

DELIBERA n. 24

del 22 gennaio 2025

Fasc. ANAC n. 3882/2023

Oggetto

Presunta sussistenza di un'ipotesi di incompatibilità ex art. 13, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013

Riferimenti normativi

Art. 13, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013

Parole chiave

Incompatibilità, incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

Visto

l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

Vista

la relazione dell'Ufficio sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 22 gennaio 2025

Considerato in fatto

Perveniva all'Autorità una segnalazione relativa a presunte criticità legate al conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio direttivo dell'Ambito Territoriale di Caccia *omissis* a favore del dott. *omissis*, il quale avrebbe ricoperto anche la carica di Consigliere del Comune di *omissis*.

In particolare, dalle attività istruttorie compiute dall'Autorità emergeva che:

1. al dott. *omissis* è stato conferito l'incarico di Presidente del Consiglio direttivo dell'ATC *omissis* in data 24.06.2020;
2. l'interessato ha assunto la carica di Consigliere del Comune di *omissis* a far data dal 05.11.2021.

Al fine di ottenere ulteriori informazioni sulla questione, l'Autorità avviava un carteggio con la Provincia di *omissis*, con il Comune di *omissis* e con lo stesso ATC (nella persona del Direttore p.t.).

A seguito di tale carteggio, l'Autorità, con nota del 10.10.2024, ha avviato un procedimento di vigilanza per la presunta sussistenza di un'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 13, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013.

Con nota acquisita in data 03.12.2024, il Direttore dell'ATC (soggetto diverso da quello interpellato, all'epoca, dall'Autorità) inviava una memoria difensiva.

Nel documento, il Direttore comunicava che l'ATC è stato commissariato con decreto del Presidente della Regione *omissis* n. *omissis*. In ragione di ciò, il dott. *omissis* è decaduto dalla carica di Presidente dell'ATC e da ogni altra carica presso l'Ente.

Inoltre, l'attuale Direttore comunicava di "non condividere" quanto già affermato dal precedente. Quest'ultimo, infatti, aveva dichiarato di non aver ricevuto alcuna delega gestionale inerente all'attività dell'ATC.

L'attuale Direttore, nella memoria, sosteneva di sovrintendere alla gestione finanziaria e contabile dell'ATC e di gestire i processi amministrativi (esercitando, quindi, poteri gestionali).

Ritenuto in diritto

Nel caso in esame appariva dunque poter venire in rilievo la fattispecie di incompatibilità di cui all'art. 13, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, norma che prevede: *"Gli incarichi di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello locale sono incompatibili con l'assunzione, nel corso dell'incarico, della carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione"*.

Gli elementi costitutivi di tale fattispecie di incompatibilità sono, quindi:

- a. la titolarità dell'incarico di presidente e amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico di livello locale;
- b. la titolarità della carica di componente 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 della medesima regione.

Con riferimento al presupposto di cui alla lettera a)

Il dott. *omissis* ha ottenuto l'incarico di Presidente del Consiglio direttivo dell'ATC *omissis* in data 24.06.2020.

In merito natura giuridica dell'ATC occorre valutare la sua riconducibilità tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico che l'art. 1, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 definisce *come "le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi"*.

Pertanto, la riconducibilità di un ente nella suddetta categoria è subordinata alla sussistenza di un requisito funzionale e uno di governance.

Per ciò che attiene al requisito funzionale, l'art. 3 dello Statuto dell'ATC (pubblicato sul relativo sito Internet e trasmesso anche dai soggetti interpellati) prevede che: *"L'Associazione ha come finalità la gestione dell'Ambito Territoriale di Caccia [...] costituita da ogni attività di carattere faunistico, ambientale e venatorio nel territorio dell'A.T.C. [...] Comunque, l'associazione potrà svolgere ogni attività"*

connessa con la tutela e conservazione del territorio e dell'ambiente e con la promozione degli stessi e della cultura in materia faunistica, venatoria e agricola [...] In particolare [...] l'associazione potrà: a) Organizzare le attività di ricognizione delle risorse ambientali e della consistenza faunistica; b) Studiare gli interventi per il miglioramento degli habitat; c) Provvedere all'attribuzione di incentivi economici ai proprietari conduttori di aziende agricole [...]; e) effettuare [...] il monitoraggio del territorio ai fini dell'individuazione e prevenzione di situazioni di inquinamento e rischio ambientale, elaborando poi organiche proposte operative da sottoporre alle amministrazioni competenti; [...] g) Promuovere l'organizzazione e lo svolgimento di corsi di preparazione e di aggiornamento per guardie giurate venatorie volontarie, ed organizzare, d'intesa con i competenti organi Provinciali, servizi di vigilanza [...] Al fine del perseguimento dei propri scopi istituzionali l'Associazione potrà collaborare con tutte le amministrazioni Pubbliche, gli enti e le Associazioni [...]"

Inoltre, nell'art. 1, co. 3, dello Statuto si fa richiamo alla legge della Regione *omissis* n. *omissis*. Tale legge, all'art. 28 (rubricato "Organi degli ambiti territoriali di caccia – ATC") sancisce che: "L'ATC si configura come associazione privata di secondo grado formata dagli enti locali territorialmente interessati e dalle Associazioni agricole, venatorie nazionalmente riconosciute ed ambientaliste. L'ATC, stante la natura pubblicistica delle funzioni assegnate, conforma i propri atti ai principi di imparzialità, trasparenza e correttezza amministrativa".

Pertanto, tenuto conto della tipologia di attività svolta dall'Ente appare integrato il requisito funzionale.

In merito al requisito di *governance* può invece osservarsi quanto segue.

L'art. 4 dello Statuto individua quattro categorie di soci: cacciatori, agricoltori, ambientalisti ed Enti locali (i quali, ai sensi del comma 3 della stessa norma, sono soci di diritto).

In tale ultima categoria sono compresi i comuni e le Comunità montane nel cui territorio insiste l'ATC (in merito, l'art. 1, co. 5, dello Statuto prevede che l'ATC operi nel territorio di una serie di comuni, tra i quali quello di *omissis*).

I soci partecipano all'Assemblea per mezzo dei loro delegati. L'Assemblea dei soci (nella quale sono presenti n. 10 delegati "pubblici", come indicato dall'art. 5, co. 3), ai sensi dell'art. 10, co. 2, lett. a), provvede a nominare i componenti del Consiglio direttivo, il quale è composto da dieci membri, di cui due in qualità di rappresentanti degli enti locali (art. 12).

Pertanto, appare integrato anche il requisito di *governance* così come individuato dall'art. 1, comma 2, lettera c), del decreto 39. Ragion per cui, l'ATC LT1 appare qualificabile come un ente di diritto privato in controllo pubblico locale, tenuto conto che i comuni soci fanno parte della Provincia di *omissis*.

Per quanto riguarda l'incarico ricoperto, all'epoca, dal dott. *omissis* occorre poi verificare se lo stesso possa rientrare tra quelli di "amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico", che l'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 definisce come "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".

Per ciò che riguarda i relativi poteri, lo Statuto, art. 14, prevede che il Presidente:

- convoca il Consiglio direttivo, fissando la data e l'OdG della seduta;

- presiede le sedute del Consiglio direttivo;
- rappresenta l'ATC negli organismi pubblici e privati presso i quali l'Ente aderisca;
- rappresenta l'ATC di fronte ai terzi e in giudizio.

Inoltre, il Presidente, in base all'art. 2, co. 3, dello Statuto provvede a sottoscrivere, insieme al Direttore, gli ordini (mandati) di pagamento sulla base dei quali vengono effettuati – da parte del servizio di Tesoreria – i pagamenti.

Deve al riguardo rappresentarsi che l'Autorità, oltre ad esaminare i poteri attribuiti alla figura del Presidente, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 anche a seguito delle pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede di prassi ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ed anche allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura.

Sul punto, si veda ad esempio la delibera ANAC n. 256 del 18.05.2022, la quale ha chiarito che: *“Infatti, l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 ed a seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura [...] Tenendo conto, quindi, dei poteri di cui il Presidente è titolare – sia in via autonoma che come componente della Giunta, organo esecutivo dell'ente – si ritiene tale incarico rientrante tra quelli di amministratore di ente pubblico di cui all'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013”*.

Tali principi di diritto sono stati ribaditi dall'Autorità con la delibera n. 346 del 20.07.2022 (le cui argomentazioni, soprattutto quelle afferenti ai poteri del Presidente del CdA dell'ente interessato, sono state condivise anche dalla recentissima sentenza del TAR Lazio n. 13621 del 06.09.2023), nella quale si è chiarito che: *“Nell'analisi della natura giuridica dell'incarico in questione occorre poi tenere altresì conto dei poteri attribuiti nel suo complesso al Consiglio di Amministrazione della società. Infatti, l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 ed a seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura”*.

Tanto premesso in termini generali, per ciò che concerne l'organizzazione dell'ATC occorre tenere conto, oltre che dei poteri del Consiglio direttivo, anche di quanto affermato dal Direttore dell'ATC nell'ambito dell'interlocuzione avvenuta con l'Autorità (attraverso le note acquisite in data 16.02.2024 e 23.04.2024).

In particolare, il Direttore ha affermato, in entrambe le note, che *“La gestione dell'Associazione è affidata al Consiglio Direttivo che riunendosi periodicamente effettua tutte le scelte di carattere*

gestionale devolvendo al personale amministrativo dell'Associazione l'esecuzione materiale di quanto deliberato".

Orbene, i poteri del Consiglio direttivo sono indicati dall'art. 13 dello Statuto. La norma dispone che il Consesso, tra le altre funzioni:

- a. elegge il Presidente e due Vicepresidenti;
- b. predispose i bilanci preventivi e consuntivi da sottoporre all'Assemblea;
- c. assume e licenzia il Direttore dell'ATC e vigila sull'operato dello stesso, *"dandogli le opportune istruzioni e direttive"*;
- d. assume e licenzia il personale;
- e. tiene i rapporti con gli organi regionali e provinciali, nonché con l'eventuale consorzio tra ATC;
- f. decide in maniera motivata sulla domanda di ammissione all'esercizio dell'attività venatoria;
- g. provvede con regolamento a determinare i criteri e le priorità per l'ammissione all'esercizio dell'attività venatoria dell'ATC;
- h. provvede all'erogazione dei risarcimenti in favore dei conduttori dei fondi rustici per i danni arrecati dalla fauna selvatica e degli incentivi in favore dei proprietari o conduttori dei fondi rustici per la tutela e il ripristino degli habitat naturali;
- i. amministra, con la collaborazione del Direttore, le Oasi di protezione e le zone di ripopolamento e cattura, le zone di addestramento cani, e partecipa all'amministrazione dei centri pubblici e privati di riproduzione della fauna selvatica, e delle aziende per la produzione di selvaggina nelle quali l'ATC abbia cointeressenze, nonché alle attività gestionali demandate da Regione e Provincia;
- l. promuove e organizza le iniziative promozionali, culturali e di studio e ricerca, anche collaborando con enti pubblici e privati;
- m. attua i deliberati dell'Assemblea e svolge i compiti che dalle norme europee, nazionali, regionali e provinciali *"incombono all'A.T.C."*;
- n. redige, in collaborazione con il Direttore, enti e associazioni pubbliche e private, piani di riqualificazione ambientali per specie in pericolo di estinzione.

Inoltre, dall'esame dello Statuto e dal Regolamento dell'ATC (pubblicato sul sito Internet dell'Ente), emergono ulteriori competenze del Consiglio direttivo, quali: provvedere ad individuare l'istituto di credito al quale affidare il servizio di Tesoreria (art. 2 dello Statuto) e, al fine di facilitare la gestione finanziaria corrente, istituire un fondo economale secondo un proprio regolamento di cassa approvato dal collegio dei revisori dei conti (art. 12 del Regolamento); 2) nominare il Giudice unico (art. 16 dello Statuto); 3) nominare un comitato esecutivo (art. 17 bis dello Statuto).

Il Consiglio direttivo, quindi, appare titolare di numerose e rilevanti competenze qualificabili come gestionali.

Per completezza di istruttoria occorre esaminare anche le funzioni del Direttore dell'ATC.

L'art. 18 dello Statuto prevede che il Direttore è Responsabile tecnico, amministrativo e finanziario dell'Ente ed esercita le seguenti funzioni:

1. è il capo del personale dell'ATC;
2. attua le decisioni tecniche del Consiglio direttivo;
3. sovrintende all'attività venatoria ed esercita la vigilanza avvalendosi delle guardie venatorie;
4. è responsabile dell'attuazione della gestione faunistico-venatoria dell'ATC;
5. emette mandati di pagamento congiuntamente al Presidente.

Nell'ambito dell'interlocuzione avvenuta con l'Ente (per mezzo delle note citate in precedenza), il Direttore ha chiarito che: *“Il Direttore dell'ATC non ha ricevuto alcuna delega gestionale, è il responsabile Tecnico Amministrativo e Finanziario con un rapporto lavorativo di consulenza”*.

Sul punto occorre evidenziare che la presenza di un Direttore all'interno dell'organigramma non appare privare il Consiglio di una serie di importanti poteri gestionali; il Direttore appare scelto e revocato dallo stesso Consesso, il quale vigila sull'operato del Direttore provvedendo anche a fornirgli istruzioni e direttive.

In base a tale assetto statutario, quindi, l'incarico di Presidente del Consiglio direttivo, sia in ragione dei poteri ad esso connessi che alla luce di quelli attribuiti al Consiglio nel suo complesso, appare allo stato riconducibile tra quelli di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013.

Non appaiono assumere rilievo, in senso contrario, le brevi osservazioni formulate dall'attuale Direttore dell'ATC. Innanzitutto, perché non suffragate da un compendio documentale e motivazionale; in secondo luogo perché i compiti del Direttore dell'Ente sono stati già ampiamente valutati durante l'istruttoria condotta dall'Ufficio.

In ogni caso, deve sottolinearsi che il dott. *omissis* è attualmente decaduto dall'incarico di Presidente del Consiglio direttivo.

Sul sito Internet della Regione *omissis* è infatti presente un documento riepilogativo dei provvedimenti adottati dal relativo Presidente, tra cui il n. *omissis* avente a oggetto: *“Nomina del Commissario straordinario dell'Ambito Territoriale di Caccia omissis (ATC omissis), ai sensi dell'art. 13, comma 2, della Legge regionale n. 23 del 29 dicembre 2023”*.

Consultando il sito Internet dell'ATC è inoltre presente un Avviso nel quale si legge: *“Si comunica che, con delibera del Commissario Straordinario dell'ATC [...] del 07/06/2024, è stata autorizzata l'apertura di tre ZAC, ai sensi della Legge Regionale n° 17/95 comma 9 art. 17”*.

Pertanto, allo stato, l'interessato non ricopre più l'incarico di cui trattasi.

Con riferimento al presupposto di cui alla lettera b)

Come emerge dalla consultazione del portale *“Anagrafe degli Amministratori locali e regionali”* presente sul sito Internet del Ministero dell'Interno, il dott. *omissis* ricopre la carica di Consigliere del Comune di *omissis* a far data dal 05.11.2021.

Il Comune ha una popolazione di circa 23mila abitanti, come risultante dall'Anagrafe della popolazione residente presente sul portale dell'Istat, ed è sito nella medesima regione presso la quale opera e ha sede l'ATC.

Appare dunque integrato anche il presupposto di cui alla lettera b).

Alla luce di quanto sopra, appare essere venuta in rilievo, nel caso di specie, l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 13, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013.

L'ipotesi di incompatibilità in questione, tuttavia, appare cessata alla luce del fatto che l'interessato è decaduto dall'incarico in forza del decreto del Presidente della Regione *omissis* del 21.05.2024.

Tutto ciò premesso e considerato, il Consiglio dell'Autorità

Delibera

l'avvenuta integrazione, nel caso di specie, dell'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 13, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, ancorché cessata come emerso dall'istruttoria;

di raccomandare all'ente interessato per il futuro una maggiore attenzione sul rispetto del d.lgs. 39/2013 nel conferimento degli incarichi;

di comunicare la presente delibera alle parti del procedimento.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 gennaio 2025
Il Segretario Laura Mascali

Atto firmato digitalmente