



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Delibera n. 1307 del 14 dicembre 2016

OGGETTO: Richiesta di parere concernente l'applicazione dell'art. 78 comma 3 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) nei confronti dell'Assessore municipale ai lavori pubblici e del Presidente della Commissione Lavori Pubblici, entrambi esercenti, nel territorio del Municipio, la libera professione, rispettivamente, di architetto e geometra. Comune di Roma. **Fascicolo n. 3721/2016**

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 14 dicembre 2016;

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»;

visto l'art. 78 comma 3 del d.lgs. n. 267/2000;

visto l'appunto dell'Ufficio Vigilanza sull'attuazione delle misure anticorruzione e accreditamento responsabili della prevenzione della corruzione (UVMAC)

Fatto

Con esposto acquisito al n. 0126116 del protocollo generale del 30 agosto 2016, il presidente della commissione trasparenza, garanzia e controllo del Municipio Roma XIV Monte Mario, ha chiesto all'Autorità una parere in ordine all'applicabilità anche nei confronti dei consiglieri municipali (geometra che ricopre la carica di presidente della commissione lavori pubblici) e dei membri delle giunte municipali (architetto che riveste la funzione di assessore ai lavori pubblici) dell'articolo 78 co. 3 T.U.E.L., a tenore del quale "i componenti di giunta comunale competenti in materia urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionali in materia di edilizia privata e pubblica sul territorio da essi amministrato".

In particolare, lo scrivente ha chiesto se la qualità di socio amministratore di uno studio associato con sede sul territorio amministrato possa integrare la fattispecie di "attività professionali" a cui si riferisce la norma o sia necessario che vi siano effettivamente pratiche in essere presso gli uffici municipali a



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

nome del soggetto interessato dalla norma e se il divieto sia da estendersi a tutte le attività dello studio o solo quelle sue proprie.

L'esponente chiede, inoltre, se tale divieto riguardi anche un consigliere municipale, di professione geometra, che partecipi allo stesso studio associato e se le attività esercitate debbano intendersi quelle nuove o quelle successive al momento dell'elezione e/o nomina.

Si chiede, infine, se sia necessaria una dichiarazione di astensione dall'attività professionale dei soggetti interessati o vi debba essere un'attestazione negativa da parte degli uffici tecnici circa la sussistenza di procedure e/o richieste riconducibili ai soggetti a cui si applica il divieto.

Con nota acquisita al n. 0132224 del protocollo generale del 12.9.2016, l'Autorità ha chiesto al responsabile della prevenzione della corruzione di Roma Capitale di fornire una dettagliata relazione sui fatti in questione.

Nella nota di risposta (prot. n. 0144047 del 4 ottobre 2016) si evidenziava quanto segue:

- il RPC, con nota prot. RC/28404/2016, ha chiesto al direttore del Municipio Roma XIV Monte Mario di verificare i contenuti della delega attribuita all'assessore architetto nonché accertare l'esistenza di pratiche già in itinere, ovvero di nuove istanze presentate dallo stesso o per conto della società studio [omissis] di cui l'assessore è socio amministratore;
- il direttore, con nota prot. CT/83671, comunicava l'avvio dell'istruttoria volta a verificare se presso gli uffici municipali potenzialmente coinvolti risultassero pratiche in itinere presentate dall'Assessore in nome proprio o per conto dello studio [omissis], specificando come dai riscontri non fosse emerso il compimento di attività ricadenti nell'obbligo di astensione di cui all'art. 78 comma 3 del TUEL.

Il Responsabile concludeva la relazione sostenendo che, alla luce della documentazione esaminata e trasmessa dal municipio, non emergerebbero riscontri di presunte violazioni, da parte dell'Assessore architetto e del Consigliere municipale geometra, del generale dovere di astensione per le fattispecie di conflitto di interesse in esame, rappresentando tuttavia di aver ritenuto opportuno segnalare i nominativi presso i rispettivi Ordini Professionali al fine di assicurare un costante monitoraggio.

Da ultimo è pervenuta la nota prot. n. 0158917 del 27 ottobre 2016 del presidente della commissione controllo, garanzia e trasparenza del Municipio XIV Monte Mario con la quale sono state fornite ulteriori informazioni all'Autorità in merito alla vicenda in esame.

In particolare l'esponente segnala che la commissione dallo stesso presieduta ha proceduto, il 9 settembre 2016, ad audire, in pubblica seduta, l'assessore ai lavori pubblici del municipio interessato, nonché ad acquisire le dichiarazioni del Consigliere municipale, nella successiva riunione del 20 ottobre 2016.

All'esito di tali incontri è emerso che, da gennaio ad ottobre 2016 pendono presso gli uffici municipali, in attesa di definizione oltre 50 procedure curate e sottoscritte da quattro professionisti (Assessore architetto [omissis], Consigliere municipale geometra [omissis], [omissis], [omissis]), riconducibili allo studio [omissis], come si ricava dalla targa esposta all'esterno dell'edificio dove lo studio professionale è



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

ubicato, ma anche dalla carta intestata del predetto studio utilizzata per presentare le istanze presso gli uffici municipali.

Una di queste pratiche è sottoscritta e curata personalmente dall'assessore [omissis] ed è in fase istruttoria presso l'ufficio tecnico. Altre venti pratiche sono riconducibili allo studio [omissis] e riconducibili al presidente della commissione lavori pubblici e, almeno, 5 di queste sono state presentate in data successiva all'ingresso nella giunta municipale dell'assessore [omissis] e all'assunzione, da parte del geom. [omissis], della carica di Presidente della commissione lavori pubblici municipale.

Tuttavia, nell'audizione del 9 settembre 2016, l'architetto [omissis], da un lato, ha dichiarato di non conoscere il geometra [omissis], malgrado secondo l'esponente si presentino al pubblico come membri dello studio professionale e, dall'altro, lo stesso ha sostenuto che, tra le pratiche pendenti presso gli uffici del municipio non ve ne fosse alcuna a sua firma.

Nella seduta della commissione trasparenza del 20 ottobre 2016, il presidente della commissione lavori pubblici ha prodotto un documento dell'11 ottobre 2016 nel quale dichiara che "la targa ed il logo [omissis] che uso non è legata affatto allo studio [omissis], ma non è altro che un'immagine ideata solo per individuare fisicamente lo studio tecnico di cui divido le spese di affitto con altri professionisti". A domanda diretta su chi fossero questi altri professionisti, il geom. [omissis] ha indicato i nomi dei professionisti che avevano presentato le pratiche verificate in commissione trasparenza e dunque proprio i professionisti riconducibili alla sigla studio [omissis]. Si sottolinea, inoltre, che il geom. [omissis], in precedenza, nel corso di altre sedute pubbliche aveva negato la stessa esistenza dello stesso studio professionale.

Da una visura camerale effettuata dal segnalante, emerge che le quote sociali dello studio [omissis] sono oggi detenute per l'80% da [omissis] (moglie dell'assessore) e per il restante 20% da [omissis] (verosimilmente, padre e dunque suocero dell'assessore).

Dalla visura storica emerge inoltre che, al momento dell'assunzione della carica di assessore, l'architetto era titolare del 50% del capitale sociale dello studio nonché ne era l'amministratore, carica che ha mantenuto almeno fino al 19 settembre 2016 quando viene sostituito quale amministratore e avvia la cessione a terzi delle sue quote. Il 19 settembre 2016, il Segretario generale di Roma Capitale ha avviato l'attività di verifica sul conflitto di interesse dell'assessore [omissis] e del consigliere municipale [omissis].

Viene segnalato, infine, che il direttore del Municipio XIV, nella seduta pubblica della commissione trasparenza del 28 Settembre 2016, ha negato l'accesso al fascicolo di verifica riguardante l'assessore.

Il segnalante afferma che: "in data 3 ottobre 2016, a seguito di una sua richiesta era riuscito a visionare il fascicolo di verifica riguardante l'assessore e che nello stesso era inserito solo la pratica sottoscritta personalmente da [omissis] e non si faceva alcuna menzione delle ulteriori 50 pratiche riconducibili alle attività dello studio professionale citato. A seguito di una serie di accessi e di una mia segnalazione per le vie brevi al Segretario generale del comune di Roma si è proceduto a un'ulteriore verifica conclusa, con comunicazione del direttore del municipio al Segretario generale nella quale si fa menzione delle 50 pratiche giacenti riconducibili alle attività dello studio professionale di cui [omissis] era legale rappresentante e proprietario e che oggi è interamente controllato dalla moglie e dal padre della stessa".



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Il segnalante afferma, altresì che quanto dichiarato è riscontrabile in toto nella nota protocollo n. 89364 del 12 ottobre 2016 della direzione di municipio al Segretario generale del comune di Roma nonché nei verbali della commissione stessa.

Diritto

Si deve preliminarmente rilevare che la fattispecie esaminata non rientra nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 39/2013, che disciplina l'inconferibilità e l'incompatibilità dei soli incarichi amministrativi, ma non anche di quelli politici.

Ciò premesso, in un'ottica collaborativa, tenuto conto dell'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 7 del 4.11.2015, che ribadisce la «stretta connessione della materia con quella disciplinata dal decreto 39», e considerata la peculiare novità della segnalazione sottoposta, data l'unicità dei municipi quali enti decentrati di amministrazione del territorio e la complessità della materia, si ritiene che l'Autorità possa svolgere le seguenti considerazioni.

a) Applicabilità dell'art. 78, comma 3, d.lgs. 267/2000 all'assessore ai lavori pubblici del Municipio XIV di Roma che svolge attività di architetto in uno studio associato di progettazione con sede nel territorio municipale

In ordine al primo quesito, relativo all'operatività dell'obbligo di astensione di cui all'art. 78 comma 3 TUEL nei confronti dei membri delle Giunte Municipali, preme rilevare che l'art. 77 comma 2 del medesimo decreto legislativo ricomprende, nella definizione di amministratore locale, ai fini dell'applicazione degli artt. 78 e ss. “i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento”.

Nella categoria di “componenti degli organi di decentramento” sono da ricomprendersi anche i componenti degli organi che concorrono a formare la struttura del municipio, quale organismo di decentramento e dunque anche gli assessori, componenti delle Giunta municipale.

Ciò è confermato anche dalla ratio della disposizione in esame che risiede nella «garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa in un quadro comunque di attenzione alle concrete condizioni di operatività degli enti locali, soprattutto di quelli minori, e si rivolge a coloro che svolgono in proprio un'attività libero-professionale nello stesso delicato settore nel quale, come pubblici amministratori, sono chiamati a tutelare interessi della collettività locale» (cfr. Risoluzione del Ministero dell'Interno 20 gennaio 2000 prot. n. 15900/L. 265/99/19 Direzione generale dell'amministrazione civile – Direzione centrale delle autonomie – Ufficio rapporti con gli amministratori degli enti locali).

La regola, pertanto, deve ritenersi applicabile con riferimento a quelle realtà locali di dimensioni più ridotte rispetto a quella comunale (area municipale), nelle quali maggiore è il rischio di probabili influenze da parte dell'amministratore-libero professionista e più significativa l'incidenza dell'interesse



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

privato nelle scelte pubbliche. Tale conclusione sembra infine essere confortata dal dettato normativo del d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 «Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale», il quale dispone, all'art. 7, che «Per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, agli organi di Roma Capitale e ai loro componenti si applicano le disposizioni previste con riferimento ai comuni della parte prima del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e da ogni altra disposizione di legge.».

L'Autorità ha, peraltro, ammesso, con la FAQ 7.13 in materia di Anticorruzione (consultabile sul sito www.anticorruzione.it), l'applicabilità ai consiglieri di municipalità delle cause di incompatibilità previste al d.lgs. 39/2013 per gli altri amministratori locali sulla base di quanto sancito all'art. 27 dello statuto di Roma Capitale, in materia di Ordinamento dei Municipi. Nello specifico l'Autorità precisava che le cause di incompatibilità previste dal d.lgs. 39/2013 cause sono tassative e non sono applicabili ai consiglieri di municipalità, salvo diversa previsione dello statuto dell'ente, come nel caso di Roma Capitale (art. 27, comma 2 dello Statuto di Roma Capitale). L'art. 27 del citato statuto stabilisce espressamente: “Sono organi dei Municipi: il Consiglio, la Giunta e il Presidente (comma 1). Agli organi dei Municipi si applicano, in materia di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, le disposizioni vigenti per gli Organi di Roma Capitale (comma 2)”. Quanto previsto al secondo comma, appena riportato, consente di ritenere estesa, anche agli organi dei municipi, la disciplina relativa alle incompatibilità valida per i consiglieri e, pertanto, anche le disposizioni di cui all'art. 78 T.U.E.L.

Chiarita, dunque, l'applicabilità dell'art. 78, comma 3, d.lgs. 267/2000 al caso in esame, occorre precisare che la norma in oggetto disciplina l'attività professionale privata dei titolari dell'ufficio pubblico, nell'ambito del territorio da essi amministrato, sancendo il divieto, per quest'ultimi, di operare come professionisti, per conto di chiunque intenda realizzare opere edilizia entro il medesimo territorio. La finalità sottesa alla norma impone, tuttavia, di considerare tanto i casi in cui il rischio di interferenza sia attuale (conflitto di interessi concreto) quanto i casi in cui il rischio sia solo potenziale (conflitto di interesse potenziali) e dunque, tanto i casi in cui sia stata posta in essere una prestazione professionale quanto i casi in cui questa non si sia estrinsecata concretamente nella presentazione di una pratica ma sia potenzialmente in grado a minare le condizioni di imparzialità richieste nell'esercizio delle funzioni di amministratore.

Recentemente il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in merito, ha sostenuto che “l'obbligo di astensione per incompatibilità al quale devono attenersi i membri di organi collegiali ricorre per il solo fatto che essi siano portatori di interessi personali che possano trovarsi in posizione di conflittualità ovvero anche solo di divergenza rispetto a quello generale, risultando ininfluenza che nel corso del procedimento l'organo abbia proceduto in modo imparziale ovvero che non sussista prova che nelle sue determinazioni sia stato condizionato dalla partecipazione di soggetti portatori di interessi personali diversi, atteso che l'obbligo de quo è espressione del principio generale di imparzialità e trasparenza (art. 97 Cost.) al quale ogni P.A. deve conformare la propria immagine prima ancora che la propria azione” (Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2012, n. 3133).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Alla luce di quanto riportato, potenzialmente idoneo a configurare la fattispecie di cui all'art. 78, comma 3, d.lgs. 267/2000 deve considerarsi anche il caso in esame in cui l'assessore riveste la qualità di socio amministratore di uno studio di progettazione con sede nel territorio municipale. E' sufficiente constatare, infatti, che la mancata sottoscrizione o partecipazione diretta dell'assessore alla pratica edilizia presentata presso l'ufficio tecnico, poiché curata dagli altri associati allo studio, non solleva il medesimo da quella personale responsabilità politica e deontologica cui deve essere sempre improntato il proprio comportamento. A nulla rileva, come constatato dal RPC, che non vi sia materiale riscontro del "compimento di attività ricadenti nell'obbligo di astensione", in termini di documentazione tecnica presentata presso il Municipio, infatti, stante la qualità di socio amministratore dello studio dell'Assessore architetto [omissis], le pratiche sono comunque da ritenere, indirettamente e potenzialmente, riconducibili al medesimo (Ministero dell'Interno nel parere del 19 febbraio 2010).

Per le ragioni su esposte si ritiene che il divieto si estenda a tutte le attività/pratiche in carico allo studio di progettazione poiché il rischio che la norma mira a prevenire, dell'indebita influenza sulla volontà del personale amministrativo esercitata dal professionista, deve ritenersi sussistente, quantomeno nella forma potenziale, in riferimento a tutte le pratiche riconducibili allo studio di cui l'assessore è socio amministratore e non solo a quelle facenti capo direttamente al medesimo.

Peraltro, il divieto opera a prescindere dai soggetti per conto dei quali viene esercitata l'attività suddetta, posto che la norma «non circoscrive l'obbligo di astensione ai soli incarichi conferiti da parte di pubbliche amministrazioni (anche perché, qualora il rapporto si costituisse con l'ente di appartenenza dell'amministratore potrebbe configurarsi la causa di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, num. 2, del d.lgs. 267/2000), ma lo estende anche a quelli svolti nell'interesse di privati» (parere del Ministero dell'interno del 12 marzo 2010).

b) Applicabilità dell'art. 78, comma 3, d.lgs. 267/2000 al consigliere che ricopre la carica di presidente della commissione lavori pubblici del Municipio XIV di Roma e allo stesso tempo svolge l'attività professionale di geometra nello studio associato di cui sopra.

Quanto sopra considerato, in merito all'applicabilità dell'art. 78 d.lgs. 267/2000 alla figura dell'assessore municipale, può osservarsi anche con riferimento al presidente della commissione lavori pubblici. Infatti, nella categoria di componenti degli organi di decentramento, rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 78 T.U.E.L., può ricomprendersi anche il presidente delle commissioni in cui si articola il Consiglio municipale, quale organo che compone la struttura del municipio, organismo di decentramento.

Tutto ciò considerato, l'art. 78, comma 3 si applica al consigliere presidente della commissione lavori pubblici del Municipio, oltre all'obbligo, ai sensi del comma 2, di «astenersi dal prendere parte alla discussione e alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado», nonché il generale dovere di comportamento secondo i principi di imparzialità e buon andamento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Con riferimento agli ulteriori quesiti oggetto della segnalazione si osserva che la situazione di conflitto, seppur potenziale, disciplinata dalla norma, rilevi solo ed esclusivamente a partire dall'assunzione dell'incarico di assessore, condizione necessaria per l'integrazione della norma, ricomprendendo, dunque, oltre che le pratiche future anche le situazioni già in essere al momento dell'assunzione dell'incarico. Infine, si ritiene che la norma richieda la pura astensione dallo svolgimento dell'attività professionale, mentre una specifica dichiarazione sul punto andrebbe rilasciato al Segretario generale dell'Ente in funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione.

Conclusioni dell'ufficio

Le risultanze dell'accertamento, anche alla luce dell'ulteriore documentazione posta all'attenzione dell'Autorità dal segnalante, conducono alla conclusione dell'esistenza di un conflitto di interessi tra le attività professionali esercitate e/o in corso dell'assessore [omissis] e del geometra [omissis] e le cariche politiche rivestite. Ulteriori approfondimenti non di competenza di quest'Autorità sono necessari rispetto alle dichiarazioni rese dagli interessati nella pubblica audizione nell'ambito della verifica effettuata dall'esponente e dal RPC di Roma Capitale e ad eventuali vantaggi che gli interessati abbiano potuto avere nell'esercitare un'attività professionale che non dovevano esercitare o seguitare a proseguire nell'ambito della carica politica ricoperta.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- l'archiviazione del fascicolo non sussistendo ipotesi di inconferibilità/incompatibilità, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, per i motivi sopra enunciati, nonché l'invio dello stesso al Prefetto di Roma, al fine dell'accertamento della violazione di cui all'art. 78, co. 3 del TUEL, al RPC di Roma Capitale, ai consigli di disciplina degli ordini professionali degli interessati e alla Procura della Repubblica competente per territorio, per le valutazioni di competenza.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 dicembre 2016
Il Segretario, Maria Esposito
Formato pdf 304 kb