



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

**Delibera n. 834 del 3 agosto 2016**

concernente l'inconferibilità dell'incarico di amministratore unico della società Benicomuni s.r.l., interamente partecipata dal Comune di Imola - Fascicolo UVMAC 6100/2015

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 3 agosto 2016;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

visto l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

**Considerato in fatto**

In data 21 novembre 2015, è stata acquisita al protocollo generale dell'Autorità la nota con la quale la Procura della Corte dei Conti, sezione regionale dell'Emilia Romagna, trasmette l'esposto presentato da Galeazzo Bignami, nella sua qualità di Presidente del Gruppo Forza Italia del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna.

Nella segnalazione si rappresenta che nella seduta del 21 luglio 2015, l'Assemblea della società Benicomuni s.r.l., interamente partecipata dal Comune di Imola ha prorogato fino a Luglio 2017 l'incarico di amministratore unico della società, all'ing. Loris Lorenzi; l'originario conferimento era stato disposto dal Sindaco di Imola per la durata di tre anni, ma già in precedenza la carica era stata prorogata fino al 31 dicembre 2015.

In buona sostanza, nell'esposto si contesta la legittimità della predetta proroga, in primo luogo, in quanto disposta in violazione dell'art. 5 comma 9 del d. l. n. 95/12, atteso che l'interessato è stato collocato in quiescenza; inoltre, si evidenzia che al momento della nomina nel 2012 dell'interessato, quest'ultimo era già titolare di diversi altri incarichi. In particolare, come si evince dal registro delle imprese e dal *curriculum vitae*, lo stesso ricopriva l'incarico di Direttore del Con.Ami, Consorzio



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

partecipato anche dal Comune di Imola e quello di Presidente della società Acantho, spa partecipata per il 79, 92% dal Gruppo Hera e aggiudicataria di appalti presso la stessa Benicomuni srl.

**Considerato in diritto**

Preliminarmente, si rileva che questa Autorità ha limitato la propria indagine alle questioni di competenza e, in particolare, alla verifica della sussistenza di eventuali cause di incompatibilità o di inconfiribilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013.

Sempre in via preliminare, si rileva che la società Benicomuni srl, in quanto totalmente partecipata dal Comune di Imola rientra nel novero degli enti di diritto privato in controllo pubblico, ed è, pertanto, soggetta alle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, al pari dell'incarico contestato - ossia quello di amministratore unico - che, infatti, è incluso nella definizione di cui all'art. 1 comma 2 lett. l) del d.lgs. n. 39.

Vanno distintamente considerate le due situazioni segnalate:

- a) l'incarico di Direttore del Con.Ami;
- b) l'incarico di Presidente della società Acantho.

*Incarico di Direttore Generale del Consorzio Con.Ami*

Il precedente incarico di Direttore Generale del Consorzio Con.Ami, non sembra determinare in capo all'interessato situazioni di inconfiribilità, in quanto il Consorzio fra Enti locali, istituito ai sensi dell'art. 31 del T.U.E.L. (d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267), rientra nella definizione di ente pubblico e la provenienza da una precedente carica in ente pubblico non determina alcuna inconfiribilità, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013.

Peraltro, seppure si volesse includere il Consorzio in questione nel novero degli enti di diritto privato in controllo pubblico, l'incarico ricoperto dall'interessato è quello di direttore generale; pertanto, comunque, dovrebbe escludersi la sussistenza di una situazione di inconfiribilità ai sensi dell'art. 7, giacché quest'ultimo prevede - per quanto qui di interesse - che non possono essere conferiti gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione.

Va esclusa anche l'applicabilità dell'art. 11 del d.lgs. n. 39. Come già evidenziato, nell'ambito del Con.Ami l'interessato ha ricoperto la carica di direttore generale che, in base alla definizione di cui all'art. 1 comma 2, lettera i), del d.lgs. n. 39/2013 rientra tra gli incarichi amministrativi di vertice. La norma richiamata, però, considera la posizione di chi sia direttore generale di un ente pubblico ma solo per sancirne l'incompatibilità con una carica politica. In ogni caso, una tale incompatibilità sarebbe venuta meno poiché dal sito istituzionale del Con.Ami risulta che l'incarico di direttore generale è attualmente assegnato ad altro soggetto.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

*Incarico di Presidente della società Acantho*

Resta da verificare la sussistenza di cause di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/13, a carico dell'ing. Loris Lorenzi in ragione del precedente incarico di Presidente della società Acantho spa di Imola. Quest'ultima società, pur non essendo in controllo pubblico diretto, è controllata dalla Hera spa che possiede il 79,92% delle azioni ed, a sua volta, la Hera spa è una società, quotata in borsa, controllata da enti locali. A questi fini l'Autorità, con nota prot. n. 65038 del 24 aprile 2016, ha richiesto informazioni al RPC del comune di Imola.

Inoltre, poiché nella segnalazione si riferisce che la società Acantho spa - della quale l'interessato è Presidente - è aggiudicataria di appalti banditi dalla stessa Benicomuni s.r.l., è stato richiesto al RPC di fornire chiarimenti in merito alle eventuali misure adottate per garantire il rispetto dell'obbligo di astensione da parte dell'amministratore unico, stante la situazione di conflitto d'interesse nel quale lo stesso ing. Lorenzi potrebbe trovarsi.

\*\*\*\*

Con nota acquisita al n. 80569 del protocollo generale dell'Autorità in data 20 maggio 2016, il RPC del Comune di Imola ha fornito i chiarimenti richiesti, prospettando diversi argomenti interpretativi a sostegno della inapplicabilità dell'art. 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013 nel caso in esame.

In particolare, un primo ostacolo deriverebbe dalla circostanza che il controllo pubblico dell'ente di provenienza è solo indiretto, in quanto Acantho spa, di cui l'interessato è Presidente è controllato non direttamente da enti locali, ma da una società per azioni quotata in borsa (Hera spa).

Peraltro, le particolari caratteristiche delle società quotate le renderebbero non assimilabili alle società pubbliche partecipate come previsto sia dalla disciplina in materia di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) che dallo stesso d.lgs. n. 39/2013 (art. 22).

Rileva ancora il RPC del Comune di Imola che la compagine societaria di Hera spa subisce frequenti variazioni e la percentuale del possesso azionario è fluttuante; riconosce, al contempo, che il controllo pubblico non è connesso alla partecipazione maggioritaria di azioni da parte di pubbliche amministrazioni, ma da un sistema di voto "maggiorato" che opera solo in casi particolari (tra questi nomina e revoca dei membri del Consiglio di amministrazione e del collegio sindacale).

Si evidenzia, poi, che la compagine pubblica di controllo è formata da una pluralità di enti locali e loro consorzi che appartengono a regioni diverse (non solo Emilia Romagna, ma anche Veneto e Friuli Venezia Giulia), mentre l'art. 7 comma 2 si riferisce a "*province regioni e loro forme associative della stessa regione.*"

Per quanto riguarda le misure adottate per evitare conflitti di interesse, si rappresenta in primo luogo che, quanto al rispetto dell'obbligo di astensione, su richiesta del responsabile dell'area legale e contratti di Benicomuni s.r.l., il Sindaco di Imola ha autorizzato la società a sottoscrivere dei contratti con la società Acantho spa, in applicazione di quanto previsto dall'art. 12, comma 9, dello Statuto, in base al quale "*Devono essere autorizzate da una decisione del socio Unico le operazioni in cui l'Amministratore sia in conflitto d'interesse con la società*". In secondo luogo, l'Amministratore Unico di Benicomuni s.r.l., ing. Lorenzi ha delegato in sua vece per i rapporti con la Acantho spa il



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

procuratore speciale, sig. Vanni Bertozzi.

Le informazioni fornite dal RPC del Comune di Imola sulla misure di prevenzione dei conflitti possono essere ritenute soddisfacenti.

Resta, da valutare l'applicabilità nel caso esaminato dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/13, giacchè quest'ultimo prevede che non possono essere conferiti gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico *“a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione”*.

A questi fini vanno distintamente valutati gli argomenti addotti dal RPC.

*Controllo pubblico indiretto*

In primo luogo, occorre considerare l'argomento secondo il quale il controllo esercitato sull'ente di provenienza (società Acantho spa) è solo indirettamente pubblico, in quanto Acantho spa è controllata dalla Hera spa, a sua volta in controllo pubblico. In proposito, vi è una precedente pronuncia dell'Autorità (deliberazione n. 45 del 2016), con la quale si conclude per la sussistenza di una situazione di inconfiribilità anche nel caso di un incarico in una società controllata da un ente locale per il tramite di una holding partecipata dallo stesso ente.

*Controllo da parte di enti locali di regioni diverse*

In secondo luogo, l'argomento secondo il quale l'inapplicabilità dell'art. 7, comma 2, deriverebbe dalla particolare composizione azionaria della controllante Hera spa, in quanto la compagine azionaria è formata da una pluralità di enti locali e da loro consorzi che appartengono a regioni diverse. Sul punto, vale richiamare quanto riferito dallo stesso RPC del Comune di Imola sulla partecipazione maggioritaria pubblica di Hera spa non connessa al (solo) possesso azionario di controllo da parte di pubbliche amministrazioni, ma da un sistema di voto *“maggiorato”* che opera anche per la nomina e revoca dei membri del Consiglio di amministrazione e del collegio sindacale.

Ciò avviene in applicazione di un *“Contratto di sindacato di voto e di disciplina dei trasferimenti azionari”*, sottoscritto in data 23 giugno 2015, in prosecuzione di altri stipulati in precedenza da più di 100 Comuni dell'Emilia Romagna, dall'Unione di Comuni del Frignano, dall'Unione Terre di Castelli, dal Con.Ami, dalla Ravenna holding spa, dalla Rimini holding spa, nonché dai Comuni di Padova, Trieste ed Udine.

Il sindacato di voto opera attraverso un Comitato Ristretto che ha la funzione di definire il voto in Assemblea - al quale tutti gli azionisti pubblici sottoscrittori sono poi vincolati - ed è composto da 11 membri che rappresentano anche i comuni più piccoli, di cui solo tre designati da Comuni non appartenenti all'Emilia Romagna: uno dal Comune di Padova, uno dal comune di Trieste ed uno dal comune di Udine.

L'art. 6 del contratto prevede, inoltre, che il Consiglio di amministrazione sia formato su



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

designazione degli azionisti sottoscrittori per un numero complessivo di 11 componenti, di cui solo uno designato dal comune di Trieste ed uno dal Comune di Padova, mentre tutti gli altri sono designati da azionisti della regione Emilia Romagna (tre da Bologna e Ferrara, quattro da Area Territoriale Romagna, due dal comune di Modena e provincia); il presidente del consiglio di amministrazione è designato dagli azionisti Area Territoriale Romagna e l'Amministratore delegato su indicazione del Comune di Bologna.

Il descritto meccanismo di funzionamento del sindacato di voto appare idoneo ad assicurare ai comuni della Regione Emilia Romagna il controllo non solo sull'organo gestionale della società, ma anche sull'indirizzo di voto espresso in seno al Comitato Ristretto.

Pertanto, la presenza largamente minoritaria di enti locali di altre Regioni consente di ritenere configurata la condizione fissata dalla norma, cioè che il controllo sulla società sia esercitato dagli enti locali della stessa regione Emilia Romagna. La disposizione in esame è volta, al fine di garantire l'imparzialità nell'esercizio delle funzioni affidate, ad evitare il passaggio automatico e senza soluzione di continuità da cariche politiche (l'incarico presso una società in controllo pubblico è equiparato ad una provenienza da cariche politiche), soprattutto quando tale passaggio avviene all'interno del sistema politico-amministrativo di una stessa regione. Nel caso di specie, la controllata Hera appare all'interno di tale sistema.

Diversamente ragionando sarebbe sufficiente una partecipazione minima di un ente locale di diversa regione per escludere l'applicazione della norma.

Per le ragioni ora esposte non può escludersi l'applicabilità al caso di specie del d.lgs. n. 39/13.

*Deroga per le società "quotate"*

In terzo luogo, viene ricordato che la società Hera è società quotata, nel senso che le sue azioni sono quotate in mercati regolamentati. Di qui la non applicabilità del d.lgs. n. 39.

Sul punto, basti ricordare che l'art. 22 comma 3, esclude l'applicabilità degli articoli 9 e 12 in materia di incompatibilità "*agli incarichi presso le società che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e agli incarichi presso le loro controllate*". Sotto questo profilo, da un lato l'esclusione riguarda le sole cause di incompatibilità e non le ipotesi di inconfiribilità (quale quella dell'art. 7, comma 2); dall'altro, le *società con azioni quotate in mercati regolamentati* sono cosa diversa dalle *società che emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati*, con la disposizione dell'art. 22 che esclude solo le seconde e non le prime.

In proposito, nessun rilievo assume la nuova disciplina dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, introdotta dall'art. 3 del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 - recante "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" - che ha espressamente escluso entrambe le categorie di società (quotate e emittenti strumenti finanziari) dall'ambito di applicazione della disciplina in tema di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni che ricadono sulle società in controllo pubblico. La novella riguarda, infatti, solo l'ambito di applicazione delle regole in materia



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

di trasparenza, mentre nulla è innovato quanto all'ambito di applicazione della disciplina concernente l'inconferibilità degli incarichi, che è individuato dallo stesso d.lgs. n. 39/2013 che prevede, all'art. 22, il ricordato regime derogatorio.

\*\*\*\*

Infine, si ritiene opportuno esaminare un'ulteriore questione che potrebbe profilarsi, sebbene la stessa non sia stata prospettata tra le considerazioni del RPC del Comune di Imola.

Dall'esame dello Statuto della società Acantho spa sembra emergere che al Presidente del Consiglio di Amministrazione - carica che l'ing. Loris Lorenzi ricopre dal 2013 - non siano attribuiti poteri gestionali.

Infatti, secondo quanto attestato nel Registro delle imprese, in base al verbale del consiglio di amministrazione del 21 aprile 2016 il Presidente:

- 1) presiede e dirige l'assemblea degli azionisti;
- 2) convoca e presiede il consiglio di amministrazione;
- 3) determina gli argomenti da inserire all'ordine del giorno tenendo anche conto delle proposte dell'amministratore delegato;
- 4) vigila sull'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali della società;
- 5) rappresenta la società di fronte ai terzi ed in giudizio con facoltà di nominare procuratori ed avvocati;
- 6) propone al consiglio di amministrazione la designazione dei rappresentanti della società negli organi amministrativi e di controllo delle società partecipate;
- 7) rappresenta la società nelle relazioni con i soci;  
promuove iniziative volte ad assicurare un'integrazione dell'attività aziendale con le realtà economiche e istituzionali delle comunità locali;
- 8) assume in via d'urgenza congiuntamente all'amministratore delegato ogni decisione di competenza del consiglio di amministrazione, salva ratifica nella prima seduta successiva.

Pertanto, nel caso dell'incarico svolto dall'ing. Lorenzi nella società Acantho, cioè l'incarico di provenienza, questo sarebbe di Presidente, ma senza deleghe gestionali dirette.

L'esistenza di deleghe gestionali dirette rileva, però, solo allorché si debba applicare la disciplina vigente alla posizione di "amministratore di ente pubblico o di enti di diritto privato in controllo pubblico", come definita dall'art. 1, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 39/2013, che - come noto - include solo "*gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico*".

Orbene, sul punto, il tenore letterale dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/13 sembra chiaro nel considerare, ai fini dell'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, al pari della provenienza da cariche politiche, anche quella da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico; tra le cariche menzionate, però, vi sono espressamente le





*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

posizioni di “*Presidente o amministratore delegato*” e non viene usata - come per gli incarichi da conferire (lett. d) - la locuzione amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, da intendere secondo la definizione dell’art. 1 comma 2 lett. l) del d.lgs. n. 39/13, già richiamato.

Si ritiene, pertanto, che per la sussistenza di una situazione di inconferibilità ai sensi dell’art. 7 (commi 1 e 2) non sia necessaria una indagine sulla attribuzione di poteri gestionali, quando l’incarico rivestito in precedenza dall’interessato è quello di Presidente del consiglio di amministrazione (in tal senso, si veda parere sulla normativa del 2 dicembre 2015, Regione Abruzzo AG 85/15/AC).

Conclusivamente, si deve ritenere sussistente una situazione di inconferibilità, in ragione del precedente incarico rivestito dall’interessato nella società Acantho spa, al contempo evidenziando che questa Autorità ha più volte evidenziato l’opportunità di eliminare, tra le cause di inconferibilità per provenienza da cariche politiche, la provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico (cfr. pt. n. 6 dell’Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 4 del 2015).

Tutto ciò premesso e considerato,

**DELIBERA**

- nel caso esaminato sussiste una situazione di inconferibilità, ai sensi dell’art. 7, comma 2, lettera d), dell’incarico di amministratore unico della società Benicomuni s.r.l., interamente partecipata dal Comune di Imola, dell’ing. Loris Lorenzi, in quanto proveniente dalla carica di presidente della società Acantho, società in controllo pubblico da parte di diversi enti locali della Regione Emilia Romagna;
- il RPC del Comune di Imola, preso atto della rilevata causa di inconferibilità, da cui deriva la nullità dell’incarico, avvia il procedimento ai sensi dell’art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 39/2013 per l’irrogazione della sanzione inibitoria;
- il procedimento deve essere avviato nei confronti di tutti coloro che, alla data del conferimento dell’incarico, erano componenti dell’organo conferente, ivi inclusi i componenti medio tempore cessati dalla carica;
- all’esito del procedimento così instaurato il RPC, ove ne sussistano i presupposti, irroga la sanzione ex art. 18 del d.lgs. n. 39/2013, con le seguenti ulteriori conseguenze:
  - a) il termine di tre mesi di cui all’art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 decorre dalla data di comunicazione del provvedimento conclusivo del procedimento instaurato dal RPC nei confronti dei soggetti conferenti l’incarico;
  - b) i componenti dell’organo che ha conferito l’incarico non possono per tre mesi conferire tutti gli incarichi di natura amministrativa di loro competenza ricadenti nell’ambito di applicazione del decreto 39, così come definiti dall’art. 1, comma 2;
  - c) la sanzione ex art. 18 non trova applicazione nei confronti dei componenti cessati dalla carica nell’esercizio delle funzioni attinenti ad eventuali nuovi incarichi istituzionali: tuttavia, la stessa



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

tornerà applicabile, per la durata complessiva o residua rispetto al momento della cessazione della carica, qualora i medesimi soggetti dovessero nuovamente entrare a far parte dell'organo che ha conferito l'incarico dichiarato nullo;

- il RPC deve, inoltre, procedere alla verifica dell'esistenza delle dichiarazioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 39 del 2013 ovvero all'accertamento della mendacità della stessa, ai fini dell'applicazione della sanzioni previste dal medesimo articolo;

- di dare comunicazione della presente al RPC del Comune di Imola, alla Benicomuni s.r.l., all'interessato ed alla Corte dei Conti, Procura Regionale presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 agosto 2016

Per il Segretario, Rosetta Greco