



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Delibera n. 965 del 14 settembre 2016

concernente l'inconferibilità della nomina ad amministratore unico della società in controllo pubblico Medio Novarese Ambiente S.p.a., a colui che ha ricoperto la medesima carica nella società Con.Ser.VCO S.p.a., anch'essa in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 14 settembre 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 delibera dell'ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 concernente: «Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili»;

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

*Fatto*

Con nota acquisita al n. 98158 del protocollo generale del 21.6.2016, il direttore del consorzio di gestione rifiuti Medio Novarese, dott. Fabio Pietro Medina, ha inviato all'Autorità una richiesta di parere, nella quale ha rappresentato quanto segue:

- il consorzio è partecipato da 51 comuni ed è un ente obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della l. r. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24;



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

- esso detiene l'intero capitale della società Medio Novarese Ambiente S.p.a., che è società *in-house*, sulla quale applica il controllo analogo ai propri organi;
- la società gestisce il ciclo di rifiuti per conto del consorzio obbligatorio della provincia di Novara;
- l'assemblea del consorzio ha individuato quale amministratore unico della società il dott. Biagio Alberto Angelo Bonfiglio;
- egli è stato, fino al 29.4.2016, amministratore unico della Con.Ser.VCO S.p.a., società in controllo pubblico, che svolge le funzioni di gestione del ciclo di rifiuti per conto del consorzio obbligatorio della provincia de Verbano-Cusio-Ossola, sempre in Piemonte.

A sostegno della legittimità della nomina, vengono fornite le seguenti argomentazioni:

- egli proviene da una carica di amministratore unico (quella nella Con.Ser.VCO S.p.a.), non di presidente o amministratore delegato, come recita la lettera dell'art. 7, comma 2;
- è solo indirettamente nominato da organi politici, poiché la nomina è formalmente fatta dall'assemblea della società: ciò non sarebbe sufficiente di per sé a inquinare l'attività amministrativa; in questo senso, viene citato il punto 6 dell'atto di segnalazione dell'Autorità n. 4, del 10.6.2015;
- il dott. Bonfiglio non ha mai fatto attività politica né si è candidato a cariche pubbliche;
- egli risiede in altra regione, quindi non partecipa alle elezioni amministrative in alcun comune interessato;
- non ha rapporti economici con alcuna delle società interessate, al di fuori del rapporto di lavoro;
- nel precedente incarico presso la Con.Ser.VCO S.p.a., il dott. Bonfiglio aveva delegato le sue funzioni al direttore generale, come risulta dalla visura e dalla procura allegata (la procura è stata in realtà conferita dall'allora Presidente del consiglio di amministrazione, dott. Marco Campanini; successivamente il consiglio di amministrazione è stato sostituito con un amministratore unico);
- anche nella Medio Novarese Ambiente S.p.a. è prevista una delega di funzioni al direttore generale, secondo uno schema predisposto dal precedente amministratore e che verrà mantenuto dal dott. Bonfiglio;



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

- in entrambe le società, quindi, egli non ha svolto né svolgerà poteri gestionali diretti.

Con esposto acquisito al n. 105186 del protocollo generale del 7.7.2016, l'Autorità ha ricevuto un'ulteriore segnalazione, proveniente dalla dott.ssa Anna Tinivella, sindaco di Borgomanero (NO), comune che partecipa al consorzio di gestione dei rifiuti Medio Novarese, che riveste anche la carica di Presidente dell'Assemblea del medesimo consorzio, nella quale rappresenta che:

- il dott. Bonfiglio non è in via di nomina, così come era indicato nella segnalazione di cui sopra, ma è stato nominato amministratore unico dall'assemblea dei soci di Medio Novarese Ambiente S.p.a. del 10.6.2016; in quanto tale, ha firmato la determinazione n. 9 del 13.6.2016;
- al contrario di quanto statuito nella richiesta di parere, non è vero che l'amministratore unico non ha poteri gestionali diretti, poiché solo una parte delle funzioni è stata delegata;
- il dott. Bonfiglio non ha ancora firmato la dichiarazione di cui al d.lgs. 39/2013;
- la sua nomina è avvenuta a opera dell'ing. Enrico Fasoli, presidente del consiglio di amministrazione del Consorzio Medio Novarese, senza previa consultazione dell'assemblea o dei consiglieri.

Alla segnalazione sono allegati, in particolare, il verbale dell'assemblea che ha nominato il dott. Bonfiglio amministratore unico, e la determinazione n. 9 del 13.6.2016, a firma dello stesso dott. Bonfiglio.

Con comunicazione acquisita al n. 106541 del 11.7.2016, il direttore generale del consorzio Medio Novarese Ambiente S.p.a., nonché RPC, dott. Giampiero Padovan, ha inoltrato ulteriori documenti all'Autorità, tra cui il sopraccitato verbale di nomina.

Il 21.7.2016 è uscito un articolo su La Stampa di Novara – VCO, nel quale l'ing. Fasoli, presidente del c.d.a. del consorzio Medio Novarese, precisa che il dott. Bonfiglio non ha firmato l'atto di nomina, poiché quando è stata ipotizzata la causa di inconferibilità hanno sospeso il procedimento.

*Diritto*

La fattispecie all'esame dell'Autorità rientra in quelle di cui al d.lgs. 39/2013, poiché è inconferibile la carica di amministratore unico a colui il quale abbia ricoperto il medesimo ruolo in una ente di diritto privato in controllo pubblico che insiste nel territorio della stessa regione.

Recita l'art. 7, comma 2, che «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



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti: d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.».

Al fine di verificare la sopracitata situazione di inconfiribilità, è necessario, quindi, verificare:

- a) la carica di provenienza e l'attribuzione di poteri gestionali;
- b) la carica di destinazione e l'attribuzione di poteri gestionali;
- c) effettiva accettazione dell'incarico di destinazione;

*a) La carica di provenienza e l'attribuzione di poteri gestionali.*

Con riferimento alla carica di provenienza, cioè quella di amministratore unico della società Con.Ser.VCO S.p.a., si rappresenta quanto segue:

la società è partecipata interamente da enti pubblici, nello specifico da:

- comune di Verbania, nella misura del 33.13% (31.157 abitanti);
- comune di Omegna, nella misura del 10.6% (15.541 abitanti);
- comune di Domodossola, nella misura del 9.55% (18.247 abitanti);
- consorzio obbligatorio unico di bacino del Verbano-Cusio-Ossola, nella misura del 3.74%;
- comune di Gravellona Toce, nella misura del 3.3%;
- altri 73 comuni, con quote di partecipazione che vanno dallo 0.06% al 2.81%;

La società in esame è una società per azioni che gestisce i servizi di igiene urbana e smaltimento rifiuti per i 77 comuni consorziati della provincia di VCO, sulla base di apposito contratto di servizio con affidamento in regime di *in-house providing*. La stessa rientra, quindi, pienamente nella definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. 39/2013, secondo cui sono enti di diritto privato in controllo pubblico "le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2358 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche".

La carica di amministratore unico è assimilabile a quella di presidente o di amministratore delegato di cui all'art. 7, comma 2, poiché, così come si legge dallo statuto della società, all'art. 15, "La società è amministrata a scelta dell'Assemblea dei soci o da un consiglio di amministrazione composto da tre a cinque membri, o da un amministratore unico, che assume in sé tutti i poteri e le funzioni spettanti al consiglio di amministrazione. [...] All'amministratore unico si applicano tutte le norme previste



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

nel presente statuto per il consiglio di amministrazione”; non si impone quindi la necessità di una delega allo stesso, in quanto già titolare del relativo potere.

Non rileva l’attribuzione di poteri gestionali a un procuratore, conferita con procura dall’amministratore unico al direttore generale, per tre ordini di ragioni:

- 1) l’attribuzione non riguarda la totalità dei poteri di gestione ordinaria e straordinaria dell’azienda, che da statuto sono in capo all’amministratore unico; da una visura effettuata sulla società è infatti agevole evincere come tali poteri, affidati al procuratore dott. Alberto Colombo, siano relativi a determinate categorie di atti, quali “La direzione delle attività tecniche, organizzative, esecutive, commerciali, gestionali e amministrative relative alle concessioni e ai contratti in essere”, ovvero “La rappresentanza della società mandante, previa delega del consiglio di amministrazione (*rectius*, dell’amministratore unico), nella stipula di accordi o convenzioni, con enti di ogni tipo, afferenti le operazioni rientranti nell’oggetto sociale”, o “effettuare operazioni di acquisto di beni o servizi, firmandone i relativi ordini, fino a un importo unitario di euro 20.000 (ventimila) con un tetto massimo di euro 1.300.000 (unmilionetrecentomila) annui.”;
- 2) argomentando *a contrariis*, non sarebbe possibile un’attribuzione generalizzata di tutti i poteri gestionali ordinari e straordinari in capo all’amministratore unico, poiché ciò sarebbe in violazione dello statuto, che all’art. 17 dispone che “l’organo amministrativo può altresì nominare, anche fra persone estranee al consiglio, procuratori “*ad negotia*” e mandatari per singoli atti, o categorie di atti, la cui durata dell’incarico non può, in ogni caso, eccedere quella del mandato del consiglio stesso, stabilendone il compenso”. A tacer d’altro, una delega totale dei poteri dell’amministratore unico sarebbe anche in violazione del mandato conferito allo stesso dall’assemblea, che è l’unica titolare del potere di nomina dell’organo di gestione della società; in altre parole, l’amministratore unico, delegando interamente la gestione della società, eserciterebbe poteri di tassativa competenza dell’assemblea;
- 3) la procura abilita un soggetto a svolgere determinate funzioni in nome e per conto di colui che la conferisce, ma non produce contemporaneamente la perdita di tali poteri in capo all’amministratore, che continua a essere titolare di tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione; non rileva che, di fatto, non sia l’amministratore unico a gestire l’impresa, cosa peraltro impossibile, dati i limiti della procura conferita, poiché comunque egli ha la titolarità e la possibilità, in potenza, di farlo.

*b) la carica di destinazione e l’attribuzione di poteri gestionali*

Con riferimento alla carica di destinazione, cioè quella di amministratore unico della società Medio Novarese Ambiente S.p.a., si rappresenta quanto segue:



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

- la società è interamente partecipata dal Consorzio Medio Novarese, costituito ai sensi dell'art. 11, l. r. Piemonte 24/2002;
- il Consorzio è a sua volta partecipato dai comuni della provincia di Novara;
- la società svolge funzioni di gestione del ciclo dei rifiuti per 31 dei 51 comuni consorziati, così come si legge nella segnalazione, operando in regime di *in-house providing*;
- essa è quindi un ente di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 1, comma 2, lett. d), d.lgs. 39/2013;
- il dott. Bonfiglio è stato nominato amministratore unico della società, in data 10.6.2016, dall'ing. Fasoli, presidente del consorzio;
- ai sensi dell'art. 13 dello statuto, “l'Amministratore unico è investito di tutti i poteri per la gestione ordinaria e straordinaria senza eccezioni di sorta e particolarmente gli sono riconosciute tutte le facoltà per il raggiungimento degli scopi sociali che non siano dalla legge e dallo Statuto tassativamente riservate all'Assemblea dei Soci”;
- tale carica rientra pienamente in quella di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di cui all'art. 1, comma 2, lett. l), d.lgs. 39/2013, secondo il quale si considerano gli incarichi di “Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato”;
- a nulla rileva l'argomentazione contraria della procura conferita a soggetto diverso, secondo quanto già rappresentato in precedenza.

c) *sull'effettiva accettazione dell'incarico di amministratore unico della Medio Novarese Ambiente s.p.a. da parte del dott. Bonfiglio.*

Nonostante quanto apparso sulla stampa locale e quanto rappresentato nella richiesta di parere inviata dal consorzio Medio Novarese, non sussistono dubbi sull'effettiva accettazione dell'incarico da parte del dott. Bonfiglio.

Negli allegati inviati dal sindaco di Borgomanero, prot. n. 105186 del 7.7.2016, infatti, è presente, il verbale dell'assemblea dei soci di Medio Novarese s.p.a. del 10.6.2016, nella quale viene nominato amministratore unico il dott. Bonfiglio, «qui presente e che dichiara di accettare la carica e che non vi sono cause ostative alla stessa». E' allegata inoltre la determinazione n. 9 del 13.6.2016, nella quale il dott. Bonfiglio:

- si qualifica amministratore unico della Medio Novarese Ambiente S.p.a.;



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

- individua quale RUP il direttore generale, dott. Giampiero Padovan, per la procedura di indagine di mercato sulla ricerca di un immobile da adibire a nuova sede amministrativa;
- autorizza il direttore generale ad approvare la graduatoria finale e ad adottare l'atto di aggiudicazione, conferendogli i necessari poteri di spesa;
- firma l'atto in qualità di amministratore unico.

*Atto di segnalazione n. 4 del 10 giugno 2015*

Sul punto l'Autorità con atto di segnalazione n. 4 del 10 giugno 2015 al Governo e al Parlamento, ha sottolineato che andrebbe rivista la previsione dell'inconferibilità di incarichi amministrativi per chi provenga da cariche di amministratore di enti di diritto privato in controllo pubblico.

In tale determinazione, l'ANAC sostiene che: *«Ad un esame più approfondito si ritiene che il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo».*

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 Medio Novarese Ambiente S.p.a. in capo al dott. Bonfiglio;

- il RPC della Medio Novarese Ambiente S.p.a., 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



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

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**, nel caso di specie il Presidente del Cda del Consorzio in esame non potrà, per tre mesi, conferire tutti gli incarichi di natura amministrativa di sua 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 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 della Medio Novarese S.p.a. e agli interessati.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito