



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 149 del 12 febbraio 2020

relativa a una richiesta di parere in ordine alla legittimità, ai sensi del d.lgs. 39/2013, della nomina del Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese.

Fascicolo UVIF n. 330/2020

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 12 febbraio 2020;

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 inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi nonché esprimere pareri su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati;

vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF)

Fatto

Con nota acquisita al prot. Anac n. 83252 del 22/10/2019, è pervenuta a questa Autorità una richiesta di parere in ordine alla legittimità, ai sensi del d.lgs. 39/2013, del conferimento dell'incarico di Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese a chi sia assessore di un comune piemontese con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Il richiedente evidenzia che la natura di pubblica amministrazione dell'Agenzia implica l'applicazione del principio della separazione delle funzioni e responsabilità di cui all'art. 4 d.lgs. 165/2001, ai sensi del quale agli organi di governo spettano funzioni di indirizzo politico-amministrativo mentre ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Diritto

Sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità ex art. 7, co. 1 lett. c) d.lgs. 39/2013. Esclusione.

L'Anac ha uno specifico potere di controllo e di accertamento sulle ipotesi di inconferibilità ed incompatibilità disciplinate dal d.lgs. 39/2013 e, in generale, sulla corretta applicazione della suddetta normativa. In particolare l'art. 16, comma 1 del d.lgs. 39/2013 individua nell'Anac l'Autorità competente a vigilare “*sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi*”.

Venendo al caso di specie, la titolarità dell'incarico di assessore di un comune piemontese con popolazione superiore a 15.000 abitanti potrebbe astrattamente integrare la fattispecie di inconferibilità prevista dall'art. 7 co. 1, seconda parte, lett. c) d.lgs. 39/2013, rispetto all'assunzione dell'incarico di Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese.

Tale disposizione prevede che “*A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico, ovvero nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, oppure siano stati presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte di uno degli enti locali di cui al presente comma non possono essere conferiti:*”

c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale.

Orbene, ai fini dell'applicazione di tale norma al caso di specie, occorre verificare la ricorrenza di tutti gli elementi costitutivi con particolare riguardo a:

- a) sussistenza del requisito in provenienza quale “componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni” nell'anno precedente al conferimento dell'incarico;
- b) natura giuridica dell'Agenzia della mobilità piemontese quale “ente pubblico di livello regionale”;
- c) natura giuridica dell'incarico di Presidente dell'Agenzia quale “incarico di amministratore di ente pubblico di livello regionale”.

a) Componente della giunta o del consiglio di una provincia, del comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione.

Nella richiesta di parere l'istante ha precisato che il soggetto al quale si intende conferire l'incarico è assessore di un comune che insiste nel territorio della Regione Piemonte con popolazione superiore a 15.000 abitanti.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Pertanto, si può ritenere sussistente il requisito in provenienza richiesto dall'art. 7.co. 1 d.lgs. 39/2013.

b) Natura giuridica dell'Agenzia della mobilità piemontese quale "ente pubblico di livello regionale".

Verificata la sussistenza del requisito in provenienza occorre accertare se l'Agenzia della mobilità piemontese rientri nella definizione di "ente pubblico" di cui all'art. 1, co. 2 lett. b) del d.lgs. n. 39/2013 per il quale sono tali "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".

Secondo quanto riportato nello Statuto, l'Agenzia della mobilità piemontese è un ente pubblico di interesse regionale, dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile che non esercita attività economica, istituito ai sensi dell'art. 8 della l.r. n. 1/2000 recante "Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422".

L'ente assume la forma di consorzio costituito per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti territoriali in materia di trasporto pubblico locale. In particolare è stato costituito tra la Regione Piemonte, la Città metropolitana di Torino, il Comune di Torino ed altri Comuni piemontesi. Secondo quanto stabilito dalla Convenzione dell'Agenzia della mobilità piemontese, la quota di partecipazione relativa a ciascun Ente aderente è così determinata:

- Regione Piemonte: 25%;
- Enti del Bacino della Città di Metropolitana di Torino: 36% di cui 25% Città di Torino;
- Enti del Bacino di Cuneo: 13%;
- Enti del Bacino del Nord-Est: 15%;
- Enti del bacino del Sud-Est: 11%

L'Agenzia ha il fine di coordinare le politiche di mobilità nell'ambito regionale conformemente alla pianificazione e programmazione regionale, promuovendo la mobilità sostenibile con l'ottimizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Obiettivo primario dell'Agenzia è quello di stabilire e mantenere il coordinamento dei servizi di trasporto pubblico e di realizzare un sistema di trasporto pubblico locale unitario.

In ordine alla natura dei consorzi costituiti per la gestione di servizi, l'Autorità, con l'AG 35/15/AC e l'AG 60/2015/AC, ha affermato che "Il consorzio, costituito per la gestione associata del servizio di trasporti pubblici locali rientra nel novero dei consorzi per la gestione associata dei servizi. E' utile ricordare infatti che, ai sensi del TUEL, gli enti locali possono costituire consorzi per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni (art. 31, TUEL).

Alla luce di tali considerazioni, l'Agenzia della mobilità piemontese, in quanto consorzio costituito per la gestione del servizio di trasporto pubblico, ai fini dell'applicazione del d.lgs. 39/2013, rientra nella definizione di "ente pubblico" di cui all'art. 1, co. 2 lett. b) del medesimo decreto.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

c) Natura giuridica dell'incarico di Presidente dell'Agenzia quale "incarico di amministratore di ente pubblico di livello regionale". Esclusione.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, devono intendersi "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". Una giurisprudenza amministrativa (cfr. sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n.126 dell'11.01.2018 e più recentemente n. 2325/2019) ha affermato che, anche se lo statuto non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al Presidente, laddove al Consiglio di amministrazione siano conferiti poteri gestori, anche il Presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri. Sostiene, infatti il Consiglio di Stato che "per il solo fatto (...) che è membro del comitato direttivo, al presidente sono assegnate funzioni di gestione. D'altra parte tra i suoi compiti rientra anche la vigilanza sul buon andamento delle attività che ben può condurre all'adozione di atti di gestione".

Il principio affermato dal Consiglio di Stato è stato confermato anche dal Tar Lazio, Roma n. 4780/2019 il quale ha ritenuto che la dicitura inserita nello Statuto per cui "il consiglio di amministrazione è l'organo preposto alla gestione ordinaria e straordinaria dell'Ente ed esercita tutte le funzioni non espressamente attribuite agli altri organi statutar?", dandone poi un'elencazione esemplificativa, conduce a ritenere che il consiglio di amministrazione sia titolare di poteri gestori e, di conseguenza, per mera appartenenza allo stesso, anche il Presidente ne risulta investito.

Questa Autorità ha fatto proprio il principio affermato dal Consiglio di Stato nella delibera n. 373 del 08/05/2019, in cui ha affermato che "nell'ambito degli enti pubblici ed enti privati in controllo pubblico, l'incarico di Presidente è suscettibile nella definizione di «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», di cui all' art. 1, co. 2 lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 allorquando lo stesso sia dotato di deleghe gestionali dirette. In merito, anche se lo statuto non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al Presidente, laddove al consiglio di amministrazione siano conferiti poteri gestori, anche il Presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri".

Nella delibera da ultimo menzionata, l'Autorità, in merito ai poteri gestori attribuiti al Direttore, ha anche espresso il seguente orientamento: "Al contrario, per escludere che il Presidente sia titolare di deleghe gestionali dirette, non è sufficiente che i poteri gestori siano attribuiti al direttore generale o a figure assimilate mediante delega o procura, essendo tali atti, per loro natura, temporanei, revocabili e attribuiti intuitu personae; solo un'apposita previsione statutaria sui poteri del direttore generale o figure assimilate determina un assetto di governo societario stabile e continuativo".

Orbene, per quanto concerne le attribuzioni statutariamente attribuite al Presidente le stesse rientrano nell'ambito di quei poteri di rappresentanza della società, ordinariamente attribuiti al Presidente, che non comportano l'attribuzione di deleghe gestionali dirette. Ai sensi dell'art.16 dello Statuto dell'Agenzia "Il Presidente dell'Agenzia rappresenta il Consorzio, nell'esercizio delle proprie competenze, in particolare:

- *partecipa ai lavori dell'Assemblea senza diritto di voto;*
- *convoca il Consiglio di Amministrazione e lo presiede;*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

- *sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi, all'esecuzione degli atti, e, salvo la competenza degli altri organi dell'ente, sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite o delegate dagli enti consorziati;*
- *previa deliberazione dell'organo competente, stipula con altri enti convenzioni per lo svolgimento di funzioni e servizi;*
- *esprime il consenso sugli accordi di programma e provvede alla loro approvazione ai sensi di legge;*
- *previa deliberazione degli organi competenti promuove le liti per le controversie riguardanti l'amministrazione, resiste in giudizio ed esercita il potere di conciliare e transigere le controversie riguardanti l'amministrazione".*

L'art. 12 dello statuto individua, invece, i poteri attribuiti al consiglio di amministrazione stabilendo che esso "compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dallo statuto all'Assemblea e che non ricadano nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del presidente dell'Agenzia, del direttore generale o dei dirigenti?".

L'art. 18 co. 3 dello Statuto individua le funzioni attribuite al Direttore generale dell'Agenzia. Si legge che "Al Direttore generale compete la responsabilità gestionale; egli persegue gli obiettivi e gli indirizzi stabiliti dagli organi di governo sulla base delle direttive impartite dagli stessi; sovrintende alla gestione dell'ente; coordina e indirizza i dirigenti dell'Agenzia, perseguendo livelli ottimali di efficienza, efficacia ed economicità, ai fini del pareggio di bilancio da raggiungere attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate".

Da tale prescrizione statutaria emerge che al Direttore generale competono rilevanti competenze gestionali, tali per cui può essere considerato organo di amministrazione e gestione dell'Ente, unitamente al personale con funzioni dirigenziali in relazione alle attribuzioni loro conferite per il coordinamento e la direzione degli uffici o per lo svolgimento di funzioni ispettive e di consulenza, studio e ricerca.

Dette attribuzioni, individuate dallo Statuto, presentano il carattere della stabilità, ovvero non possono essere revocate e/o modificate se non attraverso un'apposita modifica dello Statuto.

Pertanto, alla luce dell'orientamento espresso nella delibera n.373/2019, si ritiene di poter escludere che il Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese sia titolare di deleghe gestionali.

Dunque, si ritiene non sussistente il requisito in destinazione di incarico di amministratore di ente pubblico di livello regionale richiesto dall'art. 7, co. 1 lett. c) d.lgs. 39/2013.

Sussistenza di un'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 11, co. 2 lett. b) d.lgs. 39/2013. Esclusione.

Astrattamente verrebbe in rilievo come ipotesi residuale l'incompatibilità di cui all'art. 11, co. 2, lett. b) d.lgs. 39/2013 secondo cui "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 di una 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".

Tuttavia le considerazioni su esposte in ordine all'incarico di amministratore di ente pubblico di livello regionale in capo al Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese vale ad escludere anche l'integrazione della prospettata fattispecie di incompatibilità.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Tanto premesso e considerato

DELIBERA

l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 in relazione alla nomina del Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese nei confronti di chi rivesta la carica di assessore di un comune piemontese con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 19 febbraio 2020.

Il Segretario, Valentina Angelucci.