



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 756 del 5 luglio 2017

concernente la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi con riferimento a colui che, contemporaneamente, ricopre la carica di Presidente dell'ACI, di Presidente di ACI Informatica S.p.A., la carica di Consigliere di amministrazione della SARA assicurazioni S.p.A. e di Presidente della SARA Vita S.p.A. - Fascicolo UVIF n. 1420/2017.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 5 luglio 2017;

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 inconfiribilità 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 inconfiribilità 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 inconfiribili e incompatibili;

vista la relazione dell' Ufficio vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF).

Fatto

Quest'Autorità è stata chiamata ad esprimersi sulla sussistenza di situazioni di incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 ovvero sulla sussistenza di una situazione di conflitto di interessi con riferimento a colui che, contemporaneamente riveste la carica di Presidente dell'ACI, di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Presidente di ACI Informatica S.p.A., la carica di consigliere di amministrazione della SARA assicurazioni S.p.A. e di presidente della SARA Vita S.p.A.

In tal senso sono pervenuti con atto prot. n. 0182355 del 9 dicembre 2016 e prot. n. 0128735 del 6 settembre 2016 due atti di sindacati ispettivo concernenti le situazioni di conflitto di interessi facenti capo al Presidente dell'ACI.

Successivamente lo stesso interessato, con nota prot. n. 0010509 del 24 gennaio 2017 ha chiesto all'ANAC se, alla luce della normativa vigente, possano ravvisarsi eventuali profili di incompatibilità tra la carica di Presidente dell'ACI e gli incarichi dallo stesso ricoperti nelle società sopra citate, fermo restando il generale dovere di astensione in capo al Presidente di partecipare all'adozione di atti ogni volta vi sia una correlazione tra il contenuto di tali atti e specifici interessi.

Da ultimo con nota prot. n.0040311 del 16 marzo 2017 il Vice Capo di Gabinetto Vicaria del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha chiesto all'Autorità un parere in ordine all'ipotesi di conflitto di interessi e di incompatibilità del Presidente dell'ACI.

Più in particolare il Vice Capo di Gabinetto rappresenta che la delicatezza della vicenda sembrerebbe escludere un profilo di incompatibilità formale, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 39/2013, "lasciando impregiudicata un'ipotesi di conflitto di interessi di tipo materiale tra la carica di Presidente di un Ente e quella di amministratore di una società totalmente controllata dallo stesso, che metta a rischio l'esercizio indipendente, imparziale ed obiettivo della funzione pubblica rivestita". E a tal proposito viene citato il parere reso dall'ANAC in casi analoghi (AG 76/15/AC del 4 novembre 2015), che recita testualmente: "Viene quindi in essere una sorta di immedesimazione tra ente controllore e ente controllato il tutto a scapito dell'imparzialità che deve permeare l'agere dell'amministratore pubblico. E proprio di fronte ad "una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi", quale l'approvazione, da parte di [omissis] di cui il [omissis] è presidente, del bilancio di una società in controllo pubblico [omissis] nella quale lo stesso interessato riveste, altresì, il ruolo di amministratore unico, ha determinato l'astensione del [omissis]. Ma la sola astensione non basta a sanare tale ipotesi di conflitto di interessi in quanto tale conflitto è generalizzato e permanente in quanto l'interessato, in qualità di presidente [omissis], valuta e interviene sull'attività della società, nella quale lo stesso è portatore di specifici interessi".

Viene altresì rappresentato che l'assemblea dell'Automobil club ha proceduto, in data 10 novembre 2016, all'elezione del Presidente ACI per il quadriennio 2017-2020, proclamando eletto l'ing. S.D., e pertanto ricade sul Ministero vigilante l'onere di attivazione della procedura prevista dall'art. 19 dello Statuto dell'Ente, ai sensi del quale il Presidente eletto dall'Assemblea è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa col Ministro vigilante.

Con nota prot. 60356 del 28 aprile 2017, l'Autorità, nell'ambito dell'attività di accertamento delle segnalate ipotesi di incompatibilità/inconferibilità, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, ovvero



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

di conflitto di interessi ha avviato un'istruttoria chiedendo informazioni all'interessato e al RPCT dell'Ente.

Quest'ultimo, con nota prot. n. 0065483 del 10 maggio 2017, in merito al rapporto intercorrente tra l'ACI e le Società Sara assicurazione S.p.A. e ACI Consult S.p.A. e alle funzioni svolte dall'ing. S.D., ha evidenziato che nella Sara assicurazioni S.p.A. l'ing. S.D. è componente del consiglio di amministrazione, mentre la società ACI Consult è in liquidazione.

Diritto

- a) Violazioni delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 39/2013. Amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico. Assenza di deleghe gestionali. Insussistenza.*

In via prioritaria è necessario valutare la sussistenza delle violazioni delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 con riferimento al rapporto tra l'incarico di Presidente dell'ACI e quello di Presidente dell'ACI informatica S.p.A., nonché l'eventuale sussistenza di una situazione di conflitti di interessi.

La società ACI Informatica è un ente finanziato dall'ACI attraverso rapporti convenzionali, pertanto, essa rientra nella categoria degli enti di diritto privato regolati o finanziati di cui all'art. 1, comma 2, lett. d). Tale società opera nel settore dell'ingegnerizzazione di sistemi informativi complessi distribuiti sul territorio nazionale; in particolare provvede alla progettazione, realizzazione, sviluppo, messa in opera e gestione di sistemi informativi e procedure di elaborazione automatica dei dati inerenti al settore di interesse dell'Automobile Club d'Italia.

In primo luogo, occorre valutare se la conferma nella carica di Presidente dell'ACI nei confronti di colui che, contemporaneamente, riveste il ruolo di Presidente di una società finanziata dalla stesso Ente, integri l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013, a tenore del quale: "A coloro che, nei due anni precedenti, abbiano [...] ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico [...] non possono essere conferiti: b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale".

Per configurarsi la fattispecie di cui al citato articolo 4 del d.lgs. n. 39/2013 è necessario, altresì, che il Presidente di ACI informatica S.p.a., possa annoverarsi nella definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, a tenore del quale, per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'assenza di deleghe gestionali dirette in capo al Presidente della società, come risulta dal controllo dello Statuto e dalla visura camerale aggiornata fa venir meno la violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013. Quanto all'ipotesi di incompatibilità, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 relativamente alle cariche rivestite dall'ing. S.D., si deve evidenziare che tali ipotesi non sussistono per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché l'assenza di deleghe gestionali anche in capo alla figura del Presidente dell'ACI determina l'impossibilità di ricondurre tale carica nella definizione di amministratore di ente pubblico di cui al citato art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013. Inoltre, come ricordato da quest'Autorità con l'atto di segnalazione n. 4/2015, le incompatibilità di amministratore di ente pubblico di livello nazionale non seguono le regole previste per gli amministratori di enti pubblici di livello regionale, per quali è invece prevista l'incompatibilità con la carica di presidente (senza deleghe gestionali) e amministratore di un ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale o locale. Con l'incongrua conseguenza che se l'Ente in questione fosse stato di livello locale o regionale, si sarebbe determinata la violazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013.

L'assenza di deleghe gestionali dirette, anche con riferimento ai ruoli di consigliere di amministrazione della società Sara Assicurazioni S.p.A. e di presidente della società Sara Vita S.p.A. ricoperti dall'ing. S.D. determina la non annoverabilità di tali figure nelle definizioni di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di cui al citato art. 1, comma 2 lett. l) del d.lgs. n. 39/2013. Quale conseguenza di ciò non possono ritenersi integrate le violazioni del d.lgs. n. 39/2013.

Sul punto, da ultimo, occorre sottolineare come quest'Autorità in due atti di segnalazioni al Governo e al Parlamento, il n. 4 del 2015 e, più di recente, il n. 1 del 2017 abbia suggerito un intervento che eliminasse il riferimento alle "deleghe gestionali" ed estendesse le ipotesi di inconfiribilità e di incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 agli amministratori degli enti e delle società in controllo pubblico, ovvero degli enti regolati e finanziati.

b) Precedenti orientamenti e decisioni dell'Autorità in materia di conflitti di interesse strutturali.

Con riferimento alla fattispecie in esame si evidenzia che l'Autorità ha già esaminato una situazione simile a quella segnalata, nella quale il presidente di un ente pubblico economico ricopriva, al contempo, la carica di amministratore unico della società strumentale, totalmente partecipata dal medesimo ente. Nel parere sulla normativa in data 4 novembre 2015 nel caso AG 76/15/A, l'Autorità ha ritenuto, infatti, sussistente una situazione di conflitto di interessi potenziale, in quanto ".....si immedesimano nella stessa persona le figure di controllore e controllato, a scapito dell'imparzialità che deve permeare l'agere dell'amministratore pubblico."



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

c) *Sussistenza di una situazione di conflitto di interesse tra la carica di Presidente dell'ACI e la carica di Presidente di ACI Informatica S.p.A.,*

Esclusa, quindi, la sussistenza di una situazione di inconferibilità, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013, e di eventuali violazioni del d.lgs. n. 39/2013 va, quindi, valutato se l'eventuale contemporanea permanenza dell'incarico di Presidente dell'ACI e di Presidente della Società ACI informatica S.p.A. possa dar luogo ad una situazione di conflitto di interessi.

La vicenda all'esame dell'Autorità si inquadra in un contesto normativo generale che denota la sempre crescente attenzione prestata dal legislatore all'indeclinabile valore della imparzialità in sede di espletamento dell'attività amministrativa, esigenza questa compendiata dalla formulazione del novello art.6 bis della L. n. 241 del 1990, così come introdotto dalla L. n. 190 del 2012, che giunge a configurare un generale dovere di astensione del pubblico funzionario in caso di conflitto di interessi anche solo potenziale. Tale intervento normativo si colloca nel solco della progressiva valorizzazione del principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, come evincibile dall'art. 97 della Costituzione, ad opera della stessa giurisprudenza mediante l'applicazione in sede analogica, sia pure con le dovute cautele, dell'art. 51 c.p.c..

Trattasi quindi di un percorso virtuoso, che ha condotto ad una rinnovata consapevolezza del ruolo stesso del funzionario amministrativo, nel quadro di un ideale ravvicinamento tra funzione pubblica e funzione giurisdizionale, siccome entrambe informate a sovrapposti principi di obiettività ed imparzialità. La giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Lombardia-Milano, sez. IV, sentenza 13 maggio 2013, n. 1137; T.A.R. L'Aquila-Abruzzo, sez. I, 19 marzo 2014, n. 261; T.A.R. Campania- Salerno, sez. II, 17 marzo 2014, n. 577 e da ultimo T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 12 maggio 2015, n. 968) ritiene che il dovere di astensione - quale conseguenza obbligatoria di fronte ad ipotesi di conflitti di interessi - postuli "una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi" del pubblico amministratore.

Nel caso prospettato, l'ing. S.D. - già Presidente dell'ACI- ricopre anche la carica di Presidente di ACI Informatica, che svolge nei confronti di tale compagnia attività di vigilanza, regolazione e controllo essendo ente strumentale dell'ACI.

Stante lo stretto rapporto che intercorre tra l'Ente pubblico e la Società ACI Informatica, ente con personalità giuridica di diritto privato, che pur perseguendo le finalità di carattere pubblico di ACI è da considerarsi Ente diverso e ulteriore rispetto all'Ente pubblico, il Presidente dell'ACI si è di fatto astenuto, in maniera continuativa e strutturale, con riferimento a deliberazioni avente ad oggetto ACI Informatica. A dimostrazione di ciò si possono citare alcune deliberazioni adottate, ad esempio, dall'ACI nella riunione del 28 gennaio 2016, con riferimento alle autorizzazioni, da parte di ACI, del riconoscimento ad ACI Informatica S.p.A. di somme di denaro a titolo di rimborso delle attività che la Società è chiamata a svolgere per conto di ACI, ovvero dell'affidamento alla Società ACI Informatica di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

uno studio di fattibilità in materia di progettazione, realizzazione, commercializzazione e diffusione della rivista sociale dell'ACI "L'Automobile".

L'astensione di cui all'art. 6 bis della legge n. 241/1990, nonché dell'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 è riferita a casi episodici, non a casi strutturali e continui, come sembrerebbero dimostrare le citate delibere dell'ACI.

Si potrebbe quindi ipotizzare il sussistere di un possibile conflitto di interessi nell'esercizio dei poteri di controllo da parte dell'ente controllante nei confronti dell'ente controllato che la sola astensione non potrebbe bastare a sanare, qualora il conflitto fosse generalizzato e permanente.

d) Conclusioni

In base alle considerazioni sopra espresse, non si ritengono violate le disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Con riferimento all'ipotizzato conflitto di interessi permanente si rimette all'amministrazione vigilante e all'ente pubblico interessato l'individuazione delle misure necessarie volte al superamento del conflitto di interessi così come rappresentato e l'adozione dei conseguenti atti, informandone degli esiti quest'Autorità.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- l'insussistenza, nei casi esaminati, delle violazioni delle disposizioni di cui al decreto legislativo 39/2013;
- di rimettere all'amministrazione vigilante e all'ente pubblico l'individuazione delle misure necessarie volte al superamento del conflitto di interessi così come rappresentato e l'adozione dei conseguenti atti, informandone degli esiti quest'Autorità.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 19 luglio 2017

Il Segretario, Maria Esposito