regole riguardanti le deleghe interne al Consiglio di Amministrazione, la carica di vicepresidente e l'istituzione di organi diversi. In particolar modo viene prescritta la necessità di includere disposizioni che stabiliscono la possibilità per il Consiglio di Amministrazione di attribuire ad un solo amministratore le deleghe di gestione, fatta salva la possibilità di attribuirle al presidente, nel caso in cui siano preventivamente autorizzate dall'assemblea. In secondo luogo, all'interno degli statuti è prevista l'esclusione della carica di vicepresidente o la sua presenza solamente per assicurare la temporanea sostituzione del presidente senza il riconoscimento di compensi aggiuntivi. Infine, devono essere inserite ulteriori previsioni che riguardano, da un lato, il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, ovvero trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali e, dall'altro lato, il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società<sup>103</sup>.

---

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

103 MAURO A., ANTONICELLI G. in M. LACCHINI, C. A. MAURO, *La gestione delle società partecipate alla luce del nuovo Testo Unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*, Torino,

Rimane non abbastanza definito il tema dei controlli sulle società partecipate, soprattutto dopo le privatizzazioni che si sono registrate negli anni Ottanta e Novanta. In tema di controllo il Mef riveste il ruolo principale esercitando tale competenza su un numero significativo di società anche qualora la partecipazione sia inferiore al 50%, ciò sulla base di tre motivazioni:

- attività prevalentemente pubblicistica (come Consip o Sogei);
- Spa derivanti da Enti erogatori di servizi pubblici (Ferrovie dello Stato Italiane, Poste Italiane);
- settori strategici (energia, difesa).

Accanto al Mef il controllo sulle società partecipate viene svolto dalla Corte dei Conti. Tale attività è di natura referente e le società devono far pervenire alla Magistratura contabile i bilanci di esercizio corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione. La Corte può formulare in qualsiasi momento i suoi rilievi al MEF ed al Ministero competente e si occuperà di riferire annualmente al Parlamento. Con riguardo al Parlamento è venuta meno qualsiasi forma di controllo parlamentare sulle nomine, sui programmi e sulla loro attuazione, nonché sulle acquisizioni e smobilizzi<sup>76</sup>.

Il controllo di efficienza e di regolarità della gestione viene svolto dal collegio

---

Giappichelli Editore, 2018.

<sup>76</sup> COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali* vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

sindacale e potrebbe tradursi con una serie di indicazioni operative quando la conduzione dell'impresa non è in grado di contemplare i molteplici interessi eterogenei e a volte inconciliabili degli stakeholders. L'azionista pubblico non può intervenire al risanamento di perdite e alla contemporanea sottoscrizione di un aumento di capitale e deve scontare indirettamente gli effetti negativi dell'andamento dell'impresa comune.

Altro tipo di controllo è quello giudiziario; infatti il Testo Unico prevede che qualsiasi amministrazione socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, ha il dovere di denunciare le gravi irregolarità.

Per poter soddisfare la finalità di semplificazione e razionalizzazione degli investimenti della Pubblica Amministrazione si effettua una valutazione periodica di convenienza soggettiva, che si riflette sulla stabilità della compagine associativa. Per il Testo Unico le Pubbliche Amministrazioni devono dotarsi di un piano di razionalizzazione in cui vengano indicate sia le partecipazioni non coerenti con i limiti posti dalla fonte primaria, che le modalità della loro dismissione. Gli amministratori dovranno quindi:

- determinare il valore della partecipazione, tenendo presente anche la consistenza patrimoniale della società, le prospettive reddituali e il valore di mercato;
- rimborsare a chi recede le partecipazioni, impiegando le riserve disponibili

o parte del capitale sociale<sup>104</sup>.

La responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate viene enunciata all'interno dell'art. 12 del Testo Unico. Tale articolo viene definito “Ungarettiano” proprio perché si tratta di un testo breve utilizzato per spiegare un tema molto complicato. I componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle società partecipate sono soggetti alle stesse azioni civili previste per le società di capitali, ad eccezione del danno erariale. Quindi sussistono due tipi di responsabilità: quella civile e quella prevista dalla disciplina ordinaria del diritto societario. Per danno erariale si intende il danno sia patrimoniale che non patrimoniale subito dagli enti partecipanti, che abbiano con dolo o colpa grave trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione<sup>105</sup>.

La responsabilità sia amministrativa che contabile si applica nel momento in cui l'amministratore si trova a violare degli obblighi derivanti dal rapporto instaurato tra lui e la società stessa.

Si è sviluppato un lungo dibattito giurisprudenziale riguardo la responsabilità degli amministratori nelle società a partecipazione pubblica.

Una prima interpretazione prevedeva l'intervento della Corte dei Conti solamente

---

104 ROMAGNOLI Gianluca, *Condizionamenti pubblicistici al funzionamento delle società a partecipazione pubblica (d. lgs. n. 175/2016)*, PA Persona e Amministrazione, 2018.

105 FOÀ S. *La riforma della pubblica amministrazione: le novità in tema di società a partecipazione pubblica*, Diritto ed economia dell'impresa, 2016.

nel caso in cui ci fossero degli atti posti in essere dall'amministratore estranei all'attività imprenditoriale, cioè dagli atti che esprimono poteri autoritativi<sup>106</sup>.

Di diverso parere invece sono state le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel 2012, che sottolineano come le società partecipate sono sempre titolari di un patrimonio autonomo, il quale può essere attribuibile alle società e non agli enti pubblici partecipanti. Da questo scaturisce che i danni cagionati al patrimonio della società a seguito di una cattiva gestione da parte degli amministratori attribuiscono la giurisdizione al giudice ordinario. Se invece viene dimostrato un danno al socio pubblico, questo si qualificherà come danno erariale e vi sarà una conseguente attribuzione di giurisdizione alla magistratura contabile, ovvero alla Corte dei Conti<sup>107</sup>.

Nel caso delle società in house, essendo società interamente partecipate dall'ente pubblico, il danno arrecato a tali società non può essere ricondotto all'interno della tipologia di danno erariale e quindi la giurisdizione spetta alla Corte dei Conti.

Per queste società, fatta eccezione per alcuni specifici profili di specialità legati alla natura ed alle peculiarità del modello societario in esame, si può sicuramente constatare l'applicabilità della normativa generale prevista per gli amministratori delle società a partecipazione pubblica. Sotto tale aspetto non sono presenti quindi delle norme di carattere speciale per quanto riguarda la disciplina sui requisiti di

---

106 Sentenza delle Sezioni Unite n.3899 del 26 febbraio 2004.

107 Sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 2012.

eleggibilità. Anche per quanto attiene la disciplina degli atti di nomina e di revoca degli amministratori di società in house, non si registrano scostamenti dalla normativa che il Testo unico detta, in generale, per le società pubbliche<sup>108</sup>.

### ***3.6 I compensi degli amministratori***

Un elemento importante in materia di amministrazione delle società controllate è quello relativo al tema della struttura retributiva degli amministratori (executive compensation).

Il Testo Unico provvede a classificare le varie società su cinque fasce, attraverso degli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi. Per ciascuna fascia vengono determinati, utilizzando criteri oggettivi e di trasparenza, i compensi massimi onnicomprensivi da corrispondere agli amministratori, ai sindaci, ai dirigenti e ai dipendenti. Non si sa, ad oggi, in cosa debbano consistere i “criteri oggettivi e trasparenti” di cui il decreto del MEF dovrà avvalersi per determinare la distinzione in fasce della retribuzione; in ogni caso il D. Lgs. del 19 agosto 2016 n. 175 prevede che i compensi non potranno superare i 240.000 euro lordi annui, ricomprendendo in essi anche eventuali compensi corrisposti da altre

---

108 CODAZZI E., *Le nuove” società in house: controllo cd. analogo e assetti organizzativi tra specialità della disciplina e “proporzionalità delle deroghe*, Atti del VIII Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale “Orizzonti del diritto commerciale” “Il diritto commerciale verso il 2020: i grandi dibattiti in corso, i grandi cantieri aperti, 2017.

pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico.

Secondo l'OCSE fissare una politica di remunerazione degli amministratori delle società pubbliche permette di perseguire due obiettivi:

1. consentire il perseguimento degli interessi dell'impresa nel medio e lungo termine;
2. attirare professionalità qualificate.

L'OCSE considera che, nel caso in cui i compensi riconosciuti agli amministratori dovessero attestarsi su livelli più bassi rispetto a quelli delle imprese private, sarebbe comunque possibile attirare delle personalità qualificate in virtù di altri vantaggi di carattere prevalentemente reputazionale associati alla nomina nell'organo amministrativo di una società pubblica<sup>109</sup>.

A seguito dell'utilizzo improprio delle società pubbliche come strumento per favorire sprechi e gestioni clientelari, il legislatore ha emanato una serie di disposizioni che hanno imposto tetti massimi ai compensi dei componenti del Consiglio di Amministrazione. Sono state emanate disposizioni che prevedono un regime differenziato per le società a partecipazione statale e per le società partecipate dagli enti locali. La fissazione di un limite al compenso per gli amministratori delle società pubbliche e miste si porrebbe in contrasto con l'obbligo di garantire una concorrenza non falsata nel mercato interno. Inoltre i

---

<sup>109</sup> SMARRA Margherita. *Le politiche di bilancio nelle società a partecipazione pubblica*. Le politiche di bilancio nelle società a partecipazione pubblica, 2020.



soci privati di società miste si vedrebbero preclusa la possibilità di accaparrarsi i *manager* migliori e di ottenere quindi un'adeguata remunerazione dei loro investimenti. Le società pubbliche si vedrebbero pregiudicata la possibilità di competere su basi paritarie con le società private operanti nello stesso settore<sup>110</sup>.

Per le società controllate direttamente o indirettamente dalle Pubbliche Amministrazioni che nel 2011 hanno prestato servizi a favore di quest'ultima, il decreto Spending Review prevede che a decorrere dal primo Gennaio 2015 il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori non possa superare l'80% del costo complessivo sostenuto nel 2013. Questo tetto riguarda le società a totale partecipazione pubblica sia diretta che indiretta e viene applicato al trattamento economico complessivo, comprensivo cioè del compenso fisso e dell'eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati<sup>111</sup>. Inoltre la parte variabile della remunerazione deve essere commisurata ai risultati di bilancio raggiunti nel corso dell'esercizio precedente e non può essere corrisposta in caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore.

A tal proposito il governo della Regione Sicilia ha introdotto per le società partecipate dalla Regione o da enti pubblici regionali elementi di differenziazione dei compensi secondo le dimensioni dell'impresa, prevedendo compensi più bassi

---

110 BAUDINO Alessandro, *L'amministrazione delle società a capitale pubblico per la gestione dei servizi pubblici locali*, Il Piemonte delle autonomie- rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione, Agosto 2021.

111 COSSU Monica, *Le società pubbliche*, 2022.

per gli amministratori delle società minori rispetto a quelli fissati dalla legge<sup>112</sup>.

In Italia il compenso medio è inferiore agli 8.000 euro. La remunerazione è in media superiore ai 40.000 euro nel caso di incarichi esecutivi e molto più basso, al contrario, per i semplici consiglieri.

A livello di caratteristiche individuali i compensi risultano essere più elevati nel caso in cui gli amministratori possiedano maggiore esperienza professionale, mentre sono più bassi per quelli che vantano esperienze politiche e per le donne<sup>60</sup>.

**Tavola 2. Compensi degli amministratori nominati dai soci pubblici**

	Totale	Amministratore delegato o unico	Presidente del CDA	Consigliere semplice
Totale	7,952 (12.226)	41,536 (766)	14,139 (2.343)	3,540 (9.117)
<i>Per caratteristiche individuali:</i>				
Esperienza > 10 anni	11,503 (3.250)	41,828 (323)	15,839 (851)	5,008 (2.076)
Donna	5,946 (2.929)	31,239 (67)	10,829 (334)	4,630 (2.528)
Politico	6,142 (4.037)	31,988 (210)	12,798 (885)	2,295 (2.942)

Fonte: elaborazioni su dati del MEF, del Ministero dell'Interno, delle camere di commercio e di Cerved Group.

In conclusione all'interno della teoria aziendale risulta generalmente accettato il fatto che la retribuzione media del settore in cui l'impresa opera, rappresenti un benchmark su cui basare la struttura retributiva dei propri dirigenti. Secondo la

112 ARMAO Gaetano. *Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana*. Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana, 2017.

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

tesi sostenuta da Fong, Misangy e Tosi Jr. una remunerazione maggiore rispetto alla media del settore potrà condurre a risultati migliori in termini di performance aziendali, in ragione del fatto che i dirigenti, per difendere il beneficio di cui godono, saranno incentivati a produrre risultati soddisfacenti per gli azionisti. Tale incentivo, inoltre, sarebbe reso ancora più forte dal fatto che una remunerazione più alta tenderà a creare una sorta di competizione tra i migliori dirigenti disponibili sul mercato dei manager per ottenere un ingaggio.

Al contrario se le società a controllo pubblico non sono in grado di mettere in campo una strategia di negoziazione per l'acquisizione di figure manageriali, a causa di vincoli istituzionali importanti come i tetti retributivi "fuori mercato", si svilupperà la necessità per l'azienda pubblica di collocarsi tendenzialmente sulla "fascia bassa" del mercato dei manager, cioè quelli con minore esperienza, professionalità, reputazione, a cui le imprese concorrenti del settore possono non essere interessate e che quindi saranno disponibili ad accettare una retribuzione fuori mercato<sup>113</sup>.

### ***3.7 Prototipo di una "buona governance" applicabile al contesto italiano***

A seguito dell'analisi delle disposizioni di legge, della letteratura e della prassi è

---

113 FONG A., MISANGYI V.F., TOSI H.L., *The effect of CEO pay deviations on CEO withdrawal, firm size, and firm profits*, in Strategic Management Journal, 2010.

possibile costruire un modello di governance ottimale da applicare alle società a partecipazione pubblica.

PROTOTIPO DI UN MODELLO DI GOVERANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	RIFERIMENTI
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Testo Unico
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Legge Golfo-Mosca
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	Codice Civile
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Legge Golfo-Mosca
REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	Onorabilità, professionalità e autonomia	Testo Unico
	Professionisti	Letteratura e prassi
	Possesso di esperienze pregresse	Letteratura e prassi

PROTOTIPO DI UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
NOMINE PUBBLICHE		DETTAGLI E RIFERIMENTI
<u>Vincoli</u>	Esistenza di standard e procedure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasparenza del processo;</li> <li>• Sensibilizzazione dei media e dell'opinione pubblica;</li> <li>• Descrizioni dettagliate delle mansioni con i requisiti professionali.</li> </ul>
	Attori incaricati ad effettuare le nomine	Mef Possibilità di adottare società specializzate per la ricerca, selezione e valutazione.
<u>Tempistica</u>	Entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio	Legge n.27 del 2020
<u>Modello più opportuno da adottare</u>	Individuazione delle posizioni in scadenza e selezione delle candidature.	Scopo: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. improntare il processo selettivo con l'obiettivo di individuare le professionalità migliori;</li> <li>2. nomina di soggetti che sono diversificati per genere, formazione e percorso professionale.</li> </ol>
<u>Meccanismo per le partecipate quotate</u>	Voto di lista	Le liste sono depositate dagli Azionisti entro il 25° giorno precedente la data dell'Assemblea; queste sono, inoltre, messe a disposizione del pubblico presso la sede sociale, sul sito internet e con le altre modalità previste dalla Consob, almeno 21 giorni prima della data dell'Assemblea.

## CAPITOLO 4

### INDAGINE EMPIRICA SULLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA ITALIANE

#### *4.1 Metodologie dell'analisi empirica*

La presente ricerca ha come principale obiettivo quello di indagare sulla composizione e sulla nomina degli organi di governance delle società a partecipazione pubblica italiane. In particolare le domande di ricerca che vengono poste sono: *“da quali soggetti sono composti gli organi di governo delle società a partecipazione pubblica? Come avviene la nomina di tali soggetti?”*

Per rispondere a tali domande si è scelto di adottare una strategia di ricerca incentrata sullo studio di 10 società a partecipazione pubblica italiane. La decisione di condurre questo studio deriva dalla volontà di comprendere verso quali tipi di soggetti si orienta la scelta dell'organo pubblico, quali sono le caratteristiche principali che devono possedere e come avviene la nomina, in modo da poter sostenere se i soggetti nominati sono quasi sempre gli stessi o se ci sono nomi nuovi in circolazione. Il tutto deve essere effettuato tenendo conto delle disposizioni di legge, della letteratura e della prassi. La scelta di queste 10 società

a partecipazione pubblica analizzate è avvenuta in due passaggi. In primo luogo, sono state suddivise le società in tre gruppi: società quotate, società con strumenti finanziari quotati e società non quotate. In secondo luogo, tra queste sono state scelte quelle nelle quali il rinnovo degli organi di governo è avvenuto o deve avvenire nel corso dell'anno 2023.

All'interno della tabella vengono riportate le società a partecipazione pubblica analizzate:

Società a partecipazione pubblica analizzate	
Società quotate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.</li> <li>• Enel S.p.A.</li> <li>• Eni S.p.A.</li> <li>• Leonardo S.p.A.</li> <li>• Poste italiane S.p.A.</li> </ul>
Società con strumenti finanziari quotati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferrovie dello Stato italiane S.p.A.</li> <li>• Rai-Radio televisione italiana S.p.A.</li> </ul>
Società non quotate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cinecittà S.p.A.</li> <li>• Pago Pa S.p.A.</li> <li>• Sport e salute S.p.A.</li> </ul>

L'analisi è stata sviluppata partendo dall'elaborazione di un modello di “buona governance” creato dopo aver analizzato tutte le disposizioni di leggi vigenti, nonché la letteratura e la prassi che si sono sviluppate nel corso degli anni riguardo le società a partecipazione pubblica. A seguito verranno effettuate delle

ricerche e analizzati i singoli curriculum dei soggetti nominati per conoscere il profilo professionale e il campo di provenienza (politico o professionista).

In particolare, per gli Amministratori e i Sindaci i parametri analizzati sono: il numero, il rispetto delle quote rosa, la maturazione di esperienze pregresse nello stesso ruolo e il possesso di esperienze in cariche politiche.

Per le nomine pubbliche le ricerche riguarderanno principalmente le modalità di svolgimento, le tempistiche e i soggetti incaricati alla nomina.

Le informazioni sono state ricavate attraverso la ricerca nei siti internet delle società a partecipazione pubblica, consultando in particolar modo lo Statuto delle singole società. Per i requisiti dei soggetti si è proceduto analizzando i curriculum vitae. È stata svolta inoltre una ricerca sui principali quotidiani online per valutare un'eventuale esperienza maturata in cariche politiche. A tal fine è stato utilizzato anche lo strumento “Anagrafe degli amministratori Locali e Regionali” reperibile all'interno del sito del Mef sotto la voce “Elezioni”.

Di seguito viene riportato il modello utilizzato per la ricerca empirica.

PROTOTIPO DI UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	RIFERIMENTI
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o	Testo Unico



	Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare almeno due quinti del numero complessivo delle nomine. (con arrotondamento per eccesso all'unità superiore, fermo restando che, qualora il numero di componenti del Consiglio di Amministrazione da eleggere sia pari a tre, l'arrotondamento avverrà per difetto all'unità inferiore)	Legge Golfo-Mosca modificata dalla Legge n.162 del 2021
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	Codice Civile
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Legge Golfo-Mosca
REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	Onorabilità, professionalità e autonomia	Testo Unico
	Professionisti	Letteratura e prassi
	Possesso di esperienze pregresse	Letteratura e prassi
	Possesso esperienze cariche politiche	Letteratura e prassi

PROTOTIPO DI UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
NOMINE PUBBLICHE		DETTAGLI E RIFERIMENTI
<u>Vincoli</u>	Esistenza di standard e procedure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasparenza del processo;</li> <li>• Sensibilizzazione dei media e dell'opinione pubblica;</li> <li>• Descrizioni dettagliate delle mansioni con i requisiti professionali.</li> </ul>
	Attori incaricati ad effettuare le nomine	<p>Mef</p> <p>Possibilità di adottare società specializzate per la ricerca, selezione e valutazione.</p>
<u>Tempistica</u>	Entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio	Legge n.27 del 2020
<u>Modello più opportuno da adottare</u>	Individuazione delle posizioni in scadenza e selezione delle candidature.	<p>Scopo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. improntare il processo selettivo con l'obiettivo di individuare le professionalità migliori;</li> <li>2. nomina di soggetti che sono diversificati per genere, formazione e percorso professionale.</li> </ol>
<u>Meccanismo per le partecipate quotate</u>	Voto di lista	Le liste sono depositate dagli Azionisti entro il 25° giorno precedente la data dell'Assemblea; queste sono, inoltre, messe a disposizione del pubblico presso la sede sociale, sul sito internet e con le altre modalità previste dalla Consob, almeno 21 giorni prima della data dell'Assemblea.

## 4.2 Analisi

- Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.P.A.</i>
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 15 membri
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 2 supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

Il Consiglio di Amministrazione è composto da un numero di membri stabilito dall'Assemblea Ordinaria, non inferiore a nove e superiore a quindici. Il Consiglio di Amministrazione attualmente in carica è composto da quindici membri, tra i quali si rilevano: Nicola Maione (Presidente indipendente), Gianluca

Brancadoro (Vicepresidente indipendente) e Luigi Lovaglio (Amministratore delegato). In questo caso l'Assemblea Ordinaria stabilisce un numero degli amministratori che risulta essere superiore rispetto a quanto definito dalla legge<sup>114</sup>.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Nicola Maione	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

Nicola Maione è un avvocato cassazionista che si occupa di diritto civile e commerciale. È stato nominato per diverse procedure dal Tribunale Fallimentare di Roma come Curatore, Liquidatore Giudiziale e Commissario Giudiziale e, dal Ministero dello Sviluppo Economico, come Commissario Governativo, Giudiziale e Liquidatore di imprese cooperative<sup>115</sup>. È già consigliere di amministrazione della Milano Assicurazioni S.p.A, di Prelios Credit Servicing S.p.A. e Presidente del Comitato Controllo, Rischi e Parti Correlate e successivamente Presidente del Consiglio di Amministrazione di ENAV S.p.A. Dal dicembre 2017 è

<sup>114</sup> [www.gruppomps.it](http://www.gruppomps.it)

<sup>115</sup> Rettura Pasqualino, *Un lametino a capo della banca più antica del mondo, Maione presidente di Mps*, Il Quotidiano del Sud, 26 Marzo 2023.

amministratore indipendente del Consiglio di Amministrazione di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. Il nome di Maione è stato uno di quelli che è girato di più nel valzer delle nomine che riguardano il governo. Maione da sempre è dato come vicino alla Lega. Gli amministratori durano in carica tre esercizi e decadono alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo anno della loro carica. Essi sono rieleggibili per un massimo di due mandati. L'elezione avviene tramite il sistema di voto di lista. In particolare, la nomina avverrà attraverso delle liste presentate dai soci e in ciascuna di esse almeno due candidati devono possedere i requisiti di indipendenza. Le liste dovranno contenere candidati di genere diverso al fine di rispettare le disposizioni in materia di equilibrio tra i generi. I componenti del Consiglio di Amministrazione devono essere idonei allo svolgimento dell'incarico e, a tal fine, devono rispettare i criteri di idoneità e i limiti al cumulo degli incarichi.

Il Collegio Sindacale si compone di tre membri effettivi e due supplenti. Attualmente è composto da: Enrico Ciai (Presidente), Pierpaolo Cotone (Sindaco effettivo) e Lavinia Linguanti (Sindaco effettivo).

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE: Enrico Ciai	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si

		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	No
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

Enrico Ciai è laureato in Economia e Commercio presso l'Università la Sapienza di Roma ed è Dottore Commercialista e Revisore Contabile. Nel 1981 è entrato a far parte dell'Organizzazione Andersen in Italia, dove ha sviluppato la sua carriera professionale nel settore finanziario della società di revisione. È stato membro del Consiglio di Amministrazione di Deloitte & Touche S.p.A. (Società di revisione facente parte del Network Deloitte) continuando a seguire in particolare le attività di revisione contabile nel settore bancario ed assicurativo. Dal 18 maggio 2020 è Presidente del Collegio Sindacale di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., non possiede esperienze pregresse in questo campo e neanche esperienze in cariche politiche<sup>114</sup>. La nomina dei membri del Collegio Sindacale avviene sulla base di liste presentate dai soci composte da due sezioni, una per la nomina dei Sindaci effettivi e l'altra per la nomina dei Sindaci supplenti. Le liste presentate dai soci devono essere depositate presso la sede sociale almeno venticinque giorni prima di quello fissato per l'Assemblea e rese pubbliche. Risulteranno eletti Sindaci

---

114 [www.gruppomps.it](http://www.gruppomps.it)

effettivi i primi due candidati della lista che avrà ottenuto il maggior numero di voti e il primo candidato della lista che sarà risultata seconda per numero di voti. Risulteranno eletti Sindaci supplenti il primo candidato della lista che avrà ottenuto il maggior numero di voti e il primo candidato (ovvero il secondo candidato qualora il primo sia dello stesso genere del primo candidato della lista che avrà ottenuto il maggior numero di voti) della lista che sarà risultata seconda per numero di voti<sup>116</sup>.

All'interno degli organi di governo di Monte dei Paschi di Siena non risultano esserci membri di appartenenza politica.

- Enel S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>ENEL S.p.A.</i>
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 9 membri
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 3 supplenti.

<sup>116</sup> Statuto della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., aggiornato Novembre 2022.

	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

Il Consiglio di Amministrazione è composto da nove membri, il massimo previsto dallo Statuto, con l'obiettivo di garantire un'adeguato bilanciamento delle competenze e delle esperienze.

Un amministratore è esecutivo, mentre i restanti otto sono non esecutivi e indipendenti<sup>117</sup>. Ad aprile 2023, con le nomine del governo Meloni per le partecipate statali viene annunciato come Presidente di Enel, Paolo Scaroni.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Paolo Scaroni	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No

<sup>117</sup> Orientamenti del Consiglio di Amministrazione di Enel S.p.A. agli Azionisti sulla dimensione e composizione del nuovo Consiglio di Amministrazione 2 marzo 2023.



NOMINA	Voto di lista
--------	---------------

Scaroni possiede una laurea in Economia e Commercio presso l'Università Bocconi di Milano. Un nome noto il suo, soprattutto nel settore sportivo, perché oltre ad essere alla presidenza di Enel, Scaroni è anche Presidente della squadra del Milan. In realtà, non è estraneo neanche alla multinazionale di energia in quanto è stato dal 2002 al 2005 Amministratore Delegato. Nell'Aprile 2017 Scaroni entra nel Consiglio di Amministrazione del Milan e l'anno successivo viene nominato Presidente, ruolo che viene nuovamente confermato nel 2022. Il 12 aprile 2023 viene ufficializzato il suo ritorno nel settore delle partecipate con la nomina da parte del governo Meloni come nuovo Presidente di Enel insieme a Flavio Cattaneo come Amministratore Delegato<sup>118</sup>.

L'influenza politica all'interno del Consiglio di Amministrazione è data dalla presenza di Alessandro Zehenter, figlio di istriani emigrati a Merano, e due volte candidato invano nella circoscrizione Estero. Nel 2018 sotto le insegne di Forza Italia, nel 2022 per Fratelli d'Italia. Ha anche ricoperto il ruolo di Vicesindaco, Assessore e Consigliere nel comune di Romeno<sup>119</sup>.

L'Amministratore Delegato Flavio Cattaneo possiede un'esperienza politica

---

118 [www.economiafinanzaonline.it/chi-e-paolo-scaroni/personaggi](http://www.economiafinanzaonline.it/chi-e-paolo-scaroni/personaggi)

119 Lauria Emanuele, *Nei Cda la carica dei riciclati. La destra piazza "ex" e non eletti al vertice delle grandi aziende*, La Repubblica, 14 Aprile 2023.

pregressa, infatti negli anni 1993 e 1995 è stato dapprima Assessore e poi Consigliere nel comune di Lainate (MI)<sup>120</sup>.

Il Collegio Sindacale è composto da tre sindaci effettivi e due supplenti. La figura di Presidente è ricoperta dal sindaco effettivo Barbara Tadolini, .

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Barbara Tadolini	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

Tadolini nata a Milano nel 1960, si è laureata a pieni voti in Economia e Commercio. È dottore commercialista e revisore legale e dopo avere collaborato dapprima con uno studio di dottori commercialisti e successivamente con lo studio di consulenza fiscale dell'Arthur Andersen, ha creato un proprio studio professionale nel 1991. Non ha ricoperto cariche politiche in passato. Al contrario ha ricoperto e ricopre tuttora cariche all'interno di organi di amministrazione e di controllo delle società italiane più rilevanti. In particolare, è stata tra l'altro

---

120 Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali.

Presidente del Collegio Sindacale di Tiscali, sindaco effettivo di Luxottica Group, di Grandi Navi Veloci e di Salmoiraghi & Viganò, nonché consigliere indipendente di Fondiaria Sai e di UnipolSai. È attualmente Presidente del Collegio Sindacale di Francesco Baretto, sindaco effettivo di Parmalat, nonché consigliere indipendente di Nice Footwear. Presidente del collegio sindacale di Enel dal maggio 2019<sup>121</sup>.

- Eni S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	ENI S.P.A
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 9 membri
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	5 membri effettivi e 2 supplente.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	

121 [Www.enel.com](http://www.enel.com)

	Rispetto quote di genere	Si
--	--------------------------	----

Lo Statuto di Eni prevede che il Consiglio di Amministrazione sia composto da un minimo di 3 a un massimo di 9 componenti. Il numero esatto è determinato dall'Assemblea ordinaria degli Azionisti. A partire da Maggio 2023 il numero degli amministratori è 9 e il ruolo di Presidente del Consiglio di Amministrazione è affidato a Giuseppe Zafrana.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Giuseppe Zafrana	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	No
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

Nato a Piacenza nel 1963 e laureato in Giurisprudenza, Scienze politiche e Scienze della Sicurezza Economica. La sua carriera militare è iniziata nel 1981. Da Maggio 2019 a Maggio 2023 ha ricoperto l'incarico di Comandante Generale della Guardia di Finanza. È stato insegnante presso l'Accademia della Guardia di Finanza, la Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza e la Scuola di

Polizia Economico Finanziaria della Guardia di Finanza<sup>122</sup>. La conferma del manager va inserita nel contesto geopolitico caratterizzato dalla guerra russo ucraina e dalla crisi energetica, già iniziata nel 2020 e aggravatasi con il conflitto. Descalzi è stato infatti il braccio destro di Giorgia Meloni nella complessa ricerca di soluzioni energetiche alternative al gas russo<sup>123</sup>. Negli ultimi mesi Descalzi ha formato un solido legame con la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, avendola anche accompagnata in numerosi viaggi all'estero con lo scopo di stipulare nuovi accordi commerciali per le forniture energetiche.

Il governo Meloni ha deciso di inserire le nomine di due corpi dello Stato che, per definizione, dovrebbero restare al di fuori della politica, in quanto controllori, nel gigantesco calderone delle nomine delle partecipate<sup>124</sup>.

Considerando le esperienze politiche nel Consiglio di Amministrazione di Eni troviamo Federica Seganti, docente universitaria che è stata assessora regionale in Friuli-Venezia Giulia fino al 2013, attraverso la lista Lega Nord. In questi anni Federica è stata Presidente di Friulia, una finanziaria della Regione<sup>119</sup>. Elisa Baroncini (amministratore non esecutivo) ha svolto il ruolo di Consigliere prima

---

122 [Www.eni.com](http://www.eni.com)

123 [www.ilgiornaleditalia.it/news/economia/473922/eni-claudio-descalzi-ad-giuseppe-zafarana-nuovo-presidente-gdi.html](http://www.ilgiornaleditalia.it/news/economia/473922/eni-claudio-descalzi-ad-giuseppe-zafarana-nuovo-presidente-gdi.html)

124 Foschini Giuliano, *La partita delle nomine tra sponsor e avversari politici: cosa c'è dietro al braccio di ferro FdI-Lega sui nuovi vertici di Polizia e Guardia di Finanza*, Il Sole 24 Ore, 6 Maggio 2023.

119 Lauria Emanuele, *Nei Cda la carica dei riciclati. La destra piazza "ex" e non eletti al vertice delle grandi aziende*, La Repubblica, 14 Aprile 2023.

con la Lista Civica nel 2004 e poi con il partito Il Popolo della Libertà nel 2009, presso il Comune di Castel San Pietro Terme<sup>120</sup>.

Il Collegio Sindacale è invece composto da cinque sindaci effettivi e due supplenti. Il ruolo di Presidente del Collegio è affidato a Rosalba Casiraghi.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Rosalba Casiraghi	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINE	Voto di lista		

È laureata in Economia Aziendale presso l'Università Luigi Bocconi di Milano ed è revisore legale. Ricopre il ruolo di Presidente di Eni da Aprile 2017. Sindaco eletto dalla lista presentata da investitori istituzionali italiani ed esteri. Attualmente è Presidente di Illimity bank S.p.A. e Consigliere di Luisa Spagnoli. Possiede diverse esperienze pregresse come Consigliere e Sindaco effettivo come ad esempio in Pirelli, Whirpool EMEA S.p.A. e in Banca Generali<sup>122</sup>.

<sup>120</sup>Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali.  
<sup>122</sup> [www.eni.com](http://www.eni.com)

- Leonardo S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	LEONARDO S.p.A.
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 12 membri
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	5 membri effettivi e 2 supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

Il Consiglio di Amministrazione è composto da un numero di Amministratori non inferiore a 8 e non superiore a 12 nominati dall'Assemblea, che ne stabilisce il numero e la durata del mandato. Il ruolo di Presidente del Consiglio di Amministrazione è ricoperto da Stefano Pontecorvo.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Stefano Pontecorvo	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	No
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

L'Ambasciatore Stefano Pontecorvo è Presidente di Leonardo S.p.a. dal 9 maggio 2023. È stato Consigliere diplomatico del Ministro della difesa tra il 2013 e il 2015.

È stato Ambasciatore italiano in Pakistan e Vice-Capo Missione presso le Ambasciate italiane a Mosca e Londra; nelle Rappresentanze italiane presso l'Unione Europea e presso la NATO. Ha ricoperto incarichi anche al Ministero degli Esteri. La nomina è avvenuta attraverso il voto di lista.<sup>125</sup> Un cambiamento radicale per Pontecorvo, da sempre operante nel settore diplomatico, che ora si dovrà cimentare in un ruolo manageriale<sup>126</sup>.

Nella composizione del Consiglio di Amministrazione diversi sono i volti vicini alla politica. L'ex ministro Roberto Cingolani è il nuovo amministratore delegato

<sup>125</sup>Www.leonardo.com

<sup>126</sup> CIPOLLA Alessandro, *Chi è Stefano Pontecorvo e quanto guadagna il nuovo presidente di Leonardo?*, Money.it ,19 Aprile 2023.



di Leonardo. L'ex ministro della Transizione ecologica sotto il governo Draghi ha poi svolto un ruolo da consigliere nell'esecutivo di Giorgia Meloni.

Uno dei consiglieri è Francesco Macri, 48 anni, ex capogruppo di Fratelli d'Italia al consiglio comunale di Arezzo. Era anche in corsa per la Camera ma poi venne preferita la leghista Tiziana Nasini. Ci sono anche Trifone Altieri, è stato dapprima Consigliere e poi Assessore nella Provincia di Bari, ed Enrica Giorgetti, direttrice generale di Farindustria e moglie dell'ex ministro forzista Maurizio Sacconi<sup>119</sup>. Anche il Consigliere Marcello Sala è stato Consigliere nei Comuni di Bellusco e Lissone appartenendo alla lista Lega Nord<sup>120</sup>.

Il Collegio Sindacale, costituito da cinque Sindaci Effettivi e due Sindaci Supplenti, è nominato dall'Assemblea degli Azionisti sulla base del meccanismo del voto di lista<sup>127</sup>.

Luca Rossi è il Presidente del Collegio, nominato per la prima volta nel 2018.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
	Luca Rossi	Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si

---

119 Lauria Emanuele, *Nei Cda la carica dei riciclati. La destra piazza "ex" e non eletti al vertice delle grandi aziende*, La Repubblica, 14 Aprile 2023.

120 Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali.

127 Relazione Corporate Governance – Esercizio 2022.

		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

Laureato in Economia e Commercio. Revisore Legale e Dottore Commercialista. Svolge la propria attività professionale prevalentemente nel settore della consulenza ed assistenza in materia tributaria ad imprese operanti nei settori finanziario, bancario ed industriale. Dal 2014 è Presidente del Collegio Sindacale di Credit Ras Assicurazioni S.p.A., ovvero una *joint venture* tra Allianz ed Unicredit nel settore danni. Dal 28 aprile 2021 è Presidente del Collegio Sindacale di Nuova Sorgenia Holding S.p.A. in liquidazione. Dal 2011 al 2013 è stato Presidente del Collegio Sindacale di Unicredit Merchant S.p.A. Non ha ricoperto ruoli in cariche politiche. Tra i sindaci eletti nessuno risulta avere esperienze pregresse in cariche politiche<sup>125</sup>.

- Poste italiane S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	POSTE ITALIANE S.p.A.
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o	Consiglio di Amministrazione composto

<sup>125</sup>Www.leonardo.com

	Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	da 9 membri
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	No (*)
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 2 supplenti. (**)
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

Il modello di Governance adottato è di tipo tradizionale, caratterizzato dalla presenza del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale.

Lo Statuto di Poste Italiane prevede che il Consiglio di Amministrazione sia composto da un minimo di 5 ad un massimo di 9 componenti. Il numero esatto è determinato dall'Assemblea ordinaria degli Azionisti.

*(\*) Il Consiglio di Amministrazione nominato nel mese di Maggio 2023 è composto da un numero di Amministratori appartenenti al genere meno rappresentato superiore a quello previsto dalla legge e dallo Statuto, con 4 Amministratori di genere femminile su 9, in misura quindi superiore a due quinti*

*del totale.*

L'Assemblea dell'8 Maggio 2023 ha nominato il Consiglio di Amministrazione con Silvia Maria Rovere come Presidente<sup>128</sup>.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Silvia Maria Rovere	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

È l'unica donna nominata dalla Premier Meloni. Laureata in Economia, nel 2017 è stata nominata Presidente di Assoimmobiliare mentre, nel 2020, ha fondato Sensible Capital S.r.l.

In verità per gli addetti ai lavori il nome di Silvia Rovere non è di certo una novità, visto che nel curriculum della nuova Presidente di Poste sono presenti un lungo elenco di incarichi di prestigio, dalla guida di Morgan Stanley Sgr a quella di Assoimmobiliare di Confindustria, senza dimenticare i due anni passati al Patrimonio dello Stato nelle vesti di direttore finanziario<sup>126</sup>.

<sup>128</sup>Www.posteitaliane.it

<sup>126</sup> Cipolla Alessandro, *Chi è Silvia Rovere e quanto guadagna la nuova presidente di Poste Italiane?*, Money.it, 18 Aprile 2023.

Anche alcuni Consiglieri di Poste Italiane derivano dalla politica: il neominato Paolo Marchioni, avvocato e fino alla scorsa estate è stato sindaco di Omegna. Sostenuto dal centrodestra (quota Lega) per il bis nel Comune piemontese, ha perso la sfida. Nel frattempo, si è candidato al Csm: anche lì non eletto. Marchioni ha almeno un'esperienza in una società partecipata dello Stato; infatti, era all'Eni e oggi va a sedere nel Consiglio di Amministrazione di Poste<sup>119</sup>.

Il Collegio Sindacale è composto da tre sindaci effettivi e tre supplenti nominati dall'Assemblea per tre esercizi e rieleggibili al termine del mandato.

*(\*\*) Il Presidente del Collegio Sindacale è nominato dall'Assemblea fra i sindaci eletti dalla minoranza. I sindaci sono nominati mediante voto di lista: le liste sono presentate dagli azionisti.*

*Un sindaco effettivo e uno supplente sono scelti tra i candidati degli azionisti di minoranza. I sindaci in carica sono tutti iscritti nel registro dei revisori legali dei conti.*

Il Presidente del Collegio Sindacale è Lonardo Mauro.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Lonardo Mauro	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si

<sup>119</sup> Lauria Emanuele, *Nei Cda la carica dei riciclati. La destra piazza "ex" e non eletti al vertice delle grandi aziende*, La Repubblica, 14 Aprile 2023.

		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
NOMINA	Voto di lista		

Laureato in Economia e Commercio presso l'Università "La Sapienza" di Roma, dal 1999 è iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti e al Registro dei Revisori Contabili. Ha ricoperto e ricopre incarichi in Collegi Sindacali di numerose Società. Ad esempio, è stato Presidente del Collegio Sindacale della società Apriti Sesame C. S.r.l, della Net holding S.p.A.

È Presidente del Collegio Sindacale di Poste Italiane dal maggio 2016. Dall'analisi risulta che all'interno del Collegio Sindacale nessun membro ha ricoperto cariche politiche nel passato<sup>128</sup>.

- FS-Ferrovie dello Stato italiane S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>FERROVIE DELLO STATO ITALIANE S.P.A.</i>
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 7 membri

<sup>128</sup>Www.posteitaliane.it

	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 2 supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

La struttura di corporate governance di Ferrovie dello Stato S.p.A. e delle principali controllate si articola in un'Assemblea dei Soci che nomina un Consiglio di Amministrazione, un Collegio Sindacale e una Società di revisione.

Il Consiglio di Amministrazione di FS Italiane è composto da un numero compreso tra un minimo di tre e un massimo di nove componenti nominati dall'Assemblea degli Azionisti. Attualmente il numero di consiglieri è pari a sette.

Il ruolo di Presidente è affidato a Nicoletta Gadrossi<sup>129</sup>.

REQUISITI	NOME PRESIDENTE:	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
-----------	------------------	--	----

<sup>129</sup> Statuto -Ferrovie dello Stato Italiane, 1 Giugno 2022.

MEMBRI DEGLI ORGANI	Nicoletta Gadrossi	Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Assemblea ordinaria su proposta del Mef		

Nicoletta Giadrossi si è laureata presso Yale University in Mathematics and Economics nel 1988. È stata consigliere di amministrazione di Fincantieri. È inoltre stata Presidente di Technip France Sas, membro dei Consigli di Amministrazione di Technip India, di Aker Solutions Angolan JV e di GE Capital Italia, nonché Presidente del Consiglio di Amministrazione di Dresser Rand.

All'interno del Consiglio di Amministrazione della società Ferrovie dello Stato Italiano non risultano Consiglieri con esperienze politiche passate.

Il Collegio Sindacale viene nominato dall'assemblea ed è composto da tre membri effettivi e due supplenti. Il ruolo di Presidente è affidato a Rosalba Cotroneo.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE: Rosalba Cotroneo	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No



Nomina	Assemblea Ordinaria su proposta del Mef
--------	---

Laureata in Economia e Commercio. Ha lavorato per il Ministero dell'Economia e delle finanze all'interno della Ragioneria Generale dello Stato. Ha svolto diverse attività di docenza ed effettuato delle pubblicazioni. È stata Presidente del Collegio sindacale di SEA S.p.A. e Presidente del Collegio Sindacale Fercredit S.p.A. fino al 2019. Ricopre oggi anche il ruolo di Presidente del Collegio Sindacale di Aeroporto di Bologna. È inoltre componente del Collegio Sindacale in diverse Asl e revisore dei conti in Enti ed Istituzioni pubbliche. Anche tra i soggetti del Collegio Sindacale non si riscontrano esperienze pregresse nel campo politico<sup>130</sup>.

- Rai-Radio televisione italiana S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>RAI- RADIO TELEVISIONE ITALIANA S.P.A.</i>
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 7 membri
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si

130 [www.fsitaliane.it](http://www.fsitaliane.it)

2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e due supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

Il Consiglio di Amministrazione è composto da sette membri nominati dall'Assemblea. La nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione è effettuata dal consiglio stesso tra i suoi membri e diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Il ruolo di Presidente è ricoperto da Marinella Soldi.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Marinella Soldi	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche	No

		politiche	
Nomina	Acquisizione del parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a maggioranza di due terzi dei componenti.		

Si è laureata in Economia presso la London School of Economics, ha iniziato la propria carriera presso McKinsey & Company come Business Analyst tra Londra e Milano. Dal 1995 approda alla tv entrando a far parte per cinque anni di Mtv Networks Europe, dove diviene prima Business Development Manager a Londra, poi Direttore Generale di Mtv Italy a Milano e infine Senior Vice President, Strategic Development, a Londra.

Per nove anni ha inoltre lavorato come leadership coach nei settori della tecnologia e dei media, fondando la propria azienda. Nel 2019, per un triennio, è stata Presidente non esecutivo della Fondazione Vodafone Italia. È Consigliere di Amministrazione indipendente non esecutivo in Ariston Holding N. V., Angelini Hive S.p.A. e Nexi S.p.A.

Nel luglio 2021 è designata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, componente del Consiglio di Amministrazione della Rai, successivamente è stata nominata Presidente dal 21 luglio 2021. È la quinta donna a ricoprire tale ruolo. Non possiede esperienze politiche<sup>131</sup>. Fratelli

---

131 Wwww.rai.it

d'Italia non ha partecipato al voto in segno di protesta così, l'asse Lega-FI ha impedito l'elezione del consigliere di Fratelli d'Italia in Consiglio di Amministrazione Rai, ed è quindi rimasto l'unico partito d'opposizione a non possedere un rappresentante. Questo è l'unico caso in cui l'opposizione rimane fuori dal Consiglio di Amministrazione Rai<sup>132</sup>.

Tra le esperienze politiche il consigliere Igor de Biasio è stato Consigliere del Comune Biassono (MI) sotto la lista Lega Nord<sup>120</sup>.

Il Collegio Sindacale è composto da tre sindaci effettivi (di cui uno svolge il ruolo di Presidente) e due supplenti. Tali soggetti vengono nominati dall'assemblea. Tutti i sindaci devono essere inseriti nell'apposito registro dei revisori legali. Il ruolo di Presidente è occupato da Carmine di Nuzzo.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Carmine di Nuzzo	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Assemblea ordinaria con scelta tra i Sindaci effettivi		

Ha conseguito la laurea in Economia e Commercio presso l'Università Federico II

<sup>132</sup> Il fatto Quotidiano, *Marinella Soldi è la nuova presidente Rai: via libera della commissione di Vigilanza. Fdi non ha partecipato al voto*, 21 Luglio 2021.

<sup>120</sup> Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali.

di Napoli. La sua carriera è iniziata come giovane funzionario presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, operando in posizioni dirigenziali nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato.

È iscritto nel Registro dei Revisori legali e, oltre alla RAI, svolge l'incarico di Presidente del Collegio sindacale di Sport e Salute S.p.A., nonché componente del Collegio dei revisori dei Conti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. Da Giugno 2016 a Luglio 2019 ha ricoperto l'incarico di Presidente del Collegio Sindacale di Ferrovie dello Stato S.p.A. In precedenza, è stato Presidente del Collegio Sindacale presso società ed Enti pubblici, tra cui Azienda Ospedaliera Niguarda Ca Granda di Milano, Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) etc. all'interno del Collegio Sindacale della società Rai non risultano sindaci con esperienze politiche pregresse<sup>131</sup>.

- Cinecittà S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>CINECITTÀ S.p.A.</i>
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 5 membri (***)

<sup>131</sup> Wwww.rai.it

	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 2 supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

La società è amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da 5 membri.

*(\*\*\*) Gli individui sono nominati da soggetti diversi: due sono individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze, (uno dei quali assolve poi la funzione di Presidente), mentre gli altri tre (uno dei quali con funzioni di Amministratore Delegato) sono individuati dal Ministro della cultura<sup>133</sup>.*

Il ruolo di Presidente è ricoperto da Chiara Sbarigia.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE: Chiara Sbarigia	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si

<sup>133</sup> Statuto Cinecittà Società per Azioni

		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Assemblea ordinaria su parere del Mef		

Sbarigia è laureata in lettere ed è un'esperta del settore della produzione audiovisiva italiana e internazionale. Nel 2003 viene nominata Direttore Generale dell'APA, la maggiore associazione di produttori dell'audiovisivi, raggiungendo grandi obiettivi. Nel 2015 è stata nominata Direttore operativo del MIA (Mercato Internazionale dell'Audiovisivo) e nel 2020 è diventata Presidente di Apa Service e Tesoriere del Coordinamento europeo dei produttori indipendenti. Non possiede esperienze politiche pregresse.

All'interno del Consiglio di Amministrazione di Cinecittà S.p.A. è presente anche il consigliere Giuseppe de Mita, unico figlio maschio del famoso Ciriaco De Mita esponente della Democrazia Cristiana. Non sono presenti Consiglieri con esperienze politiche pregresse<sup>134</sup>.

Il Collegio Sindacale viene eletto dall'assemblea, nei casi previsti dalla legge o anche volontariamente. È composto da tre sindaci effettivi (tra i quali si elegge il Presidente) e due supplenti. Il Presidente viene designato dal Ministero

---

134 [www.cinecitta.com](http://www.cinecitta.com)

dell'economia e delle finanze<sup>133</sup>. Il Presidente nominato è Anna Maria Ustino.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Anna Maria Ustino	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Assemblea ordinaria su proposta del Mef		

Anna Maria Ustino è laureata in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi “La Sapienza” di Roma. È iscritta nel Registro dei Revisori contabili. Possiede esperienze pregresse nel ruolo di Presidente del Collegio Sindacale; infatti, dal 2005 al 2008 è stata Presidente del Collegio di Consorzio CORITED e nel 2012 nella società Cinecittà Luce S.p.A. in liquidazione. È stata inoltre componente de Comitato per le Pari Opportunità del Ministero dell'Economia e delle finanze. Dal 2010 è dirigente di ruolo del Mef. Non possiede esperienze pregresse in cariche politiche<sup>134</sup>. Con esperienze politiche pregresse è stato invece nominato il Sindaco effettivo Ivano Strizzolo. Lunga è stata la sua carriera politica affianco a Democrazia Cristiana inizialmente e al Partito Popolare Italiano successivamente.

<sup>133</sup> Statuto Cinecittà Società per Azioni

<sup>134</sup> [www.cinecitta.com](http://www.cinecitta.com)



In particolare, è stato Consigliere e Vicesindaco nel Comune di Bicinicco (UD), Consigliere provinciale a Udine e Consigliere regionale nel Friuli-Venezia Giulia. Anche il Sindaco effettivo Paolo Mezzogori è stato Assessore nel Comune di Comacchio e assessore provinciale a Ferrara sotto la Lista Civica<sup>120</sup>.

- Pago Pa S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>PAGO PA S.p.A.</i>
1. Consiglio di Amministrazione	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Amministratore Unico
2. Collegio Sindacale	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 2 supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

La società Pago Pa S.p.A. non possiede un Consiglio di Amministrazione, ma è dotata di un Amministratore Unico designato dal Presidente del Consiglio dei

<sup>120</sup> Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali.

Ministri insieme al Ministro dell'Economia e delle finanze<sup>135</sup>.

Moricca è stato nominato dall'assemblea dei soci il 17 Gennaio 2023.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Alessandro Moricca	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	No
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Nominato dall'Assemblea ordinaria e designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri insieme al Ministro dell'Economia e delle finanze.		

È un manager con numerose esperienze maturate in aziende di grandi dimensioni nelle attività di finance, pianificazione strategica, business planning. È laureato in Economia e Commercio presso l'università “La Sapienza” di Roma. Moricca è ritenuto vicino a Meloni e Fazzolari, il suo incarico è di stampo politico. È stato Vicepresidente Eastern Europe, dirigendo l'attività dell'azienda per tutta la Zona dei Paesi dell'Est Europeo<sup>136</sup>.

Il Collegio Sindacale è composto da tre sindaci effettivi e due supplenti. Tra i sindaci effettivi viene nominato il Presidente designato dal Ministro

---

135 Statuto PagoPa S.p.A

136 [www.pagopa.it](http://www.pagopa.it)

dell'Economia e delle finanze. Gli altri componenti sono designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato<sup>135</sup>. Il ruolo di Presidente è affidato a D'arcano Luisa, nominata dall'Assemblea il 30 Maggio 2022.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  D'arcano Luisa	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Nominato dall'Assemblea ordinaria e designato dal Mef.		

Possiede una laurea in Economia e Commercio conseguita presso l'Università degli Studi di Genova. Lavora presso la Pubblica Amministrazione nella Ragioneria Generale dello Stato (Ufficio Centrale del Bilancio). Fino al 2013 ha lavorato presso l'Inps con un incarico dirigenziale di Responsabile dell'“Area controllo flussi” e di Vice Direzione presso la sede provinciale di Savona. Ha svolto incarichi presso gli enti locali, in particolare nel Comune e nella Provincia di Savona e nella Regione Liguria, ed inoltre ha prestato lavoro presso l'Università degli Studi di Genova. Dal 2018 è Presidente del Collegio Sindacale

---

135 Statuto PagoPa S.p.A

dell’Agenzia Regionale di Emergenza e Urgenza (ex Azienda) della Lombardia in qualità di rappresentante del Ministero dell’economia e delle finanze. Non ha ricoperto cariche politiche precedentemente. All'interno del Collegio Sindacale i Sindaci nominati non possiedono esperienze politiche pregresse<sup>136</sup>.

- Sport e salute S.p.A.

CONFRONTO CON UN MODELLO DI GOVERNANCE OTTIMALE		
ORGANI	COMPOSIZIONE	<i>SPORT E SALUTE S.p.A.</i>
1. <u>Consiglio di Amministrazione</u>	Amministratore unico o Consiglio di Amministrazione (3-5 membri)	Consiglio di Amministrazione composto da 3 membri + consigliere aggiuntivo
	Rispetto quote di genere: il meno rappresentato deve occupare un terzo delle cariche	Si
2. <u>Collegio Sindacale</u>	3-5 membri effettivi e 2 supplenti	3 membri effettivi e 2 supplenti.
	Un sindaco effettivo e uno supplente individuati tra i revisori legali	
	Il resto dei membri scelti tra albi professionali o professori universitari in materie giuridiche ed economiche	
	Rispetto quote di genere	Si

La società è amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da tre

---

136Www.pagopa.it

membri. È inoltre integrato da un membro nominato dal Coni come Consigliere Aggiunto. L'assunzione della carica è subordinata dal possesso dei requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia definiti dalla legge. La carica di Presidente viene assunta dal soggetto nominato dall'Autorità di Governo competente in materia di sport<sup>137</sup>. Il Presidente è Vito Cozzoli da Marzo 2020. Questo è l'unico caso in cui i ruoli di Presidente e di Amministratore Delegato sono affidati ad una stessa persona. Sussiste però la volontà di sdoppiamento dei ruoli per le prossime nomine del 2023.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE: Vito Cozzoli	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	No
		Possesso esperienze cariche politiche	No
Nomina	Autorità di Governo competente in materia di sport		

Si è laureato in giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. È avvocato cassazionista e giornalista pubblicista dal 1988. È stella d'argento al merito sportivo del Coni. Nel 1991 ha infatti superato il concorso pubblico per Consigliere parlamentare della professionalità generale della Camera

---

<sup>137</sup> Sport e Salute S.p.A- Statuto Sociale, Marzo 2020.

dei deputati. Tra i diversi incarichi ricoperti si rilevano quelli come Funzionario addetto presso diverse Commissioni Parlamentari, Coordinatore dello staff del Segretario Generale Ugo Zampetti, nonché Capo dell'Avvocatura dal 2006 al 2014. La sua carriera prosegue nel ruolo di Capo di Gabinetto per il Ministero dello Sviluppo Economico in tre Governi di diversi colori politici (2014-2016) e Capo Servizio per la Sicurezza presso la Camera dei deputati (2016-2018). È il primo ruolo che ricopre nel privato. All'interno del Consiglio di Amministrazione della società partecipata non risultano membri che hanno maturato esperienze politiche nel passato<sup>138</sup>.

Il Collegio Sindacale è composto da tre sindaci effettivi e due supplenti. Il Presidente del Collegio Sindacale è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, gli altri soggetti sono designati dall' Autorità di Governo competente in sport<sup>137</sup>.

REQUISITI MEMBRI DEGLI ORGANI	NOME PRESIDENTE:  Carmine di Nuzzo	Onorabilità, professionalità e autonomia	Si
		Professionista	Si
		Possesso di esperienze pregresse nel ruolo	Si
		Possesso esperienze cariche politiche	No

138 [www.sportosalute.eu](http://www.sportosalute.eu)

137 Sport e Salute S.p.A- Statuto Sociale, Marzo 2020

Nomina	Assemblea ordinaria su proposta del Mef
--------	---

Ha conseguito la laurea in Economia e Commercio presso l'Università Federico II di Napoli. La sua carriera è iniziata come giovane funzionario presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, operando in posizioni dirigenziali nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato. È Presidente del Collegio Sindacale dell'Azienda Ospedaliera Niguarda Cà Granda di Milano. È anche Presidente del Collegio Sindacale della Rai. Non possiede esperienze in cariche politiche. Nel Collegio Sindacale non ci sono Sindaci che hanno ricoperto cariche politiche<sup>138</sup>.

### ***4.3 Risultati indagine empirica***

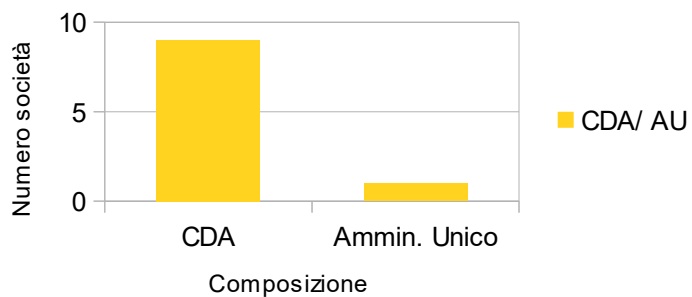
Dall'analisi delle dieci società a partecipazione pubblica italiane sono emersi diversi fatti.

Nove società su dieci possiedono sono amministrate da un Consiglio di Amministrazione. Si tratta di Monte dei Paschi di Siena, Enel S.p.A, Eni S.p.A, Leonardo S.p.A Solamente Pago Pa S.p.A possiede un'amministratore unico. Il numero degli amministratori è variabile, in base a quanto stabilito dallo Stauto.

---

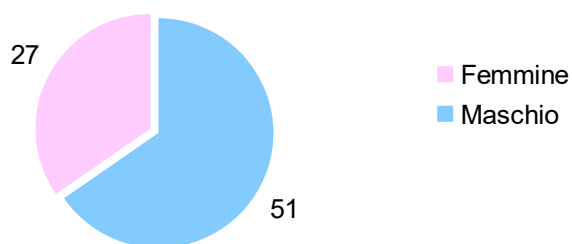
138 Wwww.sportosalute.eu

### Composizione Organo Amministrativo



I Consigli di Amministrazione delle società analizzate si compongono in modo diversa. Innanzitutto si riscontra la presenza di donne. Solamente in Pago Pa S.p.A non è presente un soggetto femminile nell'organo amministrativo, in quanto è presente l'Amministratore Unico ricoperto da una figura maschile.

### N. donne nei Consiglio di Amministrazione





Secondo la Legge del Golfo modificata poi dalla Legge n.162 del 2021 il genere meno rappresentato dovrebbe almeno essere superiore a  $\frac{2}{5}$  dei componenti.

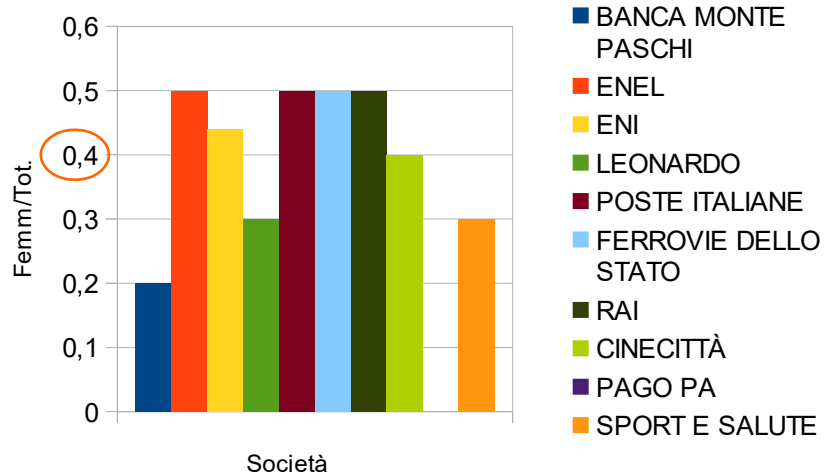
Nelle società analizzate si possono evidenziare situazioni diverse. In particolare all'interno di Monte dei Paschi di Siena il limite imposto dalla Legge non viene rispettato. Infatti, sono presenti tre donne su un totale di quindici amministratori, quindi la quota rosa è pari a 0,2 che è inferiore rispetto a 0,4. Ugualmente avviene all'interno di Leonardo S.p.A e di Sport e Salute S.p.A che hanno una quota rosa pari a 0,3.

Il Consiglio di Amministrazione di Poste Italiane S.p.A è composto da un numero di Amministratori appartenenti al genere meno rappresentato superiore a quello previsto dalla legge e dallo Statuto, con 4 Amministratori di genere femminile su 9, in misura quindi superiore a due quinti del totale.

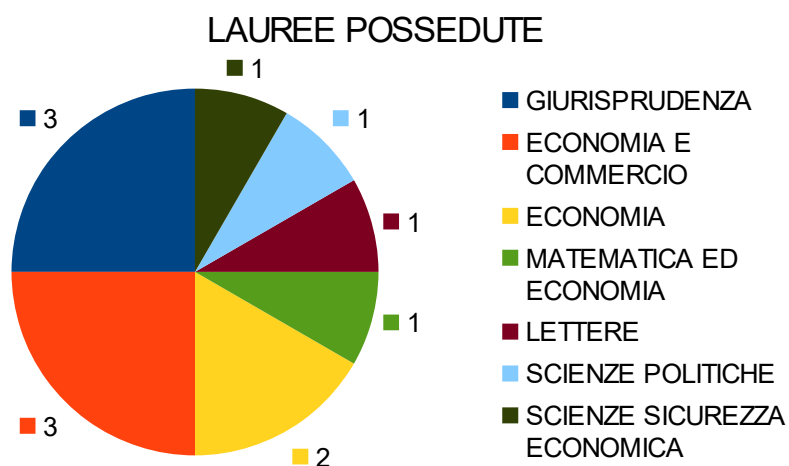
Anche per Enel S.p.A, Eni S.p.A, Ferrovie Italiane S.p.A e Rai S.p.A il numero delle donne all'interno dei Consigli di Amministrazione è superiore rispetto a 0,4.

In Cinecittà S.p.A il numero delle donne rapportato al totale è di 0,4, pari al minimo stabilito dalla Legge.

### Quote rosa Consiglio di Amministrazione

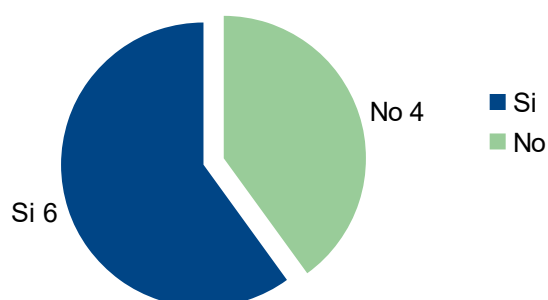


I soggetti nominati sono tutti professionisti. Analizzando i curriculum dei Presidenti degli organi delle società analizzate si evince che tutti possiedono almeno una laurea. Il Presidente di Eni S.p.A ha conseguito tre lauree rispettivamente in Giurisprudenza, Scienze Politiche e Scienze della Sicurezza Pubblica. Solamente il Presidente di Cinecittà S.p.A possiede una laurea in Lettere, mentre gli altri sono laureati in Giurisprudenza o Economia e Commercio. In particolare, tre Presidenti possiedono una laurea in Giurisprudenza, tre in Economia.



Quindi gli individui nominati sono professionisti e possiedono esperienze anche in altre società ricoprendo gli stessi ruoli o diversi. In particolare tra i Presidenti dei Consigli di Amministrazione delle società analizzate, sei su dieci possiedono esperienze pregresse nello svolgimento dello stesso ruolo in altre società.

### Esperienze pregresse dei Presidenti



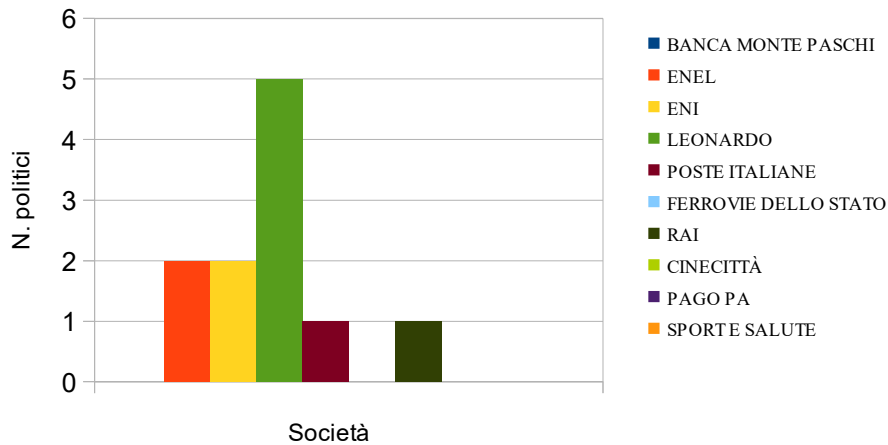
Con riguardo alle nomine tutte le società partecipate quotate avvengono tramite il meccanismo del voto di lista, con i criteri e i tempi previsti dalla Legge e dallo Statuto della società. Nelle società non quotate o con strumenti finanziari quotati le nomine vengono effettuate dall'assemblea su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nella società Sport e Salute S.p.A. la nomina del Presidente è affidata all'Autorità di governo che si occupa dello sport, mentre nella società Rai S.p.A la nomina viene effettuata a seguito dell'acquisizione del parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a maggioranza di due terzi dei componenti.

Nonostante la premier Giorgia Meloni, a seguito delle nomine effettuate nell' anno 2023, abbia dichiarato che: *"Abbiamo valutato le competenze e non le appartenenze"*<sup>139</sup>, emerge qualche dubbio nell' elezione dei membri degli organi delle società. Infatti, all'interno dei Consigli di Amministrazione delle società partecipate analizzate ci sono soggetti che hanno un'appartenenza politica specifica. Tra i Presidenti non risulta nessuna influenza politica, che al contrario è possibile riscontrarla tra i Consiglieri.

---

139 Redazione Ansa, *Via libera ai nuovi vertici. Meloni: "Valutate competenze e non appartenenze"*, Ansa.it, 13 Aprile 2023.

## N. ex politici nei Cda



In Enel S.p.A. Alessandro Zehenter e l'Amministratore Delegato Flavio Cattaneo possiedono un'esperienza politica pregressa.

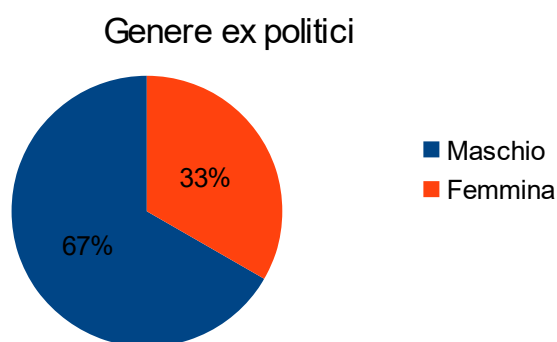
In Eni S.p.A Federica Seganti è stata assessora regionale in Friuli-Venezia Giulia attraverso la lista Lega Nord. Elisa Baroncini (amministratore non esecutivo) ha svolto il ruolo di Consigliere prima con la Lista Civica nel 2004 e poi con il partito Il Popolo della Libertà nel 2009, presso il Comune di Castel San Pietro Terme.

La società Leonardo S.p.A è quella che possiede un maggior numero di figure politiche all'interno del Consiglio di Amministrazione. Infatti, l'ex ministro

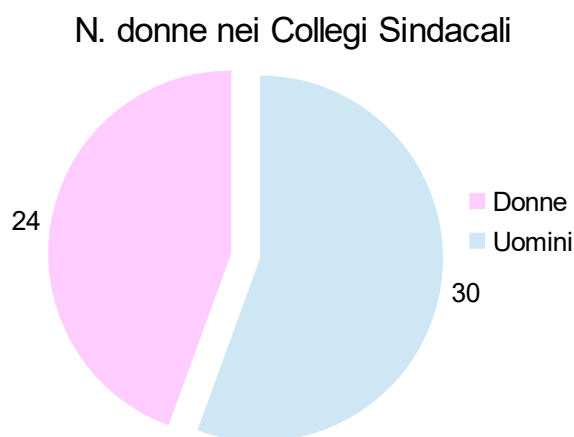
Roberto Cingolani è il nuovo amministratore delegato ed ha poi svolto anche un ruolo da consigliere nell'esecutivo di Giorgia Meloni.

Francesco Macrì è ex capogruppo di Fratelli d'Italia al consiglio comunale di Arezzo. Trifone Altieri, è stato dapprima Consigliere e poi Assessore nella Provincia di Bari, ed Enrica Giorgetti, direttrice generale di Farindustria e moglie dell'ex ministro forzista Maurizio Sacconi. Anche il Consigliere Marcello Sala è stato Consigliere nei Comuni di Bellusco e Lissone appartenendo alla lista Lega Nord. In Poste Italiane S.p.A Paolo Marchioni fino alla scorsa estate è stato sindaco di Omegna. Ed infine all'interno del Consiglio di Amministrazione della società Rai S.p.A. Igor de Biasio è stato Consigliere del Comune Biassono (MI) sotto la lista Lega Nord.

Se si prende in considerazione il genere dei soggetti eletti all'interno dell'organo amministrativo, si può notare che gli ex politici sono nella maggioranza maschi (67%).



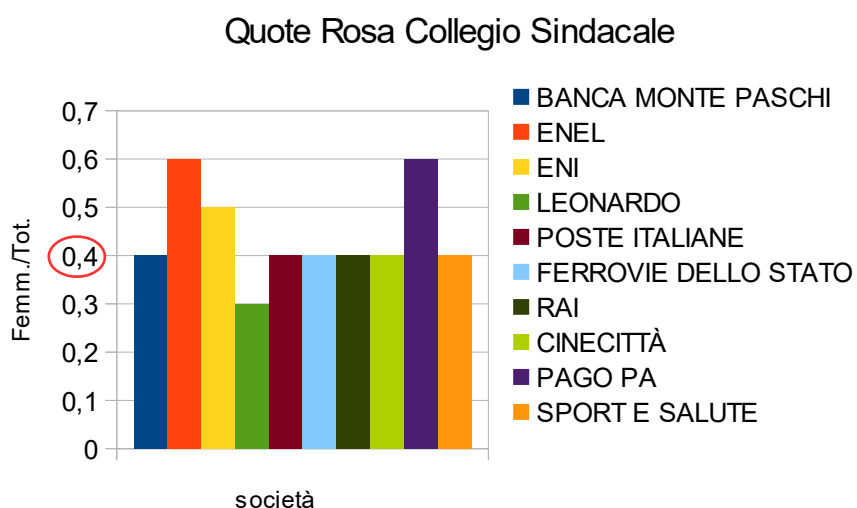
Con riguardo al Collegio Sindacale Enel S.p.A nomina tre sindaci effettivi e tre supplenti, Eni S.p.A possiede cinque sindaci effettivi e un supplente. In Leonardo S.p.A il Collegio sindacale è composto da cinque membri effettivi e due supplenti. In tutte le altre società (Banca Monte dei Paschi di Siena, Poste Italiane S.p.A, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A, Rai S.p.A, Cinecittà S.p.A, Pago Pa S.p.A e Sport e Salute S.p.A) il Collegio Sindacale è composto da tre sindaci effettivi e due supplenti. Il numero delle donne presenti all'interno dei Collegi Sindacali delle società analizzate è pari a 24.



Secondo la Legge del Golfo modificata poi dalla Legge n.162 del 2021 anche all'interno dei Collegi Sindacali, il genere meno rappresentato dovrebbe almeno essere superiore a  $2/5$  dei componenti.

Tra le società analizzate solo la Leonardo S.p.A possiede una presenza femminile sul totale dei componenti pari a 0,3 e quindi inferiore al valore 0,4 ( $2/5$ ). In Banca

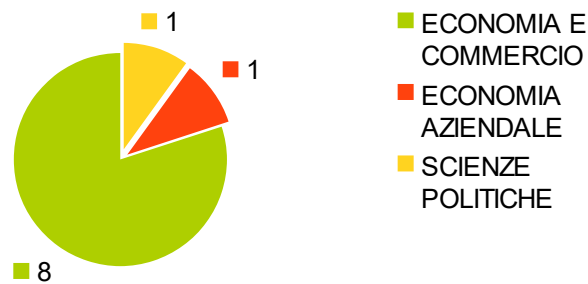
Monte dei Paschi di Siena, Poste Italiane S.p.A, Ferrovie dello Stato italiane S.p.A, Rai S.p.A, Cinecittà S.p.A e Sport e Salure S.p.A la quota rosa risulta essere pari a 0,4 del totale dei componenti. Infine, in Enel S.p.A, Eni S.p.A e Pago Pa S.p.A il numero delle donne sul totale è superiore a 0,4 e assume il valore di 0,6 in Enel S.p.A e Pago Pa S.p.A e 0,5 in Eni S.p.A.



Riguardo il profilo professionale dei Presidenti dei collegi Sindacali tutti possiedono almeno una laurea. Più specificatamente 8 su 10 possiedono una laurea in Economia e Commercio, i restanti due in Economia Aziendale e Scienze Politiche.

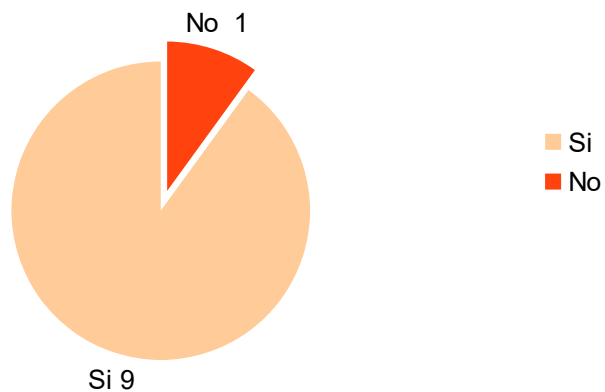


## LAUREA PRESIDENTI COLLEGI SINDACALI



Quindi gli individui nominati sono professionisti e possiedono esperienze anche in altre società ricoprendo gli stessi ruoli o diversi. In particolare 9 Presidenti su 10 vantano di aver maturato esperienze pregresse nel medesimo ruolo. Solo il Presidente della società Monte dei Paschi di Siena non ha esperienze nello svolgimento del ruolo di presidente del collegio.

## Esperienze pregresse Presidenti Collegio Sindacale



Con riguardo alle nomine in tutte le società partecipate quotate avvengono tramite il meccanismo del voto di lista, con i criteri e i tempi previsti dalla Legge e dallo Statuto della società. In tutte le altre società con strumenti finanziari quotati o non quotati i membri del Collegio Sindacale sono nominati dall'assemblea su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze. In Rai S.p.A il Presidente viene nominato dall'Assemblea ordinaria, la quale sceglie il nome tra i Sindaci effettivi. Analizzando l'influenza politica che ci può essere tra le nomine dei membri dei Collegi Sindacali, tra i Presidenti non risultano soggetti che possiedono esperienza politica pregressa, ma al contrario è possibile trovarla tra i Sindaci. In particolare modo gli unici sindaci che possiedono un'esperienza politica si trovano all'interno della società Cinecittà S.p.A e sono due uomini. Si tratta del Sindaco effettivo Ivano Strizzolo e del Sindaco Effettivo Paolo Mezzogori. Il primo è stato Consigliere e Vicesindaco nel Comune di Bicinico (UD), Consigliere provinciale a Udine e Consigliere regionale nel Friuli-Venezia Giulia. Il secondo è stato Assessore nel Comune di Comacchio e assessore provinciale a Ferrara sotto la Lista Civica.

In conclusione, analizzando la composizione degli organi di governo delle dieci società a partecipazione pubblica italiane, si evince che la composizione del Consiglio di Amministrazione è più frequente rispetto alla costituzione di un Amministratore Unico. I membri nominati sono dei professionisti con ampio

curriculum, ricco di titoli di studio ed esperienze. Tutti i Presidenti dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali possiedono almeno una laurea e svolgono ruoli o hanno maturato esperienze pregresse all'interno di altre società partecipate. Sono quindi, soggetti molto conosciuti nel mondo delle partecipate pubbliche. Inoltre, è possibile sostenere che le nomine non sono state effettuate secondo il criterio di competenza, come affermato dalla Premier Meloni. Infatti, in misura maggiore, i membri dei Consigli di Amministrazione, soprattutto quelli di sesso maschile, sono legati anche alla politica. In linea generale si può affermare che è aumentato il numero delle figure femminili all'interno degli organi societari. Infatti, oltre al ruolo di Consigliere e Sindaco, nove donne ricoprono il ruolo di Presidente del Consiglio di Amministrazione o del Collegio Sindacale (si cita Barbara Tadolini, Rosalba Casiraghi, Rosalba Cotroneo, Chiara Sbarigia, D'arcano Luisa, Silvia Maria Rovere, Nicoletta Gradossi, Marinella Soldi, Anna Maria Ustino).

#### ***4.4 Confronto dei dati con la letteratura e con altri paesi***

Il Testo Unico prevede come principio generale la nomina di un Amministratore Unico, lasciando la possibilità all'assemblea di nominare un Consiglio di Amministrazione. Dall'analisi effettuata, in 9 società partecipate su 10 analizzate viene costituito un Consiglio di Amministrazione. Nonostante il numero complessivo di amministratori previsto non deve essere superiore a 5, gli statuti delle società prevedono delle deroghe, le quali hanno concesso un'aumento del numero di amministratori<sup>60</sup>.

Come affermato dal Testo Unico all'interno di tutti gli statuti delle società analizzate si riscontra una selezione degli amministratori secondo i criteri di onorabilità, professionalità e autonomia<sup>72</sup>.

Come indicato dal Codice Civile in otto società partecipate (Banca Monte dei Paschi di Siena, Leonardo S.p.A., Poste Italiane S.p.A, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A, Rai S.p.A., Cinecittà S.p.A., Pago Pa S.p.A.Sport e salute S.p.A.), il Collegio Sindacale è composto da tre o cinque membri effettivi più due supplenti. Al contrario nelle società Enel S.p.A e Eni S.p.A il numero dei sindaci sono rispettivamente, nella prima tre effettivi e tre supplenti mentre, nella

---

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

72 RICHTER JR, M. Stella, *Considerazioni preliminari in tema di corporate governance e risparmio gestito*, Giur. Comm, 2006.

seconda, cinque effettivi e un supplente<sup>75</sup>.

Come affermato dalla Legge del Golfo, modificata dalla Legge n.162 del 2021, gli statuti devono prevedere le modalità di nomina degli organi sociali al fine di assicurare gli equilibri di genere. In particolare il genere meno rappresentato deve ricoprire almeno 2/5 del totale dei nominati. Nel caso di Enel S.p.A, Eni S.p.A, Poste Italiane S.p.A, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A, Rai S.p.a e Cinecittà S.p.a tale criterio nella nomina del Consiglio di Amministrazione viene rispettato. Al contrario in Banca Monte dei Paschi di Siena, Leonardo S.p.A e Sport e Salute S.p.A il numero di donne all'interno del Consiglio di Amministrazione è inferiore ai 2/5 del totale dei membri. In Pago Pa S.p.A viene eletto l'Amministratore Unico, il cui ruolo è affidato ad un uomo. Nel Collegio Sindacale contrariamente a quanto stabilito dalla Legge, nella società Cinecittà S.p.A non viene rispettato il criterio di almeno 2/5 del genere meno rappresentato<sup>73</sup>.

Riguardo alla presenza femminile nelle società analizzate le donne assumono maggiormente la carica di consigliere che di sindaco. In particolare si riscontrano 27 donne all'interno dei Consigli di Amministrazione e 24 nei Collegi Sindacali<sup>76</sup>.

Come affermato da molti studi di letteratura all'interno delle società è molto

---

<sup>75</sup> [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

<sup>73</sup> FALCOMER Barbara, TICOZZELLI Grazia, RIVA Patrizia. *La Legge 120/2011, cd L. Golfo-Mosca, per le quote di genere*, In *Ruoli Di Corporate Governance*, Egea, 2020.

<sup>76</sup> COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali* vi<sup>a</sup> edizione, Marzo 2023.

frequente inserire soggetti che possiedono un background politico negli organi di governance. Tra le società anlizate cinque su dieci possiedono ex politici all'interno del Consiglio di Amministrazione. Si tratta di Enel S.p.A, Eni S.p.A, Leonardo S.p.A, Poste Italiane S.p.A. E Rai S.p.A. La società Cinecittà S.p.A ha invece nominat due ex politici all'interno del Collegio Sindacale<sup>83</sup>. Tuttavia esiste anche una posizione diversa nella letteratura che non considera la correlazione tra politica e benefici per l'azienda e quindi soggetti con background politico non sono necessari all'interno degli organi sociali. In questo caso le società Monte dei Paschi di Siena, Ferrovie dello Stato Italiane, Pago Pa S.p.A e Sport e Salute S.p.A non presentano figure politiche o ex politici all'interno dei propri organi sociali<sup>86</sup>. Come stabilito dalla legge la nomina dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali nelle società quotate partecipate dal MEF avviene mediante il meccanismo di votazione di lista. Nelle società non quotate e in quelle con strumenti finanziari quotati e nomine vengono effettuate da parte dell'assemblea ordinaria su proposta del Mef. Nella società Rai S.p.A la nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione deve essere effettuata a seguito dell'acquisizione del parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a maggioranza di due

---

83 HILLMAN A.J., *Politicians on the board of directors: Do connections affect the bottom line?*, in *Journal of Management*, 2005.

86 DICORATO Lucio, *La misurazione della performance nelle società partecipate: una proposta metodologica*, *Economia Aziendale online*, 2019.

terzi dei componenti. In Pago Pa S.p.A la nomina dell'Amministratore Unico è fatta dall'assemblea ordinaria e viene designato dal Presidente del consiglio dei ministri insieme al Ministero dell'economia e delle finanze. Infine nella società Sport e Salute S.p.A, il Presidente del Consiglio dei ministri viene nominato dall'autorità di governo competente nello sport<sup>81</sup>. Come afferma la letteratura un'organizzazione del settore pubblico necessita di professionisti con giuste competenze ed adeguata esperienza per ricoprire tutte le posizioni di gestione e controllo. Infatti, analizzando i curriculum dei Presidenti degli organi delle società analizzate si evince che tutti possiedono almeno una laurea. Il Presidente di Eni S.p.A ha conseguito tre lauree rispettivamente in Giurisprudenza, Scienze Politiche e Scienze della Sicurezza Pubblica. Solamente il Presidente di Cinecittà S.p.A possiede una laurea in Lettere, mentre gli altri sono laureati in Giurisprudenza o Economia e Commercio. All'interno dei Collegi Sindacali i Presidenti sono laureati in Economia e Commercio. Solo in Cinecittà S.p.A il relativo Presidente possiede una laurea in Scienze Politiche<sup>61</sup>.

Nonostante la letteratura affermi che la presenza di organi all'interno del Consiglio di Amministrazione con maggiore esperienza determina una maggiore profittabilità

---

81 COCCIASECCA Simone, Giuseppe Grossi, and Alessandro Sancino, *Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review*, International Journal of Public Sector Management, 2021.

61 ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.

e una minore incidenza del costo del lavoro, per i Presidenti dei Consigli di Amministrazione di Eni S.p.A, Leonardo S.p.A, Pago pa S.p.A e Sport e salute S.p.A e per il Presidente del Collegio Sindacale di Monte dei Paschi di Siena non risulta il possesso di esperienze pregresse nello svolgimento di questo ruolo<sup>60</sup>.

Per effettuare un confronto tra il modello delle società a partecipazione pubblica italiane e quello internazionale, vengono presi in considerazione tre paesi: Svezia, Danimarca e Polonia.

La Svezia è stata scelta in base alla sua reputazione sia a livello nazionale che internazionale come paese leader per quanto riguarda la governance delle SOE e la sua ambizione di influenzare le linee guida e l'agenda dell'OCSE. In particolare, si evince che in Svezia lo Stato non dovrebbe possedere società a meno che non vi siano ragioni particolari per farlo. Delle SOE svedesi, il 51% ha solo scopi commerciali. Ciò significa che ci sono una o più decisioni parlamentari che indirizzano l'azienda a svolgere attività volte a generare effetti e valori diversi dal ritorno finanziario per il proprietario. Il processo di reclutamento per i Consigli di Amministrazione delle SOE svedesi è stato professionalizzato. L'ambizione nell'ultimo decennio è stata quella di creare processi di gestione degli investimenti "professionali", basati sulla conoscenza, piuttosto che "politici". In

---

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.



questo modo le aziende non verranno influenzate dai nuovi politici.

Il dipendente tipico è un accademico di alto livello. La maggior parte possiedono una laurea in gestione, finanza , economia o legge con esperienze presso società private. Per ogni SOE esiste team di investimento composto da analisti, consulenti legali, reclutatori di consigli di amministrazione, comunicatori e specialisti in business sostenibile, che cooperano tutti nell'amministrazione proprietaria e nella governance della SOE. Lo scopo della composizione del team è quello di garantire che possieda una buona conoscenza degli ambienti di business delle aziende e dei loro mercati, nonché una comprensione delle sfide e dei rischi che le aziende devono affrontare. Tuttavia, poiché il numero di dipendenti che lavorano come consulenti legali, reclutatori di consigli di amministrazione, esperti di sostenibilità ed esperti di comunicazione è di gran lunga inferiore al numero di analisti degli investimenti e gestori degli investimenti, esiste il rischio di gerarchizzazione delle competenze in base al loro numero relativo nel team. Centrali per il lavoro sono la professionalizzazione, il team di investimento, i processi e gli standard e dialoghi. Nonostante le ambizioni formali di rendere conto di un alto grado di pluralismo dei valori o addirittura di un'eteroarchia di valori ugualmente equilibrati, c'è il rischio di una deriva della missione nella corporate governance delle SOE poiché troviamo una chiara gerarchizzazione dei valori, dando priorità ai valori

finanziari<sup>140</sup>.

In Danimarca con l'avvento della nuova gestione pubblica (NPM), il settore pubblico ha subito una ristrutturazione notevole. Questi sviluppi hanno reso l'aziendalizzazione il nuovo modello di erogazione dei servizi pubblici. Il risultato dell'aziendalizzazione è la creazione di aziende di Stato, in cui il governo possiede la proprietà o un controllo di maggioranza. In genere le entità aziendalizzate sono organizzazioni a scopo di lucro che possiedono un elevato livello di autonomia nel reclutamento del personale e nei sistemi di ricompensa, nonché nell'avviare collaborazioni con attori pubblici o privati. L'aziendalizzazione crea un cambiamento in termini di responsabilità pubblica, passando da un interesse pubblico generale ad un interesse aziendale più specifico, che tende a ridurre il grado di affidabilità e fiducia del pubblico. Nell'ambito della Pubblica Amministrazione diversi studiosi spingono verso una versione più accettabile, che considera le aziende di Stato come organizzazioni ibride. Tali organizzazioni sono orientate al mercato e operano secondo logiche imprenditoriali per fornire servizi pubblici utilizzando risorse pubbliche, sotto l'influenza politica. Una SOE può anche avere degli obiettivi che non sono legati al profitto e al valore di mercato. Con il termine SGM si intende un nuovo modello di gestione pubblica per i

---

140 ALEXIUS Susanna, Jenny Cisneros Örnberg, *Missione (s) impossibile? Configurare i valori nella governance delle imprese statali*, *Giornale internazionale di gestione del settore pubblico*, 11 Maggio 2015.

progetti infrastrutturali, in alternativa ai tradizionali modelli di finanziamento privato. Il contesto istituzionale analizzato è la governance del settore delle infrastrutture del trasporto danese, basata sul modello di agenzia. Il modello di agenzia è controllato politicamente dal Parlamento danese attraverso il Ministero dei Trasporti. L' SGM consentiva ai politici di ottenere finanziamenti per i progetti con fondi pubblici al di fuori del bilancio pubblico, attraverso prestiti garantiti dallo Stato e pagamenti degli utenti. Le attività vennero organizzate in società a responsabilità limitata separata, al di fuori dell'assetto istituzionale esistente di agenzie e servizi pubblici. Il vecchio modello di agenzia esisteva ancora, ma la SGM può essere inteso come un processo di stratificazione che ha portato una nuova forma di governance. Successivamente l'aziendalizzazione è passata dallo status di progetto ad una SOE istituzionalizzata nella governance delle infrastrutture di trasporto danesi. Il passaggio dall'organizzazione per progetto alla SOE fa sì che l'orientamento di un determinato progetto venga reindirizzato verso uno scopo più generale. In particolare, esse svolgono compiti settoriali paralleli all'esecuzione del progetto specifico e finanziano la rete di trasporto basata sulle agenzie. Si crea un modello ibrido per fornire infrastrutture e servizi pubblici con risorse miste (pubbliche e private) e sotto l'influenza politica. Ciò contrasta un po' con la letteratura che prevede una perdita di controllo da parte della leadership politica a favore di una gestione più professionale. Si può affermare che gli attori

utilizzano le SGM per aggirare l'assetto istituzionale esistente e questo nel corso del tempo porta al cofinanziamento pubblico. I progetti ibridi di SGM non sono al di fuori del bilancio pubblico, ma sono intrecciati con il modello di agenzia e non esiste una politica che stabilisce quando e come utilizzare tale modello. Inoltre, il prevalere dei progetti SGM influisce sulla discrezionalità dei politici nella fissazione dei prezzi.

In conclusione, i meccanismi di governance abilitano e vincolano il cambiamento, influenzando il controllo politico e di conseguenza l'agency di politici e burocrati<sup>141</sup>.

Nel caso olandese, i Consigli di Amministrazione assumono più di un ruolo, spesso superiore alla loro posizione formale. D'altra parte, si possono trovare esempi in cui i Consigli di Amministrazione sono annullati e spogliati dei loro poteri formali. I consigli di amministrazione possono essere annullati dai politici anche quando non hanno superato il loro mandato. In Olanda esistono gli ZBO, istituiti dai ministeri, a livello di governo centrale, separando un'unità da un ministero (base di diritto pubblico) o delegando un compito pubblico a un'organizzazione di diritto privato esistente, di solito una fondazione (che ha una base di diritto privato). Possono lavorare per più ministeri e altri presidi, ma

---

141 LENE TOLSTRUP Christensen, GROSSI Giuseppe, *The Gradual Corporatization of Transport Infrastructure: The Danish Case*, Department of Organization, Nord Universitet, Kristianstad University, Jun 2023.

hanno sempre un “dipartimento genitore” a cui devono riferire. La responsabilità ministeriale per gli ZBO è limitata in quanto viene loro concesso un elevato grado di autonomia gestionale, ad esempio per quanto riguarda le decisioni relative al personale e finanziarie. Oltre al Consiglio di Amministrazione è presente anche il Consiglio di Sorveglianza. I membri del consiglio di vigilanza non sono alle dipendenze della ZBO, ma sono retribuiti finanziariamente per il tempo dedicato al loro compito, in particolare il presidente.

I membri del consiglio di amministrazione di solito rappresentano vari campi di competenza, come la gestione, le finanze, le TIC, le conoscenze specifiche del settore o possono essere esperti indipendenti come gli accademici. Inoltre, troviamo spesso ex politici (ministri, assessori, membri del parlamento) tra i membri dei consigli di sorveglianza. Nelle procedure di nomina dei consigli di sorveglianza il ministro del ministero madre svolge un ruolo dominante: in dieci casi il ministro nomina direttamente i nuovi membri e in altri 11 casi il ministro nomina un candidato al Consiglio dei ministri che ha il potere di nominare (e quasi mai si discosta dalla nomina). Solo in sette casi il consiglio poteva nominare nuovi membri, ma i consigli erano spesso autorizzati a nominare anche i candidati al ministro che nominava. Le nomine partigiane non sono molto comuni nei Paesi Bassi, ma i partiti politici sono molto interessati alle nomine in ZBO di alto profilo e possono quindi cercare di influenzare il ministro che ha il potere di

nomina. I partiti sono molto attivi nello "scouting" di potenziali talenti e prossimi posti vacanti, in particolare in agenzie prestigiose come organi consultivi e regolatori. Recentemente, le procedure di nomina sono diventate più professionalizzate, il che si riflette nell'uso di procedure di valutazione e agenzie di head hunting. Il numero medio di membri di un consiglio di sorveglianza è di sei. I candidati appartenenti a minoranze (donne, minoranze etniche, disabilità) sono ricercati. Il membro medio del consiglio, indipendentemente dal tipo di consiglio, è ancora un maschio bianco di mezza età con un diploma di istruzione superiore. I membri dei consigli di sorveglianza possiedono in maggioranza una laurea in economia o in legge. I membri sono spesso nominati perché hanno conoscenza e/o esperienza del settore in cui opera l'agenzia, o perché rappresentano un determinato gruppo di clienti o parti interessate.

Molti membri del consiglio sono membri del consiglio di amministrazione di più di una ZBO. La nuova legislazione limita il numero di posizioni del consiglio a un massimo di due presidenze e cinque membri. Questa nuova legge è entrata in vigore nel 2013 e si applica principalmente ai politici attivi come i parlamentari. Il modo in cui i membri del consiglio agiscono nella pratica può divergere dalla descrizione formale del ruolo. Come funzionano le cose nella pratica dipende anche dal ruolo della politica<sup>142</sup>.

---

142 VAN THIEL Sandra, *Boards of public sector organizations: a typology with Dutch illustrations*, International Journal of Public Sector Management, 11 May 2015.

In conclusione, se effettuiamo un confronto tra i modelli operanti nei paesi esteri analizzati e quello italiano si riscontrano una serie di analogie e di differenze. In tutti i modelli il dipendente tipico è un professionista con un curriculum di grande valore. La figura maschile ancora prevale su quella femminile nella copertura di ruoli di potere. Infatti, ad esempio in Polonia negli organi delle società ricorre quasi sempre la figura maschile, di mezza età, con un diploma di scuola superiore. In sostanza quello che si verifica in tutti i paesi analizzati è che le minoranze, come ad esempio le donne, iniziano a farsi spazio all'interno degli organi societari. Ciò avviene in virtù degli interventi legislativi avvenuti in tutti i paesi nel corso degli anni. Altro elemento, che accomuna i tre paesi analizzati dalla letteratura, è il fatto che il processo di nomina sta diventando sempre di più professionale. Ciò sta a significare che la scelta dei membri ricade su soggetti capaci e dotati di idonea professionalità ed indipendenza, evitando di conseguenza tutte quelle nomine ispirate a delle valutazioni di carattere meramente politico o nepotistico. In particolare, la Svezia e la Danimarca (che fanno parte dei paesi scandinavi) adottano un modello che fa sì che le società a partecipazione pubblica non siano influenzate dai politici. In questi paesi le nomine vengono effettuate attraverso il procedimento di apertura delle posizioni in scadenza, in modo tale che tutti i soggetti interessati possano candidarsi. Nelle procedure di nomina l'Italia, invece è più vicina all'Olanda in quanto in questi paesi vige il procedimento di nomina per

cooptazione. Infatti il governo e i relativi ministri svolgono un ruolo importante , designando le figure da nominare. In Italia tutti i soggetti sono designati dal Presidente dell'Economia e delle Finanze e la scelta, soprattutto nei Consigli di Amministrazione, ricade oltre che sui professionisti anche su ex politici che appartengono allo stesso filone politico del governo in carica.



## CONCLUSIONI

Le nomine pubbliche sono uno strumento fondamentale della governance pubblica. Per governance pubblica si intendono tutti i sistemi, le procedure e gli strumenti attraverso i quali le organizzazioni pubbliche sono dirette e controllate. Da un punto di vista teorico, il tema delle nomine pubbliche richiama questioni fondamentali sulla lealtà, la competenza, la diversità, la rappresentanza delle persone nominate e il loro rapporto con l'organo politico e i suoi costituenti. Proprio per questo, la scelta e la nomina dei componenti degli organi societari sono passaggi di fondamentale importanza, che devono essere anche fortemente normati dal legislatore nazionale.

Per capire se le dieci società a partecipazione pubblica italiana analizzate rispettino i principi buona governance, è stato effettuato un confronto tra tale prototipo e il modello adottato da ognuna delle società analizzate.

Nonostante in Italia tra il 2011 e il 2018 le società controllate e le altre partecipate hanno registrato una riduzione del numero degli amministratori, in gran parte spiegata da un maggior ricorso dell'Amministratore Unico, dall'analisi effettuata emerge come in realtà la costituzione di Consigli di Amministrazione è ancora molto frequente. Nove su dieci delle società partecipate analizzate possiedono come organo amministrativo il Consiglio di Amministrazione, la cui

composizione è stabilita dallo Statuto e dalla legge. Solo la società Pago Pa S.p.A. possiede l'Amministratore Unico<sup>74</sup>.

Infatti, la letteratura afferma che l'utilizzo del Consiglio di Amministrazione è sostenuto da diverse motivazioni:

1. fa parte della cassetta degli attrezzi delle tecniche di gestione implementate dal 1980 in poi, per imitare il settore privato;
2. sono diventati uno strumento per i politici per compensare la perdita di controllo diretto e gerarchico su queste organizzazioni. Infatti, nominando i membri del Consiglio di Amministrazione, i politici possono ricevere informazioni dirette;
3. sono considerati una modalità per migliorare la responsabilità delle organizzazioni del settore pubblico. Inoltre, aiuterebbero anche a migliorare le prestazioni delle organizzazioni in linea con i desideri e le esigenze della società. Infine, le parti interessate sarebbero in grado di intervenire immediatamente se l'organizzazione non funzionasse bene.

A seguito dell'introduzione della legge del Golfo-Mosca, modificata dalla legge n.162 del 2021, si dovrebbe riscontrare un aumento della presenza femminile negli organi societari. Tale legge, infatti, impone che il genere meno rappresentato

---

<sup>74</sup> Report sui dati del Mef e delle camere di commercio, 2019

dovrebbe occupare almeno i 2/5 del totale dei nominati<sup>60</sup>. Nonostante un aumento del genere femminile, nella realtà, non tutte le società analizzate si sono conformate a tale quota. Ad esempio, in Monte dei Paschi di Siena il numero delle donne all'interno del Consiglio di Amministrazione è di tre su un totale di quindici membri. Inoltre, la figura femminile ricopre maggiormente il ruolo di consigliere piuttosto che di sindaco. Ci si auspica quindi per il futuro, un maggior coinvolgimento delle donne nelle posizioni di potere.

Il prototipo di modello di buona governance elaborato, relativamente ai requisiti dei soggetti nominati, suggerisce che quest'ultimi dovrebbero essere dei professionisti e dovrebbero possedere esperienze pregresse nello svolgimento del medesimo ruolo. La presenza di professionisti con esperienze pregresse, infatti, aumenta la probabilità di ottenere delle performance superiori. Questo accade perchè i soggetti nominati opereranno cercando di perseguire l'interesse pubblico piuttosto che gli interessi personali<sup>86</sup>.

Mettendo in relazione i suggerimenti del modello di buona governance, con i requisiti dei soggetti analizzati, si può sostenere che nella realtà italiana, all'interno degli organi di governo delle società, i soggetti nominati per i ruoli di Presidente possiedono tutti almeno una laurea in discipline economiche o

---

60 MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.

86 DICORATO LUCIO, *La misurazione della performance nelle società partecipate: una proposta metodologica*, Economia Aziendale online, 2019.

giuridiche e non hanno ricoperto cariche politiche in precedenza. La figura dei Presidenti risulta perciò in linea con i principi dettati. Analizzando però nel dettaglio anche gli altri componenti sono presenti soggetti che hanno un'influenza politica. Tale influenza deriva sia dallo svolgimento nel passato di cariche politiche, anche locali, sia dai legami di parentela (come ad esempio Enrica Giorgetti, moglie dell'ex ministro forzista Maurizio Sacconi, oggi è Consigliere in Leonardo S.p.A.). Quindi nel complesso la composizione dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali non rispecchia a pieno i requisiti della buona governance.

Inoltre, ciò che emerge dall'analisi è che sei su dieci dei soggetti in carica hanno ricoperto ruoli all'interno dei Consigli di Amministrazione di altre società. Difficilmente compaiono nomi nuovi, infatti, nel corso degli anni, le figure di Presidente sia del Consiglio di Amministrazione che del Collegio Sindacale sono ricoperte da persone molto conosciute nell'ambito delle partecipate, in quanto hanno svolto precedentemente altri ruoli sia nella stessa che in altre società.

Per quanto riguarda le procedure di nomina, esse possono essere diverse, poiché il governo fondatore può sempre divergere dai regolamenti esistenti quando redige la legislazione istitutiva. Esse possono variare dalla selezione aperta alla

cooptazione, con diversi attori che hanno voce in capitolo su chi viene nominato<sup>143</sup>. Tra questi due modelli si rilevano una serie di differenze.

Nel primo caso i soggetti interessati procedono a inviare le proprie candidature e verranno selezionate tutte le professionalità migliori. Le nomine in questo caso dovrebbero essere effettuate tenendo conto dell'esperienza, delle competenze, dell'operato del Consiglio di Amministrazione uscente e della strategia di lungo periodo della società. Tutto ciò potrebbe essere facilitato dalla creazione di una commissione specializzata o dalla creazione di una banca dati dalla quale poter attingere.

Nel secondo caso la nomina è diretta da parte dell'organo pubblico, con l'obiettivo di predisporre dei soggetti che sono vicini all'orientamento del soggetto pubblico che li ha scelti.

Secondo il modello di buona governance, elaborato a seguito dello studio della letteratura e della prassi, il modello di nomina ideale sarebbe quello della candidatura spontanea. La motivazione alla base di tale scelta riguarda il fatto che, in questo modo, è possibile garantire una maggiore professionalità e una diversificazione tra i soggetti nominati. Infatti, attraverso questo modello si può improntare un processo selettivo che permette di individuare le professionalità

---

143 VAN THIEL Sandra, *Boards of public sector organizations: a typology with Dutch illustrations*, International Journal of Public Sector Management, 11 May 2015.

migliori e nominare soggetti che sono diversificati per genere, formazione e percorso professionale.

Relativamente a questo aspetto sussiste un gap tra le società partecipate italiane analizzate e il modello di buona governance. Tra le società partecipate vige ancora in meccanismo della cooptazione, infatti, i membri da nominare vengono designati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, a volte insieme ad altri ministri, e successivamente nominati dall'assemblea. Questo comporta una percentuale maggiore di ex politici all'interno degli organi societari, poiché i ministri cercheranno sempre di individuare soggetti che sono in linea con il proprio pensiero. A livello internazionale l'Italia è molto simile all'Olanda nei meccanismi di nomina dei soggetti.

I paesi che più si avvicinano al prototipo di buona governance sono quelli scandinavi. Infatti, nei paesi come la Svezia e la Danimarca, è stato avviato negli ultimi decenni un forte processo di professionalizzazione delle nomine. Questo sta a significare che è diminuita la politicizzazione e che i membri vengono scelti a seconda dei curriculum, considerando quindi le esperienze e le competenze.

In definitiva, analizzando se le società partecipate italiane rispettino i principi definiti dalla dottrina e dalla prassi come quelli di buona governance, è possibile affermare che l'Italia ancora non è perfettamente in linea con i principi dettati, soprattutto per quanto riguarda i procedimenti di nomina che a sua volta

determinano la presenza di una maggiore influenza politica.

In conclusione, ci si auspica per il futuro che vengano valorizzate effettivamente le competenze e le esperienze di ogni singolo soggetto, mettendo in secondo piano, per poi eliminarlo definitivamente, il sistema di rete di conoscenze personali, che spesso offusca gli interessi pubblici delle società. Avere soggetti capaci e dotati di idonea professionalità ed indipendenza, permetterà alle società partecipate di puntare sempre più in alto, soprattutto in termini di performance.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEXIUS Susanna, Jenny Cisneros Örnberg, *Missione (s) impossibile? Configurare i valori nella governance delle imprese statali*, Giornale internazionale di gestione del settore pubblico, 11 Maggio 2015.
- ALMQUIST Roland, et al. *Public sector governance and accountability*, Critical perspectives on Accounting, 2013.
- Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali.
- ANDREOTTI Alberta, *Tra politica e mercato: i componenti dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica a Milano*. Stato e mercato, 2018.
- ARMAO Gaetano. *Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana*. Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana, 2017.
- ASTARITA Mirella, *Società a partecipazione pubblica: tra nuova e vecchia disciplina*, Ius in itinere, 2017.
- Audizione al Senato Consob- Anna Genovese, 2019.
- BARONCELLI A., SERIO L., *Economia e gestione delle imprese*, McGraw-hill, Milano, 2013.



- BAUDINO Alessandro, *L'amministrazione delle società a capitale pubblico per la gestione dei servizi pubblici locali*, Il Piemonte delle autonomie- rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione, Agosto 2021.
- BELCREDI M, BOZZI S, *Rapporto FIN-GOV sulla corporate governance in Italia*, 2022.
- BERCELLI Jacopo. *Le società a partecipazione pubblica. La centralità degli atti deliberativi e la loro sindacabilità nell'attuazione del Testo Unico*, Ordine dei giornalisti Veneto, 2017.
- BlackRock Investment Stewardship, *Engagement priorities*, Gennaio 2019.
- BOFFELLI G., *Remunerare gli amministratori. Compensi incentivi e governance*, in i Quaderni, Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano, n. 39, 2010.
- BONASIA Mariangela, D'UVA Marcella, *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*. G Giappichelli Editore, 2017.
- BROGI Marina. *Corporate governance*. EGEA spa, 2016.
- CAMMELLI M., *Società pubbliche (diritto amministrativo)*, Enc. Dir., Annali 2012.
- CARLIZZI Marco. *La direzione unitaria e le società partecipate dagli enti pubblici*. Riv. dir. Comm, 2010.
- CASSESE Sabino, *La nuova costituzione economica*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2021.

- CAVAZZA C., *Prerogative speciali e società partecipate dai pubblici poteri: il nuovo art. 2449*, Nuove leggi civili commentate, 2009.
- CIAPPEI C., *Corporate government. Gli assetti istituzionali di governo delle imprese*, op. cit., 2004.
- CIPOLLA Alessandro, *Chi è Stefano Pontecorvo e quanto guadagna il nuovo presidente di Leonardo?*, Money.it ,19 Aprile 2023.
- CIRENEI M.T., et al., *Società con partecipazione dello Stato e di enti pubblici e società di interesse nazionale*, in Collana commentari Codice commentato delle società, 2011.
- CLARICH M., MATTARELLA B. G., *Il testo unico sulle società pubbliche*, diretto da G. Meo e A. Nuzzo, Bari, 2016
- COCCIASECCA Simone, Giuseppe Grossi, and Alessandro Sancino, *Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review*, International Journal of Public Sector Management, 2021.
- CODAZZI Elisabetta, et al. *Ancora sullo scopo di lucro nelle società a partecipazione pubblica: spunti alla luce della disciplina sulle società benefit*, Il diritto dell'economia, 2020.
- CODAZZI Elisabetta, *Le nuove " società in house: controllo cd. analogo e assetti organizzativi tra specialità della disciplina e "proporzionalità delle deroghe*, Atti del VIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori

Universitari di Diritto Commerciale “Orizzonti del diritto commerciale” “Il diritto commerciale verso il 2020: i grandi dibattiti in corso, i grandi cantieri aperti, 2017.

COMAR-CENTRO STUDI, *Nomine 2023 le società del mef e i rinnovi di consigli d'amministrazione e collegi sindacali vi<sup>a</sup> edizione*, Marzo 2023.

COMITATO PARI OPPORTUNITÀ ODCEC TORINO, *Professionisti e le società pubbliche. Nuovi scenari*, 2019.

COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Codice di corporate governance*, Testo disponibile al sito: <https://www.borsaitaliana.it/comitato-corporategovernance/homepage/homepage.Htm>, 2020.

CONSIGLIO DI STATO, Parere del 21 aprile 2016, n. 968.

CONSOB, *Report sulla corporate governance delle società quotate*, 2021.

Corte Giust. 06/12/2007, in cause riunite C-463/04 e C-464/04

COSSU M., *Delle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici. Delle società di interesse nazionale. Artt. 2449-245*, Giuffrè 2018.

COSSU Monica, *Le società pubbliche*, 2022.

COSSU Monica, *Le società*, Available at SSRN 4216285, 2022.

COSTA Massimo, et al. *L'impresa pubblica in Italia: una “storia” economico-aziendale e dottrinale*, XI Convegno Nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria-Finalismo e ruolo delle aziende nel processo di costruzione

dello Stato unitario-Modelli aziendali e sistemi di produzione in Italia dal XIX al XX Secolo, Roma: Rirea, 2011.

DE NICTOLIS Rosanna, CAMERIERO Luigi. *Le società pubbliche in house e miste*. Vol. 20. Giuffrè Editore, 2008.

Decreto Legislativo 19 Agosto 2016 n.175

DI BERARDINO Daniela, *Verso una rinnovata responsabilità sociale delle imprese: governance performance e modelli di accountability nelle benefit corporations*. FrancoAngeli, 2023.

DICORATO Lucio, *La misurazione della performance nelle società partecipate: una proposta metodologica*, Economia Aziendale online, 2019.

DING S., JIA C., Wilsonc.,WU Z., *Political connections and agency conflicts: the roles of owner and manager political influence on executive compensation*, in Review of Quantitative Finance and Accounting, 2015.

DOHERTY Bob, HAUGH Helen, LYON Fergus. *Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda*. International journal of management reviews, 2014.

DOMENICHELLI Oscar, *Le determinanti della struttura finanziaria delle imprese: Profili teorici ed empirici*, Giappichelli Editore, Torino,2020.

DONATIVI Vincezo, *Le società a partecipazione pubblica: Raccolta sistematica della disciplina, commentata e annotata con la giurisprudenza*. Ipsoa, 2016.

- FALCOMER Barbara, TICOZZELLI Grazia, RIVA Patrizia. *La Legge 120/2011, cd L. Golfo-Mosca, per le quote di genere*, In *Ruoli Di Corporate Governance*, Egea, 2020.
- FERLITO Rosaria, FARACI Rosario. *Sostenibilità e sistemi di Corporate Governance delle società benefit: il caso Illycaffè*. *Corporate Governance and Research & Development Studies-Open Access*, 2021.
- FERONI Ginevra Cerrina, FERRARI Giuseppe Franco (ed.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*. Giappichelli Editore, 2012.
- FOÀ S. *La riforma della pubblica amministrazione: le novità in tema di società a partecipazione pubblica*, *Diritto ed economia dell'impresa*, 2016.
- FONG A., MISANGYI V.F., TOSI H.L., *The effect of CEO pay deviations on CEO withdrawal, firm size, and firm profits*, in *Strategic Management Journal*, 2010.
- FOSCHINI Giuliano, *La partita delle nomine tra sponsor e avversari politici: cosa c'è dietro al braccio di ferro FdI-Lega sui nuovi vertici di Polizia e Guardia di Finanza*, *Il Sole 24 Ore*, 6 Maggio 2023.
- GALGANO F., *Il nuovo diritto societario*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova, 2006.
- GAROFOLI R., ZOPPINI A., *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, op. cit., 2018.

- GASPARRI G., *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana ed i problemi aperti*, Quaderni Giuridici Consob, 2013.
- GENCO Pietro, *Corporate governance: sistemi e strutture di governo dell'impresa*, 2014.
- GENUESSI Ilaria, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*. G Giappichelli Editore, 2020.
- GIANNINI M.S, *Organi, cit., ed Impiego pubblico*, in Enc. dir., vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970.
- GILLAN,S.L, STARKS, L.T, *A Survey of Shareholder Activism: Motivation and Empirical Evidence*, Contemporary Finance Digest, 1998.
- GIUSTI Carlo Alberto. *La corporate governance delle società a partecipazione pubblica: profili civilistici e di diritto comparato*. G Giappichelli Editore, 2018.
- GROSSI Giuseppe, Ulf Papenfuß, and Marie-Soleil Tremblay, *Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives*, International Journal of Public Sector Management,2015.
- HILLMAN A.J., *Politicians on the board of directors: Do connections affect the bottom line?*, in Journal of Management, 2005.
- HOUSTON J.F., JIANG L., LIN C., MA Y.,, *Political connections and the cost of bank loans*, in Journal of Accounting Research, 2014.

- IBBA Carlo, *Le società a partecipazione pubblica: tipologia e discipline*, Giappichelli, Torino, 2011.
- IL FATTO QUOTIDIANO, *Marinella Soldi è la nuova presidente Rai: via libera della commissione di Vigilanza. Fdi non ha partecipato al voto*, 21 Luglio 2021.
- INGENTO Chiara, *La corporate governance delle società pubbliche*, Federalismi.it-Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2018.
- LACCHINI Marco.; MAURO C. Alessio, *La gestione delle società partecipate alla luce del nuovo Testo Unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*, Torino, Giappichelli, 2018.
- LAURIA Emanuele, *Nei Cda la carica dei riciclati. La destra piazza "ex" e non eletti al vertice delle grandi aziende*, La Repubblica, 14 Aprile 2023.
- LENE TOLSTRUP Christensen, GROSSI Giuseppe, *The Gradual Corporatization of Transport Infrastructure: The Danish Case*, Department of Organization, Nord Universitet, Kristianstad University, Jun 2023.
- LOCATELLI Rossella. *Modelli societari e governance nelle società quotate. Alcuni spunti di riflessione*. Analisi Giuridica dell'Economia, 2019.
- LUDWIG, Paul, REMMER Sassen. *Which internal corporate governance mechanisms drive corporate sustainability?*. Journal of Environmental Management, 2022.
- MAIELLO Alfredo, *Società in house, confermata la natura pubblica dell'ente*, Tribunale Napoli-sezione lavoro, sentenza 14/02/2019 n° 1085, 24 Aprile 2019.

- MALTONI Andrea, et al. *Società a partecipazione pubblica e perseguimento di interessi pubblici*. Il diritto dell'economia, 2019.
- MARASCA, Stefano; CATTANEO, Cristiana (ed.), *Il sistema di controllo strategico: evoluzione, finalità, strumenti*. Giappichelli, 2021.
- MARINO Paola (Viceprefetto Aggiunto-Prefettura di Bari), *La Pa può ricorrere allo strumento societario solo se indispensabile al perseguimento dei suoi fini istituzionali. Esigenze eccezionali e preminenti ragioni di interesse pubblico devono rendere indispensabile o insostituibile il ricorso dell'ente alla partecipazione societaria*, 11 Febbraio 2023.
- MAURO A., ANTONICELLI G. in M. LACCHINI, C. A. MAURO, *La gestione delle società partecipate alla luce del nuovo Testo Unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*, Torino, Giappichelli Editore, 2018.
- MAZZUCCATO Mariana. *Lo stato innovatore*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2020.
- MENOZZI A., GUTIÉRREZ Urtiaga, VANNONI D., *Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises*, in *Industrial and Corporate Change*, 2011.
- MEO Giorgio, et al. *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175*. Cacucci Editore, 2016.



- MERLONI Francesco. *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Diritto pubblico, 2009.
- MINCIULLO Marco, ZACCONE Maria Cristina , PEDRINI Matteo, *La governance della sostenibilità: esperienze e sfide in atto*. La governance della sostenibilità , 2022.
- MINICHILLI, Alessandro, QUARATO Fabio, SEGRETO Luciano. *Appunti di corporate governance*. EGEA spa, 2021.
- MOCETTI S, ROMA G. *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*. Economia Pubblica. 2021.
- MOTOLESE Maurizio, et al, *Lezioni di politica economica. Mercato, politiche e regolamentazione*. G. Giappichelli Editore srl, 2020.
- NICO M., *Le società partecipate dagli enti locali dopo la legge di stabilità 2015*, Maggioli Editore, 2015.
- OECD, *Oecd Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises*, 2015.
- Orientamenti del Consiglio di Amministrazione di Enel S.p.A. agli Azionisti sulla dimensione e composizione del nuovo Consiglio di Amministrazione, 2 marzo 2023.

- PALUCHOWSKI A., nella prefazione al fascicolo VI, *I nuovi compiti degli organi sociali*, a cura di P.Riva, Il Sole 24 ore, aprile 2019.
- PARBONI Riccardo, *La privatizzazione dell'economia italiana*, Stato e mercato, 1984.
- PECORARO C., *Privatizzazione dei diritti speciali di controllo dello Stato e dell'ente pubblico nelle s.p.a.: il nuovo art. 2449 c.c.*, Rivista delle società, 2009.
- PERULLI G, MINGARELLI A. *Servizi pubblici e società partecipate*. Halley Editrice; 2008.
- PUGLIELLI E.,RUOTOLO A., *Nomina e revoca degli amministratori nelle società a partecipazione pubblica (il nuovo testo dell'art. 2449 c.c.)*, in Studi e materiali del Consiglio del Notariato, 2009.
- Relazione Corporate Governance – Esercizio 2022.
- Report sui dati del Mef e delle camere di commercio, 2019.
- RETTURA Pasqualino, *Un lametino a capo della banca più antica del mondo, Maione presidente di Mps*, Il Quotidiano del Sud, 26 Marzo 2023.
- RICCOBONO Alessandro, et al. *Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali: merito e fiducia a trent'anni dalla privatizzazione*, Lavoro, Diritti, Europa, 2022.

- RICHTER JR, M. Stella, *Considerazioni preliminari in tema di corporate governance e risparmio gestito*, Giur. Comm, 2006.
- RIVA, Patrizia. *Ruoli di Corporate Governance: Assetti organizzativi e DNF*. EGEA spa, 2020
- ROMAGNOLI Gianluca, *Condizionamenti pubblicistici al funzionamento delle società a partecipazione pubblica (d. lgs. n. 175/2016)*, PA Persona e Amministrazione, 2018.
- ROVERSI Monaco, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo Stato*, n. Riv. dir. civ., I, 1968.
- SACCONI L., *Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa: un'interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*. Liuc Papers n. 143, Serie Etica, Diritto ed Economia 11, febbraio, 2004.
- SANCETTA Giuseppe, et al. *Corporate Governance e tutela delle minoranze azionarie in Italia*. IR TOP, 2007.
- SANCINO Alessandro, Mariafrancesca Sicilia, and Giuseppe Grossi, *Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes*, International Review of Administrative Sciences 84.4 (2018): 785-802.
- Sentenza 26806/2009 delle S.U. della Corte di Cassazione.
- Sentenza Consiglio di Stato, Novembre 2016.

Sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 2012.

Sentenza delle Sezioni Unite n.3899 del 26 febbraio 2004.

SERLENGA Emmanuele, *Società a partecipazione pubblica*. Key Editore, 2020.

SINGER Pierpaolo, SIRIANNI Carlo Alessandro, *La corporate governance: elementi di teoria e profili operativi*. Vol. 62. G Giappichelli Editore, 2016.

SMARRA Margherita. *Le politiche di bilancio nelle società a partecipazione pubblica*. Le politiche di bilancio nelle società a partecipazione pubblica, 2020.

Sport e Salute S.p.A- Statuto Sociale, Marzo 2020.

Statuto -Ferrovie dello Stato Italiane, 1 Giugno 2022.

Statuto Cinecittà Società per Azioni

Statuto della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., aggiornato Novembre 2022.

Statuto PagoPa S.p.A

TERRACCIANO Gennaro. *Le società a partecipazione pubblica, tra il Testo Unico n. 175 del 2016 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016*. Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", 2017.

TRICKER Robert Ian. *Corporate governance: Principles, policies, and practices*. Oxford University Press, USA, 2015.

- VALAGUZZA Sara. *Le società a partecipazione pubblica e la vana ricerca della coerenza nell'argomentazione giuridica*. Diritto Processuale Amministrativo, 2014.
- VAN THIEL Sandra, *Boards of public sector organizations: a typology with Dutch illustrations*, International Journal of Public Sector Management, 11 May 2015.
- VENTURI P, ZANDONAI F., *Imprese ibride: Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valori*, EGEA spa, 2016.
- VENTURI Paolo, RAGO Sara, *Teoria e modelli delle organizzazioni ibride*, Quaderni dell'Economia Civile 4,2017.
- VINCI Sabato, *Il problema della "governance" e gli assetti istituzionali d'impresa-e-Book*. G Giappichelli Editore, 2022.
- ZAMPETTI Enrico, *Il governo dell'economia e la comunicazione ai tempi del Covid. La prospettiva giuridica: Seminari seno-turritani Atti del Convegno del 28 maggio 2021*, Inschibboleth Edizioni, Italia, 2022.
- ZATTONI A., *L'assetto istituzionale delle imprese italiane*, EGEA, Milano, 2006.
- ZATTONI Alessandro, *Assetti proprietari e corporate governance*, Egea, Milano,2016.
- ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*, Egea, Milano, 2015.
- ZATTONI Alessandro, *Corporate governance*. EGEA spa, 2020.

ZINGALES L. *Survival of the Fittest or the Fattest? Exit and Financing in the Trucking Industry*, The Journal of Finance, 1998.

ZONA Fabio. *Corporate governance*. EGEA spa, 2013.

## SITOGRAFIA

[Www.cinecittà.com](http://www.cinecittà.com)

[Www.economiafinanzaonline.it/chi-e-paolo-scaroni/personaggi](http://Www.economiafinanzaonline.it/chi-e-paolo-scaroni/personaggi)

[Www.enel.com](http://Www.enel.com)

[Www.eni.com](http://Www.eni.com)

[Www.fsitaliane.it](http://Www.fsitaliane.it)

[www.gruppomps.it](http://www.gruppomps.it)

[www.ilgiornaleditalia.it/news/economia/473922/eni-claudio-descalzi-ad-giuseppe-zafarana-nuovo-presidente-gdi.html](http://www.ilgiornaleditalia.it/news/economia/473922/eni-claudio-descalzi-ad-giuseppe-zafarana-nuovo-presidente-gdi.html)

[Www.leonardo.com](http://Www.leonardo.com)

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

[Www.pagopa.it](http://Www.pagopa.it)

[Www.posteitaliane.it](http://Www.posteitaliane.it)

[Www.rai.it](http://Www.rai.it)

[Www.sportesalute.eu](http://Www.sportesalute.eu)