



## Il Presidente

...omissis...

### Fascicolo ANAC n. 1322/2022

**Oggetto:** Richiesta di parere in ordine alla compatibilità tra l'incarico di funzionario del Comune di ...omissis... e quello di Commissario liquidatore del Consorzio ...omissis...

In riferimento alla questione sottoposta all'esame della scrivente Autorità - con nota acquisita al prot. ANAC n. 15788 del 3 marzo 2022 - si rappresenta quanto segue.

Il Comune di ...omissis... partecipa, in qualità di Ente fondatore ed insieme alla Provincia di ...omissis..., al Consorzio ...omissis... Con l.r. n. 10/2021 la Regione ...omissis... ha disposto lo scioglimento del Consorzio, il subentro della Regione in tutti i poteri e nei rapporti attivi e passivi degli stessi, la nomina di un Commissario straordinario regionale per la sua reggenza e la costituzione di una "Fondazione ...omissis...". Successivamente, con l.r. 17/2021 è stata avviata la procedura di liquidazione dell'ente, prevedendo la decadenza del Commissario straordinario e la designazione di un Commissario liquidatore, responsabile anche della costituzione della Fondazione. Con delibera n. 49/71 del 17 dicembre 2021 la Giunta della Regione ...omissis... ha individuato detto Commissario liquidatore ...omissis..., già funzionario amministrativo-contabile del Comune di ...omissis... Quest'ultima, fino al 9 aprile 2021, ha svolto la prestazione lavorativa presso il Settore 3 "Cultura, Pubblica istruzione, Servizi educativi, Servizi civici". In questo periodo la stessa si sarebbe occupata anche della gestione dei rapporti con i "Consorzi Partecipati", ivi compresa la liquidazione delle quote consortili annuali in favore, tra gli altri, del Consorzio ...omissis... Tale attività, peraltro, è stata oggetto di contestazione giudiziale a seguito di una diffida inviata il 22 febbraio 2022 dall'attuale Commissario liquidatore del Consorzio al Comune, lamentando il mancato pagamento di quote consortili per gli anni pregressi - allorquando ...omissis... era la funzionaria comunale responsabile - per una somma complessiva pari ad euro 1.036.610,80.

Allo stato, ...omissis... presta servizio come funzionario presso il Comune di ...omissis..., fruendo dei permessi ex art. 79 comma 4 del d.lgs. n. 267/2000 per l'espletamento dell'incarico di commissario liquidatore ma senza richiedere una specifica autorizzazione ai sensi dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001.

In conclusione, è stato chiesto di valutare l'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 e, più in generale, la sussistenza di un conflitto d'interessi a carico della dott.ssa Pira, anche in considerazione delle disposizioni di cui agli artt. 63 e 66 del Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Preliminarmente occorre indagare la natura giuridica degli incarichi rivestiti dall'interessata, onde poter verificare la sussistenza di eventuali cause di inconferibilità o incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013.



Con riguardo alla carica di Commissario liquidatore (incarico "in destinazione"), giova evidenziare che in base all'art. 1 dello Statuto il Consorzio *...omissis...* è stato istituito con decreto n. 77780 del 28 dicembre 1945 dal Prefetto di *...omissis...* con l'obiettivo di *"stimolare, mantenere vivi e sviluppare l'interesse e l'attiva partecipazione di tutti alla cultura"*. Il sistema di pubblica lettura viene, quindi, definito *"servizio sociale primario"*. Al Consorzio partecipano attualmente il Comune di *...omissis...* e l'Amministrazione Provinciale di *...omissis...*. L'art. 8, poi, fornisce una rappresentazione del sistema di contribuzione previsto, in virtù del quale il funzionamento viene affidato al finanziamento dei soggetti pubblici consorziati.

In considerazione delle norme statutarie richiamate, dunque, è possibile qualificare l'ente in esame come un consorzio tra enti locali, soggetto giuridico disciplinato dall'art. 31 d.lgs. n. 267/2000. Si tratterebbe di un ente pubblico di livello regionale, sottoposto alla disciplina del d.lgs. n. 39/2013. Al suo interno il Commissario liquidatore è chiamato ad adottare tutti gli atti necessari per la liquidazione ed è responsabile della costituzione dell'omonima Fondazione. Lo stesso assicura la continuità delle funzioni già svolte dal Consorzio e, entro sei mesi dalla nomina, deve predisporre e trasmettere alla Giunta regionale gli atti contabili, finanziari, patrimoniali ricognitivi e liquidatori necessari alla fase di transizione. Entro i trenta giorni successivi, inoltre, è autorizzato alla sottoscrizione dell'atto costitutivo e dello statuto della Fondazione e al compimento di tutti gli altri atti necessari alla sua costituzione.

I poteri di direzione attribuiti al Commissario liquidatore ne consentono la sussunzione all'interno della nozione di "componente di organo di indirizzo politico" ex art. 1, comma 2, lett. f) d.lgs. n. 39/2013, mentre le dirette competenze gestorie - che pure è chiamato ad esercitare - ne favoriscono l'assimilazione alla figura di "amministratore di ente pubblico" di cui alla successiva lett. l) (cfr. orientamento n. 21 del 28 maggio 2014; orientamento n. 56 del 11 luglio 2014; delibera n. 1204 del 22 novembre 2017).

In questa prospettiva verrebbe astrattamente in rilievo l'art. 12, comma 1, a mente del quale *"Gli incarichi dirigenziali, interni [...], nelle pubbliche amministrazioni, [...] sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico [...]"*. Poiché la norma attribuisce rilevanza ai soli incarichi dirigenziali rivestiti nelle amministrazioni pubbliche, è necessario verificare se le funzioni assegnate alla dott.ssa Pira siano riconducibili ad un incarico dirigenziale nei termini previsti dall'art. 1, comma 2, lett. j). Più specificamente, il legislatore ricomprende in tale nozione qualunque incarico che comporti *"l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione"*. In quest'ottica l'art. 2 d.lgs. cit. precisa che *"ai fini del presente decreto al conferimento negli enti locali di incarichi dirigenziali è assimilato quello di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale"*.

Le disposizioni normative richiamate sono state oggetto di interpretazione da parte dell'Autorità che ha individuato un criterio generale per la qualificazione delle funzioni svolte, secondo cui sono soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 39 del 2013 tutti gli incarichi dirigenziali, interni ed esterni, mediante i quali sia conferita la responsabilità di un servizio o di un ufficio (cfr. delibera 1001 del 2016, delibera 925 del 2017 e n. 207 del 2019).

*...omissis...* è stata nominata Responsabile della Unità Organizzativa n. 2 del Settore n. 3 con disposizione dirigenziale n. 26961 del 4 luglio 2016. In tale veste ha assunto la responsabilità della struttura e di ogni altro adempimento inerente i procedimenti di competenza, con esclusione delle funzioni espressamente riservate dalla legge al dirigente di Settore. In particolare, la funzionaria ha concorso allo svolgimento dei seguenti procedimenti:

- attribuzione delle quote annuali di compartecipazione del Comune di *...omissis...* al Consorzio



...omissis...;

- attivazione di adeguate forme di verifica e di controllo sulla utilizzazione delle risorse pubbliche assegnate al Consorzio bibliotecario;
- supporto agli organi del Comune di ...omissis... in merito all'attuazione e adeguamento dello Statuto consortile in relazione alla effettiva conformazione del Consorzio a seguito dello scioglimento delle due Comunità Montane facenti parte dello stesso;
- supporto al Dirigente e agli organi di governo del Comune di ...omissis... in merito all'interpretazione delle leggi relative alla forma di Consorzio e alle sue modifiche derivate dalle nuove norme nazionali e regionali in materia di governance del Consorzio;
- rapporti con gli organi del Consorzio ...omissis... (Direttore e Commissario Straordinario) per consentire una ottimale gestione consortile ...omissis...;
- attuazione dei procedimenti in esecuzione degli indirizzi approvati con Delibera di Consiglio Comunale n. 29/2017 (di approvazione del DUP 2017 – 2019) affinché gli Uffici predispongano *"gli atti propedeutici in ordine alle prospettive di futura gestione della ...omissis..., tenendo conto dell'esito delle interlocuzioni al massimo livello istituzionale circa la corretta definizione della implicata cornice normativa e del quadro dei rapporti fra i soci e gli organi del Consorzio con la precisazione che la ...omissis... dovrà dotarsi di un adeguato piano di riqualificazione delle spese da sottoporre a costante monitoraggio mediante l'espletamento delle obbligatorie forme di controllo analogo, anche in forma congiunta, a cura degli Enti Socl"*.

Il ruolo di Responsabile è stato ricoperto fino al 9 aprile 2021, periodo durante il quale l'interessata ha svolto le seguenti funzioni: predisposizione di delibere di Giunta e di Consiglio, predisposizione di determinazioni dirigenziali, circolari esplicative e di gestione dei servizi nonché inerenti le materie assegnate alle unità lavorative facenti parte dei Servizi; pareri agli organi dirigenziali e di governo; controllo dei procedimenti e della gestione; predisposizione del bilancio per le parti di servizio ad essa affidate. Le attività affidate ...omissis... in qualità di Responsabile dell'Unità organizzativa n. 2 del Settore n. 3, dunque, si sono tradotte nella preparazione di atti, la cui responsabilità veniva assunta dal dirigente. Si ritiene, pertanto, che ...omissis... non abbia svolto funzioni di amministrazione e gestione in via esclusiva tali da conferire all'incarico di Responsabile natura sostanzialmente dirigenziale.

In data 9 aprile 2021 la funzionaria è stata trasferita al Settore 4 "Urbanistica Ambiente e Attività Produttive". Successivamente, con determinazione dirigenziale n. 31 del 17 gennaio 2022 ...omissis... è stata nominata Responsabile di coordinamento dei procedimenti e del personale del Settore 5 e del Settore 9. Come per il pregresso incarico di Responsabile dell'Unità organizzativa n. 2 del Settore 3, le funzioni non sono state conferite dal sindaco bensì dal dirigente del "Settore 5 - Programmazione e gestione del territorio", nell'esercizio delle proprie funzioni di organizzazione e gestione delle attività (cfr. Regolamento degli uffici e dei Servizi del Comune di ...omissis...) e con facoltà di procedere ad una diversa assegnazione delle competenze per comprovate e circostanziate esigenze di servizio. Pertanto, anche la responsabilità di coordinamento dei procedimenti e del personale del Settore 5 e del Settore 9 non comporta astrattamente lo svolgimento in via esclusiva dei poteri di amministrazione e gestione equiparabili a quelli di un dirigente. Dall'istruttoria non sembrano pertanto emergere elementi per poter affermare che la funzionaria abbia svolto in via esclusiva funzioni autorizzative negoziali conseguentemente equiparabili a quelle di un dirigente, fermo restando che spetta all'amministrazione di appartenenza effettuare le verifiche in concreto.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il cumulo di incarichi in capo alla ...omissis... non risulta in contrasto



con il divieto posto dall'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 39/2013. Detta disposizione normativa, peraltro, non può trovare applicazione laddove, come nella fattispecie in esame, gli incarichi assunti siano stati conferiti da enti diversi.

Sebbene la nomina a Commissario liquidatore appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, l'assunzione di una pluralità di incarichi da parte di un pubblico funzionario può determinare nondimeno l'insorgenza di un conflitto d'interessi. Come precisato dal PNA 2019, il conflitto di interessi si realizza nel caso in cui l'interesse pubblico venga deviato per favorire il soddisfacimento di interessi privati, di cui sia portatore direttamente o indirettamente il pubblico funzionario. La nozione di conflitto presenta un'accezione ampia, dovendosi attribuire rilievo *"a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale"*. In tal senso, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere astrattamente compromessi per effetto non solo delle situazioni tipizzate dagli artt. 7 e 14 d.P.R. n. 62 del 2013 ma anche di quelle che, sebbene non esplicitate dalla legge, risultino in concreto altrettanto idonee.

La principale misura di prevenzione del conflitto d'interessi, anche potenziale, è rappresentata dall'obbligo di segnalazione da parte dell'interessato e dalla successiva astensione dalla partecipazione alla decisione o all'atto endoprocedimentale che potrebbe porsi in contrasto con il concorrente interesse privato. Spetta, poi, all'amministrazione di appartenenza verificare la sussistenza delle relative condizioni nonché l'individuazione delle misure ritenute più efficaci a sterilizzare il conflitto.

Nel caso di specie, occorre soffermarsi sull'attività svolta dalla *...omissis...* nell'ambito del procedimento di liquidazione delle quote consortili annuali a favore dei Consorzi partecipati dal Comune di *...omissis...*, ivi compreso il Consorzio *...omissis...* Il Comune di *...omissis...*, a seguito della trasmissione del verbale di insediamento dell'interessata nel ruolo di Commissario liquidatore, ha opportunamente disposto il trasferimento della dipendente comunale ad un Settore diverso. L'assegnazione alla *...omissis...* di un ambito funzionale estraneo ai rapporti con il Consorzio ben si presta a prevenire per il futuro potenziali pregiudizi all'imparzialità ed al buon andamento dell'azione amministrativa del Comune e determina il venir meno del potenziale conflitto di interessi, ferma restando la necessità che l'amministrazione verifichi l'eventuale attività svolta prima di tale trasferimento, ove contemporanea all'esercizio delle funzioni commissariali.

Quanto, invece, alle attività che la *...omissis...* svolge in qualità di Commissario liquidatore, spetta alla Regione *...omissis...*, nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza, verificare l'adozione di misure idonee a sterilizzare eventuali conflitti d'interesse, anche potenziali.

Con riguardo, invece, alla necessità di ottenere l'autorizzazione per lo svolgimento dell'incarico di Commissario liquidatore si rappresenta che ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 *"I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi"*. Il successivo comma 8 statuisce che *"Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità*



*dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti'.*

Nel caso di specie l'incarico di Commissario liquidatore è stato conferito alla ...*omissis*... dalla regione ...*omissis*... Trattasi di incarico retribuito che, pertanto, richiederebbe la preventiva autorizzazione da parte dell'amministrazione comunale. Ciò posto, il Comune di ...*omissis*... è tenuto a verificare la gravità della violazione commessa, anche ai fini di un eventuale accertamento in sede disciplinare.

Appare opportuno precisare, inoltre, che la mancata presentazione di una richiesta formale da parte dell'interessata non esonera l'Amministrazione comunale dal compiere le valutazioni relative alla compatibilità degli impegni lavorativi ed alla sussistenza di eventuali conflitti d'interessi una volta avuta notizia della nomina e, comunque, in occasione della fruizione dei permessi di cui all'art. 79 TUEL.

Infine, non si ritiene configurabile una violazione del divieto di pantouflage previsto dall'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001, tenuto conto che la disposizione risulta applicabile esclusivamente nei confronti del dipendente pubblico "*cessato dal servizio*".

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 6 luglio 2022, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Atto firmato digitalmente