



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Regione Sardegna

CACIP

23/09/2015

Oggetto: AG 60/2015/AC - Regione Sardegna - applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 7 e 11 del d.lgs. 39/2013 al presidente ed ai componenti del consiglio di amministrazione dei consorzi industriali e provinciali, secondo la disciplina contenuta nella L.R. 25 luglio 2008, n. 10 - richiesta di parere.

In esito a quanto richiesto dalla Regione Sardegna con nota acquisita al prot. n. 60584 del 14 maggio 2015 e successivamente dal CACIP – Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari – con nota acquisita al prot. n. 101542 del 10 agosto 2015, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 23 settembre 2015, ha approvato le seguenti considerazioni.

Si richiamano in via preliminare le disposizioni dell’art. 3, comma 1, della l.r. 25 luglio 2008, n. 10 (in tema di «Riordino delle funzioni in materia di aree industriali»), a tenore del quale «in ciascun ambito provinciale la gestione delle aree industriali aventi dimensione sovracomunale ... è affidata ad un *consorzio costituito ai sensi dell’articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) *fra la provincia e i comuni* nel cui territorio insistono le aree interessate». Ai sensi del comma 3, i consorzi industriali provinciali esercitano nelle aree ad essi affidate le funzioni di cui all’articolo 2 (progettazione e realizzazione di opere di urbanizzazione, infrastrutture e servizi, nonché di spazi pubblici destinati ad attività collettive, realizzazione e gestione di impianti comuni per la fornitura di servizi, realizzazione e recupero dei rustici e immobili industriali, etc.) e tutte le altre funzioni previste dalla legge, finalizzate a favorire lo sviluppo e la valorizzazione delle imprese industriali; tali funzioni, a norma del comma 4, sono esercitate in coerenza con la programmazione regionale e in un rapporto di collaborazione con gli organismi operativi regionali per le politiche industriali.

Ai sensi dell’art. 4 della predetta l.r., sono organi del consorzio industriale provinciale: l’assemblea generale, il consiglio di amministrazione, il presidente e il collegio dei revisori dei conti (co.1). *L’assemblea generale* è composta dal sindaco di ciascun comune facente parte del consorzio o da un suo delegato, dal presidente della provincia nel cui territorio si trova il consorzio o da un suo delegato e da un rappresentante nominato dalla provincia fra gli imprenditori operanti nell’ambito provinciale sulla base di una terna di nomi proposta dalla Camera di commercio competente per territorio (co. 2). Il *consiglio di amministrazione* di ciascun consorzio è composto da un massimo di cinque membri *eletti fra componenti dell’assemblea generale, compreso il Presidente*: il rappresentante della provincia, il rappresentante degli imprenditori ed un massimo di tre componenti dei comuni le cui aree ricadono nel consorzio (co.3); il *Presidente è eletto dall’assemblea generale tra i suoi componenti*, con le modalità previste dallo statuto (co.5).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Le disposizioni della l.r. 10/2008, sopra richiamate, prevedono dunque che i consorzi industriali provinciali sono costituiti ai sensi dell'art. 31 del Tuel e che i componenti del c.d.a. ed il Presidente devono essere nominati dall'assemblea generale tra i componenti della stessa.

Ai fini del richiesto parere occorre affrontare in via preliminare la fondatezza delle eccezioni sollevate dal CACIP in relazione all'eventuale contrasto tra le previsioni del Tuel e quelle del d.lgs. 39/2013, nonché tra le disposizioni della l.r. 10/2008 e tale ultimo decreto legislativo, in relazione alla composizione degli organi consortili.

A tal riguardo si sottolinea che ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 39/2013 «le disposizioni del presente decreto recano norme di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione e prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e presso gli enti privati in controllo pubblico».

Le disposizioni del d.lgs. 39/2013, pertanto, sono applicabili integralmente alle regioni, ancorché a statuto speciale, in virtù della norma sopra riportata la quale, oltre a precisare che il predetto decreto legislativo costituisce diretta attuazione di norme costituzionali (art. 54 e 97 cost.), con particolare riferimento alle specifiche disposizioni in tema di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi, dispone altresì la prevalenza della disciplina ivi recata sulle diverse disposizioni di legge regionale.

Si evidenzia, inoltre, che il d.lgs. 39/2013, costituisce fonte successiva e di pari grado rispetto al d.lgs. 267/2000 e che in linea generale gli enti locali e loro consorzi sono tenuti all'applicazione del d.lgs. 39/2013 in forza dell'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo a tenore del quale «le disposizioni del presente decreto si applicano agli incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [tra le quali sono inclusi le Province, i Comuni e loro consorzi], ivi compresi gli enti pubblici, nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico».

Conseguentemente, le disposizioni del Tuel, che appaiono non coerenti con l'impianto del d.lgs. 39/2013 – contemplanti, come l'art. 31, co.4, l'assunzione di incarichi *ex lege* negli organi consortili in virtù del ruolo istituzionale ricoperto e non a seguito di provvedimenti di nomina - devono ritenersi ormai superate da tale successiva fonte normativa.

Quanto sopra tenuto anche conto del fatto che il citato d.lgs. 39/2013, rovesciando l'impostazione precedentemente seguita dal legislatore ordinario, mira proprio ad evitare il conferimento di incarichi, anche nel caso in cui l'attribuzione sia avvenuta *ex lege*, in potenziali situazioni di conflitto d'interesse - che possono crearsi fra controllore (organo politico) e controllato (amministrazione o società controllata) - ovvero di evitare che fra tali soggetti possano sussistere fenomeni d'eccessiva contiguità, in grado di agevolare l'elusione dell'obiettivo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa e, in generale, dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa (come peraltro evidenziato nel PNA).

Al fine di verificare l'eventuale contrasto tra le norme della l.r. 10/2008 ed il d.lgs. 39/2013, occorre considerare la natura giuridica dei consorzi disciplinati dalla stessa legge regionale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

A tal riguardo si evidenzia che i consorzi costituiti ai sensi del citato art. 31 Tuel, come chiarito dalla Corte dei conti (sez. reg. di controllo per il Veneto, deliberazione n. 205/205/PAR del 25 marzo 2015) costituiscono «una delle possibili forme associative (alla pari di Convenzioni e Unioni), per la cui disciplina il legislatore richiama, in quanto compatibili, le norme previste per le Aziende speciali (cfr. art. 31 d.lgs. 267/2000); (...) il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un *ente strumentale* per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati (Cons. di Stato, n. 2605/2001, e in termini simili, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002). (...) il che importa, come logica conseguenza, che “troveranno applicazione le norme che valgono per le aziende speciali per quanto riguarda l'attività di erogazione del servizio, mentre torneranno applicabili quelle dei consorzi ove si tratti di regolamentare la vita associativa fra i comuni consorziati (costituzione e deliberazioni assembleari, nomina amministratori, adozione decisioni, etc.), come palesato dall'inciso legislativo “in quanto compatibili” (parere Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 27/2/2012 n. 42)».

Il giudice contabile ritiene, dunque, che i consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 Tuel, possano essere qualificati come enti strumentali delle amministrazioni di riferimento, alla stregua delle aziende speciali previste e disciplinate dalla stessa fonte normativa.

Alla luce di tale orientamento, anche i consorzi industriali provinciali previsti dalla l.r. 10/2008, in quanto costituiti ai sensi del citato art. 31 Tuel, possono essere qualificati come enti strumentali delle amministrazioni locali aderenti agli stessi e quindi riconducibili, ai fini dell'applicabilità del d.lgs. 39/2013, nella definizione di *ente pubblico* contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. b) del predetto decreto legislativo.

Tale connotazione, peraltro, trova conforto in una precedente pronuncia dell'Autorità (pratica prot. n. 2829 del 14 gennaio 2015 - Segnalazione del Sindaco di Teverola (CE) – approvata con delibera consiliare del 21 gennaio 2015) nella quale è stato affermato che i consorzi di sviluppo industriale vanno ricondotti nella definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs. 39/2013.

Analoghe considerazioni sono state espresse nel parere sulla normativa AG35/2015 del 30 aprile 2015, in relazione ad un consorzio per la gestione associata dei servizi di trasporto pubblico locale costituito ai sensi della l. 142/1990 (poi abrogata e sostituita dal Tuel), riconducibile nel novero dei consorzi per la gestione associata dei servizi *ex art. 31 Tuel*.

Sulla base di tale connotazione, occorre verificare se ai fini dell'applicazione delle norme del d.lgs. 39/2013 sugli amministratori di ente pubblico di cui alla definizione dell'art. 1, comma 2, lett. l), la l.r. 10/2008 preveda l'attribuzione di deleghe gestionali in relazione agli incarichi di Presidente e di componente del C.d.A. dei consorzi industriali provinciali.

A tal riguardo si evidenzia che l'art. 7, comma 2, del predetto decreto legislativo prevede che «a coloro che nei due anni precedenti siano stati *componenti della giunta o del consiglio della provincia, del*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico (...)non possono essere conferiti: c) *gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale (...)*».

Laddove per «*incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico*» ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. l) del d.lgs. 39/2013, si intendono «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».

Con riferimento al ruolo di “*componente di organo di indirizzo*” in tali compagini - come indicato nel parere sulla normativa AG40/2015 del 27 maggio 2015- esso coincide con la carica di *presidente con deleghe gestionali dirette*, amministratore delegato e assimilabili, rilevando, peraltro, che è possibile che, *nell'ambito del consiglio di amministrazione, siano delegate funzioni gestionali* e non meramente esecutive anche ad altri componenti ai quali deve essere estesa, in tali casi, la qualifica di componente di organo di indirizzo.

Appare dunque evidente, che l'ipotesi di inconfiribilità contemplata nell'art. 7, comma 2, sopra citato, può configurarsi esclusivamente nel caso in cui ai soggetti ivi indicati, nominati nel c.d.a. di un ente pubblico di livello provinciale o comunale, *siano delegate funzioni gestionali*, secondo l'indirizzo sopra illustrato, oltre che, ovviamente, negli altri casi indicati dall'art. 2, comma 1, lett. l), del d.lgs. 39/2013 e quindi se a tali soggetti venga conferito l'incarico di *Presidente con deleghe gestionali dirette*, amministratore delegato e assimilabili.

Con l'ulteriore precisazione che le situazioni di inconfiribilità previste nell'art. 7 del d.lgs. 39/2013, nei confronti di coloro che nell'anno o nei due anni precedenti hanno ricoperto le cariche politiche e gli incarichi ivi indicati, vanno equiparate, ai fini del d.lgs. 39/2013, a coloro che *attualmente* ricoprono tali ruoli (in tal senso Orientamento n. 10/2015) e che le stesse sono configurabili anche nel caso in cui l'incarico sia attribuito non direttamente dall'Amministrazione locale ma dall'Assemblea del consorzio (come chiarito nell'Orientamento n. 14/2015).

Dalle considerazioni espresse deriva, quindi, che le disposizioni della l.r. 10/2008 che disciplinano la composizione e le modalità di nomina dei consorzi industriali provinciali (art. 4), non appaiono conformi alle previsioni dell'art. 7 del d.lgs. 39/2013, nella parte in cui non prevedono che i ruoli di componenti del C.d.A. e di Presidente, investiti di poteri gestionali diretti (nel senso sopra illustrato), non possono essere conferiti a coloro che abbiano ricoperto (nei due anni precedenti) o che ricoprano il ruolo di “*componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune ... che conferisce l'incarico*”.

Allo stesso modo, si ritiene che le suindicate disposizioni della l.r. 10/2008, non siano coerenti con quanto previsto, in ordine al regime delle incompatibilità, dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. 39/2013, nella parte in cui tale norma dispone che «*gli incarichi (...) di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili: a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico; b) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune con popolazione superiore ai*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, ricompresi nella stessa regione dell'amministrazione locale che ha conferito l'incarico (...)).».

Maggiormente coerente con l'impianto del d.lgs. 39/2013 appare, invece, lo schema di disegno di legge trasmesso dall'amministrazione regionale, laddove prevede (art.1, co.4) che il C.d.A. del consorzio è composto da un numero di cinque membri, eletti dall'assemblea generale *tra soggetti non appartenenti alla stessa*, nel rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi negli enti pubblici e che il Presidente del consiglio di amministrazione (art. 1, co.5) è eletto dall'assemblea generale *tra i componenti del consiglio*.

Alla luce di quanto sopra, in relazione alle questioni sollevate dalle parti istanti, può conclusivamente osservarsi che in relazione alla nomina del Presidente e dei componenti del C.d.A. dei consorzi industriali provinciali previsti e disciplinati dalla l.r. 10/2008, trova certamente applicazione il d.lgs. 39/2013 e, pertanto, fermo restando che l'assemblea generale è costituita *ex art. 31 Tuel* dai rappresentanti degli enti associati (nella persona dei sindaci, del presidente della Provincia o di un loro delegato), tuttavia i ruoli di componente del C.d.A. e di Presidente, *investiti di poteri gestionali diretti* (nel senso sopra indicato), non possono essere conferiti a coloro che abbiano ricoperto (nei due anni precedenti) o che ricoprano il ruolo di «componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune ... che conferisce l'incarico»; tali ruoli devono essere rivestiti, quindi, *da soggetti non appartenenti all'assemblea del consorzio* per i quali va comunque verificato il requisito della non provenienza da incarichi politici.

Come in precedenza osservato, lo schema di disegno di legge trasmesso unitamente all'istanza di parere, appare conforme a tali indicazioni, prevedendo (art.1, co.4) che il C.d.A. dei consorzi industriali è composto da un numero di cinque membri, eletti dall'assemblea generale *tra soggetti non appartenenti alla stessa*, nel rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi negli enti pubblici e che il Presidente del consiglio di amministrazione (art. 1, co.5) è eletto dall'assemblea generale *tra i componenti del consiglio*.

Infine, con riferimento al quesito relativo all'eventuale nullità degli incarichi già conferiti nei Consorzi Industriali ed alla legittimità di un'eventuale azione di commissariamento dei predetti Consorzi da parte della Regione ai sensi del d.lgs. 267/2000, per quanto di competenza di questa Autorità, si rappresenta che l'eventuale nullità degli incarichi conferiti dovrebbe riguardare esclusivamente i soggetti nominati nel c.d.a. *investiti di poteri gestionali diretti*, nonché nelle ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. l), del d.lgs. 39/2013 e, quindi, i soggetti ai quali sia stato conferito l'incarico di *Presidente con deleghe gestionali dirette*.

Si evidenzia, altresì, che a tal riguardo l'art. 17 del d.lgs. 39/2013 dispone che «gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli» e che ai sensi del successivo art. 18, i componenti degli organi che abbiano conferito detti incarichi sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati (co. 1) e non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza (co. 2) (il relativo potere è esercitato per gli enti pubblici dall'amministrazione vigilante).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha approvato il seguente orientamento, in corso di pubblicazione sul sito istituzionale.

Orientamento n. 23/2015

I consorzi industriali costituiti ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 267/2000, sono riconducibili nella nozione di ente pubblico di cui all'art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs. 39/2013. Ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. c), dello stesso decreto legislativo, è inconferibile ai componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni, l'incarico di componente del consiglio di amministrazione o di Presidente del consorzio, nel caso in cui a tali soggetti siano attribuiti poteri gestionali diretti.

Parole chiave: Anticorruzione – art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39/2013 – componente del consiglio di amministrazione e Presidente di un consorzio industriale costituito ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 267/2000 - delega di funzioni gestionali - componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni - inconferibilità - sussistenza.

Raffaele Cantone