



DELIBERA N. 181
del 30 aprile 2025

Fasc. ANAC n. 5390/2024

Oggetto

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013 in capo al Presidente del CdA dell'Azienda Speciale *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 7, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013

Parole chiave

Inconferibilità, carica politica, incarico di Presidente con deleghe gestionali

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 sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF),

Delibera

Ritenuto in fatto

Perveniva all'Autorità una segnalazione relativa alla presunta ipotesi di inconferibilità in ordine all'incarico di Presidente del Cda della *omissis* Azienda Speciale *omissis*, affidato al dott. *omissis* con decreto del Sindaco del Comune di *omissis* (Prot.n. 27553), in data 10/08/2024.

L'ipotesi di inconferibilità deriverebbe dalla circostanza che il predetto soggetto avrebbe rivestito nei due anni antecedenti l'affidamento, in particolare sino al 9/08/2024, la carica di consigliere del Comune di *omissis*.

Dall'istruttoria condotta sulla situazione di inconferibilità emergeva che l'interessato ha svolto senza soluzione di continuità, sin dal 1995, cariche politiche presso il Comune di *omissis* e che non risulta pubblicata, sul sito istituzionale dell'Azienda Speciale, la dichiarazione di cui all'art. 20 del d.lgs. 39/2013.

Ritenuti dunque sussistenti i presupposti applicativi della suddetta ipotesi, è stato avviato un procedimento di vigilanza per possibile inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. c) del d.lgs. 39/2013.

Con nota acquisita al prot. Anac del 14/01/2025, il RPCT del Comune di *omissis* ha comunicato che la dichiarazione di cui all'art. 20 del d.lgs. 39/2013 è stata tempestivamente pubblicata sul sito istituzionale, sebbene in una sezione differente rispetto a "Enti pubblici vigilati", ossia nella sezione "Enti di diritto privato controllati". Ha evidenziato che il documento è stato pubblicato nella corretta sezione, ma lasciato anche nella precedente per dimostrare la data di pubblicazione.

Con successiva nota acquisita al prot. Anac del 20/01/2025, l'interessato ha riscontrato nel merito l'atto di avvio, richiedendo l'archiviazione del procedimento in quanto, come meglio dettagliato nel prosieguo, non sarebbero integrati i presupposti applicativi dell'ipotesi di inconferibilità, per assenza dei poteri gestionali in capo al Presidente.

Esaminata la memoria è apparso necessario richiedere un'integrazione documentale (rif. prot. Anac del 12/03/2025), al fine di chiarire alcuni aspetti.

Infatti, sul sito istituzionale dell'Azienda Speciale è stato rintracciato il Regolamento per la concessione a terzi del teatro comunale "*omissis*", il quale, all'art. 2, dispone che "*Le concessioni sono disposte dal Presidente e dal Direttore della omissis per spettacoli teatrali, concerti, proiezioni cinematografiche, convegni e manifestazioni culturali che a loro giudizio saranno ritenuti di interesse o di notevole importanza per la crescita culturale e sociale del territorio.*"

È apparso dunque opportuno approfondire il potere connesso alla citata statuizione, poiché lo stesso apparrebbe comportare, per il Presidente, poteri di natura contrattuale. Si è inoltre chiesto di trasmettere elencazione completa, nonché copia, di ogni atto adottato dal Presidente dal momento della nomina sino ad oggi.



Sono stati pertanto sospesi i termini del procedimento dalla data della richiesta sino alla data del riscontro, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. a), del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza.

Il Presidente della *omissis* ha fornito riscontro con nota acquisita al prot. Anac del 02/04/2025, rappresentando quanto segue.

- 1) Riguardo alla attività di cessione a terzi del teatro "*omissis*", alcuna attività gestionale, dispositiva ed operativa sarebbe stata posta dal Presidente. Ogni attività inerente alla gestione del teatro nonché ogni tipo di attività contrattuale in genere è stata posta in essere dal Direttore Generale, al quale il regolamento del teatro attribuisce specifico potere in merito alle concessioni in favore di terzi, fermi i poteri di rappresentanza esterna a lui conferiti dal CdA della Azienda. Seppure il regolamento del teatro comunale preveda poteri contrattuali in favore del Presidente della *omissis*, di fatto, quest'ultimo non ha posto in essere alcuna attività, in conformità a quanto disposto dal CdA in occasione della seduta del 28.08.2024 in merito al congelamento dei poteri del Presidente.

Gli indirizzi per le iniziative presso il teatro di interesse per la crescita sociale e culturale del territorio sono stati impartiti dal CdA al Direttore Generale, ed ogni attività contrattuale ed operativa è stata da lui posta in essere in via esclusiva, anche in considerazione della sua comprovata esperienza in materia, che di fatto ha reso inoperativa qualsiasi altra figura, anche quella del Vice Presidente a cui con la delibera n. 52 del 28.08.2024 erano stati attribuiti i poteri di rappresentanza esterna dell'Azienda.

- 2) Riguardo alla richiesta di trasmissione degli atti a firma del Presidente, sono stati trasmessi gli atti, con evidenziazione che trattasi di atti riferibili, per legge o per regolamento, al legale rappresentante dell'Ente che per disposizione statutaria (art.11) "*... rappresenta l'azienda nei rapporti con le autorità locali, regionali e statali, assicura l'attuazione degli indirizzi del Consiglio Comunale*", con elenco di funzioni meramente rappresentative dell'Azienda. In particolare:

- dichiarazione di regolare funzionamento della scuola per l'Infanzia *omissis*;
- dichiarazione per i servizi telematici Inps e Inail;
- autorizzazione alla somministrazione farmaci;
- comunicazione di variazione legale rappresentante *omissis* nelle strutture: *omissis*, 4 asili nido e 2 centri aquilone;
- variazione Scia centro cottura;
- manuali HCCP di tutte le scuole con mensa e delle strutture *omissis* con mensa;
- modulo tracciabilità dei flussi finanziari per cc dedicato *omissis*;
- attestati HACCP a seguito di corso formazione professionale tenuto dalla dietista.

Il Presidente in forza delle disposizioni statutarie ha, inoltre, esercitato il compito di "*sottoscrivere gli atti del Consiglio di Amministrazione e la corrispondenza afferente alle sue attribuzioni*;" e di "*eseguire gli incarichi affidatigli dal Consiglio di Amministrazione*" - Statuto art. 11 lett. d) e) - e in forza di quanto deliberato dal CdA ha sottoscritto i seguenti atti:

- Avviso pubblico per la selezione pubblica per titoli e esami per la formazione di n.2 graduatorie (fascia "a"+ fascia "b") per l'eventuale conferimento di incarichi sia a tempo determinato che a tempo indeterminato nel ruolo di "insegnante scuola dell'infanzia" (delibera del CdA n. 12 del 13/03/2025);
- Avviso pubblico per il conferimento di incarichi per lo svolgimento del servizio maschere e sorveglianti presso il teatro "omissis" di omissis (delibera del CdA n. 63 del 22/10/2024);
- Avviso pubblico per la selezione pubblica per titoli e colloqui per la formazione di una graduatoria per l'eventuale assunzione di personale a tempo determinato nel ruolo di "inserviente" nelle strutture omissis (delibera del CdA n. 73 del 14/11/2024);
- Avviso pubblico per la selezione interna per il conferimento per titoli e colloquio dell'incarico di n. 1 lavoratore con funzioni di coordinatore pedagogico degli Asili Nido "omissis", "omissis", "omissis" e "omissis" (delibera del CdA n.65 del 22/10/2024);
- Avviso pubblico per la selezione pubblica per il conferimento di n. 1 incarico nel ruolo di consulenza psicologica rivolta ai genitori degli alunni e al personale docente presso la scuola d'infanzia omissis (delibera del CdA n. 86 del 27/11/2024);
- Avviso pubblico per la selezione pubblica per titoli e esami per la formazione di una graduatoria per l'eventuale assunzione di personale a tempo determinato e/o indeterminato nel ruolo di "assistente sociale" per attività progettuali in carico all'ambito territoriale sociale n. XIII (delibera del CdA n. 64 del 22.10.2024);
- Avviso Pubblico per la selezione pubblica per titoli e colloquio per la formazione di una graduatoria per l'assunzione di personale a tempo determinato nel ruolo di "educatore" all'interno dei progetti pr omissis fse+ di "assistenza educativa e sostegno funzioni genitoriali" e/o altre attività similari (delibera del cda n. 50 del 05/09/2024).

Il Presidente ha richiesto, inoltre, il finanziamento alla Banca omissis per l'acquisto di due macchinari per il centro cottura e per il pagamento delle tredicesime ai dipendenti, come disposto e deliberato dal CdA con delibere n. 58 del 28.08.2024, n. 88 del 27.11.2024. n. 8 del 30.01.2025.

Infine, da articoli di stampa, è emerso che l'interessato si sarebbe dimesso dall'incarico.

Ritenuto in diritto

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7 d.lgs. 39/2013

Come rilevato nell'atto di avvio del procedimento, l'assunzione dell'incarico di Presidente del Cda della omissis -Azienda Speciale Servizi omissis - a colui che ricopriva la carica di consigliere del Comune di omissis, ente conferente l'incarico, può astrattamente avere integrato l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2 lett. c), del d.lgs. 39/2013, secondo cui "A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima



popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:

c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale".

Si deve evidenziare che la recentissima Legge 21.02.2025 n. 15 (pubblicata in G.U. in data 25/02/2025), di conversione in legge del D.l. Milleproroghe (decreto legge 27 dicembre 2024 n. 202) contenente disposizioni urgenti in materia di termini normativi, ha disposto per quanto di interesse, l'abrogazione dell'art. 7 co. 2 del d.lgs. n. 39/2013.

Tuttavia, in merito all'operatività temporale della riforma, sulla base del principio di irretroattività e del suo corollario del "*tempus regit actum*", l'ipotesi di inconferibilità in esame rimane applicabile ai conferimenti di incarichi avvenuti prima dell'entrata in vigore della suddetta novella. Infatti, l'Autorità ritiene di identificare l'*actum* del principio di irretroattività della legge e del *tempus regit actum* come l'atto di conferimento dell'incarico, in quanto la legittimità degli atti amministrativi deve essere valutata sulla base della disciplina vigente al momento della loro adozione, e dunque, per ciò che riguarda la materia delle inconferibilità, al momento del conferimento dell'incarico.

A tal fine, giova inoltre evidenziare che le dimissioni dall'incarico non sono sufficienti a fare venire meno l'ipotesi di inconferibilità, in quanto le conseguenze previste in caso di violazione agiscono con effetti retroattivi (nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto) e si riflettono sulla validità degli atti *medio tempore* adottati.

Tanto premesso, gli elementi costitutivi della prospettata fattispecie di inconferibilità attengono tanto all'incarico in provenienza quanto a quello in destinazione e sono:

- a) avere svolto, nei due anni precedenti l'assunzione dell'incarico ("periodo di raffreddamento"), una carica politica presso la giunta o il consiglio del Comune che ha conferito l'incarico;
- b) assumere un incarico di amministratore presso un ente pubblico di livello provinciale o comunale.

a) Titolarità di una carica politica presso il Comune che ha conferito l'incarico.

Il Dott. *omissis* ha svolto la carica di consigliere presso il Comune di *omissis*, per ciò che riguarda le elezioni più recenti, dal 19/06/2014 al 09/08/2024.

L'interessato sarebbe stato poi nominato Presidente del CdA dell'Azienda speciale in esame da parte del Sindaco del Comune di *omissis*, secondo quanto prescritto dall'art. 10 dello Statuto dell'Azienda, in data 10/08/2024.

Risulta pertanto integrato il primo presupposto, non oggetto di contestazione, relativo allo svolgimento della carica politica "in provenienza".

b) incarico di amministratore di un ente pubblico

In merito al requisito c.d. "in destinazione" occorre, innanzitutto, verificare la natura giuridica della *omissis* Azienda Speciale *omissis*, successivamente, la natura giuridica dell'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione, quale incarico di amministratore presso un ente pubblico.

L'Azienda Speciale in esame deriva dalla trasformazione della società "*omissis*" alla quale, con atto del Consiglio comunale n. 66 del 8/12/2013, è subentrata in tutti i rapporti senza soluzione di continuità.

Tale Azienda è definita dallo statuto come ente strumentale del Comune di *omissis*, ed è dotata di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale e gestionale nell'esercizio delle proprie attività, relative alla gestione dei servizi socio assistenziali e socio educativi ai minori ed affini del Comune di *omissis*, alla gestione dei servizi culturali e del canile.

Sulla natura giuridica delle Aziende Speciali, l'Autorità si è più volte espressa qualificandole come enti pubblici economici. Tali enti sono infatti regolati dall'art. 114 del d.lgs. 267/2000 (Tuel), ai sensi del quale esse sono «ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale». La disposizione *de qua* statuisce, altresì, che l'azienda conforma la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico (comma 4); l'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali (di cui al comma 7), esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura degli eventuali costi sociali (comma 6).

La giurisprudenza amministrativa riconduce le aziende speciali, costituite per la gestione di servizi pubblici locali e con le caratteristiche sopra delineate, nel novero degli enti pubblici economici (*ex multis* Cons. Stato n. 641/2014, sulla base di precedenti pronunce della Corte di Cassazione nn. 15661/06, 14101/06, 18015/02 e 10968/01).

Sulla base delle caratteristiche in breve delineate, le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali (art. 114 del Tuel), 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, 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*».

Si tratta dunque di un ente pubblico di livello comunale.

Accertata la natura giuridica di ente pubblico dell' *omissis* Azienda Speciale, occorre verificare il secondo requisito in destinazione, ossia aver assunto un incarico di "amministratore di ente pubblico". In particolare, il soggetto *de quo* ha assunto l'incarico di Presidente.

A tal fine, si deve tenere conto della definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. 39/2013 secondo cui sono tali " *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*".



Su tale qualificazione si sono concentrate le contestazioni di parte.

Infatti, nell'atto di avvio si è ritenuto integrato anche tale requisito, per le seguenti motivazioni.

Sulla base dell'assunto che occorre verificare se siano attribuiti poteri effettivamente "gestionali" nel senso più di recente chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (sentt. TAR Lazio n. 8171/2024 e n. 13621/2023, la quale ha precisato che gli incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo – rispetto ai quali l'incarico politico deve essere opportunamente distanziato da un periodo di raffreddamento – si connotano per l'attribuzione (anche) di funzioni che devono essere esercitate in maniera imparziale e che dunque per definizione, nel sistema delle amministrazioni pubbliche, sono distinte dalla funzione di indirizzo politico), si sono esaminate le disposizioni statutarie.

In merito alla gestione dell'Azienda, l'art. 4 dello Statuto dispone che sono organi della stessa:

- a. il Consiglio di Amministrazione;
- b. il Presidente;
- c. il Direttore Generale;
- d. l'organo di revisione legale dei conti.

Nel dettaglio, l'art. 6 dello Statuto dispone che "Il Consiglio di Amministrazione è investito dei più ampi poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, nel rispetto degli indirizzi programmatici stabiliti dall'amministrazione comunale. In particolare, il Consiglio di Amministrazione determina le linee e le strategie imprenditoriali dell'Azienda e delibera tutti i provvedimenti per raggiungere i fini aziendali, che per legge, per Statuto o per regolamento non siano riservati al Presidente o al Direttore Generale.

Il Consiglio può attribuire speciali incarichi, anche con poteri di rappresentanza esterna, ad uno o più dei suoi membri, compreso il presidente ovvero il Direttore. Le deleghe di potere con poteri di rappresentanza esterna, attribuite dal Consiglio di amministrazione, che abbiano ad oggetto categorie di atti sono depositati al Registro delle Imprese. Il Consiglio di Amministrazione può attribuire procure per singoli atti e/o categorie di atti anche al Direttore Generale, ai Dirigenti o ai dipendenti apicali dell'Azienda."

Per ciò che attiene all'incarico di Presidente, l'art. 11 dello Statuto prevede che *"Il Presidente rappresenta l'azienda nei rapporti con le autorità locali, regionali e statali, assicura l'attuazione degli indirizzi del Consiglio Comunale.*

Inoltre, al Presidente spettano le seguenti funzioni:

- a) convocare e presiedere il Consiglio di Amministrazione, previa formulazione dell'ordine del giorno;*
- b) vigilare sull'esecuzione delle deliberazioni adottate dal Consiglio di Amministrazione;*
- c) vigilare sull'andamento dell'Azienda e sull'operato del Direttore Generale, proponendo al Consiglio di Amministrazione i provvedimenti del caso;*

d) sottoscrivere gli atti del Consiglio di Amministrazione e la corrispondenza afferente alle sue attribuzioni;

e) eseguire gli incarichi affidatigli dal Consiglio di Amministrazione;

f) promuovere iniziative indirizzate ad assicurare l'integrazione dell'attività dell'Azienda con le realtà sociali, economiche e culturali delle comunità locali presso cui essa opera;

g) attuare iniziative di informazione e di partecipazione dell'utenza previste dal presente statuto;

h) esercitare tutte le altre attribuzioni conferitegli dalla legge e dai regolamenti.

Il Presidente può delegare, anche in via temporanea, al Vice Presidente e ad uno o più componenti del Consiglio di Amministrazione parte delle proprie competenze.

Il Presidente ha la responsabilità nei rapporti con l'Ente Locale e con le altre autorità'.

Oltre quanto disposto dallo statuto, in fase di avvio, si è altresì tenuto conto della delibera del CdA dell'Azienda omissis Azienda Speciali Servizi omissis in data 28/08/2024 (verbale n° 41/2024), avente ad oggetto "Definizione delle deleghe di potere con rappresentanza esterna del Presidente del Consiglio di Amministrazione e determinazione delle attribuzioni".

Nella stessa si deliberava di "Conferire al presidente del Consiglio di Amministrazione [...] le deleghe di potere con poteri di rappresentanza esterna per le seguenti categorie di atti.

a) una delega a procedere, nell'ambito dei piani di assunzione e delle graduatorie approvati dal CDA, all'assunzione del personale della omissis;

b) una delega, nell'ambito dell'ordinaria amministrazione, a stipulare, fissando le condizioni e i prezzi, contratti anche di durata pluriennale quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo contratti di fornitura e di appalto anche con le pubbliche amministrazioni nonché contratti di consulenza anche continuativa, contratti di copertura assicurativa; addivenire all'esecuzione, modifica e risoluzione dei detti contratti.;

c) una delega ad amministrare gli immobili della omissis e a sottoscrivere e risolvere, sia come conduttore che come locatore, contratti di locazione, versare e ricevere deposito cauzionali, consentire vincoli e svincoli di ogni specie;

d) una delega a comporre anche in via transattiva vertenze di lavoro, sia individuali che collettive, con impiegati e operai, rappresentando l'Azienda avanti alle organizzazioni di categoria e sindacali e alla Commissione Provinciale del Lavoro;

e) una delega per agire dinanzi a qualsiasi Autorità giudiziaria, ordinaria, amministrativa o tributaria, incluse le giurisdizioni superiori, sia come attore o ricorrente che come convenuto o resistente, nonché in procedure concorsuali di qualsiasi tipo ed in concordati anche stragiudiziali con i creditori; compromettere in arbitri; emettere dichiarazioni di terzo debitore e di parte lesa; rispondere ad interrogatori sia in istruttoria che in giudizio in veste di legale rappresentante dell'Azienda; nominare avvocati, procuratori, periti e abilitati al patrocinio avanti a qualsiasi organo di giustizia, conferendo loro ogni potere; rinunciare, transigere e conciliare vertenze di qualsiasi natura;



f) una delega a provvedere per conto, in nome e nell'interesse dell'Azienda alla riscossione, allo svincolo ed al ritiro di tutte le somme, anche mediante l'emissione di ricevute bancarie, e di tutti i valori che siano per qualsiasi causale o titolo dovuti alla medesima da chiunque, così dalle Amministrazioni dello Stato, dalle Regioni, dai Comuni e Province, dalla Cassa Depositi e Prestiti, dalle tesorerie Provinciali dello Stato, dalle Intendenze di Finanza, dagli Organismi comunitari ed internazionali, dai Consorzi ed istituti di credito sempre compreso quello di emissione, e quindi di provvedere alla esazione dei mandati che siano stati emessi o che saranno da emettersi in futuro, senza limitazione di tempo, a favore della omissis, per qualsiasi somma di capitale o di interesse che a questa sia dovuto dalle predette amministrazioni, dai suindicati uffici ed istituti, sia in liquidazione dei depositi fatti dalla omissis medesima, sia per qualsiasi causale o titolo; rilasciare a nome dell'Azienda le corrispondenti dichiarazioni di quietanza e di scarico ed in genere tutte quelle dichiarazioni che potranno essere richieste in occasione dell'espletamento delle singole pratiche; emettere assegni e bonifici ed addebiti in genere sui conti correnti della società presso qualsiasi banca od istituto di credito anche allo scoperto fino a concorrenza dei fidi accordati alla società stessa, aprire cassette di sicurezza e disporre del loro contenuto; firmare per trattenuta assegni di c/c anche per utilizzo di somme allo scoperto, nei limiti e fidi concessi; firmare per trattenuta postagiri; - firmare per girata assegni di c/c bancario, vaglia postali o telegrafici e qualsiasi altro titolo di credito a favore della società, bonifici o mandati a favore di terzi;

g) una delega ad aprire conti correnti bancari e postali per conto ed in nome dell'Azienda, sia Euro che in altra divisa; ferma restando la competenza del CDA per l'assunzione di mutui e le aperture di credito;

h) una delega per compiere nell'interesse dell'Azienda qualsiasi atto necessario innanzi ad Autorità, Enti e/o Istituti pubblici o privati, nonché Enti o Istituti di Previdenza ed Assistenza con espressa facoltà di sottoscrivere e presentare le relative dichiarazioni a qualsiasi fine richieste, quali ad esempio dichiarazioni fiscali, ambientali, previdenziali, assistenziali, di sostituti di imposta ivi compreso il certificato di cui agli artt. 1 e 3 del DPR 600/73 e successive modificazioni e quale datore di lavoro ed ogni altra dichiarazione richiesta dalla legge o dai competenti uffici. Chiedere e concordare rimborsi di imposte, tasse contributi, premi, tariffe e quanto altro, rilasciandone quietanza;

i) una delega per concorrere ad aste nonché a gare, licitazioni private e/o trattative private bandite e/o proposte da enti e/o amministrazioni pubbliche e soggetti privati di qualsiasi natura, provvedendo a tutti gli atti all'uopo necessari, ivi incluse l'effettuazione di depositi, la determinazione dell'offerta e la stipula di contratti, nonché compiere tutti gli atti necessari alla costituzione di Associazioni temporanee di imprese. È stato altresì deliberato che "nell'ambito delle specifiche attribuzioni delegate, il Presidente del Consiglio di Amministrazione, ha i poteri di firma e può conferire incarichi e procure, per singoli atti o categorie di atti ai Dirigenti, al personale direttivo e a terzi. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione, nelle materie allo stesso delegate, potrà compiere gli atti secondo il proprio esclusivo giudizio, senza necessità di ratifica da parte del CDA ma con obbligo di riferire periodicamente allo stesso; le sopra menzionate deleghe di potere con poteri di rappresentanza esterna permarranno in capo al Presidente del CDA fino a revoca da parte del Consiglio".

Orbene, si riteneva dunque che il Presidente dell' omissis, alla luce delle attribuzioni suddette, apparisse dotato di deleghe gestionali e dunque rientrasse nella categoria di amministratore di ente pubblico.

In sede di memorie, l'interessato ha controdedotto quanto segue.

Con decreto del 10/08/2024 del Sindaco del Comune di *omissis*, l'interessato è stato nominato Presidente del Consiglio di Amministrazione della *omissis* (l'incarico è onorifico e senza alcun compenso) unitamente agli altri due componenti del Consiglio di Amministrazione.

Tale nomina è stata effettuata a seguito della dichiarazione sostitutiva di atto notorio prevista dall'art. 7, comma 2, lett. c), del D. Lgs. n. 39/2013 rilasciata in data 08/08/2024, come inviata dal RPCT del Comune.

La nomina del Sindaco e tale dichiarazione sono state adottate tenendo conto del fatto che, pur avendo l'interessato ricoperto cariche politiche nel Comune di *omissis* dal 1998 al 2015 e dal 25/06/2019 al 09/08/2024, non si sarebbe violata alcuna ipotesi di inconferibilità e incompatibilità con l'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione della *omissis*, in quanto tale incarico si sarebbe limitato a quanto previsto dall'art. 11 dello Statuto che assegnerebbe al Presidente esclusivamente funzioni di rappresentanza, senza alcun potere autonomo decisionale e operativo e senza l'assunzione di deleghe gestionali.

Ciò sarebbe stato evidenziato nella riunione di insediamento del Consiglio di Amministrazione, avvenuta in data 28/08/2024, nella quale è stata manifestata la volontà di non assegnare al Presidente deleghe operative e limitare il suo operato solamente a quanto previsto dall'art. 11 dello Statuto, come da trascrizione del p.to n. 1 dell'o.d.g. del verbale riassuntivo di tale riunione: *"Per il primo anno il Presidente non potrà assumere deleghe operative e gestionali, che saranno demandate al Vicepresidente"*.

L'organo, tuttavia, avrebbe adottato n. 2 deliberazioni (n. 41 e n. 42 del 28/08/2024), con le quali ha attribuito nel primo atto poteri in capo al Presidente e, subito dopo, nell'atto seguente, ha demandato tali poteri al Vice Presidente.

Secondo l'interessato tali deliberazioni consequenziali non avrebbero determinato in capo al Presidente nemmeno la possibilità di compiere alcun tipo di esercizio di poteri.

L'interessato, quale Presidente si sarebbe limitato a compiere, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto, esclusivamente gli atti ascrivibili al suo ruolo di legale rappresentante mantenendo i rapporti istituzionali, le relazioni con il pubblico e con i dipendenti, mentre l'attività gestionale è stata sempre esercitata dal Vice Presidente, oltre che dal Direttore Generale, quest'ultimo in forza e nei limiti di delega dei poteri a lui conferita da tempo.

Rappresenta, infine, che, a seguito dell'avvio del procedimento di vigilanza, il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto opportuno prendere atto del mero errore scaturito dalla procedura adottata con i verbali n. 41 e n. 42 del 28/08/2024 (attribuzione prima di poteri al Presidente e successivamente totale passaggio delle deleghe operative al Vice Presidente) ed ha voluto "correggere" i propri atti nella riunione del 17/01/2025 (verbale n. 1/2025). Con tale atto il Consiglio ha deliberato di revocare la citata delibera n. 41 del 28/08/2024 *"considerato che, in riferimento alla delibera n. 41 del 28/08/2024 di conferimento delle deleghe di potere e di rappresentanza esterna al presidente, il CdA rileva che occorre che la predetta delibera sia letta e interpretata unitamente alla volontà espressa dall'assemblea nel verbale riassuntivo stilato dalla stessa assemblea e nello specifico con quanto riportato al suo punto n. 1 "Per il primo anno il Presidente non potrà assumere deleghe operative e gestionali, che saranno demandate al Vicepresidente"; considerato che effettivamente il CdA nella seduta del 28.08.2024 conferiva deleghe di potere e di rappresentanza esterna al Vicepresidente e che dette deleghe sono state esercitate da quest'ultimo di fatto in via esclusiva e che nessuna attività gestionale da parte del Presidente è stata posta in essere; - considerato che l'attività gestionale è esercitata di fatto e di diritto*



esclusivamente dal Vice Presidente e dal Direttore generale dell'Azienda e che occorre formalizzare e rendere esplicita la volontà assembleare di congelare i poteri conferiti al Presidente con delibera n. 41 del 28/08/2024".

Infine, viene fatto presente che attualmente il Comune di *omissis* risulta governato da un Commissario Prefettizio a seguito delle dimissioni del Sindaco allora in carica e che la permanenza dell'attuale Consiglio di Amministrazione della *omissis* sarà ancora per un tempo limitato, e precisamente sino alle imminenti consultazioni elettorali comunali per l'elezione del nuovo Sindaco che, con molta probabilità, si svolgeranno nel mese di giugno 2025.

Ebbene, esaminate attentamente le controdeduzioni, al fine di meglio comprendere la portata dei poteri affidati al Cda si è esaminato il sito istituzionale dell'ente, nel quale è stato rintracciato il Regolamento per la concessione a terzi del teatro comunale "*omissis*", che sembrerebbe prevedere direttamente in capo al Presidente stabili poteri gestionali.

Si fa, in particolare, riferimento, all'art. 2, il quale dispone che "*Le concessioni*" sono disposte dal Presidente e dal Direttore della *omissis* per spettacoli teatrali, concerti, proiezioni cinematografiche, convegni e manifestazioni culturali che a loro giudizio saranno ritenuti di interesse o di notevole importanza per la crescita culturale e sociale del territorio."

Al fine di valutare tale competenza è stata trasmessa la richiesta integrativa riportata nella parte in fatto, a cui l'interessato ha fornito riscontro, rappresentando che alcuna attività gestionale, dispositiva ed operativa sarebbe stata posta dal Presidente. Sebbene il regolamento del teatro comunale preveda poteri contrattuali in favore del Presidente della *omissis*, essi non sarebbero stati esercitati in conformità a quanto disposto dal CdA in occasione della seduta del 28.08.2024 nel quale sono stati congelati i poteri del Presidente. Sarebbero, invece, stati posti in essere esclusivamente dal Direttore Generale, a cui ugualmente il regolamento del teatro attribuisce specifico potere in merito alle concessioni in favore di terzi.

Gli indirizzi per le iniziative presso il teatro di interesse per la crescita sociale e culturale del territorio sono stati impartiti dal CdA al Direttore Generale, ed ogni attività contrattuale ed operativa è stata da lui posta in essere in via esclusiva, anche in considerazione della sua comprovata esperienza in materia, che di fatto ha reso inoperativa qualsiasi altra figura, compresa quella del Vice Presidente.

Ebbene, tutto ciò premesso, da un lato si prende atto innanzitutto dei rappresentati "errori materiali", se tali sono definibili, nell'affidamento delle deleghe ai soggetti del Cda in occasione dell'insediamento del Consiglio e della successiva revoca avvenuta con atto del 17 gennaio 2025, nonché che *medio tempore* l'interessato non avrebbe esercitato poteri gestionali.

Proprio a tal fine, in sede di richiesta integrativa, è stata richiesta la trasmissione degli atti sottoscritti dall'interessato nello svolgimento dell'incarico, nonché i chiarimenti in merito al Regolamento sull'uso del teatro comunale.

Infatti, pur apprezzandosi il tentativo di adeguarsi alla disciplina relativa alle inconfiribilità attraverso la privazione in capo al Presidente dei poteri gestionali o operativi, occorre in ogni caso esaminare se il mancato

¹ in uso ad Enti ed Associazioni pubbliche o private

affidamento delle deleghe contestate in sede di avvio, escluda che l'incarico di Presidente sia ugualmente titolare di deleghe gestionali.

Contrariamente a quanto sostenuto in sede di memorie, invero l'Autorità nell'atto di avvio non ha esplicitato l'irrelevanza delle funzioni affidate da Statuto come sembrano intendere le difese di parte, laddove l'interessato sostiene che "*come riscontrato dall'Ufficio di Vigilanza nella comunicazione del 20/12/2024 (Fascicolo UVIF 5390/2024/DC), assegna al Presidente esclusivamente² funzioni di rappresentanza, senza alcun potere autonomo decisionale e operativo e senza l'assunzione di deleghe gestionali*". Anzi, che l'Ufficio non abbia escluso la rilevanza si ricava dall'uso della seguente espressione "*Oltre quanto disposto dallo statuto si deve tenere conto della delibera del CdA dell'Azienda omissis Azienda Speciali Servizi omissis in data 28/08/2024 (verbale n° 41/2024)....*".

Infatti, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 11 gennaio 2018, n. 126, l'approccio dell'Autorità, nei casi in cui si valuta l'applicazione del regime di inconferibilità al Presidente di un ente, è casistico, valutando - caso per caso - in parallelo i poteri concretamente attribuiti, non solo al Presidente, ma anche all'organo collegiale da questi presieduto.

La linea dell'Autorità è stata avallata dalla più recente giurisprudenza, la quale ha chiarito che l'incarico di Presidente inconferibile è quello che comporta "*in concreto, alla luce della concreta ed effettiva organizzazione dello specifico ente privato in controllo pubblico - l'assunzione di funzioni amministrativo-gestionali (sia individualmente, sia ... anche nell'ambito di un organo collegiale)*". Ed ancora, ha ricordato come "*la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che possa rientrare nel novero degli incarichi di amministratore ex art. 1, comma 2, lett. l), d.lgs. n. 39/2013, l'incarico di Presidente del CdA di un ente di diritto privato in controllo pubblico - anche in assenza dell'attribuzione di "deleghe dirette" - ove dalle disposizioni dello Statuto dell'ente emerga che l'organo collegiale sia «l'organo preposto alla gestione ordinaria e straordinaria dell'ente», ovvero quando lo stesso risulti l'organo titolare dei poteri di gestione dell'ente medesimo*" (Tar Lazio, n. 13621/2023, cit.).

Da ultimo si rileva la recentissima e sopra richiamata sentenza del Tar Lazio n. 8171 del 24.04.2024, che ha ulteriormente precisato come i poteri che ineriscono funzioni di rappresentanza, indirizzo e alta amministrazione non possano essere considerati attività di gestione, se quest'ultima attività è sostanzialmente riservata - ai sensi dello Statuto - ad altri soggetti.

Per tale ragione, nell'atto di avvio erano stati altresì citati i poteri spettanti al Consiglio di amministrazione.

Quanto ai poteri del Presidente, per ciò che attiene al potere circa la concessione in uso del Teatro comunale, si prende atto che ogni relativo potere sia stato esercitato dal Direttore Generale, in linea con la privazione del potere di esercitare deleghe gestionali e operative in sede di insediamento. In tal senso, non risulta trasmesso alcun atto sottoscritto dall'interessato in merito alla concessione in uso del teatro.

² Enfatizzazione aggiunta



Ciò premesso, dall'esame degli atti trasmessi dall'interessato, da lui sottoscritti, emerge che trattasi di atti sottoscritti in qualità di legale rappresentante, riferibili all'attività di ordinaria e straordinaria amministrazione esercitata dal Consiglio di amministrazione.

Se è vero che alcuni di essi sono riferibili all'interessato in qualità di legale rappresentante e che avrebbero potuti essere sottoscritti esclusivamente da lui (ci si riferisce, ad esempio, alla richiesta di abilitazione ai servizi telematici ovvero alla comunicazione delle coordinate dell'IBAN a tutti i clienti e agli enti pubblici), altri appaiono sintomatici di poteri gestionali in capo al Cda. Assumono in tal senso rilevanza i molteplici bandi e avvisi di selezione del personale, sia interno all'ente che presso le strutture gestite dall'Azienda speciale, deliberati dal Consiglio di Amministrazione e sottoscritti dal Presidente.

Sul tema si è espresso il Tar Lazio con sentenza – sopra citata - n. 13621/2023 secondo cui *"A ciò deve aggiungersi, che – così come notato nella decisione di ANAC – l'esercizio di tali poteri in capo al Cda della società ha come conseguenza che il potere di firma attribuito al Presidente del Cda della società si estenda persino ai bandi di concorso (ovvero ad atti con riferimento ai quali, per definizione, non deve sussistere ombra alcuna di parzialità o interferenza di logiche politiche)."*

Pertanto, sebbene dagli atti, quali lo statuto o l'affidamento deleghe da parte del Cda, sembrerebbe che l'interessato sia privo di deleghe gestionali, invero egli ha sottoscritto atti, quali gli avvisi di selezione, che manifestano un chiaro potere gestionale, come anche evidenziato dal giudice amministrativo, tanto relativo alla stessa struttura dell'Azienda che rispetto alle strutture gestite dall'Azienda (asili, scuole dell'infanzia, teatro), che quindi rientrato nell'esercizio dell'oggetto sociale della stessa.

Invero, in tal caso non si contesta l'assunzione della scelta strategica o di indirizzo politico di indire selezioni pubbliche, scelta che non potrebbe che essere riservata all'organo di indirizzo politico, quanto dell'aver direttamente sottoscritto l'avviso di selezione, con conseguente individuazione dei requisiti di partecipazione e dei punteggi e delle modalità di selezione.

Oltre quanto sopra, si ritiene di dover valorizzare altresì il potere in capo al Cda di attribuire incarichi ad uno dei propri componenti nonché il potere di attribuire procure per singoli atti e/o categorie. L'Autorità, in un caso analogo (cfr. delibera Anac n. 34/2025), ha chiarito che la procura è un negozio giuridico con il quale un soggetto delega unilateralmente e volontariamente ad un altro soggetto il potere di compiere degli atti in nome e per conto proprio, in modo tale che gli atti compiuti da parte del procuratore avranno la caratteristica di essere direttamente efficaci nella sfera giuridica del delegante. Il presupposto della delega tramite procura è quindi il possesso dei poteri da delegare, per cui tale potere implica e conferma esplicitamente il riconoscimento di poteri gestori, in capo al Cda, che lo stesso Cda può delegare ad altri. Ne è prova l'attribuzione di deleghe di gestione al Presidente, sebbene - come sopra chiarito - per errore, e al Vicepresidente, avvenuta in occasione della nomina. Dalla lettura del verbale n. 41/2024, ancorché oggetto di revoca, si ricava, ad ulteriore conferma, che le deleghe venivano attribuite *"al fine di rendere più snella ed efficace l'opera di gestione dell'organo amministrativo"*.

Per completezza, si è altresì proceduto all'esame degli articoli dello Statuto dell'Azienda dedicati, oltre che al Presidente e al Cda, già sopra elencati, alla figura del Direttore Generale.

L'art. 12 dello Statuto dispone che "La direzione dell'Azienda è affidata al Direttore Generale nominato a seguito di selezione pubblica". Il successivo art. 13 prevede che "Il Direttore Generale ha la responsabilità gestionale dell'Azienda cui è preposto ed ha la rappresentanza legale negli atti che il Consiglio gli ha delegato con potere di firma autonoma disgiunta secondo le deliberazioni del Consiglio stesso. Il Direttore ha potere propositivo al consiglio di amministrazione per i provvedimenti che reputa opportuni. La direzione Generale:

- può rappresentare l'azienda in giudizio quando è autorizzata dal Consiglio di Amministrazione.
- predispone, assieme al presidente, lo schema di Bilancio Preventivo annuale, di Bilancio di esercizio, del Piano Programma e del Bilancio Pluriennale, da sottoporre all'approvazione del Consiglio di Amministrazione nei termini di legge;
- presiede le aste, le licitazioni private e stipula i contratti di acquisto sulla base degli indirizzi e delle autorizzazioni forniti dal consiglio nel rispetto delle procedure previste dal regolamento degli acquisti in economia che dovrà essere approvato dal Consiglio di Amministrazione.
- provvede agli acquisti in economia e alle spese indispensabili per il normale ed ordinario funzionamento dell'Azienda, nei casi ed entro i limiti stabiliti dal Consiglio di Amministrazione e con le formalità previste delle leggi vigenti e nel rispetto del "regolamento sugli acquisti in economia";
- sottoscrive la corrispondenza e tutti gli atti che non siano di competenza del Presidente e controfirma gli ordinativi di incasso e di pagamento predisposti dal servizio competente, con facoltà di delega qualora autorizzato dal Consiglio di Amministrazione.
- può rilasciare procure speciali e/o per categorie di atti, nei limiti delle deleghe ricevute dal Consiglio di Amministrazione.
- al Direttore il CDA può conferire procure speciali per determinati atti o categorie di atti da esercitare in caso di urgenza al fine di dare continuità alla gestione senza arrecare danno. Tali decisioni dovranno essere portate all'attenzione del Consiglio di Amministrazione e ratificate dallo stesso nella adunanza immediatamente successiva.

Dalla disamina dei poteri appare che la figura del Direttore Generale, pur dotato di competenze inerenti alla gestione dell'Ente, sebbene molte delle quali da esercitare nei limiti di delega e di autorizzazione del Cda, non sia idonea a far ritenere il Cda e quindi il Presidente privo di poteri gestionali.

In conclusione, appare sussistere l'ipotesi di inconfiribilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. c) del d.lgs. 39/2013, ancorché venuta meno in data 25 febbraio 2025, ossia con l'entrata in vigore della legge 21.02.2025 n. 15, che ha abrogato il comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013.

In conclusione, appare sussistere l'ipotesi di inconfiribilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. c) del d.lgs. 39/2013 vigente al momento del conferimento dell'incarico, con ogni conseguenza di legge.

Peraltro, con l'entrata in vigore della legge 21.02.2025 n. 15 in data 25 febbraio 2025, il comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013 è stato abrogato *ex nunc*, con conseguente possibilità di nuovo affidamento dell'incarico.



Tutto ciò premesso e considerato, il Consiglio dell'Autorità

Delibera

a) l'inconferibilità, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39/2013 *ratione temporis* vigente, dell'incarico di Presidente del CdA dell'Azienda Speciale *omissis* di *omissis* affidato con decreto del Sindaco del Comune di *omissis* al dott. *omissis*;

b) di rimettere all'ente conferente con il supporto del RPCT competente l'accertamento del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 20 d.lgs. n. 39/2013, anche in merito all'eventuale applicazione del comma 5 del medesimo articolo;

c) di rimettere al RPCT competente, in relazione all'art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. 39/2013 e secondo anche quanto chiarito nella delibera ANAC n. 833/2016, la valutazione dell'elemento soggettivo in capo all'organo conferente, tenendo conto delle peculiarità del caso di specie;

Il RPCT, in particolare, avrà il compito di:

1. comunicare al soggetto cui è stato conferito l'incarico la causa di inconferibilità accertata da ANAC e la conseguente nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto e fornire ausilio all'ente nell'adozione dei provvedimenti conseguenti, comunicando riscontro all'Autorità nel **termine di 45 giorni** dal ricevimento del presente atto;

2. contestare la causa di inconferibilità ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013.

Per ciò che concerne l'art. 18, si precisa che:

- il procedimento deve essere avviato nei confronti di tutti coloro che, alla data del conferimento dell'incarico, erano componenti dell'organo conferente, ivi inclusi i componenti medio tempore cessati dalla carica;
- il termine di tre mesi di cui all'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 decorre dalla data di comunicazione del provvedimento conclusivo del procedimento instaurato dal RPCT nei confronti dei soggetti conferenti;
- i componenti dell'organo non possono per tre mesi conferire tutti gli incarichi di natura amministrativa di loro competenza ricadenti nell'ambito di applicazione del decreto n. 39/2013, così come definiti dall'art. 1, comma 2;
- la sanzione ex art. 18 non trova applicazione nei confronti dei componenti cessati dalla carica nell'esercizio delle funzioni attinenti ad eventuali nuovi incarichi istituzionali; tuttavia, la stessa tornerà applicabile, per la durata complessiva o residua rispetto al momento della cessazione della carica, qualora i medesimi soggetti dovessero nuovamente entrare a far parte dell'organo che ha conferito l'incarico dichiarato nullo;

3. comunicare all'ANAC i provvedimenti adottati in esecuzione di quanto sopra.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 maggio 2025

Atto firmato digitalmente