



DELIBERA N. 64  
20 gennaio 2021

Fasc. Anac n 2956/2020

## Oggetto

Segnalazione in ordine alla sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità e/o incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 in capo all' Assessore della Giunta dell'Unione *omissis*.

## Riferimenti normativi

Art. 11 co. 2 lett. b e art. 13 co. 2 lett.b) d.lgs. 39/2013

## Parole chiave

Assessore di un'Unione di Comuni, presidente ente pubblico regionale e amministratore ente privato in controllo pubblico.

## 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 20 gennaio 2021

## Delibera

### Considerato in fatto

È pervenuta a questa Autorità una segnalazione in ordine alla presunta sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità e/o incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 in capo al Sindaco del Comune di *omissis*, Dott. *omissis*.

In particolare, da quanto rappresentato e dall'istruttoria condotta dall'Ufficio è emerso che il Dott. *omissis* è titolare dei seguenti incarichi:

- dal 2006, rinnovato il *omissis* 2011 e ancora il *omissis* 2016 sino ad oggi Presidente del Consorzio *omissis* (in breve anche *omissis*);
- dal *omissis* 2011 componente del C.d.A. del Consorzio *omissis* (irrilevante);
- dal *omissis* 2012 componente semplice del C.d.A. della società *omissis* (irrilevante);
- dal *omissis* 2014 al 15/05/2017 Presidente del C.d.A. della società *omissis* e dal *omissis* 2017 componente semplice del C.d.A. della medesima società (irrilevante);
- dal *omissis* 2017 Amministratore Unico della società *omissis*;
- dal *omissis* 2018 Presidente di *omissis*;
- dal *omissis* 2019 Sindaco del Comune di *omissis*;
- dal *omissis* 2019 Assessore dell'Unione *omissis*.

Infine, è anche Presidente dell'Associazione *omissis*, ma tale incarico non rileva ai fini della presente trattazione, in quanto l'Associazione, ente con personalità giuridica di diritto privato che rappresenta e tutela gli interessi dei consorzi *omissis*, non rientra tra le categorie prese in considerazione dal d.lgs. 39/2013.

Nel presente procedimento non sono stati presi in considerazione gli incarichi di componente semplice di organo amministrativo rivestiti dal Dott. *omissis* nei vari enti (componente del C.d.A. del Consorzio *omissis*, componente del C.d.A. della società *omissis*, componente semplice del C.d.A. della società *omissis*) in quanto a tali figure non si applica d.lgs. n. 39/2013 (cfr. Orientamento Anac n. 14 del 30 aprile 2015, disponibile sul sito istituzionale) non essendo le stesse ricomprese tra le cariche di cui all'art. 1, co. 2 lett. l) d.lgs. 39/2013.

Questa Autorità con nota prot. n. *omissis* del *omissis* ha comunicato ai soggetti interessati l'avvio di un procedimento di vigilanza ex art. 16, co. 1, del d.lgs. n. 39/2013 relativo ad una possibile ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 11, co. 2 lett. b) dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis* rispetto alla carica di Assessore dell'Unione *omissis* e l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 13, co. 2 lett. b) tra gli incarichi di Amministratore Unico della società *omissis* e la carica di Assessore dell'Unione *omissis*.



Con nota acquisita al prot. Anac n. *omissis* il RPCT del Consorzio *omissis* ha comunicato l'avvio di un procedimento volto a verificare le incompatibilità contestate al Dott. *omissis*.

Con successiva nota acquisita al prot. Anac n. *omissis*, il RPCT del *omissis* ha comunicato che l'ipotesi di incompatibilità segnalata è stata rimossa dal Dott. *omissis* mediante rinuncia alla carica di Assessore dell'Unione *omissis*.

### **Considerato in diritto**

1. Ipotesi di incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis* rispetto alla carica di assessore dell'Unione di comuni *omissis*.

Lo svolgimento contestuale dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis* e delle cariche di Sindaco del Comune di *omissis*, nonché di assessore dell'Unione *omissis* potrebbe astrattamente integrare l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 11 co. 2 lett. b) d.lgs. 39/2013.

Tale norma dispone che: *"Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni regionali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale sono incompatibili: b) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione."*

Pertanto, al fine di verificare se i suddetti divieti siano o meno applicabili alla fattispecie concreta, occorre accertare la ricorrenza degli elementi costitutivi previsti dalle disposizioni sopra richiamata e in particolare:

- a) natura giuridica del Consorzio *omissis* quale ente pubblico di livello regionale;
- b) natura giuridica dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis* quale incarico di amministratore di ente pubblico;
- c) essere componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

a) Natura giuridica del Consorzio *omissis* quale ente pubblico di livello regionale.

Occorre accertare la natura giuridica del Consorzio *omissis* quale ente pubblico di livello regionale.

Ai sensi dello Statuto, il Consorzio *omissis* è ente di diritto pubblico costituito, ai sensi dell'art. *omissis* del regio decreto *omissis*, il *omissis* per lo studio, la realizzazione e l'esercizio del canale e delle opere irrigue.

Fanno parte del Consorzio *omissis* i seguenti enti, assegnatari di una *omissis* nell'ambito delle risorse di cui il Consorzio stesso dispone:

- Consorzio *omissis*;
- Consorzio *omissis*;
- Consorzio *omissis*;

- Consorzio *omissis*;
- Consorzio *omissis*;
- *omissis* s.c.p.a.

Tutti i Consorzi partecipanti sono, secondo le rispettive disposizioni statutarie, enti pubblici costituiti da tutti i proprietari di beni immobili, iscritti al catasto fabbricati ed al catasto terreni, situati nel comprensorio di rispettiva pertinenza, che traggono beneficio dall'attività di bonifica e si amministrano per mezzo di propri organi i cui componenti sono scelti dai e fra i consorziati.

Quanto all'oggetto sociale, il Consorzio, in via esemplificativa, provvede:

- a) allo studio, alla progettazione e all'esecuzione delle opere di derivazione dal *omissis*, da altri fiumi e da invasi, nonché dai *omissis* di interesse comune ai territori delle province di *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis* e della *omissis*;
- b) alla manutenzione e all'esercizio delle opere di *omissis*, degli impianti di *omissis*, dell'asta dei predetti *omissis* e dei manufatti ad essi inerenti;
- c) alla distribuzione dell'acqua agli associati.

Circa la natura giuridica di tale ente pubblico, dottrina e giurisprudenza maggioritarie non pongono in discussione la sua qualificazione quale ente pubblico economico.

In tal senso si è espressa la Suprema Corte di Cassazione (Cass. Civile, Sez. Lavoro, sentenza n. 20332 del 10 ottobre 2016) e i magistrati contabili della Corte dei conti della Sicilia - Sezione regionale di controllo - con la deliberazione n. 25/2013 pubblicata il 26 luglio 2013, con la quale hanno ritenuto i consorzi di bonifica enti di diritto pubblico che svolgono attività economica e quindi qualificabili come imprese pubbliche.

Come già affermato da questa Autorità nella delibera n. 453 del 09/05/2018 (disponibile sul sito istituzionale), e confermato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez.V sent. n. 126/2018), le disposizioni del d.lgs. 39/2013 trovano applicazione anche nei confronti degli enti pubblici economici, in quanto "per la natura delle funzioni svolte, essi sono esposti ai medesimi rischi che il legislatore ha voluto prevenire per le pubbliche amministrazioni, per le società, e gli altri enti di diritto privato controllati o partecipati".

Pertanto, non vi sono dubbi sul fatto che il Consorzio *omissis* sia ente pubblico a cui si applica la disciplina del d.lgs. 39/2013.

Quanto al livello territoriale di tale ente pubblico, si ritiene che lo stesso sia di livello regionale, tenuto conto che è partecipato da più Consorzi le cui attività sono esercitate su ambiti territoriali appartenenti a più province della Regione *omissis* e che parte dei membri del Consiglio dei delegati è nominata anche dalla Provincia e Comune di *omissis*, Provincia di *omissis*, Città metropolitana di *omissis*, Provincia di *omissis*. Inoltre il Ministero dell'agricoltura e la Regione *omissis* possono nominare ciascuno un proprio delegato, che acquista la qualità di componente del Consiglio, in aggiunta agli altri membri, con voto deliberativo.



b) Natura giuridica dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis* quale incarico di amministratore di ente pubblico.

In ordine alla natura giuridica dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis*, occorre verificare se esso rientri nella definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, secondo la quale si intendono 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».

L'elemento caratterizzante richiesto dalla suddetta definizione è l'esercizio di poteri gestori affidati a colui che ricopre le cariche di Presidente.

Organi del Consorzio di *omissis* sono il Consiglio dei delegati; il Comitato amministrativo; il Presidente; il Collegio dei Revisori dei conti.

Per quanto concerne le attribuzioni statutariamente attribuite al Presidente, l'art. *omissis* espressamente prevede che «Il Presidente ha la legale rappresentanza del Consorzio:

- a) firma i contratti, gli altri atti e la corrispondenza, con facoltà di delegare, limitatamente agli atti rientranti nelle proprie competenze statutarie e ordinamentali, il Direttore generale, i dirigenti e i responsabili dei procedimenti;
- b) firma gli addebiti di contribuenza;
- c) presiede il Consiglio dei delegati e il Comitato amministrativo;
- d) sovrintende alla gestione del Consorzio ed assicura l'osservanza delle norme di legge e di regolamento e dello Statuto;
- e) cura l'esecuzione delle deliberazioni degli organi consorziali;
- f) promuove le azioni possessorie, i provvedimenti conservativi ed in genere tutti i ricorsi e le azioni aventi carattere d'urgenza sottoponendoli alla ratifica del Comitato amministrativo;
- g) autorizza gli acquisti di valore inferiore o uguale alla soglia stabilita dal Comitato amministrativo, i contratti onerosi a carattere permanente il cui valore annuo sia inferiore o uguale alla predetta soglia, ordina i pagamenti e le riscossioni;
- h) delibera, in caso d'urgenza tale da non consentire la convocazione del Comitato amministrativo, sulle materie di competenza del Comitato amministrativo stesso, escluse quelle indicate all'art. *omissis* e all'art. *omissis*. Tali deliberazioni devono essere sottoposte alla ratifica del Comitato entro il termine di trenta giorni.

Alla luce di tali poteri statutariamente attribuiti, si ritiene che il Presidente del Consorzio *omissis* sia titolare di deleghe gestionali dirette.

c) Componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

Il Dott. *omissis*, dal *omissis* 2019, riveste la carica di Sindaco del Comune di *omissis*, ente locale con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

Il divieto prescritto dall'art. 11, co. 2 lett. b) d.lgs. 39/2013 opera indistintamente nell'ambito delle amministrazioni provinciali mentre risulta vincolante per le amministrazioni comunali solo laddove abbiano una popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Pertanto, il Comune di *omissis*, registrando una popolazione pari a circa 7.500 unità, ha un numero di abitanti inferiore alla suddetta soglia e, dunque, tale incarico non assume rilevanza nell'accertamento dell'ipotesi di incompatibilità analizzata.

Assume, invece, rilevanza lo svolgimento della carica di componente dell'Unione *omissis*, forma associativa che riunisce comuni (Comuni di *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis* e *omissis*) il cui numero complessivo di abitanti supera le 15.000 unità.

Tuttavia, con nota n. *omissis* acquisita il *omissis*, il RPCT del Consorzio *omissis* ha comunicato, allegando l'atto di nomina da parte del Comune di *omissis* del nuovo assessore dell'Unione *omissis*, che il Dott. *omissis* ha rinunciato alla carica di Assessore della predetta Unione di Comuni.

Pertanto, tutto ciò considerato, viene meno la paventata ipotesi di incompatibilità prevista dall'art. 11 co. 2 lett. b) d.lgs. 39/2013.

2. Ipotesi di incompatibilità tra gli incarichi di Amministratore Unico della società *omissis* e di assessore dell'Unione *omissis*.

La contestuale titolarità degli incarichi di Amministratore Unico della società *omissis* e di assessore dell'Unione *omissis* potrebbe astrattamente integrare l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 13, co. 2 lett. b) d.lgs. 39/2013 ai sensi del quale "*Gli incarichi di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale sono incompatibili: b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;*".

In ordine alla natura giuridica di *omissis*, viene in rilievo la definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 1 co. 2 lett. c) secondo il quale devono intendersi per tali "*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 contempla due requisiti, uno relativo al tipo di funzione esercitata e l'altro relativo al sistema di governance.

In particolare, per quanto attiene al requisito funzionale, scopo della società, secondo le disposizioni statutarie, è l'acquisto e la gestione di *omissis* e delle attività strumentali alla realizzazione dello scopo.



Dall'istruttoria condotta è emerso che tale attività rientra nella previsione di cui all'art. 4 co. 3 d.lgs. 175/2016 secondo cui "Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato". Tanto è confermato dalle schede di partecipazione alla società pubblicate sui siti internet di alcuni enti pubblici partecipanti alla società.

Mentre, in ordine al requisito della governance, la società è partecipata, per la quota di maggioranza, da *omissis* (*omissis*), e dai Consorzi *omissis* (Consorzio *omissis*, Consorzio *omissis*, Consorzio *omissis*, Consorzio *omissis*, Consorzio *omissis*, Consorzio *omissis*, Consorzio di *omissis*, Consorzio *omissis*), che, secondo le argomentazioni sopra esposte, sono enti pubblici economici, costituiti dai proprietari dei beni immobili situati nei comprensori di rispettiva operatività di ciascun Consorzio.

Si ritiene che tale ente sia riconducibile nella seconda parte dell'art. 1 co. 2 lett. c) la quale dispone che sono enti di diritto privato in controllo pubblico "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".

L'art. 10 dello Statuto infatti dispone che è riservata ai soci la nomina e la revoca degli amministratori.

Pertanto la società *omissis* è ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 1 co. 2 lett.c) d.lgs. 39/2013.

In ordine alla natura dell'incarico di Amministratore Unico della *omissis*, si deve tenere in considerazione la definizione di cui all'art. 1, co. 2 lett.l) d.lgs. 39/2013 ai sensi del quale rientrano nella definizione di incarico di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico gli "incarichi di "Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di ogni altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato [...]".

La titolarità di poteri gestionali risulta insita nella carica di amministratore unico della società e tale assunto risulta confermato dalle disposizioni statutarie. Infatti, l'art. *omissis* dispone "Qualunque sia il sistema di amministrazione, l'organo amministrativo è investito dei più ampi poteri per l'amministrazione ordinaria e straordinaria della società e può quindi compiere tutti gli atti che ritenga opportuni per l'attuazione dell'oggetto sociale, esclusi soltanto quelli che la legge o lo statuto riservano all'assemblea".

Per le ragioni sopra esposte, considerato che il Dott. *omissis* ha rinunciato alla carica di Assessore dell'Unione *omissis*, viene meno anche tale fattispecie di incompatibilità.

Tutto ciò considerato e ritenuto

#### **DELIBERA**

- l'insussistenza di ipotesi di incompatibilità ai sensi degli artt. 11 co. 2 lett.b) e 13 co. 2 lett.b) d.lgs. 39/2013 in capo al Dott. *omissis* in quanto ha rinunciato alla carica di Assessore dell'Unione di Comuni *omissis*.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 gennaio 2021

*Per il Segretario Maria Esposito*

*Rosetta Greco*

Atto firmato digitalmente.