

DELIBERA N. 507

del 17 dicembre 2025

Fasc. Anac 3327/2025

Oggetto

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 con riferimento all'incarico di Presidente dell'IPAB *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 7, comma, 2 lett. c), d.lgs. 39/2013

Parole chiave

Inconferibilità; Istituto di Beneficenza e Assistenza; livello territoriale; Presidente senza deleghe gestionali dirette;

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

Considerato in fatto

È stata segnalata a questa Autorità la presunta sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39/2013, vigente all'epoca della nomina, in capo al Presidente dell'IPAB *omissis*, Dott. *omissis*. Egli sarebbe stato nominato componente del Cda con decreto del Sindaco del Comune in data 14/11/2024. L'ipotesi deriverebbe dalla circostanza che l'interessato fino a giugno 2024 ricopra la carica di Assessore esterno ai LL.PP e Urbanistica presso il Comune di *omissis*.

Egli, inoltre, sarebbe Direttore dell'ATER di *omissis* dall'agosto del 2022.

Viene, altresì, segnalato che in seno al Consiglio di Amministrazione dell'IPAB sarebbe stato nominato il rag. *omissis*, anch'egli consigliere comunale cessato a giugno 2024.

Si rappresenta che nel caso in esame non risulta che, precedentemente alla nomina ad incarichi di vertice dell'I.P.A.B. *omissis*, il dott. *omissis* ed il rag. *omissis* siano stati Assessore o Consigliere regionale; essi sono stati amministratori comunali di *omissis*, che presenta una popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Dall'attività istruttoria condotta tramite consultazione del sito dell'ente è inoltre emerso che l'interessato è stato nominato Presidente del CdA in data 25/11/2024.

Ritenuti dunque sussistenti i presupposti applicativi dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39/2013, è stato avviato, con nota protocollata il 18/09/2025, un procedimento di vigilanza nel conferimento dell'incarico di Presidente dell'IPAB.

Con nota acquisita il 17/10/2025, il RPCT del Comune di *omissis* ha presentato controdeduzioni all'avvio, richiedendo l'archiviazione del procedimento in quanto, come meglio dettagliato nel prosieguo, non sarebbero integrati i presupposti applicativi dell'ipotesi di inconferibilità, per errata individuazione del requisito territoriale dell'ente e per assenza dei poteri gestionali in capo al Presidente.

Con successiva nota protocollata il 17/10/2025 anche il RPCT dell'IPAB ha riscontrato l'avvio del procedimento, concludendo per la richiesta di archiviazione del procedimento, per le medesime ragioni portate avanti dal RPCT del Comune, sebbene con una maggiore attenzione alla chiarificazione dei poteri spettanti al Presidente.

Considerato in diritto

Sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2 lett. c), d.lgs. 39/2013

In via preliminare si evidenzia che il procedimento di vigilanza ha ad oggetto solo l'incarico di Presidente dell'IPAB e non anche su quello di consigliere affidato al rag. *omissis*, in quanto, come da costante orientamento (cfr. orientamenti Anac n. 14 del 30 aprile 2015 e n. 23 del 23 settembre 2015), le disposizioni del d.lgs. 39/2013

si applicano a coloro che rivestono gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato ovvero coloro a cui siano attribuiti poteri gestionali diretti, e non anche al componente semplice del cda.

Inoltre, tenuto conto che l'interessato riveste altresì la carica di Direttore dell'ATER di *omissis*, si è verificato, in sede di atto di avvio, se tale contestualità potesse determinare la sussistenza di un'ipotesi di incompatibilità rispetto alla carica di Presidente dell'IPAB ai sensi del d.lgs. 39/2013, escludendola in quanto il d.lgs. 39/2013 non prescrive il divieto di svolgere contestualmente tale carica con quella di un incarico amministrativo di vertice presso un altro ente pubblico.

Tanto premesso, nodo centrale della vicenda è l'analisi della natura giuridica dell'IPAB *omissis*, il cui esito è apparso preliminare rispetto alla valutazione della sussistenza o meno della violazione dell'ipotesi di inconferibilità da parte del Presidente dell'ente, per pregressa titolarità della carica politica.

Giova dapprima evidenziare che è stata messa in evidenza che la norma è stata oggetto di abrogazione da parte della 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 27.12.2024 n. 202) contenente disposizioni urgenti in materia di termini normativi. Tuttavia, il citato comma rimane applicabile ai conferimenti di incarichi avvenuti prima dell'entrata in vigore della novella, come nel caso di specie, in virtù del principio giuridico generale del *tempus regit actum*. In base ad esso, infatti, l'attribuzione dell'incarico deve rispettare le regole vigenti nel momento della sua adozione. Tale ricostruzione non è stata oggetto di contestazione.

Tanto premesso l'art. 7, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 prescrive(va) che: "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, (...) non possono essere conferiti: (...) c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale".

Gli elementi costitutivi della prospettata fattispecie sono:

- a) essere o essere stato nei due anni antecedenti (cd. "periodo di raffreddamento") componente della giunta o del consiglio di una provincia oppure di un comune o di una forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico – c.d. "incarico in provenienza";
- b) ricoprire presso un ente pubblico di cui all'art.1, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013 un incarico di "amministratore" – c.d. "incarico in destinazione".
- a) Incarico in provenienza

Incontestata dalle parti è la sussistenza del requisito in provenienza. L'interessato, infatti, fino a giugno 2024, quindi nei due anni antecedenti l'assunzione, dell'incarico di Presidente dell'IPAB in questione ha ricoperto la carica di assessore esterno ai LL.PP e Urbanistica presso il Comune di *omissis*.

Ai sensi dell'art. 10 dello Statuto il Consiglio di Amministrazione si compone di cinque membri, compreso il Presidente e i consiglieri sono nominati dal Comune di *omissis*.

Infatti, l'interessato è stato nominato componente del Cda con decreto del Sindaco del Comune in data 14/11/2024.

Si ritiene, quindi, sussistente il requisito in provenienza di aver ricoperto cariche politiche presso l'ente che successivamente conferisce l'incarico. Non assume, infatti, rilievo la circostanza che l'elezione a Presidente sia stata effettuata dal Consiglio di Amministrazione nel suo seno.

A tal proposito, infatti, questa Autorità ha sostenuto con l'orientamento n. 100 del 21 ottobre 2014 che "sussiste l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. d) del d.lgs. n. 39/2013, anche quando l'incarico di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15 mila abitanti o di una forma associativa tra comuni aventi la medesima popolazione, sia stato conferito non dall'amministrazione locale ma da un organo sociale del medesimo ente di diritto privato in controllo pubblico. Ciò in quanto opera un divieto generale legato alla provenienza da cariche politiche che mira a prevenire conflitti di interesse tra le posizioni del vigilante/controllore che poi diventa gestore".

Tale orientamento interpretativo si ritiene applicabile anche qualora, come nel caso di specie, l'ente in destinazione sia un ente pubblico, in quanto anche in tal caso si realizza una coincidenza tra l'ambito territoriale dell'ente nel quale il soggetto ricopre la carica politica in provenienza e quello nel quale l'ente di destinazione opera.

b) Incarico in destinazione

Al fine di verificare la sussistenza dell'ipotesi di inconferibilità in esame, occorre analizzare, secondo le definizioni del d.lgs. 39/2013, tanto la natura giuridica dell'ente pubblico presso cui l'interessato svolge la carica di Presidente, quanto la natura giuridica di tale incarico.

b.1) Natura giuridica dell'IPAB *omissis*

Come da Statuto, l'ente in esame è stato eretto quale Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.), ai sensi della Legge 17 luglio 1890 n. 6972 e successive integrazioni con Decreto della Regione *omissis* - Giunta Regionale n. 72 del 16.03.1998. L'IPAB ha personalità giuridica di diritto pubblico, possiede autonomia giuridica, statutaria, patrimoniale, contabile e tecnica; non ha scopo di lucro e delinea la propria organizzazione seguendo i principi di efficienza, efficacia ed economicità e trasparenza, nel rispetto dei vincoli di bilancio.

L'ente ha lo scopo di fornire assistenza sociale e socio-sanitaria prevalentemente ad anziani non autosufficienti e autosufficienti, mediante servizi di tipo residenziale, semiresidenziale e domiciliare, nel rispetto della normativa regionale e in coerenza con la programmazione territoriale degli enti pubblici competenti in materia socio sanitaria, alla cui elaborazione collabora anche in forma propositiva, nell'ottica dello sviluppo e potenziamento del sistema integrato dei servizi sociali, e dell'ampliamento dell'articolazione della propria offerta di servizi, proprio in qualità di Centro di Servizi.

Come da costante orientamento dell'Autorità (cfr. Orientamento ANAC n. 88/2014) le IPAB non ancora trasformate, ai sensi del d.lgs. n. 207/2001, in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) o in persone giuridiche di diritto privato (associazioni o fondazioni), che persegono scopi di utilità sociale, sono da ricomprendersi nella categoria degli enti pubblici non economici.

Tenuto conto che l'art. 7, comma 2, lett. c), si riferisce agli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale e locale, nell'atto di avvio si è dato conto degli orientamenti dell'Autorità in materia.

In particolare, nella perimetrazione del livello territoriale, se regionale o locale, in cui ricoprendere le IPAB, l'Autorità sino al 2019 inquadra le stesse – senza distinzioni – quali enti pubblici di livello regionale.

Con la delibera 450/2019 l'Autorità ha approfondito la questione, ritenendo di dover ripensare l'automaticità della qualificazione quale ente regionale, fondata, prevalentemente, sulle competenze di natura regolatoria attribuite all'ente regionale.

L'Autorità ha, in tale ottica, considerato rilevanti anche altri elementi, quali quelli relativi al concreto ambito di intervento dell'attività del singolo ente ed alla titolarità del potere di nomina dei relativi organi, privilegiando il dato sostanziale concernente il perimetro territoriale nel quale l'ente, di volta in volta analizzato, esplica ed esercita l'attività istituzionale cui è deputato.

Nell'atto di avvio del procedimento, si era dato conto che, per quanto vi sia un indubbio potere di controllo e vigilanza delle Regioni sulle IPAB, esse appaiono comunque focalizzate su competenze di natura regolatoria, slegate tuttavia dalla concreta operatività dell'ente.

In effetti, tali Istituzioni appaiono presentare, dal punto di vista della territorialità, caratteristiche ibride, in quanto certamente soggiacciono al controllo e alla vigilanza della Regione, rispetto a cui mantengono specifici doveri (secondo quanto riportato sul sito istituzionale della Regione *omissis* ai sensi della normativa vigente le IPAB del *omissis* hanno l'obbligo di: trasmettere alla Regione la deliberazione di insediamento del nuovo Consiglio di Amministrazione e le schede relative a ciascun componente; trasmettere alla Regione i documenti di programmazione; trasmettere alla Regione il bilancio consuntivo; monitorare periodicamente la classificazione dell'Ente e, nel caso di presunto mutamento di fatto della classe dell'IPAB, trasmettere alla Regione apposita istanza di riclassificazione), ma presentano altresì un legame con l'ente comunale di riferimento.

A tal fine, nell'atto di avvio si sono ritenuti rilevanti, oltre al già citato potere di nomina dell'intero Consiglio di amministrazione da parte del Comune di *omissis*, le seguenti disposizioni statutarie:

- Art. 4 (Scopi), secondo cui: "*I servizi dell'ente sono rivolti a tutti i cittadini che ne facciano richiesta, nel rispetto delle norme dettate dalla Regione omissis, con particolare riguardo in primis ai cittadini del Comune di omissis*";
- Art. 5 (Ricoveri gratuiti o con esenzioni parziali delle rette) secondo cui: "*L'ente, nell'ambito delle proprie finalità, può eventualmente provvedere, compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio, all'accoglimento gratuito o parzialmente gratuito di anziani in condizione di particolare bisogno di assistenza e accertata indigenza, aventi residenza nel Comune di omissis. Tali situazioni saranno valutate singolarmente dal Consiglio di Amministrazione insieme al Comune di omissis e l'accoglimento sarà subordinato alla redazione di un progetto da parte dei servizi sociali comunali che limiti i tempi del trattamento più favorevoli.*"

- Art. 6 (Accesso ai servizi) secondo cui "*L'accesso ai servizi e alle attività assistenziali dell'Ipab avviene secondo le normative di legge e di regolamento vigenti nonché secondo la Carta dei Servizi, riservando priorità, nei limiti previsti dalla normativa vigente, ai residenti del Comune di omissis.*";
- Art. 16 (Il Presidente) secondo cui il Presidente "*presenta al Comune di omissis una relazione annuale sull'andamento dell'ente*".

Pertanto, alla luce di tali elementi, l'IPAB è apparsa qualificabile come un ente pubblico di livello "locale".

Sul punto entrambi gli RPCT hanno invero presentato contestazioni, adducendo elementi volti, secondo loro, a qualificare l'ente quale di livello regionale.

Nel dettaglio, il RPCT del Comune di *omissis* sostiene la regionalità dell'ente sulla base di tali considerazioni:

- l'articolo 1 dello Statuto prevede che IPAB *omissis* sia inserito nella programmazione regionale dei servizi residenziali;
- l'articolo 2 precisa che l'Ente è regolato dalla vigente normativa statale e regionale;
- l'articolo 3 comma 1 sottolinea che lo scopo dell'IPAB è quello di fornire assistenza socio-sanitaria nel rispetto della normativa regionale.

Per ciò che riguarda l'articolo 3 comma 5 dello Statuto ("*I servizi dell'Ente sono rivolti a tutti i cittadini che ne facciano richiesta, nel rispetto delle norme dettate dalla Regione omissis, con particolare riguardo in primis ai cittadini del Comune di omissis*"), il RPCT ritiene che tale norma evidenzia che i servizi dell'IPAB non sono rivolti e garantiti ai soli cittadini del Comune di *omissis*: i servizi sono destinati a tutti i cittadini della Regione del *omissis* che siano in condizione di poterne fruire in base alla normativa regionale.

Il RPCT ammette, d'altra parte, che lo statuto dell'IPAB riconosce un privilegio ai cittadini di *omissis*: essere preferiti ad altri cittadini della Regione, in caso di parità di condizioni di accesso ai servizi dell'IPAB. Si tratterebbe, tuttavia, di un privilegio retaggio di un passato ampiamente superato dalla vigente normativa, legislativa e regolamentare, della Regione del *omissis*. Attualmente la normativa regionale non consentirebbe alcun trattamento di favore ai cittadini di *omissis* che siano bisognosi di inserimento in struttura assistenziale.

In merito a quanto previsto dall'art. 5 dello Statuto, il RPCT dell'IPAB rappresenta che tale previsione non avrebbe mai trovato concreta applicazione nella prassi gestionale dell'IPAB e deve essere considerata anch'essa come un retaggio storico di formulazioni statutarie risalenti, comunemente presenti negli statuti delle IPAB di origine ottocentesca, che in passato prevedevano forme di agevolazione per i residenti del Comune sede dell'istituzione, spesso in cambio di contributi economici o patrimoniali da parte del medesimo Comune.

Nel caso specifico di *omissis*, non sono mai state applicate rette agevolate o gratuite per i cittadini residenti nel Comune di *omissis*, né il Comune ha mai previsto contributi di sostegno economico finalizzati a tale scopo. L'Ente, inoltre, dispone di risorse economiche limitate e di un bilancio di piccole dimensioni, che non consentirebbero in alcun modo di sostenere autonomamente l'accoglienza gratuita o a tariffa ridotta di ospiti.

Circa la previsione dell'art. 16, il RPCT dell'IPAB ha evidenziato che "*si rappresenta che tale disposizione è stata interpretata ed attuata nel senso di trasmettere al Comune di omissis il documento denominato "Relazione del*

Presidente al Bilancio di esercizio”, integrato dal documento denominato “Relazione del Direttore al Bilancio di esercizio”. Entrambi i documenti sono redatti in conformità alla Legge Regionale omissis n. 43/2012, nonché alle Deliberazioni della Giunta Regionale n. 780 del 14 maggio 2013 e n. 725 del 13 giugno 2023, che ne disciplinano i contenuti e le modalità di redazione. Le Relazioni, predisposte secondo quanto stabilito anche dal Regolamento interno di contabilità dell’Ente (da ultimo aggiornato con Deliberazione n. 28 del 30/11/2023), accompagnano i documenti di bilancio e costituiscono allegati alla deliberazione consiliare di approvazione del Bilancio di esercizio, adottata annualmente entro il 30 aprile dell’anno successivo.”

L’attività effettivamente svolta dall’Ente è invece integralmente inserita nel sistema regionale di residenzialità per anziani non autosufficienti, regolato dalla L.R. omissis n. 22/2002 e dalle relative deliberazioni attuative. L’IPAB applica pertanto le disposizioni previste dall’art. 6 della Legge n. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), attivando – nei casi di insufficienza economica dell’ospite – la richiesta di integrazione della retta al Comune di residenza (inteso come Comune di provenienza dell’anziano), secondo le modalità stabilite dalla normativa nazionale e regionale vigente.

In merito, i RPCT hanno evidenziato le procedure di accesso ai posti di residenzialità.

L’iter per l’inserimento in queste strutture prevede degli step molto precisi:

- una prima fase di richiesta/domanda di accesso: la persona interessata (oppure un familiare, il tutore o l’amministratore di sostegno) presentano una domanda di accesso al servizio residenziale, solitamente presso l’Ufficio Servizi Sociali dell’Ente;
- una seconda fase di attivazione dell’UVMD (Unità Valutativa Multidimensionale Distrettuale) attraverso una valutazione di tipo multidimensionale (che prende in considerazione gli aspetti sanitari, familiari, sociali ed economici);
- una terza fase di inserimento nella graduatoria unica di residenzialità: se l’UVMD ritiene che l’ingresso in un Centro di Servizio per anziani non autosufficienti costituisce il percorso più adeguato alle esigenze della persona, viene assegnato un punteggio per l’inserimento nella Graduatoria Unica per la Residenzialità, in base alla gravità;
- una quarta fase di assegnazione del posto ed inserimento: le persone ai primi posti utili della Graduatoria Unica della Residenzialità vengono contattate dai Centri di Servizio prescelti dall’interessato in base alla contemporanea disponibilità di Impegnative di Residenzialità e di posti letto accreditati e coperti da accordo contrattuale.

A ciò, il RPCT dell’IPAB ha aggiunto che l’accesso ai posti è regolato secondo quanto previsto dalla D.G.R. n. 2960 del 30 dicembre 2013 (Approvazione delle disposizioni in materia di accesso e presa in carico unitaria alla rete dei servizi socio-sanitari per le persone non autosufficienti e disabili), che ha istituito la R.U.R. – Residenzialità Unica Regionale, successivamente aggiornata con D.G.R. n. 571 del 3 maggio 2019 e D.G.R. n. 1338 del 25 ottobre 2022.

La R.U.R. rappresenta il Registro Unico di Residenzialità di gestione delle domande di accesso alle strutture residenziali per anziani non autosufficienti, strumento che garantisce uniformità, trasparenza e libera scelta dell’utente.

Attraverso le R.U.R., le domande di inserimento vengono gestite dai Servizi Sociali e Distrettuali delle Aziende Sanitarie che effettuano la valutazione multidimensionale della persona e la conseguente collocazione nella graduatoria unica di ciascuna Azienda Sanitaria.

In base alla normativa regionale vigente, non esistono limiti territoriali o di residenza per l'accesso ai Centri di Servizio residenziali per anziani:

- possono essere accolti anziani residenti in qualsiasi Comune del territorio dell'Azienda *omissis*;
- anziani provenienti da altre ULSS del *omissis*;
- anziani residenti in altre Regioni italiane, previa regolare procedura di inserimento e, se necessario, stipula delle relative intese interregionali.

Questa modalità di accesso, fondata su criteri di universalità e uguaglianza, assicura che chiunque, indipendentemente dal Comune o dalla Regione di provenienza, possa presentare domanda e accedere ai servizi residenziali dell'Ente, in coerenza con i principi di libertà di scelta dell'assistito e di equità nell'accesso ai servizi pubblici sanciti dagli artt. 3 e 32 della Costituzione e dalla normativa regionale di settore.

Viene evidenziato che le previsioni contenute agli artt. 4 (Scopi) e 6 (Accesso ai servizi) dello Statuto dell'Ente, che contemplano una priorità di accesso ai cittadini residenti nel Comune di *omissis*, non hanno mai trovato concreta applicazione, rappresentando l'accesso al servizio un procedimento interamente regolato e monitorato dall'Azienda *omissis* mediante la piattaforma regionale R.U.R.

Alla luce di quanto sopra, i RPCT concludono che l'IPAB *omissis* non operi su base comunale, ma sia parte integrante della rete regionale dei servizi socio-sanitari.

Il RPCT dell'IPAB ha rappresentato che, con l'occasione del presente procedimento di vigilanza, l'Ente avvierà la procedura di revisione statutaria, finalizzata a eliminare i residui anacronistici non più coerenti con la normativa vigente sull'accesso ai Centri Servizi Residenziali per anziani non autosufficienti e il principio di equità e parità di trattamento tra gli utenti.

In merito al potere di nomina del Cda riservato al Comune di *omissis*, il RPCT dell'IPAB, ha evidenziato che, se al Sindaco compete tale potere, lo stesso non detiene il potere di revoca dei Consiglieri e che la Giunta regionale provvede alla nomina del Revisore dei Conti, ai sensi dell'art. 56 della L.R. n. 30/2016, organo di revisione economico finanziaria.

Alla luce di quanto sopra, viene sottolineato che solo uno degli organi dell'IPAB, ossia il Consiglio di Amministrazione, viene nominato dal Comune di *omissis*. Tutti gli altri organi sono invece eletti o nominati internamente all'Ente, come il Presidente e il Direttore, secondo procedure di autonomia organizzativa e funzionale o esternamente da parte della Giunta regionale *omissis* per quanto riguarda l'organo di revisione economico finanziaria.

A seguito di attenta analisi delle contestazioni, si ritiene di poter formulare le seguenti considerazioni.

Pur prendendosi atto della volontà manifestata dal RPCT di voler adeguare le disposizioni dello statuto eliminando ogni riferimento a criteri di priorità a favore dei cittadini del Comune di *omissis*, quanto motivato in merito alle modalità di operatività dell'ente non appare sufficiente a far venire meno quel legame tra lo stesso e il contesto locale di riferimento.

Come sostenuto sin in sede di avvio, si tratta di strutture che presentano una struttura indubbiamente ibrida, ma si ritiene, anche a seguito del contraddittorio, di confermare il livello locale dell'ente.

Invero, nonostante le parti abbiano escluso che le norme statutarie abbiano trovato applicazione, si sono rintracciati diversi documenti di senso opposto.

Si fa in particolare riferimento a:

- Regolamento interno dei servizi sociali e residenziali per anziani in cui si legge che per le persone in condizione di autosufficienza l'ente si riserva di procedere all'accoglimento secondo i seguenti parametri che costituiscono priorità di scelta: 1) persone a "rischio" (di perdita di autonomia) seguite dai servizi sociali del Comune di omissis; 2) persone residenti nel Comune di omissis; 3) persone provenienti dai Comuni dell'U.L.S.S. in cui ha sede l'istituto; 4) persone provenienti fuori U.L.S.S. e da fuori provincia;
- PTPCT 2024 in cui si riporta che "*Il bacino di utenza è prevalentemente quello relativo a popolazione anziana in condizione di non autosufficienza certificata da scheda S.Va.M.A. residente nel territorio dell'Azienda U.L.S.S. omissis*";
- Carta dei servizi in cui si legge che "*Nel corso di questi anni attraverso gli interventi perseguiti dai Consigli di Amministrazione, congiuntamente alla direzione, molta attenzione è stata rivolta alla qualità assistenziale del servizio, personalizzando gli interventi in modo da garantire il miglior benessere psicofisico dell'anziano accolto, dando risposta in via prioritaria ai bisogni di accoglimento dei residenti nel territorio dell'Unione dei Comuni di omissis, omissis e omissis*"; [...] 12. SERVIZI A DOMICILIO: Il centro servizi è convenzionato con la Comunità Montana del omissis per il servizio di preparazione e confezionamento pasti da consegnarsi a domicilio per i cittadini anziani seguiti a domicilio dei Comuni di omissis e omissis.

Ciò che si evince è che l'operatività concreta dell'ente è, sì, "extra-comunale", ma appare che i servizi siano per lo più destinati a soggetti ricompresi nella Provincia di omissis a cui corrisponde il territorio dell'ULSS n. 7 omissis, tale da non ritenere accettabile la tesi della regionalità.

L'extra comunalità dell'ente non fa venire meno il requisito di territorialità richiesto dalla norma, in quanto la lett. c) dell'art. 7, comma 2, include gli enti pubblici di livello provinciale o comunale.

In tal caso l'IPAB omissis appare inquadrabile quale ente di livello provinciale.

b.2) Amministratore di ente pubblico

Verificata la natura giuridica dell'ente occorre verificare se l'incarico di Presidente sia di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale.

L'art. 1, co. 2, lett. I), del decreto 39 definisce gli "*incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico*" come quelli 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*".

Occorre, pertanto, verificare se l'incarico sia dotato di deleghe gestionali. In particolare, si tratta di verificare se siano attribuiti poteri effettivamente "gestionali" nel senso più di recente chiarito dalla giurisprudenza

amministrativa (sent. 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.

A tal riguardo si rappresenta che l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 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; cfr. anche delibere ANAC nn. 691/2021 e 256/2022), ha proceduto ad analizzare – con un approccio casistico – non solo i poteri attribuiti direttamente al Presidente ma anche quelli a lui spettanti, in via mediata, attraverso la presidenza dell'organo collegiale.

Ebbene, in merito alla gestione dell'IPAB, l'art. 9 dello Statuto dispone che sono organi della stessa:

A) di governo, indirizzo e controllo:

- Il Consiglio di Amministrazione
- Il Presidente.

B) di gestione:

- Il Segretario Direttore;

C) di revisione economico finanziaria:

- il Collegio dei Revisori dei Conti oppure il Revisore unico dei conti.

Ai sensi dell'art. 16 il Presidente *"assume la rappresentanza legale dell'Ente, promuove e dirige l'attività del Consiglio di Amministrazione ed assicura con la sua opera l'unità di indirizzo dell'ente. In particolare:*

- vigila sul corretto funzionamento degli Uffici e dei Servizi e sulla corrispondenza dell'azione amministrativa ai fini statutari;*
- convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione;*
- presenta al Comune di omissis una relazione annuale sull'andamento dell'ente;*
- in caso di urgenza, può decidere con propria ordinanza, sempre nell'ambito dei poteri riservati al cda, da sottoporre a ratifica da parte del Consiglio di Amministrazione, nella prima seduta successivamente convocata, comunque non oltre 30 giorni;*
- con delega revocabile può affidare ai membri del consiglio di amministrazione il compito di svolgere speciali mansioni, sia ai fini della istruzione delle delibere, sia al fine di rappresentarlo nelle sue funzioni;*
- adotta tutti i provvedimenti che gli competono previsti dalle Leggi, dai Regolamenti e dallo Statuto.*

In caso di assenza o impedimento temporaneo, dimissioni o decesso il presidente è sostituito dal vicepresidente, che in caso di dimissioni o decesso del presidente dovrà promuovere entro trenta giorni i provvedimenti necessari per la surroga da parte del Comune di omissis."

Sulla base di tali attribuzioni, sembrerebbe che il Presidente non sia di per sé titolare di funzioni gestionali, quanto delle tipiche funzioni di rappresentanza.

Tuttavia, come sopra rappresentato, occorre anche valutare le competenze affidate all'organo che presiede. Ciò che emerge è che lo Statuto definisce il Cda quale organo di direzione politica e di controllo amministrativo.

L'art. 13 dello Statuto dispone, infatti, che:

"Il Consiglio di Amministrazione è l'Organo di direzione politica e di controllo amministrativo e assegna le risorse per il perseguitamento degli scopi statutari. A tal fine, il Consiglio di Amministrazione:

- approva lo statuto e le sue modificazioni;
- approva i regolamenti e le relative modifiche;
- approva gli atti di programmazione economico-finanziaria ed il Bilancio di esercizio secondo quanto previsto dalla normativa vigente;
- definisce i programmi e gli obiettivi da attuare, verifica la gestione da parte della struttura amministrativa dell'ente e la rispondenza dei risultati alle direttive impartite;
- indica le priorità ed emana le conseguenti direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- determina le rette ed i costi dei servizi erogati dall'Ente;
- approva la dotazione organica del personale su proposta del Segretario Direttore;
- nomina il Segretario Direttore e conferisce incarichi dirigenziali;
- nomina il Nucleo di Valutazione previsto dalla normativa vigente;
- valuta il Segretario Direttore e ne assegna l'indennità sui risultati dell'attività amministrativa e gestionale, sulla base della relazione tecnica del Segretario Direttore e delle proposte del Nucleo di Valutazione, in riferimento al sistema di misurazione e valutazione della performance, adottato in conformità alle vigenti disposizioni legislative e contrattuali;
- nomina eventualmente l'organo di Revisione economico finanziaria secondo le modalità previste dall'art. 56 della L.R. 30 del 30.12.2016;
- delibera in ordine a collaborazioni o convenzioni con altri Enti Istituzionali;
- delibera in ordine alle alienazioni, acquisti, permute di beni immobili, e di beni mobili registrati e investimenti, e in ordine alla costituzione di eventuali diritti sui medesimi, nonché sulla accettazione di donazioni, eredità, lasciti e contributi in genere;
- delibera in ordine ai piani finanziari, in ordine all'accensione di mutui o prestiti, alle variazioni patrimoniali, alla programmazione degli investimenti e dei lavori pubblici;
- determina le indennità spettanti al Presidente e ai Consiglieri per lo svolgimento delle proprie funzioni, conformemente alla normativa vigente;
- istituisce nuovi servizi, amplia quelli esistenti o la loro soppressione;
- delibera gli indirizzi da seguire per eventuali ricorsi o azioni giudiziarie; - approva eventuali transazioni;
- delibera incarichi professionali e le revoche dei medesimi in ordine agli atti di competenza del Consiglio di Amministrazione.

Il Consiglio di Amministrazione, inoltre, espleta ogni altra competenza e funzione ad esso attribuita dalla normativa vigente e dai Regolamenti deliberati. E' dovere di ogni componente del Consiglio di Amministrazione assicurarsi del buon funzionamento dell'Ente, visitare l'I.P.A.B., per conoscere e partecipare alla vita dell'Ente. Ciascun Consigliere, nell'ambito del proprio mandato, ha libero accesso agli atti gestionali dell'Ente."

Nonostante il chiaro tenore letterale della norma statutaria, secondo cui il Cda sarebbe competente a svolgere esclusivamente le funzioni di indirizzo dell'ente, per cautela è apparso necessario procedere ad un approfondimento delle tipologie di provvedimenti adottati dal Consiglio di amministrazione, condotta tramite

verifica dei dati pubblicati sulla Sez. Amministrazione trasparente – sotto sezione Provvedimenti-provvedimenti organi di indirizzo politico.

Dall'elenco dei provvedimenti adottati dalla data di insediamento e pubblicati si ricavava che alcuni atti sono certamente riconducibili all'attività di indirizzo dell'ente, mentre su alcuni sono sorti dubbi sulla loro effettiva portata gestionale. In tal senso, si richiamano le delibere:

- n. 30 del 09/12/2024 avente ad oggetto: approvazione accordo transattivo per il recupero di rette pregresse insolute;
- n.1 del 03/02/2025 avente ad oggetto: determinazione delle rette di degenza e dei costi dei servizi per l'anno 2025;
- n.2 del 03/02/2025 avente ad oggetto: dismissione cespite con vendita;
- n.7 del 03/03/2025 sulla Convenzione di pagamento tra Ipab *omissis* e comune di *omissis*.

Sebbene relativi al precedente Consiglio di Amministrazione, ai fini del presente procedimento, in sede di avvio sono risultati di interesse anche le seguenti deliberazioni:

- n. 13 del 31/05/2024 avente ad oggetto: lavori di riorganizzazione funzionale della sede della casa di riposo di *omissis* - approvazione studio di fattibilità tecnica ed economica ed atti consequenti;
- n. 11 del 29/04/2024 avente ad oggetto: approvazione convenzione tra Ipab *omissis* ed Ipab *omissis* di *omissis* per l'utilizzo a orario condiviso di tre Unità di personale addette all'ufficio amministrativo, ai sensi dell'art.23 del ccnl 16/11/2022 ed ex art.1 comma 124 della legge 145/2018.

In via astratta, non si è potuto escludere con certezza che al Consiglio, sulla base degli atti adottati, spettino delle competenze rientranti nella gestione dell'IPAB. Si è chiesto a tal fine un chiarimento in merito a tali atti, in particolare in merito al procedimento posto alla base di tali atti e l'eventuale il ruolo svolto dalle strutture dell'IPAB.

Si è richiesto altresì di chiarire la competenza statutaria relativa alla deliberazione di "incarichi professionali e le revoche dei medesimi in ordine agli atti di competenza del Consiglio di Amministrazione", in particolare se gli stessi vengono affidati direttamente dal Consiglio, a seguito di individuazione da parte dello stesso.

Tanto tenendo a mente che all'interno dell'ente opera un Segretario Direttore dotato di indubbi competenze gestionali a norma di statuto. L'art. 17 dispone, infatti, che "*In ottemperanza al principio della separazione dei poteri politici e gestionali dettato dalla normativa vigente, al Segretario Direttore, come figura apicale, compete, nell'ambito dei programmi definiti dal Consiglio di Amministrazione, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'ente. Al direttore spetta pertanto l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, ivi compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Egli è responsabile dell'attività amministrativa, della gestione dei relativi risultati. Il direttore dirige e coordina la struttura operativa dell'ente, collaborando con il Presidente e i consiglieri, ai quali risponde dei risultati dell'attività svolta. Al direttore sono attribuite le funzioni di Segretario del Consiglio di Amministrazione ai sensi della normativa vigente, egli redige i verbali delle sedute del Consiglio medesimo, esprime parere di*

legittimità su tutte le deliberazioni assunte e le sottoscrive. Il direttore espleta ogni altro adempimento a lui attribuito da leggi o regolamenti. Le determinazioni sono pubblicate secondo le modalità previste dalla normativa vigente e trasmesse per conoscenza al Consiglio.

In merito, il RPCT del Comune ha chiarito che "*l'attività procedimentale (istruttoria, acquisizione di pareri, redazione delle determinazioni) e l'assunzione di impegni verso i terzi competono unicamente al Segretario/Direttore dell'IPAB. Se il Segretario/Direttore di IPAB avesse espresso volontà contraria, il Presidente non avrebbe potuto sottoscrivere accordi transattivi per rateizzazione di insoluti o convenzioni con altri Enti Pubblici.*"

Il RPCT dell'IPAB, ha fornito maggiori esplicazioni, chiarendo innanzitutto che all'interno dell'ente risultano distinti e autonomi:

- la funzione di indirizzo politico e di controllo, esercitata dal Consiglio di Amministrazione di IPAB *omissis* attraverso la definizione delle linee generali di programmazione, l'approvazione degli strumenti di pianificazione e dei principali atti di natura economico-finanziaria e la verifica dei risultati dell'azione gestionale condotta dagli organi dirigenziali;
- la funzione di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, esercitata dal Segretario/Direttore e dai Dirigenti preposti alle rispettive aree organizzative, i quali sono responsabili dell'attività istruttoria, dell'attuazione degli indirizzi e della gestione operativa dell'Ente.

Per quanto concerne il ruolo esercitato dal Presidente, egli esercita esclusivamente le funzioni di rappresentanza legale, istituzionale e di raccordo esterno dell'Ente, così come previste dall'art. 16 dello Statuto. In particolare, nella sua veste di rappresentante legale anche in sede giudiziaria, sottoscrive le procure alle liti al difensore individuato dal Segretario/Direttore, su proposta di quest'ultimo.

Il RPCT ha fornito una ricostruzione puntuale delle circostanze e dei procedimenti che hanno condotto all'adozione dei singoli atti oggetto di verifica da parte dell'Autorità, evidenziandone la genesi istruttoria, le motivazioni sostanziali e le ragioni di competenza che ne hanno determinato la collocazione formale tra i provvedimenti del Consiglio di Amministrazione.

Prima di procedere all'esame di ciascun atto, giova premettere che la valutazione dei chiarimenti forniti, e dunque della natura degli atti adottati, è stata effettuata tenendo conto delle più recenti pronunce giurisprudenziali - Sentenza del CdS n. 10215/2024 e Sentenza Tar Lazio n. 8171/2024 - in materia di qualificazione dell'incarico di "amministratore" di cui all'art. 1, comma 2, lett. I), del d.lgs. n. 39/2013 - che hanno distinto gli atti di "*alta amministrazione*", indicativi di poteri di indirizzo e coordinamento di competenza dell'organo di indirizzo, dagli atti di "*amministrazione attiva*", indicativi di poteri gestionali.

Di seguito l'esplicazione delle delibere adottate.

a) In relazione alla **deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 30 del 09/12/2024**, avente ad oggetto "*Approvazione accordo transattivo per il recupero di rette pregresse insolute*", viene precisato che il Consiglio di Amministrazione si è limitato a formalizzare i contenuti e le valutazioni che non sono state condotte in seno al Consiglio stesso. Il CdA avrebbe preso atto dell'istruttoria amministrativa integralmente condotta dal dirigente dell'area amministrativa, il quale ha analizzato la posizione del credito pregresso, ha intrattenuto i

contatti con il debitore per addivenire a un accordo transattivo nella misura e alle condizioni contenute nel testo dell'accordo stesso, previa valutazione della effettiva recuperabilità del credito, si è confrontato con un legale esterno per la valutazione giuridica dell'operazione, adottando, con propria determinazione dirigenziale, il provvedimento di incarico al legale per la presentazione dell'istanza di restrizione del sequestro conservativo trascritto sui beni immobili del debitore. Solo dopo il completamento dell'attività istruttoria e negoziale, e a seguito del raggiungimento dell'accordo con il debitore, il testo dell'accordo transattivo è stato sottoposto al Consiglio di Amministrazione, che lo ha formalmente approvato in ossequio all'art. 13 dello Statuto vigente, secondo il quale il CdA *"delibera gli indirizzi da seguire per eventuali ricorsi o azioni giudiziarie e approva eventuali transazioni"*.

Ebbene, a seguito della ricostruzione fornita dal RPCT, si ritiene che la delibera di approvazione dell'accordo transattivo, la cui istruttoria, comprensiva della fase negoziale e del raggiungimento dell'accordo con il debitore, è stata integralmente esercitata dalla struttura amministrativa, possa rientrare nella categoria degli atti di "alta amministrazione";

b) In relazione alla **deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 1 del 03/02/2025** avente ad oggetto *"Determinazione delle rette di degenza e dei costi dei servizi per l'anno 2025"* il RPCT ritiene che tale atto non rientri nella categoria degli atti di gestione, bensì costituisca un atto di indirizzo politico-amministrativo di competenza del Consiglio di Amministrazione, assimilabile ai provvedimenti di approvazione dei bilanci o dei piani economico-finanziari, che definiscono i parametri fondamentali dell'azione dell'Ente. Tale scelta infatti impatta pesantemente sulla vita e sulla sostenibilità economica del servizio da parte degli anziani ospiti e dei loro familiari.

L'attività istruttoria, il calcolo analitico dei costi, le proiezioni di bilancio e le proposte di aggiornamento delle rette vengono predisposte dal Dirigente del Servizio Economico Finanziario e dal Segretario/Direttore, ma la determinazione finale delle rette è competenza del Consiglio di Amministrazione, in quanto espressione di una decisione politico-programmatica, analoga per natura e funzione a quella che, nel sistema degli enti locali, spetta al Consiglio comunale in materia di imposizione tributaria.

A seguito dell'analisi dell'atto, si ritiene di condividere la ricostruzione del RPCT, in quanto atto che in effetti non può che spettare all'organo di indirizzo di un ente, in quanto determinazione che implica una definizione a lungo termine delle risorse dell'ente.

A conforto, dalla lettura dell'atto si ricava, in effetti, che la determinazione delle rette di degenza avviane nel rispetto del principio del pareggio di bilancio, in coerenza con la predisposizione del bilancio;

c) In relazione alla **deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 03/02/2025**, avente ad oggetto *"Dismissione cespite con vendita"*, si precisa che l'attività di dismissione del bene ha avuto origine da una valutazione tecnico-amministrativa condotta dal Dirigente dell'area amministrativa, che ha verificato la perdita di utilità del bene (e quindi della natura di bene strumentale rispetto all'attività istituzionale), trattandosi di un container monoblocco acquistato nel 2020 per disporre di uno spazio dove effettuare la somministrazione dei tamponi al personale e ai visitatori nel periodo legato allo stato di emergenza per la pandemia COVID-19; sempre il dirigente ha valutato la convenienza economica dell'alienazione, la verifica patrimoniale e contabile del bene da dismettere, la determinazione del valore di mercato, la definizione delle modalità di vendita, contrattandone

il prezzo della vendita con l'acquirente. Il Consiglio di Amministrazione, con la deliberazione n. 2/2025, ha approvato la dismissione solo in via formale, in quanto l'art. 13 dello Statuto vigente include, tra le competenze del CdA, la facoltà di *"deliberare in ordine alle alienazioni, acquisti, permute di beni immobili e di beni mobili registrati e investimenti, e in ordine alla costituzione di eventuali diritti sui medesimi"*.

Il RPCT ritiene che tale previsione statutaria, per quanto riguarda la dismissione di un bene, è anch'essa da considerarsi un retaggio del precedente assetto normativo e non più coerente con l'attuale riparto di competenze tra organi di governo e dirigenti introdotto dalla normativa statale e recepito dalla L.R. *omissis* n. 43/2012.

In verità, si ritiene che, rispetto a tale atto, l'aver sottoscritto l'atto non determini di per sé l'esercizio di un potere gestionale, ove la parte preponderante del procedimento, ossia l'individuazione dell'acquirente, la determinazione del valore di mercato e la definizione del prezzo di vendita sia stata condotta da parte del dirigente.

d) In relazione alla **deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 7 del 03/03/2025** avente ad oggetto *"Convenzione di pagamento tra IPAB omissis e Comune di omissis (sentenza omissis - RG omissis)"*, il Consiglio ha approvato la sottoscrizione di una convenzione di pagamento con il Comune di *omissis*, avente ad oggetto la compensazione di reciproche partite debitorie e creditorie fra i due enti pubblici, conseguenti ad una sentenza esecutiva del Tribunale di *omissis* n. *omissis*/2024 (che ha riconosciuto un credito in favore dell'IPAB per integrazione di rette non corrisposta da parte del Comune di *omissis* ai sensi della Legge n. 328/2000 art. 6, oltre alle spese di lite) e obbligazioni patrimoniali derivanti da rapporti di locazione, utenze e altri servizi intercorsi tra i due enti. L'operazione non configura una transazione ai sensi dell'art. 1965 c.c., in quanto non vi è stata alcuna reciproca rinuncia o concessione tra le parti, ma solo una regolazione contabile di debiti e crediti certi, liquidi ed esigibili, già accertati e documentati. Anche in questo caso l'intera attività istruttoria è stata condotta dal Dirigente dell'Area amministrativa che ha accertato la sussistenza e la quantificazione dei crediti e debiti reciproci; ha curato la verifica contabile e documentale dei rispettivi titoli di credito; ha predisposto, lo schema di convenzione, redatto con il supporto dei legali delle parti, ha espresso parere tecnico e contabile favorevole sulla proposta di deliberazione (come peraltro per ogni atto deliberazione del Consiglio di Amministrazione), attestando la regolarità dell'istruttoria e la conformità dell'atto alla normativa vigente.

Il Consiglio di Amministrazione si sarebbe solo limitato a formalizzare la convenzione di pagamento, ai sensi dell'art. 13 dello Statuto prevede la competenza del CdA *"in ordine a collaborazioni o convenzioni con altri Enti Istituzionali"*.

La deliberazione sarebbe stata adottata dal CdA solo per un equivoco di ordine formale e terminologico: il riferimento alla parola *"convenzione"* ha indotto a ritenere che l'atto rientrasse tra quelli contemplati all'art. 13 dello Statuto.

Nonostante la qualificazione formale dell'atto in questione, si osserva che rispetto a tale atto, a ben vedere, il potere del CdA è stato unicamente quello di approvare una compensazione tra debiti e crediti accertata da un giudice, a seguito di decreto ingiuntivo, sottoscritto dal Presidente in qualità di legale rappresentante e la cui attività di merito sia stata svolta dal dirigente competente.

e) In relazione alla **deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 13 del 31/05/2024** avente ad oggetto *"Lavori di riorganizzazione funzionale della sede della casa di riposo di omissis - approvazione studio di fattibilità tecnica ed economica ed atti consequenti"* si premette che, ai sensi dell'art. 41 del D.Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), la progettazione dei lavori pubblici si articola nei livelli del progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) e del progetto esecutivo. Il PFTE ha la funzione di verificare la sostenibilità tecnica, economica, ambientale e amministrativa dell'intervento, costituendo il documento propedeutico per le successive fasi progettuali e per l'avvio delle procedure di affidamento.

Il successivo art. 38 del medesimo Codice stabilisce che la localizzazione e l'approvazione del progetto di opere pubbliche avvengono con atto dell'amministrazione aggiudicatrice competente, nel rispetto delle disposizioni della legge 241/1990 e della normativa regionale di settore.

In applicazione dei principi di distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa e tecnica, di cui all'art. 4 del D.Lgs. 165/2001 e all'art. 9 della L.R. *omissis* 43/2012, la competenza relativa allo studio di fattibilità tecnico-economica si articola come segue:

- Il Direttore o i Dirigenti competenti curano la predisposizione e l'istruttoria tecnica dello studio di fattibilità, redigendo il Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) e il PFTE, con l'analisi delle alternative progettuali, la stima dei costi, la valutazione di sostenibilità economica e la coerenza con la programmazione triennale dei lavori pubblici;
- Il Consiglio di Amministrazione, su proposta del Direttore, approva formalmente lo studio di fattibilità tecnico-economica (PFTE), esercitando una funzione di indirizzo strategico e programmazione economico-finanziaria dell'Ente.

L'approvazione dello studio di fattibilità da parte del CdA rappresenta quindi una decisione di natura politica-programmatoria, con la quale si assume l'impegno a perseguire l'intervento e se ne definiscono i limiti e le priorità, mentre la redazione e la gestione tecnico-amministrativa delle fasi progettuali successive rimangono di esclusiva competenza gestionale del Direttore e dei Dirigenti preposti.

Ebbene, si ritiene di condividere la conclusione del RPCT, in quanto, come anche affermato da consolidato e pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa (cfr. sentenza Consiglio di Stato n. 7699/2024), sebbene riferito agli enti locali lo studio di fattibilità rientra nella competenza della Giunta comunale *"in considerazione del fatto che tale livello di progettazione "definisce il quadro delle esigenze da soddisfare", rientrando quindi a pieno titolo negli indirizzi politico-amministrativi che l'ente locale persegue, selezionandoli con un tasso di elevata discrezionalità, nell'interesse della collettività"*;

f) In relazione alla **deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 11 del 29/04/2024** avente ad oggetto *"Approvazione convenzione tra IPAB omissis di omissis ed IPAB omissis di omissis per l'utilizzo a orario condiviso di tre unità di personale addette all'ufficio amministrativo, ai sensi dell'art.23 del ccnl 16/11/2022 ed ex art.1 comma 124 della legge 145/2018"*, il Consiglio ha approvato una convenzione di collaborazione tra IPAB *omissis* e IPAB *omissis*, finalizzata all'utilizzo a orario condiviso di tre unità di personale amministrativo, ai sensi dell'art. 23 del CCNL Funzioni Locali del 16/11/2022. L'attività istruttoria è stata integralmente condotta dal Dirigente/Direttore, che ha analizzato le esigenze organizzative e la compatibilità giuridica dell'istituto previsto dal CCNL, ha predisposto la bozza di convenzione, poi condivisa con l'altro ente, ha acquisito i pareri tecnici e contabili degli uffici competenti, ha ottenuto il consenso scritto dei lavoratori interessati. Pertanto, tutte le valutazioni di merito gestionale e le scelte operative sono state assunte in capo alla dirigenza,

nell'ambito delle proprie competenze di gestione del personale e degli uffici e di attuazione degli obiettivi organizzativi. Il Consiglio di Amministrazione si è limitato a prendere atto del lavoro istruttorio e a formalizzarne l'esito, come si evince dal testo della deliberazione, che non contiene alcuna decisione gestionale autonoma, ma richiami costanti alle attività già svolte dagli uffici. Secondo quanto riferito, la deliberazione è stata adottata dal CdA solo per un equivoco di ordine formale e terminologico, al pari di quanto avvenuto per la deliberazione n. 7 del 03/03/2025.

In merito si ritiene di accogliere le considerazioni del RPCT; infatti ha allegato l'atto di convenzione di utilizzo dei dipendenti allegato alla stessa delibera del Cda, in cui si evince che la convenzione è sottoscritta tra l'IPAB *omissis* "nella persona della dott.ssa omissis [...] nella sua qualità di Segretario/Direttore".

g) In relazione alla richiesta di chiarimenti sulla **disposizione statutaria di cui all'art. 13**, laddove si prevede che il Consiglio di Amministrazione *"delibera incarichi professionali e le revoche dei medesimi in ordine agli atti di competenza del Consiglio di Amministrazione"*, si è rappresentato che nella prassi operativa dell'Ente, l'unico caso in cui si è resa necessaria l'attivazione di un incarico professionale riconducibile a una materia di competenza del Consiglio ha riguardato l'assistenza legale in giudizio. In tali circostanze, l'intera attività istruttoria, comprensiva della valutazione dell'opportunità del ricorso al legale, dell'individuazione del professionista e della definizione delle condizioni contrattuali, viene svolta dal Segretario/Direttore con il supporto del Dirigente competente, nel pieno rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa.

L'atto è quindi sottoposto al Consiglio di Amministrazione unicamente per la deliberazione formale, in ossequio a quanto previsto dall'attuale Statuto e in connessione con il fatto che è il Presidente del Consiglio di Amministrazione a sottoscrivere la procura alle liti in rappresentanza legale dell'Ente.

Il Consiglio, pertanto, non interviene nella fase di scelta del professionista, né esercita poteri discrezionali di natura gestionale, limitandosi ad approvare formalmente l'incarico al difensore proposto dal Direttore.

Si ritiene che alla luce di tali chiarimenti, tale competenza sia sprovvista di carattere gestionale, nei termini in cui la deliberazione rappresenta solo l'atto finale di una procedura che vede coinvolta la struttura, soprattutto per quanto attiene all'individuazione del professionista.

Ebbene, esaminate le risultanze istruttorie, gli atti allegati, nonché da quanto chiarito dai RPCT, si può concludere che il Presidente dell'IPAB *omissis* non sia titolare di poteri gestionali ai sensi del d.lgs. 39, né direttamente né indirettamente in qualità di componente del Cda.

Infatti, ferma l'inequivocabile ripartizione delle competenze tra i vari organi, che pongono ogni potere di gestione e di amministrazione attiva in capo al Direttore Generale, si ritiene di accogliere positivamente quanto rappresentato dal RPCT, laddove, rispetto ai vari atti dubbi, è stato chiarito – tramite indicazione delle fasi e di documentazione - che tutta la procedura prodromica alla loro adozione è di competenza delle strutture amministrative.

Tanto induce ad escludere la sua qualificazione quale incarico di "amministratore di ente pubblico", e dunque la carenza di uno dei presupposti applicativi della fattispecie.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

L'insussistenza dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39/2013 in capo al Presidente dell'IPAB *omissis*.

Dispone di comunicare la presente delibera ai soggetti interessati al procedimento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 23 dicembre 2025

Atto firmato digitalmente