



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 818 del 18 settembre 2019

relativa all'adozione di un criterio sostanzialistico al fine di distinguere gli incarichi amministrativi di vertice, ex art. 1, co. 2 lett. i), del d.lgs. n. 39/2013, dagli incarichi dirigenziali interni e esterni ex art. 1, co. 2 lett. j) e k), del medesimo decreto legislativo.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 18 settembre 2019;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione 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;

ravvisata la necessità di procedere all'adozione di un criterio sostanzialistico al fine di distinguere gli incarichi amministrativi di vertice, ex art. 1, co. 2 lett. i), del d.lgs. n. 39/2013, dagli incarichi dirigenziali interni e esterni ex art. 1, co. 2 lett. j) e k), del medesimo decreto;

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

PREMESSO

Sono pervenute a questa Autorità molteplici segnalazioni e richieste di parere aventi ad oggetto l'esatta perimetrazione delle categorie degli incarichi amministrativi di vertice rispetto agli incarichi dirigenziali interni o esterni di cui all'art. 1, co. 2 lett. i), j), k), del d.lgs. n. 39/2013.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

Tale operazione di qualificazione giuridica assume un rilievo fondamentale, tenuto conto della differenza dei regimi di incompatibilità applicabili in base all'interpretazione che se ne offra.

Talvolta, infatti, il legislatore ha ritenuto precluso, al ricorrere di certe condizioni, solo lo svolgimento di uno dei due incarichi. In tal senso si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 12, co.1, del testo di legge summenzionato il quale dispone che unicamente l'incarico dirigenziale- e non anche quello amministrativo di vertice- è incompatibile con l'assunzione o il mantenimento del ruolo di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico, ovvero con la carica di presidente e amministratore delegato nello stesso ente di diritto privato in controllo pubblico che l'ha conferito; oppure si pensi all'art. 11, co.1, del d.lgs. n. 39/2013 ai sensi del quale il solo incarico amministrativo di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali è incompatibile con la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro o Viceministro.

Pertanto, la sottesa questione giuridica attiene alla scelta di un criterio ermeneutico da seguire nell'analisi delle fattispecie concrete ai fini di tracciare l'esatto discrimen tra l'incarico dirigenziale e quello amministrativo di vertice: criterio formalistico- letterale o criterio sostanzialistico- funzionale.

È, infatti, obiettivo primario di questa Autorità garantire omogeneità di trattamento ai soggetti coinvolti nelle diverse fattispecie che si presentano all'esame.

Orbene, muovendo dalla lettura delle disposizioni del citato d.lgs., rientrano nella definizione di incarico dirigenziale interno- esterno di cui all'art. 1, co. 2 lett. j) e k), del d.lgs. n. 39/2013 “gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti”- “gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni”.

L'art. 1, co. 2 lett. i), definisce, invece, gli incarichi amministrativi di vertice “gli incarichi di livello apicale, quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione”.

Pertanto dalla lettura delle disposizioni emerge che ciò che distingue un incarico dall'altro è l'esercizio “in via esclusiva” delle competenze di amministrazione e gestione dell'ente. Ciò nel senso che il legislatore ha ritenuto di ricomprendere nella categoria di “incarico amministrativo di vertice” coloro che, nell'ente, si occupano di fungere da raccordo tra l'organo di indirizzo politico e gli organi dirigenziali preposti alla concreta gestione amministrativa. Solitamente, ferma restando la valenza esemplificativa dell'elenco (come chiarito già nella del. ANAC n. 1001 del 21.09.2016), tali incarichi sono quelli di Segretario Generale, Capo Dipartimento o Direttore Generale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Pur apparendo, tale distinzione tra i ruoli, semplice in astratto, dall'analisi della casistica sottoposta all'attenzione di questa Autorità, si riscontra che non è infrequente che, nonostante il *nomen iuris* dell'incarico rivestito (ad esempio di Segretario Generale), le funzioni gestorie siano attribuite ai titolari di incarichi amministrativi di vertice degli enti pubblici in luogo di quelli dirigenziali.

Ciò accade non tanto in amministrazioni centrali, caratterizzate da un'articolata struttura organizzativa, ma soprattutto – anche se non esclusivamente – in organizzazioni di minore entità, laddove spesso a soggetti titolari di incarichi di vertice sono invece affidate concrete funzioni gestorie; accade, ad esempio, che i Segretari Generali di enti pubblici di minori dimensioni vengano individuati dallo Statuto quali soggetti preposti alla gestione concreta dell'ente, con il compito di provvedere a quanto necessario per assicurare la funzionalità amministrativa e finanziaria della gestione, come ad esempio la direzione del personale dipendente, la conduzione delle gare d'appalto e la sottoscrizione dei contratti attivi.

Adottando, dunque, il solo criterio interpretativo formalistico- letterale basato sul *nomen iuris* dell'incarico, il rischio cui si incorre è quello di consentire direttamente al soggetto destinatario dei limiti e divieti, di cui alla normativa in questione, di aggirare le norme sulle incompatibilità summenzionate, rendendole inapplicabili al proprio incarico, semplicemente qualificandolo come “incarico amministrativo di vertice”.

Allora, per evitare quanto detto, l'interprete è chiamato a svolgere un'indagine, caso per caso, sull'effettiva ripartizione delle competenze programmatiche e gestorie nell'ente di riferimento. L'esito di tale accertamento potrebbe, infatti, condurre ad affermare che l'esercizio di competenze gestorie spetti, a dispetto del *nomen iuris*, ad esempio, al Segretario Generale.

In questa situazione l'incarico va considerato come “incarico dirigenziale” di cui all'art. 1, co. 2 lett. j), del d.lgs. n. 39/2013 e da ciò deriverebbe l'applicazione del regime giuridico più rigoroso in tema di cause d'incompatibilità.

Tale conclusione risulta, invero, avvalorata anche dalla Relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 39/2013 (pag. 8 commento all'art. 1) laddove si sostiene che “*gli incarichi di vertice sono compresi tra quelli che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, mentre gli incarichi dirigenziali sì. Poiché la distinzione non sempre è chiara, le amministrazioni, al di là della collocazione e della denominazione adottata per l'incarico nel loro modello organizzativo, dovranno considerare come amministrativi di vertice gli incarichi che espressamente non comprendono l'esercizio diretto di poteri amministrativi. In caso contrario, anche un dirigente posto in collocazione apicale nell'amministrazione, ma dotato di poteri di amministrazione e gestione, dovrà essere considerato come incarico dirigenziale*”.

Tutto ciò premesso e considerato,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

DELIBERA

ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità, la qualificazione di un incarico come “dirigenziale” (ex art. 1, co. 2 lett. j) e k) del d.lgs. n. 39/2013) o “amministrativo di vertice” (ex art. 1, co. 2 lett. i), del medesimo decreto legislativo, dipende dalla verifica delle attività effettivamente svolte. In tal senso, attività gestionali svolte da un soggetto qualificato come titolare di un incarico amministrativo di vertice sono da considerarsi tipiche di un incarico dirigenziale.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 ottobre 2019

Il Segretario, Rosetta Greco