AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Presidente

Alla c.a.
Sindaco del Comune di OMISSISI

Fasc. Anac n. UVCAT/365/2022
Da citare nella corrispondenza

Oggetto: Riscontro Vs. nota del 10 settembre 2021 (prot. ANAC n. OMISSIS)

Con nota del 10 settembre 2021 – acquisita al prot. ANAC n. OMISSIS – la S.V. ha richiesto un parere a questa Autorità in merito all'ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, co. 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013 dell'incarico di Presidente del GAL OMISSIS al Sindaco in carica (o ad altro componente della giunta o del consiglio in carica) del Comune di OMISSIS, ente locale (con meno di 15.000 abitanti) attuale socio del medesimo GAL.

Con riferimento alla predetta richiesta, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 23 febbraio 2022, ha deliberato quanto segue.

La situazione prospettata potrebbe astrattamente configurare l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 2, lett. d), del d.lgs. n. 39/2013, che dispone «*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 [...] non possono essere conferiti: [...] d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione*».

Con riferimento al requisito in provenienza, si intende precisare che il Comune di OMISSIS è un ente locale che fa parte dell'Assemblea dei soci del GAL OMISSIS che, secondo lo statuto (artt. 20 e 24), elegge il consiglio di amministrazione del predetto GAL, ritenendosi così soddisfatto il requisito in provenienza richiesto dall'art. 7 co. 2 d.lgs. 39/2013 (componente "della giunta o del consiglio di una provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico").
A nulla rileva, infatti, la circostanza che il Comune di OMISSIS detenga una quota minoritaria del capitale sociale in quanto, ai fini della sussistenza del predetto requisito, è sufficiente la partecipazione del comune alla nomina degli amministratori.

A tal proposito, già con l'orientamento ANAC n. 100 del 21 ottobre 2014 è stata ritenuta sussistente "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".

Quanto allo specifico caso in esame, la fattispecie appare sussumibile nella prima parte del comma 2 dell'art. 7 cit. in quanto, come già chiarito da questa Autorità nella Delibera n. 1192 del 27 novembre 2019, nonché dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lecce n. 01160/2018 confermata dal Consiglio di Stato n. 299/2019), tale norma «ha a fondamento la parziale coincidenza e sovrapponibilità del dato populativo e del dato territoriale dell'ente presso il quale il ricorrente ha rivestito incarico politico- amministrativo rispetto a quelli di riferimento e di operatività dell'ente di diritto privato a controllo pubblico al quale si riferisce l'incarico di amministratore unico, con conseguente applicabilità del più lungo "periodo di raffreddamento biennale". […] La ratio della norma è quella di evitare che gli incarichi siano attribuiti in occasione di un mandato politico, piuttosto che su criteri di merito e di professionalità». L'interpretazione della norma in esame, infatti, deve tenere conto della relazione tra l'ente al quale si riferisce la nomina (ente che può essere formalmente pubblico o privato) e quello (necessariamente pubblico) nel quale l'eletto ha rivestito la carica politica.

Come sottolineato dal Consiglio di Stato nella sentenza sopra menzionata, la circostanza che il Comune sia socio dell'Ente attribuisce allo stesso una posizione differenziata rispetto ad ogni altro comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti che si trovi nel territorio regionale (ipotesi di cui alla seconda parte del comma 2).

Premesso ciò con riferimento al requisito in provenienza, quanto alla natura giuridica dell'ente in destinazione, l'art. 7, comma 2, lett. d), cit. richiede espressamente che si tratti di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

L'art. 1, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013 chiarisce che per enti di diritto privato in controllo pubblico devono intendersi *«le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi».*

La disposizione in esame contempla, pertanto, due requisiti concorrenti, uno relativo al tipo di funzione esercitata e l'altro relativo al sistema di governance.

Quanto al requisito funzionale, i Gruppi di Azione Locale in generale e pertanto, nello specifico, anche il GAL OMISSIS, nonostante la costituzione nella forma giuridica di diritto privato, perseguono una finalità di pubblico interesse consistente in un'attività di supporto allo sviluppo locale e rurale del territorio di riferimento (delibera ANAC n. 1185 del 19 dicembre 2018). Invero, lo Statuto del GAL OMISSIS all'art. 4 individua lo scopo dell'ente che è quello di "*promuovere e contribuire allo sviluppo sociale, culturale ed economico dei territori e delle Aree denominate OMISSIS, comprese nell'obiettivo 5b di cui al regolamento CEE n. 2081/93, nella Provincia di OMISSIS e dei territori dei comuni limitrofi anche tramite l'erogazione di servizi agli associati*".

Si fa presente che le competenze dei GAL comprendono la gestione di contributi finanziari erogati dall'Unione europea e dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, con funzioni di programmazione nei confronti dei potenziali attori dello sviluppo (associazioni di categoria, imprese, enti locali). Il GAL è incaricato, quindi, di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento. Tali attività costituiscono esercizio di funzioni oggettivamente pubblicistiche (cfr. TAR Sardegna, sez. I, 18 giugno 2015, n. 880).
Anche l'ulteriore requisito di *governance*, necessario ai fini della qualificazione del GAL quale ente di diritto privato in controllo pubblico, appare sussistente nel caso di specie. Infatti, pur non ricorrendo il controllo di cui all'art. 2359 c.c. – si tratta di una società consortile in forma di cooperativa a responsabilità limitata a composizione mista in cui le amministrazioni pubbliche detengono una partecipazione complessiva al capitale sociale pari a circa il 10% - è loro riconosciuto da statuto il potere, in virtù della detenzione di quote di partecipazione al capitale sociale, di nominare e revocare gli amministratori, oltre che il collegio sindacale (artt. 19, 20, co. 1, lett. b) e 22, commi 1 e 2, Statuto). Invero, ai sensi dell'art. 22, comma 2, "*ciascun socio ha diritto ad un solo voto qualunque sia l'ammontare del capitale sottoscritto*".

Inquadrato in generale il GAL tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi della citata disposizione, occorre ora valutare se si tratti specificamente di un "*ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione*", come richiesto dall'art. 7, co. 2, lett. d).

Considerato il tenore letterale della disposizione - che parla specificamente di *"una provincia", "un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti" o "una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione"* - si ritiene sufficiente, ai fini della sussistenza dell'ipotesi di inconferibilità, che si verifichi almeno una delle predette condizioni. Viene, infatti, indicato un requisito minimo e non massimo della forma del controllo.

Dall'esame dell'elenco dettagliato dei soci pubblici e privati del GAL – trasmesso quale allegato alla Vs. richiesta di parere – nonché dall'istruttoria svolta, è emerso però che tra i soci pubblici del GAL nessun comune né forma associativa tra comuni presenta più di 15.000 abitanti. Inoltre, non risulta alcuna partecipazione di Province.

Pertanto, la ritenuta insussistenza di tale requisito comporta la non applicabilità nel caso di specie dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente