



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 613 del 31 maggio 2016

Delibera concernente la sussistenza di una presunta situazione di inconferibilità, ai sensi del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in ordine alla nomina dell'avv. Tommaso Navarra quale presidente del Parco nazionale Gran Sasso e Monti della Laga. Fascicolo n. 1913/2016.

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 31 maggio 2016;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità 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. 1, co. 2 lett. e) del d.lgs. n. 39/2013 "Ai fini del presente decreto si intende: «per «incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati».....lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell'ente".

visto l'art. 1, co. 2 lettera l) del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, che afferma: "Ai fini del presente decreto si intende: per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», 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";

visto l'art. 4 lett. b) del d.lgs. n. 39/2013 il quale stabilisce che: «A coloro che, nei due anni precedenti, 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»;

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 vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Fatto

Con nota acquisita al prot. n. 0057155 dell'11 aprile 2016, sono stati formulati dubbi in merito alla possibilità di conferire l'incarico di Presidente del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga all'Avv. Tommaso Navarra, già consulente del citato Ente Parco, in virtù dei contratti per l'affidamento dell'incarico di rappresentanza e difesa in giudizio del 25 settembre 2012 e del 22 dicembre 2014, stipulati ai sensi del d.lgs. n. 163/2006 a seguito delle determinate di aggiudicazione definitiva del servizio del 13 agosto 2012 e del 18 dicembre 2014.

In particolare, si chiede di accertare se l'interessato versi in una condizione di inconferibilità, ai sensi dell'art. 4, co.1 del d.lgs. n. 39/2013, con particolare riferimento all'affidamento del servizio di consulenza e patrocinio legale in favore dell'avv. Navarra, con il contratto del 22 dicembre 2014, di durata annuale.

Sul punto è pervenuta, presso l'Autorità, una nota prot. n. 0075740 del 12 maggio 2015 dei deputati Gianluca Vacca, Andrea Colletti e Daniele Del Grosso, con la quale si comunica di aver sottoposto all'attenzione del Ministero dell'Ambiente un'interrogazione parlamentare concernente la verifica della sussistenza dei profili di inconferibilità relativamente alla nomina di Tommaso Navarra a presidente dell'Ente parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga.

Successivamente, con note prot. n. 78163 del 16 maggio 2016 e prot. n. 78203 del 16 maggio 2016, il presidente della Regione Abruzzo ha chiesto il pronunciamento dell'Autorità in merito alla citata interrogazione parlamento, allegando documentazione a supporto dell'insussistenza della situazione di inconferibilità paventata dal segnalante.

Da ultimo, l'interessato ha fatto pervenire un parere *pro veritate* in merito alla vicenda narrata.

Si è provveduto, quindi, con nota prot. n. 80923 del 19 maggio 2016 all'apertura di un fascicolo inerente all'accertamento della sussistenza della situazione di inconferibilità segnalata, chiedendo informazioni agli organi nominanti, al RPC e al soggetto interessato, con particolare riferimento ai caratteri dell'incarico di consulenza terminato il 22 dicembre 2014 e ai poteri conferiti dallo statuto ovvero da altro atto organizzativo al Presidente dell'Ente Parco Gran Sasso che hanno inviato, successivamente, documentazione in merito a quanto richiesto.

Ritenuto in diritto

Il d.lgs. n. 39/2013

L'art. 4 lett. b) del d.lgs. n. 39/2013 stabilisce che: «A coloro che, nei due anni precedenti, 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;

Ai sensi dell'art. 1, co. 2 lett. e) del d.lgs. n. 39/2013 «Ai fini del presente decreto si intende: «per «incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati».....lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell'ente».

Ai sensi dell'art. 1, co.2 del d.lgs. n. 39/2013: «Ai fini del presente decreto si intende: l) per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», 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».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

L'esame del fascicolo ha fatto emergere alcune problematiche concernenti la corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 4 del d.lgs n. 39/2013 che è opportuno puntualizzare, integrando o correggendo, ove occorra, i precedenti orientamenti, ovvero le precedenti delibere dell' ANAC, relative:

- (a) all'individuazione dell'amministrazione che conferisce incarico nei confronti della quale vanno accertate le situazioni di potenziale conflitto di interessi previste dalla legge;
- (b) al carattere di stabilità delle attività professionali svolte a favore dell'amministrazione;
- (c) al carattere gestionale dell'incarico da conferire.

a) Le situazioni di potenziale conflitto di interesse che devono essere verificate da parte della amministrazione che conferisce l'incarico.

Secondo i segnalanti la carica di Presidente dell'Ente Parco non potrebbe essere conferita dal Ministro dell'ambiente, attraverso la prescritta procedura, all'avv. Navarra in quanto questi ha svolto nel biennio precedente un incarico professionale per conto dell'Ente Parco. Secondo l'interessato, la nomina sarebbe invece pienamente conferibile in quanto l'inconferibilità di cui all'art. 4 del d.lgs.39/2013 riguarderebbe solo gli incarichi professionali ricevuti dalla amministrazione che conferisce l'incarico (e cioè il Ministero) e non quelli ricevuti dall'ente al quale la carica da conferire afferisce (l'Ente Parco). Nei pareri legali che l'interessato allega si richiama il precedente di una deliberazione ANAC assunta in relazione ad una situazione analoga (Delibera n. 378/2016) e si deduce ulteriormente che le norme relative alla inconferibilità, in quanto incidenti sul diritto costituzionale di accedere alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, sono di stretta interpretazione e quindi non suscettibili di interpretazione analogica.

Il problema interpretativo relativo all'art. 4 cit. da affrontare può essere riassunto nei seguenti termini: la inconferibilità (a) discende solo dagli incarichi professionali che siano stati conferiti dalla amministrazione o ente che conferisce l'incarico? (b) discende solo dagli incarichi professionali conferiti dalla amministrazione o ente cui la carica da conferire pertiene?; (c) discende tanto dagli incarichi indicati sub (a) quanto da quelli indicati sub (b)? L'inconferibilità potrebbe, dunque, corrispondere a differenti finalità: quella (più limitata) di preservare il processo di nomina da situazioni di interesse privato che potrebbero condizionarlo; quella (più ampia) di preservare l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione da interessi privati personali che possono condizionare l'esercizio delle cariche amministrative; quella (ancora più ampia), di salvaguardare da conflitti di interesse sia il procedimento attributivo della carica, sia il suo esercizio.

Va osservato in via preliminare che la necessità di optare per una delle tre soluzioni prospettate non viene a porsi allorché la carica amministrativa viene attribuita da un organo o un ufficio interno alla stessa amministrazione cui la carica appartiene. Si pensi, ad esempio, al caso del conferimento di un incarico dirigenziale interno. La inconferibilità che consegue al fatto di avere svolto nel biennio un incarico professionale, in queste circostanze, salvaguarda simultaneamente tanto la scelta imparziale del titolare della carica, quanto l'esercizio imparziale della medesima, corrispondendo quindi alla terza delle eventualità prima indicate.

Quando viceversa, come nel caso di specie, il potere di conferire la carica è attribuito ad un ente o una amministrazione diversa da quella in cui la carica è destinata ad essere svolta, il problema di



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

individuare la interpretazione più corretta rispetto al dato normativo ed alla *ratio* dell'art. n. 4 cit. acquista evidenza.

La prima delle tre prospettive interpretative, che è fatta propria nei pareri allegati dall'avv. Navarra, si fonda su di un'interpretazione letterale dell'art. 4. Essa risulta invero corretta laddove esclude che l'organo esterno conferente l'incarico possa conferirlo a soggetti ai quali esso ha nei due anni precedenti affidato incarichi professionali, mentre non è invece condivisibile, quando nega che la inconfiribilità possa discendere anche da incarichi professionali affidati dalla amministrazione nella quale la carica deve operare. Tale interpretazione restrittiva (e non, come asserito, di stretta interpretazione) contraddice infatti la *ratio* della disciplina della inconfiribilità ed incompatibilità delle cariche presso le pubbliche amministrazioni quale si evince dalla legge delega e dal decreto legislativo delegato.

La legge delega ha affidato al legislatore delegato il compito di riformare il regime delle inconfiribilità e delle incompatibilità nell'intento (art.1, comma 49) di prevenire e contrastare corruzione e conflitti di interesse ("ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione nonché della prevenzione dei conflitti di interesse") considerati in termini generali e sostanziali, e non in riferimento ad aspetti specifici, espressamente menzionando, al contrario, la necessità di prevenire i casi in cui "la titolarità di interessi privati possa[no] porsi in conflitto con **l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate**". Non vi sono dubbi, quindi, sulla volontà del legislatore: tanto la legge delega quanto il decreto delegato assumono come obiettivo primario quello di impedire che l'esercizio delle funzioni pubbliche affidate possa essere inquinato da interessi personali di cui gli amministratori stessi siano portatori. L'interpretazione restrittiva che si critica, paradossalmente, mentre proteggerebbe da conflitti di interesse l'imparzialità dell'organo che conferisce l'incarico, finirebbe per disinteressarsi, invece, del conflitto, ben più grave, di interessi che possa sussistere tra il titolare della carica ed i suoi compiti d'ufficio. Inoltre tale interpretazione restrittiva dovrebbe valere anche per l'art. 9, relativo alle cause di incompatibilità, dove si rinviene la stessa formulazione "amministrazione che ha conferito l'incarico", portando alla conclusione assurda che sarebbero incompatibili gli incarichi professionali attribuiti dalla amministrazione che ha conferito l'incarico, ma non gli incarichi professionali conferiti dalla medesima amministrazione nella quale la carica opera.

Anche la seconda prospettiva interpretativa (b), sebbene sostanzialmente corretta, perché coerente con la *ratio legis* appena richiamata, non risulta convincente, quando pare escludere la possibilità di trarre la inconfiribilità anche da precedenti incarichi professionali attribuiti dallo stesso organo che ha il potere di conferire la carica.

Si può concludere che la inconfiribilità di cui all'art. 4 d.lgs. n. 39/2013 può conseguire dall'esistenza di situazioni di conflitto di interesse che si vengano a porre per lo svolgimento, nel biennio precedente, di cariche o incarichi presso enti di diritto privato regolati e finanziati ovvero di incarichi professionali svolti a favore tanto dall'amministrazione che conferisce la carica, quanto dall'amministrazione nella quale la carica opera.

Da quanto dedotto si evince, sotto il profilo della individuazione dell'"amministrazione che conferisce l'incarico" ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39 del 2013, che l'incarico professionale attribuito dall'Ente Parco all'avv. Navarra può costituire causa di inconfiribilità della carica di amministratore dell'Ente Parco, ove ricorrano le ulteriori condizioni richieste.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

b) Attività stabile di consulenza a favore dell'Ente

Con la determina di aggiudicazione definitiva ex art. 11, co. 5 e 12, co. 1 d.lgs. n. 163/2016, è stato affidato per un anno, dal 22 dicembre 2014 al 22 dicembre 2015 il servizio di consulenza e patrocinio legale dell'Ente parco all'avv. Tommaso Navarra a seguito di procedura negoziata, ex art. 125 e 20 (servizi esclusi All.2b).

Sul punto, come correttamente ribadito dai pareri pervenuti, l'A.N.A.C. si è espressa con l'orientamento n. 99/2014 a tenore del quale: «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 professionale. Le suddette norme, inoltre, sanciscono l'inconferibilità o l'incompatibilità con lo svolgimento di incarichi amministrativi a coloro che hanno esercitato attività professionale, regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, con la precisazione che il medesimo impedimento non è stato previsto nei confronti di coloro che rivestono o hanno rivestito cariche politiche».

Ebbene il rapporto intrattenuto dal Navarra con l'Ente Parco, rapporto di consulenza e patrocinio legale, aggiudicato all'esito di regolare procedura di evidenza pubblica e attribuito per la durata di un anno non può certo ascrivere alla categoria della prestazione lavorativa di tipo occasionale, avendo esso, invece, il carattere della continuità e della stabilità.

Soccorre sul punto una parte maggioritaria della giurisprudenza amministrativa (da ultimo T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 28 maggio 2015, n. 1197, 16 luglio 2014, n. 1383; Cons. St., sez. V, n. 2730/2012; sez. V, 29 gennaio 2018, n. 263; Corte dei conti, sez. controllo Basilicata, delibera 3 aprile 2009, n. 19/2009/par e, altresì, quest'Autorità con la determina 7 luglio 2011, n. 4), secondo cui si è al cospetto di attività riconducibili nel concetto di servizi legali soltanto qualora l'affidamento non si esaurisca nel patrocinio legale occasionale o episodico dell'amministrazione, ma si configuri come modalità organizzativa di un servizio, affidato a professionisti esterni, più complesso e articolato, che può comprendere la difesa giudiziale ma in esso non si esaurisca.

È escluso, in particolare, secondo tale giurisprudenza maggioritaria, che si possa procedere all'affidamento con la selezione qualora l'incarico consista nell'occasionale o episodico patrocinio legale dell'ente in giudizio oppure nell'altrettanto occasionale o episodico svolgimento di un'attività di consulenza legale.

Orbene, dalle considerazioni che precedono, il servizio legale affidato all'avv. Navarra, con procedura di evidenza pubblica per un anno che non si esaurisce solo nella difesa dell'Ente parco in giudizio, può ben essere annoverato in un'attività professionale stabile di consulenza legale e, pertanto, alla stessa non trova applicazione il principio affermato dall'ANAC con il citato orientamento n. 99/2014.

Sotto il profilo del carattere dell'attività professionale svolta dall'avv. Navarra a favore dell'Ente parco, quindi, sussistono gli elementi della inconferibilità prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 39 del 2013.

c) Carattere gestionale della carica da conferire.

Dall'analisi dell'art. 6 dello Statuto dell'Ente Parco emerge che il Presidente ha la legale rappresentanza dell'Ente Parco, ne coordina l'attività, esplica le funzione che gli sono delegate dal consiglio direttivo, adotta i provvedimenti urgenti ed indifferibili sottoponendoli alla ratifica del



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

consiglio direttivo e promuove le azioni ed i provvedimenti più opportuni e necessari per la tutela degli interessi del Parco. Nell'ambito delle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione emanate dal Consiglio Direttivo, esercita un potere di indirizzo e impartisce le direttive generale per l'azione amministrativa e la gestione. Il Presidente non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare atti di competenza del Direttore. Quest'ultimo adotta, ai sensi tanto dello statuto che del regolamento generale di organizzazione, tutti gli atti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione di risorse umane, strumentali e di controllo. Lo Statuto sembra pertanto porre speciale attenzione ad evitare che il presidente svolga compiti gestionali, riservati al Direttore dell'Ente.

➤ *Precedenti pronunce dell'Autorità in tema di deleghe gestionali dirette*

In merito alle **deleghe gestionali dirette** di cui alla già richiamata lett. l), l'Autorità ha fornito dei chiarimenti, esaminando l'ipotesi di uno statuto che attribuisca al Presidente del consiglio di amministrazione i poteri di rappresentanza in giudizio dell'ente.

Al riguardo, con l'orientamento n. 128 del 22 dicembre 2014 si è sostenuto che «sussiste l'inconferibilità di cui all'art. 7, co. 2, lett. d) del d.lgs. n. 39/2013 tra l'incarico di Presidente della Provincia e di Presidente con deleghe gestionali dirette di una società consortile per azioni, ritenuta ente di diritto privato in controllo pubblico, dovendosi ritenere ricompresa nella definizione di deleghe gestionali dirette anche la rappresentanza in giudizio dell'ente».

L'orientamento appena richiamato ha trovato applicazione anche nel parere del 1° aprile 2015 relativo ad un quesito del comune di Corato (UPAG/AG 23/15/AC), in merito alla nomina quale Presidente nell'Agenzia per l'Occupazione e lo Sviluppo dell'area Nord Barese-Ofantina Società Consortile a Responsabilità Limitata, il cui statuto attribuisce al Presidente la rappresentanza legale della società di fronte a qualunque autorità giudiziaria e amministrativa e di fronte a terzi.

L'Autorità si è pronunciata ripetutamente in materia, chiedendo al Governo e al Parlamento, con l'atto di segnalazione del 10 giugno 2015, di eliminare, per la figura del Presidente, il riferimento alle deleghe gestionali dirette, fonte di equivoci e di elusione, di fatto, della normativa in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Nel procedimento relativo al comune di Arco ed alla nomina del Presidente della AMSA s.r.l., l'Autorità ha concluso che «il mero potere di rappresentanza legale sganciato da altri poteri decisori, non può essere considerato potere di gestione (fascicolo n. UVMAC/S/1870/2015) prot. n. 80862 del 24/06/2015». Nel caso da ultimo citato, il Consiglio ha deciso tenendo conto di quanto riferito dall'amministrazione precedente, la quale ha evidenziato che il potere di rappresentanza in giudizio faceva sempre seguito ad una puntuale decisione dell'intero Consiglio di Amministrazione.

Sul punto, si segnala quanto chiarito nella FAQ 7.8, pubblicata sul sito dell'Autorità formulata a chiarimento di «cosa si intende per “componente di organo di indirizzo” negli enti di diritto privato in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lettera f) del d.lgs. n. 39/2013». La FAQ citata afferma che «la carica di “componente di organo di indirizzo” negli enti di diritto privato in controllo pubblico coincide con la carica di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, rilevando, peraltro, che è possibile che, nell'ambito del consiglio di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

amministrazione, siano delegate funzioni gestionali e non meramente esecutive anche ad altri componenti ai quali deve essere estesa, in tali casi, la qualifica di componente di organo di indirizzo». Il primo principio che è possibile enucleare dalla FAQ in esame è quello in base al quale occorre estendere l'applicabilità del d.lgs. n. 39/13 anche ad altri soggetti in posizione assimilabile a quella del Presidente con deleghe gestionali dirette e a quella dell'amministratore delegato.

Questa conclusione si rinviene in diversi casi in seguito esaminati dall'Autorità; così, nel parere del 27/05/2015 (AG 40/2015/AC), l'Autorità ha ritenuto che la posizione di vice presidente con deleghe operative è incarico assimilabile – ai fini del d.lgs. 39/2013 - a quello di presidente e di amministratore delegato di un ente privato in controllo pubblico (in senso conforme anche AG 60/2015/AC parere del 23/09/2015).

In senso conforme, costante e univoco, da ultimo l'Autorità si è espressa con la delibere n. 164 del 17 febbraio 2016, le delibere nn. 293 e 294 del 9 marzo 2016 e n. 553 dell'11 maggio 2016, pubblicate sul sito istituzionale.

➤ *Assenza di poteri di gestione diretti in capo al Presidente dell'Ente Parco del Gran Sasso.*

Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, dello statuto, dei precedenti dell'Autorità sul punto non si rinvencono in capo al Presidente dell'Ente parco del Gran Sasso deleghe gestionali dirette, ragion per cui tale organo non può annoverarsi nella citata definizione di cui all'art. 1, co. 2 lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, non perfezionandosi in tal modo la analizzata fattispecie di cui all'art. 4 lett. b) del d.lgs. n. 39/2013 qui all'esame.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- l'insussistenza delle violazioni delle disposizioni di cui al decreto legislativo 39/2013, limitatamente all'assenza delle deleghe gestionali dirette in capo al Presidente dell'Ente Parco Gran Sasso, dandone comunicazione della stessa al segnalante e ai soggetti interessati.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 8 giugno 2016
Il Segretario, Maria Esposito