



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 234 del 4 marzo 2020

relativa ad una presunta violazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 39/2013 nella nomina del Direttore di *omissis*

Fascicolo UVIF n. omissis/2019

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 4 marzo 2020;

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

Fatto

È pervenuta a questa Autorità una segnalazione avente ad oggetto presunte irregolarità nella nomina del Dott. *omissis* a Direttore *omissis* (tutt'ora in carica giusto rinnovo *omissis*).

In particolare, è stato evidenziato che il Dott. *omissis*, durante lo svolgimento dell'incarico di Direttore *omissis*, abbia reso la propria attività professionale di *omissis* in favore del medesimo ente e abbia, perciò, emesso fatture- in proprio o per conto dello studio di cui è titolare- a carico dell'*omissis*.

Dalla consultazione della *omissis*, sono emersi, infatti, dei compensi (per rilevanti importi) percepiti dal *omissis* negli anni 2016, 2017, 2018 e 2019.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Questa Autorità, al fine di accertare la ricorrenza dei presupposti legali per l'avvio di un procedimento di vigilanza, ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 39/2013, ha svolto un'ulteriore attività istruttoria anche chiedendo chiarimenti al RPCT di *omissis*.

Diritto

1. Incompatibilità dell'incarico di Direttore di omissis ai sensi omissis

Il *omissis* è stato, dapprima, nominato Commissario Straordinario *omissis* e poi Direttore del medesimo ente *omissis*.

Il RPCT di *omissis* ha precisato che il Direttore dell'ente pubblico, ai sensi dell'art. *omissis*, è organo monocratico di indirizzo politico dell'ente – in sostituzione del preesistente Consiglio di Amministrazione.

Si evidenzia che *omissis* ha introdotto – antecedentemente al d.lgs. n. 39/2013 – una fattispecie d'incompatibilità specifica per il *omissis*; infatti, dopo aver disposto che egli è nominato con decreto del *omissis* e che l'incarico ha la durata massima di tre anni, dispone che esso “è incompatibile con altri rapporti di lavoro subordinato e con qualsiasi altra attività professionale privata”.

In tale ottica, quel che assume rilievo nel caso di specie è il contestuale svolgimento da parte del *omissis* dell'attività professionale di *omissis*.

Il *omissis*, interpellato dal RPCT dell'ente, ha escluso l'integrazione della suddetta fattispecie d'incompatibilità ritenendo che la norma anteriore (*omissis*) debba essere interpretata “in coerenza e in combinazione sistematica con quella successiva e generale di cui al d.lgs. n. 39/2013, essendo quest'ultima la disciplina di carattere organico che attua gli artt. 54 e 97 Cost.”.

Da ciò deriverebbe che, ai sensi *omissis*, debba intendersi come attività professionale privata incompatibile con l'incarico di Direttore *omissis* solo quella regolata, finanziata o comunque retribuita dall'ente o dall'amministrazione che conferisce l'incarico.

La prospettata interpretazione del rapporto tra le norme suscita qualche dubbio in quanto non tiene conto del criterio di specialità (normalmente prevalente sul criterio cronologico nella risoluzione delle antinomie normative) in base al quale la legge speciale prevale su una legge posteriore avente portata generale. Nel caso in esame, infatti, *omissis* disciplina proprio il regime giuridico applicabile ad *omissis* e, in particolare, al personale del medesimo ente pubblico.

2. Ipotesi di inconferibilità – incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 – Esclusione

La nomina del *omissis* a Direttore di *omissis* potrebbe astrattamente configurare la fattispecie d'inconferibilità di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013 ai sensi del quale “A coloro che, nei due anni precedenti, (...) abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti: a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;”.

La richiamata disposizione prevede che gli incarichi amministrativi di vertice nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici (cfr. per l'applicazione della normativa in questione anche agli enti pubblici la delibera ANAC n. 1185/2018) non siano conferibili a coloro che svolgano (abbiano svolto) un'attività professionale che sia in un rapporto “qualificato” (in termini di regolazione – finanziamento) con la pubblica amministrazione o con l'ente pubblico conferente l'incarico in destinazione oppure che prestano (abbiano prestato) attività professionale in favore dei medesimi enti.

La *ratio* sottesa alla disposizione in esame è assicurare che i pubblici funzionari agiscano al solo fine di perseguire e massimizzare l'interesse pubblico dominante senza che taluni interessi privati condizionino illegittimamente l'azione amministrativa.

Dunque, il legislatore ha precluso a coloro che sono – sono stati (nei due anni antecedenti) sottoposti al potere della pubblica amministrazione (*subspecie* al potere di regolazione o finanziamento o remunerazione) di assumere, in essa, funzioni apicali – dirigenziali tali da poter influire sul processo decisionale pubblico, eventualmente deviandolo al soddisfacimento degli interessi privati propri.

Per quanto concerne la sussistenza dei requisiti attinenti la carica svolta in provenienza occorre verificare che il soggetto in questione svolga attività professionale privata e che essa sia caratterizzata da un rapporto qualificato (in termini di regolazione, finanziamento o remunerazione) con l'ente conferente l'incarico di Direttore *omissis*, ovvero con il *omissis*.

Dall'analisi della documentazione in atti è emersa la presenza di alcune fatture emesse dal Dott. *omissis* a carico dell'*omissis* che evidenziava l'esistenza di un rapporto contrattuale tra i soggetti menzionati, tale da integrare il requisito costitutivo inerente il descritto “rapporto qualificato” (in termini di remunerazione) previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013.

A seguito dell'integrazione istruttoria e dei chiarimenti richiesti da questa Autorità, anche ad *omissis*, quest'ultima ha prodotto tutta la documentazione inerente i compensi erogati dall'ente in favore del Dott. *omissis* specificando che tali importi sono stati erogati, non per lo svolgimento di attività di consulenza nei confronti dell'ente, ma per i ruoli dal medesimo ricoperti (dapprima Commissario Straordinario *omissis* e poi Direttore dell'ente, *omissis*).

Pertanto, le fatture che risultano emesse dal Dott. *omissis* a carico di *omissis* riguardano unicamente il pagamento dei compensi a lui spettanti come Direttore *omissis*.

Le modalità di pagamento dei compensi sono contenute nella nota – a firma del Direttore *omissis* ove è stabilito che il direttore presenti *omissis*.

È stato, dunque, dimostrato che non sono stati corrisposti, a favore del soggetto *de quo*, emolumenti ulteriori o a titolo diverso dal corrispettivo per gli incarichi ricoperti dal medesimo nell'ente. Ciò vale ad escludere la ricorrenza degli elementi costitutivi attinenti alla carica in provenienza.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Alla luce delle suesposte considerazioni, la fattispecie non rientra in alcuna delle ipotesi di inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Le medesime considerazioni suesposte valgono ad escludere anche l'integrazione della fattispecie d'incompatibilità recata dall'art. 9, co. 2, del d.lgs. n. 39/2013.

3. Sul rispetto della disciplina di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013

L'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 impone a colui al quale l'incarico è conferito di rilasciare, all'atto della nomina, una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità individuate dallo stesso decreto.

Questa Autorità, nella delibera n. 1198 del 23.11.2016, ha evidenziato che la disposizione richiamata *“pone in capo al nominato un onere collaborativo e di trasparenza soggettiva, consistente nell'obbligo di dichiarare all'atto del conferimento dell'incarico, l'insussistenza di inconferibilità, e successivamente di dichiarare, con cadenza annuale, la insussistenza di cause di incompatibilità. Tanto la dichiarazione di non inconferibilità quanto quelle di non incompatibilità devono (art. 20 c. 3) essere pubblicate sul sito della p.a che conferisce l'incarico. Tali oneri corrispondono all'intento di corresponsabilizzare il titolare della carica imponendogli di dichiarare pubblicamente di non versare in cause di inconferibilità e di incompatibilità, senza con ciò sollevare l'amministrazione dal dovere di operare tutte le verifiche di ufficio necessarie”*.

Nel caso di specie, è emerso che il Dott. *omissis* abbia debitamente compilato le autodichiarazioni in questione in occasione della nomina a Commissario Straordinario di *omissis* intervenuta due mesi prima della nomina a Direttore *omissis*. Tuttavia, le suddette dichiarazioni non sono state reiterate all'atto della nomina del medesimo soggetto a Direttore di *omissis* né annualmente in relazione ad eventuali situazioni di incompatibilità.

Si rammenta che il compito di raccogliere le dichiarazioni in questione e, più in generale, di vigilare sul rispetto della normativa di cui al d.lgs. n. 39/2013 è posto in capo all'organo conferente (nel caso in esame al *omissis*), anche in ragione delle conseguenze sanzionatorie sul medesimo gravanti in caso di illegittima attribuzione di incarichi.

Pertanto si ritiene, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, di richiamare l'attenzione del RPCT dell'ente conferente l'incarico a vigilare sulla corretta applicazione della normativa *de qua*.

4. Sul conflitto di interessi

L'ipotesi di conflitto di interessi è disciplinata dall'art. 6bis della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) ai sensi del quale *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Ad esso si accompagna l'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 (codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici) il quale dispone che *“il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”*.

Il medesimo modello di prevenzione è adottato anche dai codici di condotta elaborati dalle singole amministrazioni. Infatti *omissis* ha introdotto, nel proprio codice di comportamento, un'apposita normativa in materia di conflitto di interessi, specificando, anzitutto, nell'art. 2 del medesimo (dedicato all'ambito di applicazione) che gli obblighi di condotta ivi previsti sono estesi a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ed a qualsiasi titolo, nonché ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di supporto agli organi di direzione politica *omissis*.

Tanto premesso, l'art. 3, co. 2, del richiamato codice stabilisce, in termini generali, *omissis*.

Dal combinato disposto delle norme richiamate emerge la sottoposizione di tutti i dipendenti di *omissis*, compresi i consulenti e i titolari di incarichi amministrativi di vertice, ad un duplice obbligo: un dovere di segnalazione-dichiarazione in ordine alla sussistenza di ogni eventuale situazione di conflitto di interessi, anche potenziale; un obbligo di astensione dall'adozione degli atti potenzialmente pregiudicati dalla sussistenza di un fine estraneo a quello pubblico dominante.

Nel caso in esame, la situazione di conflitto di interessi potrebbe derivare dal contestuale svolgimento dell'attività professionale privata e dall'incarico di Direttore dell'ente.

Potrebbe, cioè, accadere che l'*omissis* conceda finanziamenti a imprese – operanti nel campo *omissis* – eventualmente assistite dal Dott. *omissis* in qualità di commercialista e revisore contabile.

Il Dott. *omissis* ha escluso la ricorrenza di situazioni, reali o potenziali, di conflitto di interessi in ragione delle mansioni cui egli è deputato. Nella ricostruzione dell'interessato, il Direttore di *omissis* non ha mai concesso né potrebbe astrattamente concedere direttamente alcuna utilità economica ad enti o imprese; le sue competenze istituzionali sono stabilite *omissis* e non comprendono, in alcun modo, l'adozione di atti puntuali di gestione quali la concessione di pagamenti o finanziamenti, riservati alla competenza esclusiva dei dirigenti generali preposti alle Aree in cui si articola l' *omissis*. Egli avrebbe solo competenze di alta *governance* e *policy* generale.

Tuttavia, il RPCT di *omissis*, nei chiarimenti presentati a questa Autorità, ha rilevato di aver accertato che due società *omissis* – beneficiarie di contributi da parte di *omissis* – sono assistite dal medesimo Dott. *omissis*, in qualità di Dottore Commercialista e Revisore contabile. Esse, nel triennio *omissis* hanno percepito – dai competenti uffici dell'organismo pagatore di *omissis* – importi tra i *omissis* euro.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Il RPCT ha, tuttavia, escluso che si sia verificata una situazione di conflitto di interessi, specificando che tra i soggetti che hanno autorizzato, erogato e gestito i suddetti pagamenti non è presente il Dott. *omissis*.

Tanto premesso, nel caso in esame, assume dunque rilievo la fattispecie tipica di conflitto di interessi ovvero quella in cui si realizza un possibile contrasto tra un interesse avente natura pubblicistica e un interesse avente natura privatistica. La situazione di “conflitto di interessi” è definita, appunto, dalla giurisprudenza come *“una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che sia contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico funzionalizzato”*.

Nel caso di specie, infatti, il Dott. *omissis*, certamente titolare di un interesse pubblico consistente nell'efficiente ed efficace gestione di *omissis* è contestualmente titolare di un interesse di tipo privato in virtù dello svolgimento in proprio di attività libero professionale.

In particolare, un'interferenza tra i suddetti ruoli in eventuale pregiudizio dell'interesse pubblico dominante, si potrebbe essere verificata o si potrebbe ancora verificare laddove il Dott. *omissis* abbia assunto o assuma in prima persona delle decisioni in ordine alla concessione di benefici e finanziamenti in favore di alcune imprese ovvero abbia influito o influisca sull'assunzione delle medesime da parte degli uffici competenti.

Si deve, infatti, tenere conto che, sebbene gli atti di concessione dei contributi non risultano sottoscritti dal Dott. *omissis* – in quanto tale attribuzione non è connaturata al ruolo dal medesimo svolto – il Direttore di *omissis* (come peraltro affermato dal RPCT dell'ente) ha pregnanti poteri di indirizzo e gestione, in sostituzione di quelli normalmente attribuiti al Consiglio di Amministrazione. Infatti, egli è, anzitutto, organo dell'ente e ai sensi dell'art. *omissis* il Direttore di *omissis* “*omissis*”.

Tale compresenza di interessi personali e professionali è, in astratto, in grado di compromettere l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. Il legislatore, infatti, ha inteso anticipare la soglia della tutela – imponendo l'obbligo di astensione per il funzionario – alla fase del mero pericolo.

Occorre evidenziare che, in materia di conflitto di interessi, come più volte chiarito da questa Autorità (cfr. *ex plurimis* la Relazione al Parlamento del 2018 pag. 83), l'ANAC non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori. L'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha una funzione preminentemente collaborativa; si svolge, cioè, in forma di ausilio all'operato degli RPCT di ciascun ente. Pertanto le singole amministrazioni, con lo specifico supporto del RPCT, restano sempre competenti a prevenire e vigilare, nonché risolvere gli eventuali conflitti di interessi che riguardano i propri funzionari.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- l'insussistenza di fattispecie di inconferibilità e di incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013, con riferimento alla nomina del Dott. *omissis* a Direttore di *omissis*;

- che la norma contenuta nell'art. *omissis* è vigente e applicabile al caso di specie in quanto norma a carattere speciale, calibrata in ordine alle specifiche esigenze di imparzialità della carica di *omissis* e, pertanto, non è stata abrogata dal d.lgs. n. 39/2013;

- che questa Autorità non è competente a svolgere attività di vigilanza in relazione all'applicazione di tale normativa.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 marzo 2020

Il Segretario, Rosetta Greco