



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Azienda Speciale consortile  
“Riserva naturale delle antiche  
Città di *Fregellae* e di *Fabretaria Nova*  
e del lago di San Giovanni Incarico

Antonio Fraioli

**06/05/2015**

**AG 28/15/AC**

**OGGETTO:** Richiesta di riesame del parere formulato dall’Autorità nazionale anticorruzione in ordine all’inconferibilità, ai sensi dell’art. 7, comma 2 lett. d) del d.lgs. n. 39/2013, della carica di Presidente dell’azienda speciale consortile denominata “Riserva naturale delle antiche città di *Fregellae* e *Fabrateria Nova* e del lago di San Giovanni Incarico” a colui che, negli anni precedenti, ha ricoperto la carica di commissario straordinario della medesima azienda speciale consortile.

In esito a quanto richiesto con nota acquisita al prot. n. 12377 del 4 febbraio 2015, si comunica che il Consiglio dell’ANAC – nell’adunanza del 6 maggio 2015 – ha approvato le seguenti considerazioni.

Con istanze del 22 aprile 2014 (prot. n. 8302/2014) e del 22 novembre 2014 (prot. n. 20123/2014), reiterate in data 4 febbraio 2015 (prot. n. 12377/2015), in allegato 1, il Direttore *pro tempore* della Riserva naturale delle Antiche Città di *Fregellae* e *Fabrateria Nova* e del Lago di San Giovanni Incarico, responsabile della prevenzione della corruzione dell’Ente, ha formulato una richiesta di riesame del parere reso dall’Autorità in data 2 aprile 2014 (prot. n. 7822/2014) avente ad oggetto l’inconferibilità, ai sensi dell’art. 7 del d.lgs. n. 39/2013, del Presidente della citata Riserva, nonché l’applicabilità delle norme del d.lgs. n. 39/2013 alla predetta azienda istante (allegato 2).

Nel 2010 veniva nominato in qualità di commissario straordinario della Riserva un consigliere comunale del Comune di San Giovanni Incarico. Successivamente, nel 2013, il commissario straordinario della Provincia di Frosinone ha revocato l’incarico di commissario straordinario della Riserva al consigliere comunale di San Giovanni Incarico e lo ha conferito, a titolo gratuito,

al Segretario generale-Direttore generale della provincia di Frosinone. In data 20 dicembre 2013, l’assemblea ha deliberato a maggioranza la nomina del presidente della Riserva nella persona del già commissario straordinario (e ancora consigliere comunale del Comune di San Giovanni



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Incarico), nonostante le questioni pregiudiziali di incompatibilità/inconferibilità (art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013) sollevate nel corso dell'Assemblea e verbalizzate.

Il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 2 aprile 2014, ha espresso l'avviso che, nella fattispecie prospettata, ricorreva l'ipotesi di inconferibilità prevista dall'art. 7, co. 2 del d.lgs. n. 39/2013, dal momento che non può conferirsi l'incarico di presidente di un ente di diritto privato in controllo pubblico a colui che è stato negli anni precedenti commissario straordinario dello stesso Ente, dovendosi, di fatto equiparare la figura del commissario straordinario a quella di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico.

Il responsabile della prevenzione della corruzione obietta quanto segue:

- ✓ Che in data 08/06/1999 i comuni di San Giovanni Incarico, Ceprano, Arce, Falvaterra, la XV Comunità Montana Valle del Liri, la XVI Comunità Montana Monti Ausoni e la Provincia di Frosinone hanno approvato una convenzione tra enti locali, per costituire in forma associativa l'organismo di gestione dell'area naturale protetta "Riserva naturale Antiche Città di Fregellae e Fabrateria Nova e del Lago di San Giovanni Incarico" istituita dalla Regione Lazio con la legge regionale n. 29/97 (allegato 3).
- ✓ Che l'ente costituito con l'Atto di Convenzione di cui sopra è denominato Azienda Speciale Consortile Antiche Città di Fregellae e Fabrateria Nova e del Lago di San Giovanni Incarico ed è stato costituito ai sensi della normativa di cui al combinato disposto degli articoli 23, 24, 25, primo comma della allora vigente legge 142/90, successivamente modificata ed integrata come agli articoli 30, 31 del d.lgs. n. 267/2000.
- ✓ Che, come si evince dall'atto di convenzione e dallo Statuto Aziendale l'Azienda non corrisponde alla definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico di cui all'articolo 1 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 39/2013 e neanche a quella di azienda speciale, in questo caso della Provincia di Frosinone, di cui all'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000.
- ✓ Che, invece, l'Azienda corrisponde alla definizione desumibile dal combinato disposto degli articoli 24 e 25 della allora vigente legge n. 142/1990 e s.m.1 di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 267/2000 e, pertanto, rappresenta un consorzio tra Enti pubblici territoriali da considerarsi esso stesso come ente pubblico territoriale.
- ✓ Che, l'Autorità, stata indotta in errore dal quesito posto dalla Provincia di Frosinone dell'8 gennaio 2014, prot. n. 2835/2014 sulla natura giuridica dell'Azienda, ed ha considerato, ai fini dell'emissione del parere l'Azienda come un ente di diritto privato in controllo pubblico della Provincia di Frosinone.
- ✓ Che come affermato dall'Autorità con l'orientamento n. 5/2014: «Il regime delle inconferibilità e delle incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 non opera con riferimento alle forme associative tra comuni con popolazione complessiva superiore ai 15.000 abitanti che si sostanziano nella stipula di una convenzione, ai sensi dell'art. 30 del decreto



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per lo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi determinati».

Preliminarmente è necessario, quindi, indagare la natura giuridica della «Riserva Naturale delle Antiche Città di Fregellae e Fabrateria Nova e del Lago di San Giovanni Incarico», secondo quanto stabilito dalla legge regionale della Regione Lazio n. 29/1997, dello Statuto dell'Ente e della Convenzione citati dall'istante ai fini del suo inquadramento, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, nella definizione di ente pubblico ovvero di ente di diritto privato in controllo pubblico..

*Aziende speciali. Enti pubblici economici.*

Con atto di convenzione citato in epigrafe, la provincia di Frosinone, il comune di San Giovanni Incarico, il comune di Ceprano, il comune di Arce, il comune di Falvaterra, la XV comunità montana Valle del Liri, la XVI comunità montana Monti Ausoni hanno costituito, ai sensi degli articoli 12, comma 1° lett. b) e 44 della legge regionale della Regione Lazio 6 ottobre 1997 n. 29, un'azienda speciale consortile denominata “Riserva naturale delle Antiche Città di Fregellae e Fabrateria Nova e del Lago di San Giovanni Incarico” (art. 1 della convenzione). L'art. 12 comma 1° lett. b) della legge regionale citata stabilisce che: «la gestione delle aree naturali protetta è affidata alle province che vi provvedono nelle forme previste dall'articolo 22, comma 3, lett. b) e c) della legge n. 142/1990, qualora trattasi di aree di interesse provinciale», mentre l'art. 44 si riferisce alle aree naturali protette istituite dalla presente legge regionale. Ai sensi dell'art. 22, comma 3 lett. b) e c) del d.lgs. n. 267/2000, i comuni e le province potevano gestire i servizi pubblici b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale; c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica e imprenditoriale. Il contenuto dell'art. 22 è stato confermato nell'articolo 113 del d.lgs. 18 agosto, n. 267, mentre il l'art. 23 è diventato l'articolo 114 del d.lgs. n. 267/2000. Successivamente l'art. 35 della legge n. 448 del 2001 stabiliva che entro il 31 dicembre 2002 le aziende speciali avrebbero dovuto trasformarsi in società.

L'azienda speciale può esercitare le attività per le quali è stata istituita anche al di fuori del territorio comunale/provinciale, sulla base di specifiche convenzioni tra enti locali, nell'ambito delle quali i comuni dispongono l'affidamento di tali servizi all'azienda speciale.

Nel contesto delineato dalla riforma del 2000, l'azienda speciale (compresa quella consortile) integra, quindi, un soggetto giuridico autonomo rispetto all'ente o agli enti da cui promana, da inquadrarsi tra gli enti pubblici economici. Sul punto, il Consiglio di Stato (sez. V, sentenza 7 febbraio 2012, n. 641) ribadendo quanto già affermato dal TAR LAZIO Roma, sez. II ter, n. 931/2011 afferma che l'azienda speciale rientra nel novero degli enti pubblici economici, come già affermato dalla Corte di Cassazione – cfr. Cass. nn. 15661/06, 14101/06, 18015/02 e 10969/01). L'azienda speciale consortile, rispetto a quella prevista dal citato art. 114 del TUEL, si caratterizza per la presenza di un organo in più: l'assemblea consortile. Alle aziende speciali è fatto obbligo di iscrizione e di deposito dei relativi bilanci al registro delle imprese o nel



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

repertorio delle notizie economico amministrative della camera di commercio del proprio territorio.

Alla luce di quanto sopra, l'azienda speciale consortile *Antiche Città di Fregellae e Fabrateria Nova* e del Lago di San Giovanni Incarico è riconducibile, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) del decreto 39, alla figura dell'ente pubblico, in quanto per enti pubblici devono intendersi: «*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*».

Sul punto l'Autorità ha formulato gli orientamenti n. 13 del 22 aprile 2015 e n. 15 del 30 aprile 2015 che di seguito si riportano:

#### Orientamento n. 13 /2015

Le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali (ai sensi del d.lgs. 267/2000), 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. Pertanto, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del d.lgs. 39/2013, non sussiste incompatibilità tra incarico dirigenziale nell'amministrazione comunale e carica di amministratore unico di un'azienda speciale costituita dalla stessa amministrazione per la gestione dei servizi pubblici locali, ai sensi del d.lgs. 267/2000, fermo restando il rispetto delle previsioni di cui all'art. 6-bis della l. 241/1990, in tema di conflitto di interessi.

Parole chiave: Anticorruzione – art. 1, comma 2, lett. b) e art. 12 del d.lgs. 39/2013 – incarico dirigenziale nell'amministrazione comunale – carica di amministratore unico di azienda speciale – incompatibilità – non sussiste.

#### Orientamento n. 15/2015

Le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali (ai sensi del d.lgs. 267/2000), 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. Pertanto, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del d.lgs. 39/2013, non sussiste incompatibilità tra incarico di segretario generale nell'amministrazione comunale e carica di segretario generale di un'azienda speciale, anche in forma consortile, costituita dal medesimo comune con altri comuni per la gestione del servizio pubblico intercomunale di trasporto, ai sensi del d.lgs. 267/2000.

Parole chiave: Anticorruzione – art. 1, comma 2, lett. b) e art. 12 del d.lgs. 39/2013 – Incarico di segretario generale nell'amministrazione comunale – Consorzio – Azienda speciale – Ente pubblico - Carica di segretario generale – Incompatibilità – Non sussiste.

*Enti pubblici economici e d.lgs. n. 39/2013.*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Il decreto legislativo n. 39/2013, nell'ambito delle definizioni di cui all'art. 1, non fa espresso riferimento agli enti pubblici economici. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 39/2013 per "enti pubblici" si intendono, 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, mentre ai sensi della lett. c) del decreto 39 per "enti di diritto privato in controllo pubblico" si intendono 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". Si sottolinea, altresì, che l'azienda speciale in esame esercita attività di gestione di servizi pubblici nel quale sono riconosciuti alle amministrazioni pubbliche socie, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, così come risulta, peraltro, dallo statuto dell'Ente.

Per le considerazioni espresse, quindi, tale Ente, diversamente da quanto stabilito con la precedente decisione dell'Autorità, assunta con la nota prot. n. 7822 del 15 aprile 2014, deve, più correttamente, annoverarsi nella definizione di cui alla lettera c) dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 39/2013, in quanto ente pubblico economico. Tuttavia cioè non farebbe venir meno la già dichiarata inconfiribilità, trovando la stessa fondamento nell'art. 7, comma 2 lett. c), a tenore del quale: «A coloro che nei due anni precedenti siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti: c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale», anziché nell'art. 7, comma 2 lett. d) del citato decreto.

Sulla base delle suesposte considerazioni l'Autorità ha approvato il seguente orientamento, in corso di pubblicazione, sul sito istituzionale:

#### Orientamento n. 16/2015

Sussiste l'ipotesi di inconfiribilità prevista dall'art. 7, comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 39/2013, nei casi in cui venga conferito un incarico di presidente di un'azienda speciale consortile a colui che, nei due anni precedenti abbia ricoperto o attualmente ricopra la carica di commissario straordinario del medesimo ente. Le aziende speciali costituite per la gestione delle aree naturali protette (ai sensi del d.lgs. 267/2000), sono, infatti, qualificabili come enti pubblici economici e 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.

Parole chiave: Anticorruzione – art. 1, comma 2, lett. b) e art. 7, comma 2 lett. c) del d.lgs. 39/2013 – Incarico di commissario straordinario di un'azienda speciale consortile – Carica di presidente del medesimo ente pubblico – Inconfiribilità – Sussistenza.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

Si conferma, pertanto, la sussistenza della situazione di inconferibilità della situazione posta all'attenzione dell'Autorità, ai sensi dell'art. 7, comma 2 lett. c) del d.lgs. 39/2013.

*Raffaele Cantone*