



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Comune di Santa Maria di Salina

30/04/2015

Oggetto: AG 35/15/AC Santa Marina Salina (ME) – Servizi di trasporto pubblico tra comuni - Consorzio intercomunale – Incarico di segretario – Comune consorziato - Segretario generale - Incompatibilità - Art. 9 del d.lgs. 39/2013 - Richiesta di parere

In esito a quanto richiesto con nota 22 luglio 2014 prot. n. 14293, si comunica che il Consiglio dell'ANAC – nell'adunanza del 28-30 aprile 2015 – ha approvato le seguenti considerazioni.

Con la richiesta di parere in oggetto, il Segretario generale del Comune di S. Maria di Salina (ME) ha posto all'Autorità, in relazione all'art. 9 del D.lgs 8 aprile 2013, n. 39, un quesito inerente al conferimento dell'incarico di segretario di un consorzio per la gestione dei trasporti intercomunali al segretario generale di uno dei comuni consorziati.

Domanda, in particolare, lo scrivente “*se il segretario comunale titolare dei uno dei comuni consorziati possa svolgere l'incarico di segretario di un consorzio intercomunale e percepire il relativo compenso in relazione alla previsione di cui al menzionato art. 9 D.lgs 39/2013 e dell'art. 53 del D.lgs 165/01*”, specificando altresì che lo Statuto dell'ente, denominato CITIS (Consorzio intercomunale Trasporti Isola di Salina), riconosce al suddetto segretario compiti corrispondenti a quelli previsti per legge per il segretario comunale.

Dallo Statuto dell'ente, allegato all'istanza, emerge che il consorzio opera allo scopo di perseguire i fini stabiliti nella convenzione ed impronta la propria azione agli indirizzi e ai programmi dei comuni fondatori (art. 5) e che “*il segretario del Comune sede del Consorzio, nominato dall'assemblea, è il segretario del Consorzio stesso*” (art. 23). Sottolinea inoltre il richiedente che il segretario dell'Ente “*quale pubblico ufficiale, autorizzato per legge ad attribuire pubblica fede agli atti, assolve le funzioni di legalità e garanzia dei procedimenti amministrativi. In particolare, partecipa alle sedute degli organi collegiali, cura la redazione dei verbali e roga i contratti dell'ente*” (ibidem). In tal senso, si ricava che l'incarico *de quo* è preposto allo svolgimento di funzioni amministrative, corrispondenti a quelle di un segretario comunale, e non a quelle di indirizzo politico o gestionale. In particolare, emerge che tali funzioni sono distinte da quelle di Presidente del consorzio (art. 12), di membro del Consiglio di amministrazione (art. 14) e di Direttore generale (art. 24).

Il consorzio in oggetto, costituito per la gestione associata del servizio di trasporti pubblici locali rientra, ai sensi dell'art. 1 dello Statuto (che richiama la l. 142/90, abrogata dal D.lgs 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, in seguito TUEL), nel novero dei consorzi per la gestione associata dei servizi. E' utile ricordare infatti che, ai sensi del TUEL, gli enti locali possono costituire consorzi per la gestione



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni (art. 31, TUEL). Tali enti sono assimilati, per la loro disciplina, alle aziende speciali di cui all'art. 114 del medesimo Testo unico, secondo cui l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto ed è legato all'amministrazione che la istituisce da stretti vincoli relativi alla formazione degli organi, all'indirizzo, al controllo ed alla vigilanza; attraverso l'azienda speciale, infatti, l'ente locale persegue i propri fini istituzionali, che consistono nell'erogazione di un servizio pubblico, secondo principi di economicità, efficacia ed efficienza gestionale.

Con specifico riferimento alle aziende speciali, è stato osservato che *“sotto il profilo sostanziale (...) le aziende speciali, così come le società in house, come affermato dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283, ribadito con Ordinanza 2 dicembre 2013, n. 26936), possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della Pubblica Amministrazione, atteso che gli organi di queste sono assoggettate a vincoli gerarchici facenti capo alla Pubblica Amministrazione, i cui dirigenti sono dunque legati alla Pubblica amministrazione da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'ente pubblico (...) le aziende speciali sono enti che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici (...)”* (Cons. Stato 20 febbraio 2014 n. 820; fattispecie relativa alla selezione comparativa per la scelta del direttore generale di un'Azienda speciale, costituita ai sensi dell'art. 114 Tuel). In altri termini, le aziende speciali, costituite per la gestione di servizi pubblici locali economici sono enti pubblici titolari di impresa, che agiscono con gli strumenti di diritto comune. E' stato ulteriormente chiarito dalla giurisprudenza che detti enti *“restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici”* (Corte di Cassazione SS.UU., 2 settembre 2013 n. 20075).

Sulla base delle caratteristiche sopra delineate, deve essere escluso che le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali (art. 114 del TUEL) possano rientrare nella nozione, individuata e indicata dal richiedente, di *“ente di diritto privato regolato o finanziato dall'amministrazione che conferisce l'incarico”*; e deve essere affermato che, piuttosto, esse rientrano nella definizione di ente pubblico ossia tra *“gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati”* (art. 1, comma 2, lett. b D. lgs 39/2013).

Con riguardo agli enti pubblici, il d.lgs 39/13 individua cause di incompatibilità di posizioni dirigenziali soltanto con riguardo alle cariche di componenti di organi di indirizzo (art. 12, D.lgs 39/13). Nessuna delle ipotesi di incompatibilità previste per i dirigenti interni ed esterni della pubblica amministrazione, dall'art. 12, comma 4, lettere a-c, del predetto decreto legislativo, attiene all'assunzione di incarichi amministrativi negli enti pubblici, giacché tali incompatibilità sono previste esclusivamente per l'assunzione di cariche relative agli organi di indirizzo.

Pertanto, nelle disposizioni del d.lgs. 39/2013, non sussiste alcuna causa di incompatibilità tra la carica di segretario generale di ente pubblico locale e quella di segretario generale di un'azienda speciale (costituita in forma consortile), anche intercomunale, per la gestione di un servizio pubblico locale, quale quello dei trasporti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Sono fatte salve le cautele di cui all'art. 6 bis della l. 241/90, nonché art. 6 del DPR 16 aprile 2013, n. 62, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con riferimento al possibile conflitto di interessi nell'assegnazione dell'incarico.

Sulla base delle considerazioni che precedono, l'Autorità ha approvato il seguente orientamento, in corso di pubblicazione sul sito istituzionale.

Orientamento n. 15/2015/AC

Le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali (ai sensi del d.lgs. 267/2000), qualificabili come enti pubblici economici, vanno ricondotte, 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. Pertanto, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del d.lgs. 39/2013, non sussiste incompatibilità tra incarico di segretario generale nell'amministrazione comunale e carica di segretario generale di un'azienda speciale, anche in forma consortile, costituita dal medesimo comune con altri comuni per la gestione del servizio pubblico intercomunale di trasporto, ai sensi del d.lgs. 267/2000.

Parole chiave: Anticorruzione – art. 1, comma 2, lett. b) e art. 12 del d.lgs. 39/2013 – Incarico di segretario generale nell'amministrazione comunale – Consorzio – Azienda speciale – Ente pubblico - Carica di segretario generale – Incompatibilità – Non sussiste.

Raffaele Cantone