



DELIBERA N. 157
del 16 aprile 2025

Fasc. ANAC n. 4679/2024

Oggetto

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013 in capo al Presidente del CdA dell'Azienda Speciale *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 4, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013

Parole chiave

Inconferibilità, ente regolato o finanziato, 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),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 16 aprile 2025

Delibera

Ritenuto in fatto

Perveniva all'Autorità una segnalazione relativa alla presunta ipotesi di inconferibilità ex art. 4, comma 1 lett. b), del 39/2013 in ordine all'incarico di Presidente del CDA dell'Azienda Speciale *omissis*, affidato, con decreto del Sindaco di *omissis* n. 35 del 23/11/2023, al Dott. *omissis*.

L'ipotesi di inconferibilità deriverebbe dalla circostanza che il predetto avrebbe svolto e svolgerebbe un incarico di consulente professionale con il gruppo *omissis* (di seguito anche solo *omissis*), titolare di un impianto TMB ove il Comune di *omissis* conferisce rifiuti urbani indifferenziati in forza di un rapporto contrattuale diretto con l'ente comunale.

Dalla dichiarazione in materia di conflitto di interessi sottoscritta dall'interessato e pubblicata sul sito istituzionale, l'interessato ha, infatti, dichiarato che *omissis* te " *contrattualizza il servizio di conferimento dei r.s.u. direttamente con l'ente comunale e non con l'azienda speciale. L'Azienda speciale si limita ad eseguire le operazioni di conferimento presso l'impianto sulla base degli accordi negoziali intercorrenti fra omissis ed il comune di omissis*".

Dall'istruttoria, svolta tramite consultazione dei dati camerali, è emerso che l'interessato svolge ulteriori incarichi presso società private ed in particolare:

- *omissis*,
- *omissis*.



Al fine di acquisire i necessari elementi istruttori, si è trasmessa una richiesta di informazioni in data 19/11/2024 nella quale si sono richiesti chiarimenti in merito a: elencazione completa dei rapporti tra il Comune di *omissis* e la società *omissis*, allegando copia di ogni contratto o di ogni altro atto; elencazione completa dei rapporti eventualmente intercorrenti tra il Comune di *omissis* e le altre società sopra elencate, allegando copia di ogni eventuale contratto o altro atto; copia del contratto relativo all'incarico di consulente svolto dall'interessato presso la società *omissis*.

Il RPCT dell'Azienda Speciale ha riscontrato la predetta richiesta di informazioni con nota acquisita al prot. Anac del 27/11/2024, trasmettendo copia della lettera di incarico a favore dell'interessato da parte di *omissis*, nonché copia di un carteggio con l'interessato dal quale è emerso che:

- relativamente alla società *omissis*, egli riveste l'ufficio di curatore fallimentare e non la carica di amministratore (rif. sentenza n. 120/13 emessa dal Tribunale di *omissis*). Viene, inoltre, precisato che la società non ha mai avuto alcun rapporto con l'Azienda speciale *omissis*, tantomeno con il Comune di *omissis*, fatto salvo l'avere sede legale nel relativo ambito territoriale;

- l'interessato svolge l'incarico di amministratore giudiziario e non di amministratore unico del GRUPPO *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, e *omissis* (rif. decreto n. 2/2017 con il quale il tribunale della prevenzione di *omissis* applicò la misura del sequestro patrimoniale antimafia). Analogamente al precedente punto viene precisato che le suddette società non hanno mai avuto alcun rapporto con l'Azienda speciale *omissis*, tantomeno con il Comune di *omissis*, fatto salvo l'avere sede legale nel relativo ambito territoriale (ad eccezione di *omissis* che ha sede nel Comune di *omissis*).

Il RPCT del Comune di *omissis*, con note acquisite al prot. Anac del 3/12/2024, ha trasmesso copiosa documentazione istruttoria, reperita anche per il tramite delle strutture dirigenziali interne.

In particolare, per ciò che attiene al primo punto (elencazione completa dei rapporti tra il Comune di *omissis* e la società *omissis*) il Dirigente del Dipartimento IX – Ambiente ha trasmesso al RPCT copia della documentazione relativa ai rapporti contrattuali intercorrenti con la società *omissis*, "*presso cui il Comune di ommissis dal 2012 conferisce i rifiuti urbani indifferenziati, servizio gestito in house dall'Azienda speciale ommissis*".

In particolare, è stata trasmessa copia delle determinazioni del Responsabile del Settore Ambiente e dei relativi contratti sottoscritti aventi ad oggetto il conferimento dei rifiuti urbani indifferenziati da parte del Comune, sin dal 2012, anno di primo conferimento.

Il contratto è stato prorogato di anno in anno, per le seguenti spese presunte:

- per il periodo giugno-dicembre 2012 (determina n. *omissis* /2012) € 2,391.666,67 più IVA;
- per l'anno 2013 (determina n. *omissis* /2012) € 4.431,630 più IVA;
- per l'anno 2014 (determina n. *omissis* /2013) € 5.354.500,00 più IVA, nonché l'ulteriore somma di 322.027,87 € impegnata con determina *omissis* /2014;
- per l'anno 2015 (determina n. *omissis* /2014) € 5.867,769,60 più IVA;

- per l'anno 2016 (determina n. *omissis* /2015) € 5.903.040, 00 più IVA;
- per l'anno 2017 (determina n. *omissis* /2016) € 6.662.250,00 più IVA;
- per l'anno 2018 (determina n. *omissis* /2017) € 6.237.000.00, più IVA; nonché le ulteriori somme di euro 610.000,00 più IVA (impegnata con determina n. *omissis* /2018), di € 200.000,00 compresa IVA (impegnata con determina n. *omissis* /2018) e di € 1.080.000,00 compresa IVA (determina n. *omissis* /2018);
- per l'anno 2019 (determina n. *omissis* /2018) € 7.327.996,00 più IVA, nonché l'ulteriore somma di € 293.930,00 più IVA (determina n. *omissis* /2019);
- per l'anno 2020 (determina n. *omissis* /2019) € 7.171.844,36 più IVA;
- per l'anno 2021 (determina n. *omissis* /2020) € 7.229.463,56 più IVA;
- per l'anno 2022 (determina n. *omissis* /2021) € 4.081.418,18 più IVA;
- per l'anno 2023 (determina n. *omissis* /2022) € 6.446.574,02 più IVA;
- per l'anno 2024 (determina n. *omissis* /2023) € 6.956.070,00, IVA inclusa.

Per quanto riguarda il secondo punto (elencazione completa dei rapporti eventualmente intercorrenti tra il Comune di *omissis* e le altre società sopra elencate), il RPCT ha rappresentato che sono pervenuti n. 18 riscontri da parte delle dirigenze dei Dipartimenti, allegandone copia. Dall'esame di tali riscontri non risultano rapporti tra i Dipartimenti e nessuna delle società sopra elencate.

Ritenuti sussistenti i presupposti applicativi della suddetta ipotesi, è stato avviato un procedimento di vigilanza per possibile violazione dell'art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013 nel conferimento dell'incarico in oggetto (rif. prot. Anac n. *omissis* del 27/12/2024) a colui che svolge attività di consulenza a favore della società *omissis* srl. Da quanto comunicato, non risultano invece in essere rapporti tra il Comune di *omissis* e le altre società in cui l'interessato svolge il ruolo di amministratore giudiziario o di curatore.

Con nota acquisita al prot. Anac del 17/01/2025, il Sindaco del Comune di *omissis* ha richiesto una proroga al termine di 30 giorni per presentare memorie; richiesta accolta con nota prot. Anac del 17/01/2025, con cui sono stati concessi ulteriori 10 giorni.

Con nota acquisita al prot. Anac del 05/02/2024, il Comune, per il tramite di un legale di fiducia, ha presentato memorie e documentazione, richiedendo l'archiviazione del procedimento per insussistenza dei presupposti applicativi, come meglio dettaglio nel proseguito. È stato, inoltre, rappresentato che l'interessato si è comunque dimesso dall'incarico in data 13/01/2025.

Ritenuto in diritto

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 39/2013

Prima di procedere all'esame del merito, occorre premettere che in sede di avvio del procedimento è stato evidenziato che l'art. 4 d.lgs. 39/2013 è stato oggetto di recedente modifica ad opera della legge n. 21 del



05.03.2024, in vigore dal 27 marzo 2024, la quale, oltre ad intervenire sul periodo di raffreddamento, riducendolo ad un anno, ha previsto delle ipotesi di esclusione dell'inconferibilità.

Tuttavia, nel caso di specie l'incarico di Presidente è stato affidato *in data antecedente la riforma*, in particolare il 23/11/2023.

In merito all'operatività temporale della riforma, si è rappresentato che 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.

Pertanto, con riguardo al caso di specie, si è specificato che trova applicazione la precedente versione dell'art. 4, secondo cui: *"A coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:*

b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale".

Tale aspetto è stato oggetto di contestazioni preliminari da parte del Comune, ritenendo non condivisibile la non applicazione del testo nella sua versione novellata.

In particolare, viene sostenuto che, già nella precedente versione, la *ratio* della norma avrebbe limitato l'ambito di applicazione a solo coloro che, tanto nell'esercizio dell'attività in provenienza quanto in quella in destinazione, fossero titolari di poteri esecutivi.

La fattispecie non avrebbe, quindi, inteso vietare *ex se* il conferimento di un incarico di amministratore di ente pubblico a soggetti che avessero svolto in proprio attività professionale in favore del privato finanziato dall'Amministrazione che conferiva l'incarico, ma solo il conferimento di quegli incarichi che, in ragione dei poteri esecutivi e degli interessi derivanti dall'attività professionale svolta in favore del privato e in ragione dei poteri, anch'essi esecutivi, connessi all'incarico di amministratore dell'ente pubblico, sarebbero suscettibili di condizionare l'attività amministrativa ed incidere sugli interessi del privato finanziato dall'Amministrazione.

In tal senso, la previsione introdotta dal nuovo art. 4, comma 1 bis, del d.lgs. 39/2013 secondo cui *"Nelle ipotesi in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale abbia carattere occasionale o non esecutivo o di controllo, il comma 1 non si applica. In tale circostanza è richiesta l'adozione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse"*, assumerebbe mero valore interpretativo di una disposizione già esistente, esplicitando limiti insiti nella *ratio*.

Ne deriverebbe, secondo la ricostruzione di parte, che nel caso di specie, pur essendo l'incarico di Presidente stato affidato in data antecedente all'entrata in vigore della l. 21/2024, non potrebbe che trovare applicazione, in via interpretativa, l'esimente oggi prevista dall'art. 4, comma 1-bis.

Tale interpretazione, secondo il legale di fiducia, sarebbe anche in linea con il principio di conservazione degli atti giuridici, il quale imporrebbe di assegnare agli stessi un significato idoneo a manifestarne la legittimità.

La corretta applicazione di siffatti principi avrebbe dovuto indurre l'Autorità all'archiviazione, non implicando all'evidenza l'attività professionale svolta dal Dott. *omissis* in favore della *omissis* il ricorso a poteri esecutivi tali da lasciar presumere che vi fosse un eventuale rischio di condizionamento, in quanto rivolta all'adempimento e servizi tecnici tipici dell'attività professionale contabile.

Invero, se si ammettesse che la previsione introdotta dal Legislatore all'art. 4, comma 1-bis, d.lgs. n. 39/2013 non abbia carattere interpretativo di disposizioni già vigenti si giungerebbe alla conseguenza di accertare, ora per allora, la presunta illegittimità di un provvedimento di nomina che, sulla scorta delle norme vigenti al momento dell'accertamento della sua pretesa illegittimità, risulta del tutto legittimo. L'effetto paradossale, sostiene il Comune, sarebbe quello per cui, accertata la presunta inconfiribilità dell'incarico e ordinata all'Amministrazione l'adozione degli atti conseguenti, quest'ultima rimuoverebbe dall'incarico il professionista, per poi legittimamente ri-attribuirgli l'incarico sulla base della nuova disposizione.

Ebbene, tale ricostruzione interpretativa non appare cogliere nel segno.

Preliminarmente giova ribadire che la conferibilità, lungi dal costituirsi quale misura sanzionatoria, è una condizione soggettiva necessaria per assumere l'incarico; attiene, cioè, allo *status* giuridico del soggetto che vi aspira poiché il legislatore del 2013 ha scelto di predeterminare a monte delle circostanze ostative all'assunzione di alcuni incarichi pubblici.

La conferibilità o la non conferibilità dell'incarico è, dunque, una valutazione che deve essere condotta *ex ante* dall'ente conferente e che, perciò, rimane cristallizzata al momento dell'attribuzione dello stesso, non potendo incidere su di essa circostanze successive o situazioni sopravvenute, neppure di tipo normativo.

Di conseguenza, anche le fattispecie di inconfiribilità sono da ritenersi – come già più volte precisato dall'Autorità e dalla giurisprudenza (*ex multis*, delibera ANAC n. 1201/2019 e Corte costituzionale sentenza n. 236/2015) – non misure sanzionatorie di carattere penale o amministrativo ma strumenti di prevenzione della corruzione e di garanzia dell'imparzialità dell'amministrazione.

Stante tale natura giuridica, nonché alla luce dell'assenza, nel nuovo testo di legge, di disposizioni transitorie, si conferma che nel caso di specie sono da ritenersi operanti i principi generali dell'irretroattività della legge e del *tempus regit actum*, e dunque del quadro normativo vigente al momento in cui lo stesso conferimento è avvenuto. Tanto è perfettamente in linea anche con le conseguenze sanzionatorie previste nel caso di conferimento di incarico inconfiribile, ossia la nullità dell'incarico stesso disposta dall'art. 17 del decreto. Pertanto, trattandosi di nullità e non di annullabilità, le conseguenze retroagiscono al momento genetico del conferimento dell'incarico, il quale sarà *tamquam non esset*.

Tali osservazioni appaiono corroborate anche da quanto espresso dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018, con la quale è stato chiarito che: *"Nonostante il nomen iuris, il potere di accertamento attribuito all'ANAC dall'art. 16, comma 1, ha connotazioni particolari. Si tratta di un'espressione di una valutazione circa il procedimento di conferimento dell'incarico in corso o già concluso. L'ANAC "accerta", nel senso che valuta la conformità a legge del conferimento ad un certo soggetto di un dato incarico dirigenziale o di vertice della pubblica amministrazione o degli altri soggetti per i quali la disciplina trova applicazione. Questa valutazione non si esaurisce in un opinamento, ma è produttiva di conseguenze giuridiche, perciò ha carattere provvedimentoale"*.



Né le nuove eccezioni previste dall'art. 4, comma 1 bis, volte a delimitare l'ambito di applicazione, possono assurgere oggi, secondo l'impostazione di parte, a criteri interpretativi di una norma oggetto di riforma, peraltro modificata su più versanti (riduzione del periodo di raffreddamento, la previsione dell'adozione di presìdi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse, l'applicazione dei predetti presìdi anche ai componenti dell'organo collegiale delle autorità amministrative indipendenti), secondo un meccanismo tipico delle leggi di interpretazione autentica.

Unicamente con riguardo al profilo dell'occasionalità dell'attività svolta in precedenza, la norma appare aver recepito un'interpretazione consolidata dell'Autorità, cristallizzata nell'orientamento n. 99, secondo cui: *"Gli artt. 4 e 9 del d.lgs. n. 39/2013 non trovano applicazione alle prestazioni lavorative di tipo occasionale, non avendo le stesse il carattere della continuità e della stabilità dell'attività"*.

Criterio che peraltro non trova applicazione nel caso di specie, in quanto è la stessa definizione di incarichi e cariche presso enti regolati e finanziati di cui all'art. 1, comma 2, lett. e), del d.lgs. 39/2013 a ritenere rilevante la sola attività di consulenza stabile.

Infine, se da un lato è legittimo prospettare l'effetto paradossale dell'applicazione della norma nella sua precedente versione rispetto a un incarico che, a seguito della riforma, potrebbe essere conferito, è altresì vero che i principi di irretroattività, uguaglianza e parità di trattamento impongono all'interprete, da intendersi quanto nell'Autorità quanto nell'ente conferente l'incarico, di valutare la legittimità o meno dell'incarico al momento del suo conferimento, indipendentemente da modifiche successivamente introdotte dal legislatore, non prevedibili neppure a livello interpretativo.

In linea con tale ricostruzione, si evidenzia che con delibera n. 38/2025 è stata ad esempio dichiarata l'inconferibilità di un incarico dirigenziale presso un Comune ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 39/2013 nella sua formulazione ante riforma, in quanto incarico conferito in data antecedente.

Tanto premesso, si ritiene che il caso di specie debba essere scrutinato alla luce della precedente versione, la quale non richiedeva il carattere della non esecutività o del controllo quale scriminante per l'applicazione.

A tal fine, giova 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.

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

- a) aver svolto, nei due anni precedenti, un incarico presso un ente regolato o finanziato dall'amministrazione che conferisce l'incarico;
- b) assumere l'incarico di amministratore di un ente pubblico.

a) Aver ricoperto un incarico presso un ente regolato o finanziato dall'amministrazione che conferisce l'incarico

Come rappresentato in sede di atto di avvio, ai fini dell'applicazione della norma citata al caso in esame occorre verificare se il Dott. *omissis* abbia ricoperto un incarico o carica presso un ente privato regolato o finanziato dal Comune di *omissis*.

In particolare, occorre innanzitutto valutare se l'attività svolta a favore della società *omissis*, rientri nella definizione di cariche e incarichi negli enti di diritto privato di cui all'art. 1, comma 2, lett. e), del d.lgs. 39/2013, secondo cui vi rientrano "*le cariche di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato, le posizioni di dirigente, lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell'ente*".

Dall'esame della lettera di incarico trasmessa dalle parti si ricava che il legale rappresentante della società *omissis* ha affidato, in data 1° gennaio 2017, al Dott. *omissis* l'incarico professionale di "*Consulenza in materia contabile, assistenza formazione bozza di bilancio ordinario d'esercizio, consulenza tributaria in materia di rimborsi iva art. 38 bis D.P.R. 633/72, dichiarazione annuale Irap, Dichiarazione annuale Ires, dichiarazione annuale Iva e altri adempimenti fiscali e telematici obbligatori, apposizione visto di conformità su TR Iva*". Per lo svolgimento dell'attività di consulenza è stato previsto un compenso pari a 75.000 euro annui, al netto dell'IVA e del contributo della cassa di previdenza. In merito alla decorrenza e durata del contratto è stata stipulata la decorrenza dal 1/1/2017 e sino a successiva modificazione o revoca.

Dagli atti acquisiti risulta che l'interessato sia attualmente consulente, circostanza non contestata dalle parti.

Alla luce di quanto sopra, tenuto conto della durata e del compenso annuale, si ritiene che l'attività professionale svolta dall'interessato sia qualificabile quale "*stabile attività di consulenza*". Tale connotazione è stata confermata anche in sede di memorie.

Verificata positivamente la qualificazione dell'attività svolta quale carica o incarico, occorre quindi valutare se la società *omissis* rientri nella definizione di ente di diritto privato regolato o finanziato dal Comune di *omissis*. Quest'ultimo è, infatti, l'ente che ha conferito l'incarico di Presidente presso l'Azienda *omissis* (cfr. Tar Lazio sentenza n. 7297/2020), come richiesto dal dettato normativo.

Tanto premesso, viene in rilievo la definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. d), del d.lgs. 39/2013 secondo cui sono ente di diritto privato regolato o finanziato "*le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico: 1) svolga funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione; 2) abbia una partecipazione minoritaria nel capitale; 3) finanzia le attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici*".

Tale accertamento va, anzitutto, condotto tenendo a mente che è sufficiente, al fine di integrare la categoria *de qua*, che sia presente anche una sola delle descritte caratteristiche, non trattandosi, invero, di requisiti concorrenti (cfr. in tal senso delibera ANAC n. 624 del 7 giugno 2017).



La società *omissis*, da quanto risulta dai dati camerali, è una società a socio unico (Sig. *omissis*) che ha quale oggetto sociale principale *"la raccolta, il trattamento, il trasporto e la trasformazione di rifiuti speciale assimilabili agli urbani non pericolosi, pericolosi, urbani e ospedalieri e tossici nocivi, sia solidi che liquidi. [...]".*

Non ricorre, dunque, il requisito di cui al n.2 relativo alla partecipazione minoritaria nel capitale. Non appare integrato neppure il requisito di cui al n. 1, in quanto non appaiono sussistere poteri di regolazione da parte del Comune di *omissis* nei confronti della società oggetto di indagine.

Residua, dunque, da verificare se sia integrato il terzo requisito, ossia se il Comune di *omissis* finanzi le attività della *omissis* tramite rapporti convenzionali.

In sede di avvio si era dato conto che, quanto alla nozione di finanziamento rilevante per poter qualificare un ente di diritto privato come "regolato o finanziato" secondo il d.lgs. 39/2013, già la Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza del luglio 2015 aveva sostenuto che la suddetta nozione di finanziamento non debba necessariamente intendersi come finanziamento maggioritario dell'impresa privata da parte dell'ente pubblico conferente, dovendosi, invece fare riferimento ad una nozione più ampia: *"Pare di poter propendere qui per una nozione di finanziamento più ampia, che comprenda tanto la partecipazione minoritaria, quanto il finanziamento di attività: ciò in quanto l'entità del finanziamento non sembra dirimente non soltanto al fine di escludere l'esistenza di un possibile rapporto di parzialità e di dipendenza, ma anche allo scopo di influenzare le scelte del soggetto finanziato"*. (cfr. pagina 20 della citata Relazione).

Successivamente, questa Autorità ha chiarito, con la delibera n. 553 del 12 giugno 2019 (disponibile sul sito istituzionale), che *"Allo scopo di identificare correttamente il rapporto di finanziamento intercorrente tra l'amministrazione che conferisce l'incarico e l'ente di diritto privato finanziato, rilevante ai fini dell'applicazione della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. 39/2013, con riferimento al finanziamento di attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici, occorre accertare l'entità del corrispettivo, la continuità e la stabilità del rapporto di finanziamento"*.

In questo senso, è necessario verificare non solo il dato quantitativo dell'entità del finanziamento o del corrispettivo dell'eventuale contratto intercorrente tra soggetto finanziato e soggetto finanziatore, ma dovrà accertarsi anche la continuità e la stabilità del rapporto di finanziamento che, secondo l'interpretazione di cui sopra, deve ritenersi sottesa alla citata locuzione dell'art. 1, comma 2, lett. d), punto 3), d.lgs. 39/2013.

Occorre dunque, una valutazione concreta, caso per caso, che tenga conto delle caratteristiche del rapporto di finanziamento che sussiste tra ente pubblico ed impresa, rapporto di cui occorre valutare non soltanto l'entità economica in assoluto ed in relazione al fatturato del privato, ma una pluralità di elementi, tra cui anche la stabilità/continuità temporale.

Venendo, dunque, alla fattispecie in esame il RPCT del Comune di *omissis*, in sede di riscontro alla richiesta di informazioni, ha trasmesso un'elencazione completa delle determine e dei contratti conclusi fino ad oggi intercorsi tra il Comune di *omissis* e la società, da cui si è ricavato l'ammontare della spesa stimata annua.

Nel dettaglio:

- per il periodo giugno-dicembre 2012 (determina n. *omissis* /2012) € 2,391.666,67 più IVA;
- per l'anno 2013 (determina n. *omissis* /2012) € 4.431,630 più IVA;
- per l'anno 2014 (determina n. *omissis* /2013) € 5.354.500,00 più IVA, nonché l'ulteriore somma di 322.027,87 € impegnata con determina *omissis* /2014;
- per l'anno 2015 (determina n. *omissis* /2014) € 5.867,769,60 più IVA;
- per l'anno 2016 (determina n. *omissis* /2015) € 5.903.040,00 più IVA;
- per l'anno 2017 (determina n. *omissis* /2016) € 6.662.250,00 più IVA;
- per l'anno 2018 (determina n. *omissis* /2017) € 6.237.000,00, più IVA; nonché le ulteriori somme di € 610.000,00 più IVA (impegnata con determina n. *omissis* /2018), di € 200.000,00 compresa IVA (impegnata con determina n. *omissis* /2018) e di € 1.080.000,00 compresa IVA (determina n. *omissis* /2018);
- per l'anno 2019 (determina n. *omissis* /2018) € 7.327.996,00 più IVA, nonché l'ulteriore somma di € 293.930,00 più IVA (determina n. *omissis* /2019);
- per l'anno 2020 (determina n. *omissis* /2019) € 7.171.844,36 più IVA;
- per l'anno 2021 (determina n. *omissis* /2020) € 7.229.463,56 più IVA;
- per l'anno 2022 (determina n. *omissis* /2021) € 4.081.418,18 più IVA;
- per l'anno 2023 (determina n. *omissis* /2022) € 6.446.574,02 più IVA;
- per l'anno 2024 (determina n. *omissis* /2023) € 6.956.070,00, IVA inclusa.

Da quanto sopra, è apparso in fase di avvio che il rapporto tra la società *omissis* e il Comune di *omissis* fosse caratterizzato da una certa continuità temporale e stabilità, risultando infatti la presenza di contratti di rilevante entità succedutisi per un periodo più che decennale, inducendo a ritenere integrati i presupposti del finanziamento.

Inoltre, dalla lettura dell'ultimo contratto sottoscritto era emerso che il Comune di *omissis* si serve dell'Azienda *omissis* per il conferimento dei rifiuti presso l'impianto.

Ebbene, la suddetta ricostruzione è stata oggetto di contestazione di parte, in quanto ritenuta fondata esclusivamente sulla base della verifica del requisito della continuità temporale e della stabilità, senza che venisse considerato il dato quantitativo dell'entità del finanziamento e, soprattutto, il rapporto tra questo e il fatturato complessivo della società che sarebbe idoneo ad escludere l'esistenza di qualsivoglia possibile rapporto di parzialità e di dipendenza e il potenziale rischio di influenza, riportando i dati in una tabella di seguito esplicitati:

- Per l'anno 2019 l'incidenza sul totale del valore della produzione da parte del Comune di *omissis* sarebbe stata pari al 13,46% (con un valore della produzione totale pari a 52.578.379,00 € di cui un valore della produzione del Comune di *omissis* pari a 7.076.899,19 €);



- Per l'anno 2020 l'incidenza sul totale del valore della produzione da parte del Comune di *omissis* sarebbe stata pari al 22,81% (con un valore della produzione totale pari a 29.748.987,00 € di cui un valore della produzione del Comune di *omissis* pari a 6.786.291,97 €);
- Per l'anno 2021 l'incidenza sul totale del valore della produzione da parte del Comune di *omissis* sarebbe stata pari al 19,75% (con un valore della produzione totale pari a 30.766.263,00 € di cui un valore della produzione del Comune di *omissis* pari a 6.077.727,98 €);
- Per l'anno 2022 l'incidenza sul totale del valore della produzione da parte del Comune di *omissis* sarebbe stata pari al 9,73% (con un valore della produzione totale pari a 60.534.721,00 € di cui un valore della produzione del Comune di *omissis* pari a 5.891.041,16 €);
- Per l'anno 2023 l'incidenza sul totale del valore della produzione da parte del Comune di *omissis* sarebbe stata pari al 8,53% (con un valore della produzione totale pari a 58.989.366,00 € di cui un valore della produzione del Comune di *omissis* pari a 5.032.366,95 €).

A ciò il Comune ha aggiunto che, sulla base della normativa di settore (art. 182-bis, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006) la gestione dei rifiuti è soggetta, tra l'altro, ai "*Principi di autosufficienza e prossimità*", per cui il trattamento della frazione indifferenziata deve avvenire in uno degli impianti più vicini al luogo di raccolta e, quindi, all'interno degli impianti afferenti all'ATO di appartenenza del Comune conferente. Nel caso in esame, nell'ambito Territoriale Ottimale di *omissis*, insiste il solo impianto della *omissis* quale impianto specializzato e idoneo per il trattamento meccanico-biologico (TMB) della frazione indifferenziata dei rifiuti, tanto che lo stesso risulta essere il terminale di conferimento TMB per tutti i Comuni ricompresi nell'ATO *omissis*.

Di talché, la scelta di tale impianto sarebbe, per il Comune di *omissis*, sostanzialmente necessitata, eliminando in radice il rischio interessi privati di *omissis* possano illegittimamente condizionare l'attività amministrativa di *omissis*.

Infine, la parte sottolinea che non vi sarebbe il rischio di un eventuale condizionamento sul *quantum* della tariffa sottesa alla convenzione con *omissis*, posto che la tariffa di conferimento che l'impianto *omissis* è tenuto ad applicare nei confronti del Comune conferente è fissa e stabilita dalla Regione *omissis*, pari ad euro 173,89, oltre a rivalutazione monetaria.

Sebbene tali considerazioni siano suggestive, si deve evidenziare che né l'art. 4 del d.lgs. 39/2013 né la definizione di ente regolato o finanziato fanno riferimento all'elemento della obbligatorietà ovvero della non discrezionalità nel rapporto tra ente regolatore/finanziatore ed ente regolato/finanziato quale elemento scriminante per l'operatività del divieto.

Infatti, il legislatore ha predeterminato delle situazioni assolute di conflitto di interessi idonee a generare a ipotesi di inconferibilità e/o incompatibilità, determinando espressamente le condizioni di ricorrenza delle stesse, senza ammissione di prova contraria.

Inoltre, valutato anche il rapporto tra il totale del dato percentuale dell'incidenza sul valore della produzione totale della società *omissis* e l'apporto del Comune di *omissis*, si rileva che la percentuale di contribuzione da parte del Comune risulta essere comunque consistente, raggiungendo sino al 22% del totale.

In ogni caso, ciò che appare maggiormente rilevante, risaltato già in fase di avvio, è il dato relativo alla continuità e alla stabilità del rapporto di finanziamento che *intercorre da circa 12 anni, di cui non può non tenersi conto.*

Pertanto, si ritiene sussista un rapporto di finanziamento tra la *omissis* e il Comune di *omissis* caratterizzato da continuità temporale e stabilità, ultradecennale, determinato dalla ricorrenza di contratti anche di rilevante entità.

b) incarico di amministratore di un ente pubblico

Verificata la sussistenza del presupposto in provenienza, occorre verificare se l'incarico di Presidente del Cda dell'Azienda Speciale *omissis* di *omissis*, sia qualificabile quale incarico di " *amministratore di ente pubblico*".

In merito alla natura giuridica della Azienda Speciale *omissis*, essa è stata costituita con delibera del Consiglio Comunale di *omissis* n. 70/2017 dell'08 agosto 2017, per la gestione del servizio di igiene urbana e raccolta differenziata dei rifiuti.

Tale Azienda è definita dallo statuto come ente strumentale del Comune di *omissis*.

Sulla natura giuridica delle Aziende Speciali, l'Autorità si è più volte espressa qualificandole come enti pubblici economici.

Le Aziende speciali sono infatti regolate 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 Azienda *omissis*, non contestata dalle parti, occorre verificare il secondo requisito in destinazione, ossia aver assunto un incarico di "amministratore di ente pubblico". In particolare, il soggetto *de quo* avrebbe assunto l'incarico di Presidente.



Come rilevato nell'atto di avvio, 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"*.

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), procede 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, si è valutato l'assetto complessivo dell'Azienda in merito alla gestione attraverso lo scrutinio dei poteri attribuiti da Statuto. L'art. 6 dispone che sono organi della stessa:

- a. il Consiglio di Amministrazione;
- b. il Presidente;
- c. il Direttore Generale;
- d. il Collegio dei revisori.

Il medesimo articolo dispone che *"Al Consiglio di Amministrazione spetta tradurre in strategie gli indirizzi ricevuti dal Consiglio Comunale, nonché, ai sensi di legge, l'attività di amministrazione e di controllo gestionale. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione rappresenta omnis in nei rapporti con le istituzioni locali, regionali, statali, europee ed internazionali; assicura l'attuazione degli indirizzi del Consiglio comunale, attua un costante raccordo tra la Direzione, il Consiglio di amministrazione e l'amministrazione comunale di omnis in, per il tramite dell'Assessore con delega all'Ambiente e dell'Assessore al Bilancio e Partecipate. AL Direttore competente, sulla scorta delle indicazioni e determinazioni del Consiglio di Amministrazione e del Presidente, ciascuno secondo le rispettive competenze, la gestione operativa dell'Azienda. Il Direttore formula al Consiglio proposte motivate, anche di carattere generale, in relazione agli obiettivi di gestionale. Ha la rappresentanza legale di omnis in e la rappresenta in giudizio, con l'autorizzazione del Consiglio di Amministrazione ove previsto dalla legge"*.

Circa le attribuzioni del Consiglio di Amministrazione, l'art. 13 dello Statuto prevede che a tale organo *"spetta, nei limiti degli indirizzi approvati dal Consiglio Comunale, l'amministrazione ordinaria e straordinaria dell'Azienda, nel rispetto delle attribuzioni del Direttore quale responsabile della gestione operativa aziendale."*

In particolare, il Consiglio di Amministrazione delibera in merito a:

- a) I regolamenti previsti nel presente Statuto e gli altri regolamenti interni che si rendessero necessari per il buon funzionamento dell'Azienda;*
- b) La revisione annuale del Piano industriale, il piano programma, il contratto di servizio, il bilancio preventivo pluriennale e il relativo piano degli investimenti;*
- c) Il bilancio preventivo economico annuale;*
- d) Il bilancio d'esercizio e i relativi allegati;*
- e) Il piano del fabbisogno del personale, con cadenza annuale;*
- f) Le direttive generali per il raggiungimento degli obiettivi aziendali, nel rispetto degli indirizzi programmatici fissati dal Consiglio comunale;*
- g) La stipula di convenzioni e protocolli d'intesa nell'interesse dell'Azienda, fermo restando che il governo del servizio è incompatibile con lo scopo di lucro;*
- h) L'assunzione di mutui e altre operazioni finanziarie a breve, medio e lungo termine;*
- i) La stipulazione di accordi di cui all'art. 5, comma 2, del presente statuto;*
- l) la nomina, la conferma e la risoluzione del rapporto di lavoro con il Direttore;*
- m) lo schema di Carta dei servizi secondo le direttive del Comune e gli standard del settore;*
- n) l'indizione e l'aggiudicazione di appalti e forniture non rientranti nella competenza del Direttore, incluso l'affidamento del servizio tesoreria a uno o più istituti di credito, ovvero a un consorzio di istituti di credito, mediante apposita convenzione, previo espletamento di procedura a evidenza pubblica;*
- o) la ratifica del rendiconto trimestrale presentato dal Direttore relativo agli appalti, alle forniture e alle spese in economia;*
- p) l'autorizzazione del Direttore a rappresentare omissis nelle transizioni e nelle controversie giudiziarie, ove essa sia prevista dalla legge;*
- q) l'assunzione, la sospensione e il licenziamento del personale, l'accettazione delle dimissioni presentate e della cessazione del rapporto di lavoro per limiti d'età nei casi ammessi dalla legge e dal Contratto Collettivi Nazionali di Lavoro;*
- r) la stipulazione, da parte dell'associazione datoriale a cui l'Azienda aderisce, di contratti collettivi di lavoro e l'approvazione della spesa relativa;*
- s) gli accordi sindacali aziendali e la struttura organizzativa dell'azienda;*
- t) le proposte di modifica del presente statuto;*
- u) ogni altro provvedimento necessario al raggiungimento dei fini istituzionali di omissis che non sia riservato al Presidente o al Direttore dalla legge o dal presente statuto."*



Per ciò che riguarda le funzioni del Presidente, il successivo art. 14 dispone che *"Nel rispetto degli indirizzi formulati dal Consiglio comunale, il Presidente del Consiglio di Amministrazione è nominato dal Sindaco fra i membri del consiglio di Amministrazione. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione nomina tra i consiglieri un Vicepresidente che lo sostituisce in caso di vacanza o impedimento. L'atto di nomina del Vicepresidente è comunicato entro quindici giorni al Sindaco, all'Assessore al Bilancio e all'Assessore all'Ambiente.*

Il Presidente del Consiglio di Amministrazione rappresenta omissis nei rapporti con le autorità locali, regionali, statali, sovranazionali e internazionali; assicura l'attuazione degli indirizzi del Consiglio Comunale, cura i rapporti di omissis con il Sindaco e i suoi delegati; attua un costante collegamento e raccordo tra il Direttore e il Consiglio di Amministrazione e tra omissis e gli organi del Comune. In particolare: a) convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione, ne stabilisce l'ordine del giorno e ne verifica la regolare costituzione; b) vigila sull'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione e sull'operato del Direttore; c) riferisce periodicamente al Sindaco o ai suoi delegati, nonché agli organi di consultazione e partecipazione istituiti dall'Amministrazione comunale, sull'andamento della gestione aziendale; d) promuove le iniziative volte ad assicurare un'integrazione dell'attività di omissis con le realtà sociali, economiche e culturali della comunità locale; e) firma la corrispondenza e gli atti del Consiglio di Amministrazione; f) attua le iniziative d'informazione e di partecipazione dell'utenza e della cittadinanza previste dal presente Statuto e da specifici provvedimenti adottati dal Comune di omissis; g) promuove iniziative di solidarietà a livello locale, nazionale ed internazionale in riferimento ai servizi assegnati.

In caso di necessità e urgenza, il Presidente adotta, sotto la propria responsabilità, provvedimenti di competenza del Consiglio di amministrazione che sono sottoposti al Consiglio stesso nella prima seduta successiva tempestivamente convocata per la ratifica. Ove il Consiglio non procede alla ratifica, i provvedimenti adottati decadono, fatti salvi gli effetti già prodotti. "

È stato altresì scrutinata la figura del Direttore Generale, il quale tanto ai sensi dello statuto quanto ai sensi dell'art. 114 TUEL è organo dell'Azienda.

L'art. 16 dello Statuto prevede che *"Il Direttore ha la responsabilità della gestione operativa dell'azienda ed agisce nel rispetto dei criteri di buon andamento, economicità, ecologia, efficienza e solidarietà sociale nell'ambito delle direttive fissate dal Consiglio di Amministrazione. Il Direttore, in particolare:*

- a) sovrintende all'attività tecnica, amministrativa e finanziaria dell'Azienda, adottando i provvedimenti necessari alla sua efficiente funzionalità;*
- b) sottopone al Consiglio di amministrazione la revisione annuale del Piano industriale, ai sensi dell'art. 30 del presente statuto, sentito il Comitato di Sorveglianza, in base ai criteri dell'economia circolare;*
- c) sottopone al Consiglio di amministrazione il bilancio preventivo pluriennale, il bilancio preventivo economico e il bilancio di esercizio;*
- d) richiede per iscritto la convocazione del Consiglio di amministrazione; partecipa alle sedute, formula proposte per l'adozione dei provvedimenti di competenza del Consiglio e rende pareri*

motivati, oggetto di verbalizzazione; esegue le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione e ne attua le direttive;

- e) ha la rappresentanza legale di omissis e, salvo i casi previsti dalla legge o dal presente statuto, agisce in sua rappresentanza anche senza l'autorizzazione del Consiglio di Amministrazione. Previa procura conferita nei modi di legge, può farsi rappresentare in giudizio da un dipendente di omissis;*
- f) dirige il personale e adotta, nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro, i provvedimenti disciplinari di competenza e, nei casi di urgenza, i provvedimenti di sospensione cautelativa dal servizio del personale;*
- g) salvo diverse determinazioni, sovrintende alle attività delle commissioni dei concorsi pubblici e delle selezioni interne riguardanti il personale, anche mediante suo delegato; nei casi ammessi dalla legge, può proporre al Consiglio di Amministrazione la nomina per chiamata;*
- h) provvede, a norma del regolamento, alle acquisizioni in economia di lavori, beni e servizi;*
- i) assicura la corretta programmazione degli acquisti;*
- j) sottoscrive i contratti;*
- k) cura gli aspetti relativi alla sicurezza sul lavoro, alla tutela della riservatezza delle operazioni aziendali e dei dipendenti e all'accesso agli atti amministrativi;*
- l) provvede a tutti gli altri compiti fissati dalla legge e dallo statuto e dai Regolamenti che non siano di competenza del Presidente o del Consiglio di Amministrazione, nonché a tutte le attività che da tali organi gli sono delegate, anche tramite specifiche procure, a norma di legge o del presente statuto."*

In sede di avvio si era pertanto concluso, tenuto conto dei superiori poteri, per la riconducibilità dell'incarico di Presidente nella definizione di amministratore di ente pubblico.

Invero, pur tenendo conto delle competenze affidate al Direttore Generale, è apparso che le stesse non privano il Consiglio di Amministrazione - e di conseguenza anche il Presidente - della titolarità delle competenze di amministrazione che appaiono strettamente connesse alla gestione dell'ente.

Anche tale riconducibilità è stata oggetto di contestazione di parte.

Dalla lettura dello Statuto di *omissis* apparrebbe chiaro che l'organizzazione dell'ente preveda una distinzione rigorosa tra poteri di rappresentanza (attribuiti al Presidente), poteri di direttiva (attribuiti al Consiglio di Amministrazione) e poteri gestionali diretti, attribuiti esclusivamente al Direttore di *omissis*.

Tale distinzione sarebbe innanzitutto cristallizzata negli artt. 13, 14 e 16 dello Statuto, che affidato al CdA "l'amministrazione ordinaria e straordinaria dell'Azienda", precisando tuttavia che tutti i poteri ad esso attribuiti sono esercitati "nei limiti degli indirizzi approvati dal Consiglio Comunale, l'amministrazione ordinaria e straordinaria dell'Azienda, nel rispetto delle attribuzioni del Direttore quale responsabile della gestione operativa aziendale", meglio definita nell'art. 16.



L'art. 13 dello Statuto attribuirebbe, pertanto, al Consiglio di Amministrazione una serie di poteri di indirizzo, programmazione, pianificazione e adozione di atti di natura generale, nonché poteri di controllo sul funzionamento dell'ente, i quali definiscono all'evidenza il profilo di un organo di indirizzo ed esecutivo che, tuttavia, non svolge attività gestionale, riservata esclusivamente al Direttore.

Seppur attentamente scrutinata, tale contestazione non appare condivisibile. Infatti, pur accogliendo la tesi per cui il Presidente non sia direttamente titolare, per poteri, cioè, affidati direttamente da statuto o da altri atti, di poteri gestionali, il Consiglio di Amministrazione non appare titolare di meri poteri di indirizzo, quanto di poteri che si sostanziano in funzioni di amministrazione attiva, ad esso riservati e non spettanti ad altre figure, quale il Direttore Generale.

Si fa in particolare riferimento ai poteri di cui alla lettera g) (*La stipula di convenzioni e protocolli d'intesa nell'interesse dell'Azienda, fermo restando che il governo del servizio è incompatibile con lo scopo di lucro*); alla lettera h) (*L'assunzione di mutui e altre operazioni finanziarie a breve, medio e lungo termine*), alla lettera n) (*l'indizione e l'aggiudicazione di appalti e forniture non rientranti nella competenza del Direttore, incluso l'affidamento del servizio tesoreria a uno o più istituti di credito, ovvero a un consorzio di istituti di credito, mediante apposita convenzione, previo espletamento di procedura a evidenza pubblica*) e alla lettera q) (*l'assunzione, la sospensione e il licenziamento del personale, l'accettazione delle dimissioni presentate e della cessazione del rapporto di lavoro per limiti d'età nei casi ammessi dalla legge e dal Contratto Collettivi Nazionali di Lavoro*).

In particolare quanto ai poteri del CdA di deliberare *la stipula di convenzioni* sull'assunzione del personale, con sentenza n. 13621 del 2023 il TAR Lazio ha chiarito che: *"[...] a sostegno della correttezza della valutazione dell'Autorità [...] appare dirimente il fatto – puntualmente ricostruito nell'atto gravato – che lo Statuto della ricorrente, nonostante preveda la figura del Direttore generale, mantenga in capo al Consiglio di amministrazione della società rilevanti poteri gestionali [...] tra cui spiccano, in particolare, il potere di «deliberare le assunzioni, anche a tempo determinato» e quello di «deliberare in ordine alla stipula di contratti, convenzioni e accordi di ogni tipo che vincolino la Società verso terzi».*

Nella medesima sentenza il TAR ha vagliato altresì la presenza in organico di un Direttore Generale, ritenendo che *"A tal proposito, a sostegno della correttezza della valutazione dell'Autorità resistente appare dirimente il fatto – puntualmente ricostruito nell'atto gravato – che lo Statuto della ricorrente, nonostante preveda la figura del Direttore generale, mantenga in capo al Consiglio di amministrazione della società rilevanti poteri gestionali che non v'è dubbio debbano essere esercitati in maniera imparziale (e che quindi debbano essere "protetti" dall'istituto dell'inconferibilità)".*

In base a tale assetto normativo, tenuto conto dei rilevanti poteri di amministrazione attiva in capo al Cda, l'incarico di Presidente dell'Azienda Speciale appare riconducibile tra quelli di amministratore di ente di ente pubblico ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013.

Tanto premesso, appaiono sussistere i presupposti applicativi dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. 39/2013 nell'assunzione dell'incarico di Presidente dell'Azienda Speciale *omissis*.

Eventuale affidamento dell'incarico di Presidente di omissis ai sensi della nuova normativa

Ritenuta sussistente l'ipotesi di inconferibilità dell'incarico di Presidente di cui all'odierno procedimento affidato in vigore della precedente normativa, si ritiene di doversi altresì esprimere in merito alla possibilità che l'ente affidi nuovamente l'incarico.

A tal fine, tenuto conto che risulta che l'interessato sia ancora titolare dell'incarico di consulenza presso *omissis* e che dunque non si possa fare riferimento al decorso o meno del periodo di raffreddamento, appare necessario vagliare se il predetto incarico di consulenza possa essere definito come "non esecutivo o di controllo" ai sensi del comma 1 bis dell'art. 4 del d.lgs. 39/2013.

A tal fine l'interessato svolge un incarico di "*Consulenza in materia contabile, assistenza formazione bozza di bilancio ordinario d'esercizio, consulenza tributaria in materia di rimborsi iva art. 38 bis D.P.R. 633/72, dichiarazione annuale Irap, Dichiarazione annuale Ires, dichiarazione annuale Iva e del contributo alla cassa di previdenza*".

Tale incarico non appare potersi definire quale incarico esecutivo ovvero di controllo.

Tale conclusione tiene conto del criterio fornito dal dossier del Servizio studi di Camera e Senato - AS 674-A - che fa riferimento al concetto di "*scarsa rilevanza*" dell'attività svolta in precedenza al fine di applicare o meno l'esimente.

Pertanto, in via di prima esegesi della norma, appare possibile fare riferimento all'incidenza dell'operato dell'interessato nelle attività dell'ente, ad esempio in termini di decisioni prese o di risultati raggiunti.

Ebbene, l'incarico in esame appare definibile come "non esecutivo" e "non di controllo". Ciò in quanto sembrerebbe limitato alle attività di supporto e assistenza all'ente in ordine agli adempimenti contabili e tributari (come la presentazione delle dichiarazioni dei redditi) e alla redazione della sola bozza di bilancio.

Tutto ciò premesso, valutata sussistente l'esimente introdotta dalla riforma, l'incarico di Presidente dell'Azienda *omissis* può teoricamente essere conferito nuovamente al dott. *omissis*, purché l'ente, a norma dell'art. 4, comma 1 *bis*, del d.lgs. 39/2013, adotti presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse.

Tutto ciò premesso e considerato, il Consiglio dell'Autorità

Delibera

a) l'inconferibilità, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. 39/2013 *ratione temporis* vigente, dell'incarico di Presidente del CdA dell'Azienda Speciale *omissis* di *omissis* affidato con decreto n. 35 del 23/11/2023 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 inconfiribilità 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 inconfiribilità 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 28 aprile 2025

Il Segretario

Atto firmato digitalmente