



DELIBERA N. 362  
del 20 luglio 2023

Fasc. ANAC n. 3161/2022

## Oggetto

Presunta violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013 nel conferimento dell'incarico di Presidente del CdA di *omissis*

## Riferimenti normativi

Art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013

## Parole chiave

Inconferibilità, incarico di amministratore di ente pubblico, deleghe gestionali

## 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)

## Delibera

### Considerato in fatto

È pervenuta all'Autorità una richiesta di parere relativa al conferimento dell'incarico di Presidente del Consorzio *omissis*, costituito, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), da parte dei Comuni di *omissis* e di *omissis* e finalizzato alla programmazione e alla realizzazione sul territorio di un sistema integrato di interventi e servizi sociali. L'incarico in questione era difatti conferito, in data 18.02.2022 a favore della prof.ssa *omissis*, Sindaco del Comune di *omissis*.

Nel conferimento dell'incarico poteva invero astrattamente essere stato disatteso l'art. 7, co. 2, lett. c), 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, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte 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, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che 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 – lettera c) – gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale"*.

Pertanto, dopo un'interlocuzione preliminare con l'ente e gli RPCT dei Comuni sopra citati, con nota ANAC prot. n. *omissis* del 14.03.2023 (previa deliberazione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza dell'08.03.2023) veniva comunicato nei confronti dei soggetti interessati l'avvio di un procedimento di vigilanza per presunta violazione della predetta norma.

A seguito dell'avvio del procedimento, con nota acquisita al protocollo ANAC n. *omissis* del 13.04.2023 il DG del Consorzio inviava una memoria difensiva redatta da uno Studio legale incarico dall'ente e formulava un'istanza di audizione.

L'audizione si svolgeva in data 02.05.2023, in modalità di videoconferenza, e ne veniva redatto processo verbale sottoscritto da tutti i partecipanti. Successivamente allo svolgimento dell'audizione, con nota acquisita al prot. ANAC n. *omissis* del 19.05.2023 il DG del Consorzio inviava un'ulteriore memoria difensiva.



### **Considerato in diritto**

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39/2013.

Nel conferimento dell'incarico di cui trattasi appare venire in rilievo la fattispecie di cui all'art. 7, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, che sancisce: *"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, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte 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, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che 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 – lettera c) – gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale"*.

I presupposti per il configurarsi di tale fattispecie di inconferibilità, si ricorda, sono:

- a) in provenienza: essere o essere stato – nei due anni antecedenti (cd. "periodo di raffreddamento") – componente della Giunta o del Consiglio del Comune che conferisce l'incarico oppure essere o essere stato – nell'anno precedente – componente della Giunta o del Consiglio di un Comune avente popolazione superiore a 15mila abitanti sito nella stessa Regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico;
- b) in destinazione: assumere l'incarico di amministratore di un ente pubblico di livello provinciale o comunale.

### **In merito al presupposto di cui alla lettera a)**

Per ciò che riguarda il presupposto di cui alla lettera a), dalle risultanze degli atti e dalle attività istruttorie emerge che il soggetto interessato è la prof.ssa *omissis*, che ricopre la carica di Sindaco del Comune di *omissis* a far data dal 28.09.2020, come si evince dalla consultazione dell'Anagrafe degli Amministratori locali presente sul sito Internet del Ministero dell'Interno.

Come si evince dall'art. 10 dello Statuto del Consorzio (reperibile anche sul sito Internet del Consorzio, allegato alla delibera n. 13/2022), l'Assemblea – composta, ai sensi dell'art. 8 del predetto Statuto, dai Sindaci dei comuni che aderiscono al Consorzio – ha il potere di nominare e revocare i componenti del CdA nonché di eleggere il Presidente e il Vicepresidente del CdA.

Peraltro, l'art. 14 dello Statuto sancisce che *"Il Comune consorziato che esprime il Presidente all'interno dei componenti del Cda eletti in seno al corpo elettorale passivo del proprio ente (consiglieri, assessori o Sindaco), non può esprimere il Vice Presidente"*.

Quindi, in base a quanto emerge dallo Statuto, la prof.ssa *omissis* è Sindaco di un Comune che, insieme a quello di *omissis*, provvede a conferire – in qualità di componente dell'Assemblea – l'incarico di Presidente del CdA del Consorzio.

Pertanto, appare sussistente il requisito "in provenienza" previsto dall'art. 7, co. 2, lett. c), del decreto n. 39.

### **In merito al presupposto di cui alla lettera b)**

Al fine di verificare la sussistenza del requisito di cui alla lettera b) occorre analizzare la natura giuridica del Consorzio e del relativo incarico di Presidente del CdA.

Per ciò che attiene alla natura del Consorzio, occorre verificare se lo stesso possa rientrare tra gli enti pubblici, definiti dall'art. 1, co. 2, lett. b), del decreto n. 39 come *“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”*.

Orbene, l'art. 1 del relativo Statuto sancisce che il Consorzio è costituito ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) ed è *“ente pubblico con la stessa natura degli enti soci, strumentale degli Enti locali, dotato di personalità giuridica, di autonomia gestionale e patrimoniale”*.

Emerge quindi che il Consorzio è strumentale agli enti locali e ha lo scopo di svolgere, nell'ambito sociale, servizi di natura strettamente pubblicistica – mirati a soddisfare i bisogni della collettività – per conto dei comuni soci.

Sulla natura giuridica dei Consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 del TUEL è utile citare alcuni precedenti dell'Autorità.

In particolare, con la delibera n. 160 del 10.12.2015 (relativa a un Consorzio costituito ai sensi della predetta norma) l'Autorità ha chiarito che: *“Il consorzio in oggetto, costituito per la gestione associata del servizio di trasporti pubblici locali rientra, ai sensi dell'art. 1 dello Statuto [...] nel novero dei consorzi per la gestione associata dei servizi. È 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). Tali enti sono assimilati, per la loro disciplina, alle aziende speciali di cui all'art. 114 del medesimo Testo unico, secondo cui l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto ed è legato all'amministrazione che la istituisce da stretti vincoli relativi alla formazione degli organi, all'indirizzo, al controllo ed alla vigilanza; attraverso l'azienda speciale, infatti, l'ente locale persegue i propri fini istituzionali, che consistono nell'erogazione di un servizio pubblico, secondo principi di economicità, efficacia ed efficienza gestionale [...] Con riferimento ai consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 267/2000, l'Autorità ha più volte evidenziato che gli stessi «sono riconducibili nella nozione di ente pubblico di cui all'art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs. 39/2013» (da ultimo, Orientamento n. 23 del 23 settembre 2015 e AG/35/2015/AC)”*.

Pertanto, in base al relativo Statuto e ai precedenti citati, il Consorzio sembra qualificabile come un ente pubblico – apparentemente di livello provinciale, in quanto strumentale a due diversi comuni siti nella Provincia di *omissis* – ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

Per ciò che attiene all'incarico di Presidente del CdA, occorre verificare se lo stesso rientri tra quelli di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, che l'art. 1, co. 2, lett. l), del decreto n. 39 definisce come: *“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'art. 14, co. 4, dello Statuto del Consorzio attribuisce al Presidente del Consorzio una serie di attribuzioni. In tal senso, è opportuno non solo esaminare le stesse, ma anche svolgere alcune considerazioni in merito alle osservazioni formulate sul punto dal Consorzio in sede difensiva.

#### **Attribuzioni del Presidente del Consorzio**

Il predetto art. 14 dello Statuto sancisce che il Presidente del CdA:

- 1. ha la rappresentanza legale dell'Ente ed è il responsabile del Consorzio;*
- 2. partecipa, senza diritto di voto, all'Assemblea consortile;*
- 3. convoca il Consiglio di Amministrazione fissando l'ordine delle discussioni;*
- 4. dispone l'istruzione degli affari di competenza del Consiglio di Amministrazione;*
- 5. presiede le adunanze del Consiglio di Amministrazione firmandone i relativi verbali congiuntamente al Direttore e sovrintende e vigila sull'andamento amministrativo del Consorzio;*

in merito a tale ultimo punto, in sede difensiva è stato evidenziato che il potere di sovrintendere e vigilare sul complessivo andamento dell'ente pubblico sarebbe una prerogativa dalla valenza essenzialmente politica, come dimostrato dall'art. 50 del TUEL che assegnerebbe al Sindaco prerogative assimilabili a quelle del Presidente del CdA.

Tale potere, quindi, non sarebbe di natura gestionale, giacché lo Statuto non attribuirebbe al Presidente alcuna posizione giuridica nei confronti dei componenti degli organi ovvero del Direttore e personale dell'Ufficio di Piano. Ciò troverebbe conferma anche nell'art. 20, co. 2 e 4, dello Statuto che sancisce le competenze del Direttore dell'Ufficio di Piano.

Tali osservazioni non appaiono condivisibili.

In primo luogo, l'art. 50, co. 2, sancisce che *"Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta [...] e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti"*.

Diverso è, invece, il potere di sovrintendere e vigilare "sull'andamento amministrativo" del Consorzio.

In altri termini, l'art. 14, co. 4, dello Statuto, appare attribuire al Presidente del CdA un potere di vigilanza "generale" sull'andamento amministrativo del Consorzio (sulla riconducibilità del potere di vigilanza sull'andamento dell'ente tra quelli gestionali si è già espresso il Consiglio di Stato con la sentenza n. 126/2018).

È opportuno precisare che tale potere avrebbe una valenza ben diversa da quella politica, e ciò si comprende meglio esaminando l'art. 8 dello Statuto che sancisce come l'Assemblea sia *"diretta espressione degli enti locali, nel cui seno i Comuni consorziati mediano e sintetizzano gli interessi associati economici, sociali e politici rappresentati [...] Ad essa spetta determinare gli indirizzi del Consorzio per il conseguimento dei compiti statutari e controllare l'attività dei vari organi"*.

L'art. 8, quindi, appare un esempio plastico di come la funzione di indirizzo e politica, all'interno del Consorzio, appaia attribuita ad un organo diverso, cioè all'Assemblea, la quale peraltro, oltre a determinare gli indirizzi del

Consorzio, ha anche il potere di controllare l'attività dei vari organi. Tale potere, tuttavia, appare ben diverso da quello di vigilanza sull'andamento amministrativo del Consorzio di cui è invece titolare il Presidente del CdA.

Allo stesso modo non appaiono conferenti neanche le osservazioni difensive che fanno richiamo ai poteri del DG dell'ente e, in particolare, all'art. 20, co. 4, dello Statuto che sancisce come lo stesso DG *"dispone di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo"*.

Anche in questo caso, il potere "di controllo" attribuito al DG non appare assimilabile al potere di vigilanza sull'andamento amministrativo del Consorzio attribuito al Presidente del CdA, ma appare riferito alle sole attività che sono di competenza dello stesso DG, ossia a *"tutte le attività, che non siano espressamente riservate dalla legge, dalla convenzione, dallo statuto e dai regolamenti ad altri soggetti, funzionali alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa del consorzio"* (cfr. art. 20, co. 4, dello Statuto);

*6. sovrintende all'esecuzione delle deliberazioni dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione:*

con riguardo a tale punto, nelle memorie si è sostenuto che tale competenza non sarebbe espressione di un potere gestionale, tenuto conto peraltro che l'art. 20, co. 5, lett. a), dello Statuto attribuirebbe al Direttore dell'Ufficio di Piano il potere di curare l'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali.

Per cui, si percepirebbe la differenza tra le funzioni dell'organo "politico" (che sovrintende all'esecuzione delle deliberazioni) e quelle, gestionali, del Direttore (che cura l'esecuzione delle decisioni).

Anche tali osservazioni non appaiono condivisibili.

Anzitutto, è opportuno precisare che l'art. 20, co. 5, lett. a), dello Statuto attribuisce al DG il compito di curare *"le deliberazioni degli organi collegiali"*, sempre nell'ambito delle proprie competenze (quelle di cui all'art. 20, co. 4, dello Statuto).

Di carattere diverso, invece, è il potere – anch'esso apparentemente di carattere generale – attribuito al Presidente del CdA di *"sovrintendere"* all'esecuzione delle deliberazioni dell'Assemblea e del CdA.

Oltre a tale differenza, è solo il caso di precisare che il Presidente opera all'interno del CdA, il quale (ma verrà precisato meglio in seguito), ai sensi dell'art. 11 dello Statuto, *"è l'organo di indirizzo, di amministrazione e di controllo dell'attività dell'Ente"*.

Ragion per cui appare effettivamente difficile riconoscere in capo al Presidente del suddetto consesso solo un ruolo "politico", come indicato in sede difensiva;

*7. attribuisce e definisce gli incarichi di collaborazione esterna, proposti dal Direttore, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla legge, dallo Statuto e dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi:*

in relazione a tale potere, nelle memorie si è indicato che l'art. 20, co. 5, lett. l), dello Statuto, assegnerebbe al Direttore dell'Ufficio di Piano il potere di attribuire gli incarichi professionali e di consulenza necessari per l'espletamento dei compiti gestionali.

Ne deriverebbe, quindi, che gli incarichi di collaborazione esterna attribuibili dal Presidente del CdA non riguarderebbero l'espletamento dei compiti e attività di natura gestionale, ma altre competenze (ad es. supporto tecnico all'esercizio di attività deliberative degli organi consortili).



A tale circostanza si aggiungerebbe che l'attività propriamente gestionale relativa all'incarico (avviso pubblico di selezione, criteri selettivi, corrispettivi, determina a contrarre, etc.) competerebbe anche in tal caso al Direttore, il quale proporrebbe l'incarico di collaborazione esterna che il Presidente si limiterebbe ad attribuire, definendo poi i dettagli della prestazione professionale acquisita.

Quindi, piuttosto che un potere gestionale, vi sarebbe in capo al Presidente del CdA alla legittimazione a sottoscrivere incarichi professionali, formalmente e contenutisticamente definiti da altri, perché attinenti a oggetti e attività di stretta rilevanza politica.

Le argomentazioni in questione non appaiono condivisibili.

Infatti, l'art. 20, co. 5, lett. l), dello Statuto prevede che il Direttore *"attribuisce gli incarichi professionali e di consulenza necessari per l'espletamento dei compiti gestionali"*.

La disposizione, quindi, consente al Direttore di attribuire incarichi necessari solo per l'espletamento dei compiti gestionali. Tale potere, quindi, è diverso da quello di cui è titolare il Presidente del CdA, il quale, invece, è titolare del potere di attribuire e definire gli incarichi di collaborazione esterna (quindi a prescindere se essi siano meno necessari per l'espletamento dei compiti gestionali) benché proposti dal Direttore.

Trattasi, quindi, di un potere con connotazioni diverse che non appare sovrapponibile a quello del Direttore, né appare condivisibile l'assunto secondo il quale il potere del Presidente del CdA si concretizzerebbe nella sottoscrizione di incarichi professionali definiti da altri. Ciò appare in contrasto, in particolar modo, con l'art. 14, il quale sancisce che il Presidente *"attribuisce e definisce gli incarichi di collaborazione esterna"*;

*8. Sottoscrive convenzioni, accordi e protocolli d'intesa con altri enti pubblici, in qualità di legale rappresentante dell'Ente, previa approvazione dell'Assemblea o del Consiglio di Amministrazione:*

in sede difensiva si è sostenuto che il Presidente sottoscriverebbe tali atti in ragione del suo ruolo di rappresentante legale del Consorzio. In ogni caso, l'atto di sottoscrizione del Presidente, ma anche le convenzioni, gli accordi e i protocolli con gli altri enti pubblici, approvati dagli altri organi, non sarebbero qualificabili come atti gestionali i quali, semmai, rientrerebbero negli atti di competenza del Direttore che provvederebbe a sottoscriverli ai sensi dell'art. 20 dello Statuto.

Con riferimento a tali argomentazioni difensive verrà effettuato un approfondimento nel prosieguo della trattazione, con riguardo alle attribuzioni del CdA.

Tutto ciò premesso, ai fini dell'accertamento sulla sussistenza di poteri gestionali in capo al Presidente del CdA, appaiono dunque assumere rilievo, in particolare, le competenze di cui ai punti nn. 5, 6, 7 e 8.

In forza di tali competenze appare come il Presidente del CdA non solo sovrintenda e vigili sull'andamento amministrativo del Consorzio (e, apparentemente, anche sull'operato degli altri organi consortili), ma adotti anche atti mirati a rappresentare la volontà dell'ente verso l'esterno: ad esempio, attribuendo incarichi di collaborazione esterna, nonché sottoscrivendo convenzioni, accordi, protocolli d'intesa con enti pubblici.

Peraltro, non è priva di rilievo la disposizione di cui all'art. 13, co. 2, dello Statuto che dispone come il *"Consiglio di Amministrazione delibera con la presenza della maggioranza dei suoi e a maggioranza assoluta dei votanti. In caso di parità prevale il voto del Presidente o di chi ne fa le veci"*.

In ogni caso, oltre ad esaminare i poteri attribuiti alla figura del Presidente, l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 ed a seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura.

Sul punto, si veda ad esempio la delibera ANAC n. 256 del 18.05.2022, la quale ha chiarito che: *“Infatti, l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 ed a seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura [...] Tenendo conto, quindi, dei poteri di cui il Presidente è titolare – sia in via autonoma che come componente della Giunta, organo esecutivo dell'ente – si ritiene tale incarico rientrante tra quelli di amministratore di ente pubblico di cui all'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013”.*

Tali principi di diritto sono stati ribaditi dall'Autorità con la delibera n. 346 del 20.07.2022, nella quale si è chiarito che: *“Nell'analisi della natura giuridica dell'incarico in questione occorre poi tenere altresì conto dei poteri attribuiti nel suo complesso al Consiglio di Amministrazione della società. Infatti, l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 ed a seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura”.*

Tanto premesso in termini generali, si osserva come l'art. 12 dello Statuto del Consorzio attribuisca al CdA numerosi poteri qualificabili come gestionali. La norma chiarisce che il CdA, oltre a formulare le proposte degli atti fondamentali (ovvero: bilancio preventivo, relative variazioni, rendiconto di gestione e programmi socio – assistenziali) per sottoporli all'approvazione dell'Assemblea, è titolare di alcune importanti competenze, in relazione alle quali, in sede difensiva, sono state sviluppate una serie di argomentazioni che si esaminano:

*1) approvare i programmi esecutivi, i progetti, il piano esecutivo gestionale e compiere tutti gli atti di amministrazione che non siano attribuiti ad altri organi:*

in merito a tale competenza in sede difensiva si è evidenziato che tali compiti sarebbero propri e tipici (ai sensi degli artt. 48 e 107, co. 1 e 2, del TUEL) degli organi politici di governo (giunta comunale e CdA del Consorzio) che “convivono con (e sono delimitati dai)” programmi e piani esecutivi di competenza di altri organi: si fa riferimento all'art. 10 dello Statuto che attribuisce all'Assemblea – su proposta del CdA – il potere decisionale non solo in relazione ai regolamenti e agli atti di alta amministrazione (art. 10, co. 3, lett. a, c, e, f ma anche in relazione agli atti di esecuzione (art. 10, co. 3, lett. b e d).

Inoltre, nelle memorie si è sostenuto che il potere del CdA di compiere “atti di esecuzione non attribuiti ad altri organi” non riguarderebbe quelli di natura gestionale, giacché gli stessi sarebbero in capo a uffici e soggetti che



non sarebbero organi (ex art. 7 dello Statuto) e che non sarebbero titolari del potere di adottare tutti gli atti di esecuzione attinenti alle proprie competenze gestionali. In proposito, sostiene la difesa, basterebbe richiamare i programmi, i piani e gli atti esecutivi rientranti nei compiti dell'Ufficio di Piano ("programmazione e gestione dei servizi socioassistenziali e sociosanitari") ovvero quelli del suo Direttore che adotta *"i provvedimenti per il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dei servizi del Consorzio"*(art. 20, co. 5, lett. e) dello Statuto).

Le argomentazioni in questione non appaiono condivisibili.

Innanzitutto, occorre premettere che non appare fondata la teoria – prospettata in sede difensiva – secondo la quale i poteri del CdA sarebbero tipici degli organi politici di governo.

L'art. 7 dello Statuto consortile sancisce infatti che *"Sono organi del Consorzio: a) L'Assemblea; c) Il Consiglio di Amministrazione; d) Il Presidente"*.

La ripartizione di competenze è ben esplicitata dagli articoli 8 e 11 del dettato statutario. La prima norma indica che: *"L'Assemblea è l'organo istituzionale del Consorzio, diretta espressione degli enti locali, nel cui seno i Comuni consorziati mediano e sintetizzano gli interessi associati economici, sociali e politici rappresentati. L'Assemblea ha autonomia organizzativa. Ad essa spetta determinare gli indirizzi del Consorzio per il conseguimento dei compiti statutari e controllare l'attività dei vari organi"*.

La seconda norma, invece, dispone che: *"Il Consiglio di Amministrazione del Consorzio è l'organo di indirizzo, di amministrazione e di controllo dell'attività dell'Ente"*.

Le funzioni del CdA, quindi, appaiono ben diverse da quelle politiche e distinte da quelle dell'Assemblea.

Ragion per cui non si ravvisa la decisività delle affermazioni svolte in sede difensiva sul fatto che i compiti del CdA conviverebbero con programmi e piani esecutivi di competenza di altri organi.

In particolare, nelle memorie viene richiamato l'art. 10, co. 3, dello Statuto che attribuisce all'Assemblea una serie di poteri (co. 3: a) approvare gli atti di programmazione generale o settoriale che impegnano il bilancio consortile, il bilancio annuale e pluriennale e le relative variazioni, il Rendiconto della Gestione; b) approvare gli atti dispositivi relativi al patrimonio consortile, l'accensione di prestiti ed investimenti pluriennali, non previsti in atti fondamentali, le acquisizioni e alienazioni eccedenti l'ordinaria amministrazione; c) approvare la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi a domanda individuale, con esclusione delle relative aliquote o delle specifiche determinazioni; d) approvare le convenzioni con le Amministrazioni Pubbliche, escluse quelle concernenti atti di ordinaria amministrazione; e) approvare i criteri generali in ordine all'organizzazione degli uffici e servizi; f) approvare i regolamenti previsti dalla legge, con esclusione dei regolamenti di organizzazione degli uffici e servizi e di funzionamento del Consiglio di Amministrazione).

Tali competenze dell'Assemblea – di assoluto rilievo – tuttavia appaiono ontologicamente diverse da quelle del CdA, il quale rimane invece competente ad adottare programmi esecutivi, progetti, il piano esecutivo gestionale e "tutti gli atti di esecuzione" non attribuiti ad altri organi.

A sostegno di tale affermazione è sufficiente consultare una serie di atti adottati dallo stesso Consesso e pubblicati sul Internet del Consorzio.

Ad esempio:

- delibera n. 9/22 del 03.10.2022 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 12/22 del 26.10.2022 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 16 del 01.06.2023 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 17 del 01.06.2023 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 18 del 01.06.2023 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 19 del 01.06.2023 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 20 del 16.06.2023 avente a oggetto: *omissis*
- delibera n. 21 del 16.06.2023 avente a oggetto: *omissis*

Peraltro, dalla consultazione della sezione "Albo Pretorio" del sito Internet del Consorzio, emerge che il CdA ha adottato diversi altri atti, quali: a) delibera con la quale è stato approvato e concesso un partenariato (cfr. verbale del CdA n. 3 del 30.01.2023); b) delibera avente a oggetto *omissis* (cfr. verbale del CdA n. 4 del 30.01.2023); c) delibera con la quale è stata accolta una richiesta di partenariato (cfr. verbale del CdA n. 5 del 09.02.2023).

Al contempo, non appare condivisibile neanche la tesi difensiva secondo cui la possibilità di compiere "tutti gli atti di esecuzione" non riguarderebbe quelli di natura gestionale perché essi sarebbero in capo a uffici e soggetti che non sarebbero organi (ai sensi dell'art. 7 dello Statuto) e che sarebbero titolari del potere di adottare tutti gli atti di esecuzione attinenti alle proprie competenze gestionali. In tal senso si richiamano le competenze dell'Ufficio di Piano (a cui è deputata, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto la "*programmazione sociale e alla realizzazione dei servizi socioassistenziali e sociosanitari*") e del DG di adottare "*i provvedimenti per il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dei servizi del Consorzio*"(art. 20, co. 5, lett. e)).

Le disposizioni statutarie appena citate, tuttavia, non appaiono idonee a far ritenere il CdA privo di poteri gestionali (su tale argomento v. anche *infra*);

*2) autorizzare gli accordi aziendali sottoscritti con le organizzazioni sindacali:*

in merito, nelle memorie veniva indicato che tale compito sarebbe proprio e tipico degli organi politici di governo (Giunta comunale/CdA Consorzio) che, nel caso di specie, si collocherebbe su un piano autorizzatorio ben diverso da quello proprio di esercizio dei compiti gestionali di competenza dell'Ufficio di Piano e del suo Direttore, il quale, oltre a gestire il personale del Consorzio (ai sensi dell'art. 20, co. 5, lett. k) dello Statuto), gestirebbe le relazioni sindacali ai sensi dell'art. 20, co. 5, lett. g) dello Statuto.

Anche in relazione a tali argomentazioni occorre svolgere alcune riflessioni.

In base allo Statuto, in tema di rapporti con le OO.SS. appare sussistere una divisione di competenze. Quella del DG, che si concreta nella gestione del personale e delle relazioni sindacali e quella del CdA che consiste nell'autorizzare gli accordi aziendali sottoscritti con le OO.SS.



Può ritenersi sussistente, di fatto, un potere autorizzatorio del CdA – di carattere differente rispetto a quello di cui è titolare il DG – che appare assumere valenza gestionale, in quanto afferente agli accordi stipulati con le OO.SS. e rientrante, perciò, nella gestione dei rapporti di lavoro tra il Consorzio e il personale.

Peraltro, non appare di poco rilievo, sempre in tema di personale, la delibera n. 7 del 03.10.2022 con la quale lo stesso CdA ha approvato il Piano delle assunzioni del personale a tempo indeterminato per il triennio 2022-2024;

*3) presentare all'assemblea le proposte di modifica territoriale e qualitativa del servizio o dei servizi assegnati, con i relativi costi:*

sul tema, si sostiene che la riconduzione di questo compito tra le attività gestionali sarebbe dubbia, posto che si tratterebbe di una mera "presentazione" ad altro organo avente il potere decisionale (l'Assemblea) di una "proposta di modifica territoriale dei servizi" che, a sua volta, si baserebbe sull'esercizio dei compiti gestionali e istruttori dell'Ufficio di Piano il quale si occupa di programmazione e gestione dei servizi socioassistenziali e sociosanitari.

Quanto affermato in sede difensiva, tuttavia, deve essere interpretato tenuto conto che l'art. 3 dello Statuto, rubricato "Servizi del Consorzio", dispone che: *"Il Consorzio gestisce in forma unitaria, esclusiva ed organica, la funzione di progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle prestazioni (interventi e servizi) definite nel Piano Sociale di Zona"*.

In altri termini, il Consorzio ha come scopo quello di fornire una serie di prestazioni (interventi e servizi) che sono definite nel Piano Sociale di Zona.

Per comprendere la rilevanza del ruolo del CdA può essere sufficiente indicare che è lo stesso Consesso ad aver approvato, con la recente delibera n. *omissis*, il Piano sociale di zona 2022/2024. Peraltro, consultando la delibera in questione si evince come il CdA abbia approvato una serie di documenti ("schede") integrativi dello stesso Piano (Schede di progettazione di dettaglio dei servizi, Schede programmazione finanziaria, Scheda attestazione spesa storica 2018- 2020, Scheda rendicontazione 2018-2020);

*4) adottare, in via d'urgenza, le deliberazioni relative a variazioni di bilancio, da sottoporre a ratifica dell'assemblea nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza:*

in sede difensiva si è sostenuto che tale potere non sarebbe riconducibile all'esercizio di attività gestionali posto che l'approvazione del bilancio e, quindi delle eventuali variazioni, rappresenterebbe una tra le più alte prerogative attribuite alla sfera decisionale degli organi politici. Nel caso del Consorzio, sarebbe l'Assemblea ad approvare il bilancio annuale e pluriennale e anche le relative variazioni, ai sensi dell'art. 10, co. 2, dello Statuto. Il comma 4 dello stesso art. 10 prevede che le deliberazioni in ordine agli argomenti "di cui al presente articolo" non possono essere adottate in via d'urgenza dal CdA, a pena di decadenza, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica dell'Assemblea nei sessanta giorni successivi e quelle richiamate dalla lett. d), ossia *"le convenzioni con le Amministrazioni Pubbliche, escluse quelle concernenti atti di ordinaria amministrazione"*. Quindi tale potere non avrebbe carattere gestionale.

Sul punto, giova indicare che l'art. 10, co. 4, dello Statuto (che riguarda le attribuzioni dell'Assemblea) sancisce che: *"Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via*

*d'urgenza dal Consiglio d'Amministrazione, a pena di decadenza, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica dell'Assemblea nei sessanta giorni successivi e quelle richiamate dalla precedente lett. d)".*

Pertanto, analizzando la norma si evince che l'Assemblea è titolare del potere di deliberare in ordine ad alcuni argomenti (es. nomina e revoca dei componenti del CdA) nonché del potere di approvare una serie di atti su proposta del CdA. Il comma 4 dell'art. 10 contiene una clausola generale in forza della quale non è consentito al CdA di adottare decisione in via d'urgenza sugli argomenti previsti dallo stesso art. 10; tuttavia, la norma prevede un'eccezione: ossia, consente al CdA di adottare decisioni in via d'urgenza attinenti alle variazioni di bilancio (da sottoporre a ratifica dell'Assemblea nei sessanta giorni successivi) e quelle richiamate dalla precedente lettera d) (cioè le convenzioni con le Amministrazioni Pubbliche, escluse quelle concernenti atti di ordinaria amministrazione).

Se ne deduce che, certamente, l'Assemblea rimane organo titolare del potere deliberativo in ordine a determinate tematiche; tuttavia, la norma consente al CdA di adottare decisioni in via d'urgenza (benché da sottoporre a ratifica dell'Assemblea) attinenti ad alcuni argomenti che riguardano l'attività amministrativa e la gestione del Consorzio;

*5) approvare le tariffe ordinarie dei servizi ed i prezzi delle prestazioni non regolate da tariffe:*

anche in questo caso – si sostiene nelle memorie – ci si troverebbe di fronte a un atto non avente natura gestionale ma rientrante tra quelli appartenenti alla sfera decisionale della politica anche perché incidente sugli assetti ed equilibrio di bilancio.

Questa competenza sarebbe ripartita dallo Statuto tra l'Assemblea alla quale competerebbe la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi a domanda individuale, con esclusione delle relative aliquote o delle specifiche determinazioni e il CdA che approverebbe le tariffe ordinarie dei servizi ed i prezzi delle prestazioni non regolate da tariffe.

L'applicazione ai servizi prestati delle tariffe rientrerebbe nella competenza gestionale dell'Ufficio di Piano e del suo Direttore.

In ordine a quanto argomentato, occorre citare il dettato statutario.

L'art. 10, co. 3, lett. c), sancisce che l'Assemblea approva, su proposta del CdA, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi a domanda individuale, con esclusione delle relative aliquote o delle specifiche determinazioni.

L'art. 12, co. 2, lett. f), dispone invece che rientra tra le competenze del CdA approvare le tariffe ordinarie dei servizi e i prezzi delle prestazioni non regolate da tariffe.

Pertanto, il CdA, da Statuto, rimane competente ad approvare le tariffe dei servizi e i prezzi delle prestazioni non regolate da tariffe.

Tale competenza appare assumere particolare rilievo, giacché si concretizza nell'approvazione di corrispettivi economici dei quali il Consorzio beneficia alla luce della prestazione di un servizio. Pertanto, le decisioni assunte



dal CdA non solo hanno un rilievo esterno, nel senso che incidono sulle prestazioni rese alla collettività, ma hanno anche una valenza economica e impattano sulle entrate e sul bilancio del Consorzio;

*6) adottare i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri stabiliti dall'assemblea:*

nelle memorie si è sostenuto che l'esercizio di questa attribuzione al CdA dovrebbe prevedere il preventivo intervento dell'Assemblea che approverebbe i criteri generali in ordine all'organizzazione degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 10, co. 3, dello Statuto.

Tale attività sarebbe di c.d. "alta amministrazione" e non gestionale in quanto avrebbe ad oggetto atti che regolamentano l'organizzazione dei servizi e degli uffici e la dotazione organica dell'ente, stabilendo le regole e le modalità tecnico-amministrative di funzionamento di servizi ed uffici, nonché le regole di reclutamento, gestione e trattamento del personale.

In ordine a quanto argomentato può osservarsi quanto segue.

L'art. 18 dello Statuto sancisce che: *"Il Consorzio dispone di un Regolamento di organizzazione dei servizi, degli uffici e della dotazione organica, approvato dal Consiglio di Amministrazione, che descrive il funzionamento e definisce le modalità tecnico-amministrative e di gestione dei servizi consortili [...] Il Regolamento di Organizzazione contiene, altresì, la disciplina delle collaborazioni esterne, ad alto contenuto di professionalità, cui è possibile far ricorso per obiettivi determinati e con contratto che indichi il contenuto della prestazione, la durata e il corrispettivo"*.

È da sottolineare che il Regolamento dispone su tematiche di particolare rilievo nell'ambito dell'attività dell'ente (organizzazione dei servizi, degli uffici, gestione dei servizi, etc.) e la sua approvazione appare assumere notevole importanza, a prescindere dal fatto che l'Assemblea (ai sensi dell'art. 10, co. 3, dello Statuto) approvi – su proposta del CdA – criteri generali in ordine all'organizzazione degli uffici e servizi.

Tra l'altro, oltre al potere di approvare i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, con la delibera n. *omissis* il CdA ha anche deliberato la costituzione e la composizione dell'Ufficio di Piano;

*7) esercitare le funzioni di controllo fra cui il controllo strategico e quello sulla qualità dei servizi, nonché condurre le analisi di impatto sociale dell'attività espletata. Determinare i misuratori ed i modelli di rilevazione del controllo economico interno di gestione:*

in merito, nelle memorie si è sostenuto che non vi sia dubbio che controllo strategico e controllo sulla qualità dei servizi rientrino nei compiti propri dell'organo politico che dovrebbe verificare lo stato di attuazione dei programmi, la qualità dei servizi erogati e l'impatto dell'azione di governo sui consociati.

L'ANAC – si sostiene nelle memorie – potrebbe aver ipotizzato una possibile competenza gestionale del CdA in merito alla luce dell'art. 12, co. 2, lett. h), dello Statuto, il quale dispone che il CdA eserciti *"le funzioni di controllo fra cui il controllo strategico e quello sulla qualità dei servizi, nonché condurre le analisi di impatto sociale dell'attività espletata"*.

Tale elemento sarebbe troppo labile per ritenere sussistenti in capo al CdA poteri gestionali e, in ogni caso, questa labile ma astratta possibilità risulterebbe radicalmente esclusa in base all'art. 20, co. 4, dello Statuto che individuerrebbe la competenza del Direttore dell'Ufficio di Piano a svolgere *"tutte le attività, che non siano"*

*espressamente riservate dalla legge, dalla convenzione, dallo statuto e dai regolamenti ad altri soggetti, funzionali alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa del consorzio*". In ragione di tale potere, il Direttore – ai sensi della predetta norma – disporrebbe di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo.

Gli argomenti che escluderebbero la natura gestionale dei controlli strategici varrebbero ad escluderla anche con riferimento all'attribuzione al CdA di determinati modelli di rilevazione e misuratori del controllo interno di gestione. Anche in tal caso non ci si troverebbe di fronte a poteri gestionali diretti quanto alla determinazione di modelli astratti e generali di misurazione e rilevazione che indirizzano e innescano il successivo esercizio della regolazione e dello svolgimento in concreto dei controlli di competenza del Direttore.

Le argomentazioni difensive non appaiono condivisibili.

In merito, l'art. 11 dello Statuto, dispone che *"Il Consiglio di Amministrazione del Consorzio è l'organo di indirizzo, di amministrazione e di controllo dell'attività dell'Ente"*.

L'art. 16, inoltre, sancisce che *"L'attività gestionale [...] si attiene e si uniforma al principio per cui, i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi di amministrazione"*.

Da tali norme, quindi, appare che il CdA sia titolare (anche) di un potere di controllo sull'attività dell'ente.

In aggiunta, dalla consultazione del Regolamento per la gestione del Fondo unico del Consorzio (approvato con delibera n. 16/22 del 01.12.2022) si legge *"Il Fondo [...] costituisce l'insieme delle fonti di finanziamento previste per l'attuazione del Piano Sociale di Zona"* (art. 2) e che *"Al termini di ciascuna annualità del Piano Sociale di Zona, il Consorzio provvede alle operazioni di rendicontazione relative alla gestione del Fondo [...] Il rendiconto, unitamente alla relazione sulla gestione a cura del Direttore del Consorzio è approvato normalmente dal Consiglio di Amministrazione entro il termine del 30 giugno dell'anno successivo"* (art. 12).

Le prescrizioni in questione fanno comprendere la rilevanza dei poteri del CdA nell'ambito del controllo sull'attività dell'ente.

Inoltre, il CdA, su base annua, è tenuto a svolgere una relazione sulla attività del Consorzio e a trasmetterla al Consiglio Comunale dei Comuni consorziati (art. 13, co. 8, dello Statuto) e nomina il Direttore Generale (art. 20 dello Statuto).

### **Considerazioni relative alla figura del DG**

Nella valutazione sull'eventuale sussistenza della fattispecie di cui trattasi, occorre verificare anche i poteri del DG (individuato con delibera n. 1/22 del 14.07.2022, con la quale il CdA ha deliberato di richiedere al Ministero dell'Interno l'assegnazione dell'attuale DG al Consorzio).

L'art. 20 dello Statuto dispone che *"Il Direttore è l'organo cui compete, con responsabilità manageriale per il raggiungimento dei risultati, l'attività di gestione per l'attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi individuati per il perseguimento dei fini del consorzio [...] Il Direttore generale svolge tutte le attività, che non siano espressamente riservate dalla legge, dalla convenzione, dallo statuto e dai regolamenti ad altri soggetti, funzionali alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa del consorzio. Adotta tutti gli atti che impegnano*



*il consorzio verso l'esterno e dispone di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo".*

La norma sancisce che: *"A tale organo competono, in particolare, le seguenti attribuzioni:*

- a. cura l'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali;*
- b. elabora, avvalendosi dell'apporto del servizio sociale professionale, la proposta di Piano Sociale di Zona;*
- c. presiede le commissioni di concorso per il reclutamento di personale, anche con contratto di collaborazione e presiede o delega la presidenza alle commissioni per l'aggiudicazione di appalti.*
- d. stipula i contratti di appalto di lavori, di fornitura di beni e servizi e di lavoro;*
- e. adotta i provvedimenti per il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dei servizi del Consorzio;*
- f. firma gli ordinativi di incasso ed i mandati di pagamento in mancanza del Responsabile del servizio finanziario;*
- g. gestisce le relazioni sindacali;*
- h. assolve alle ulteriori funzioni assegnate dalla legge ivi compresa la rappresentanza del Consorzio nelle sedi tecniche ed operative e nei casi in cui sia espressamente delegato dal Presidente del Consiglio di Amministrazione;*
- i. sottopone al Consiglio di Amministrazione, nel rispetto dei procedimenti stabiliti, la proposta di bilancio preventivo annuale e pluriennale ed il rendiconto;*
- j. interviene, senza diritto di voto, alle riunioni dell'Assemblea e a quelle del Consiglio di Amministrazione;*
- k. gestisce il personale del Consorzio;*
- l. attribuisce gli incarichi professionali e di consulenza necessari per l'espletamento dei compiti gestionali;*
- m. firma la corrispondenza e gli atti che non siano di competenza del presidente dell'assemblea o del Presidente del Consorzio.*
- n. assiste alle sedute dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione e redige i verbali sottoscrivendoli con il Presidente;*
- o. esprime il parere di legittimità sulle stesse e su quelle del Consiglio di Amministrazione su richiesta del Presidente del C.d.A. secondo le disposizioni del D. Lgs 267/2000;*
- p. collabora con funzione di assistenza giuridico/amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle Leggi, allo Statuto ed ai Regolamenti;*
- q. esercita ogni altra funzione attribuitagli da specifiche deleghe approvate dal Consiglio d'Amministrazione e svolge ogni altra funzione che gli è attribuita dalla Legge, dallo Statuto e dai Regolamenti;*
- r. nomina i responsabili delle strutture apicali".*

Il Direttore, inoltre, ha la responsabilità dell'Ufficio di Piano.

L'art. 19 dello Statuto, infatti, sancisce che: *“All'interno della dotazione organica del Consorzio è prevista la costituzione dell'Ufficio di Piano che è una struttura tecnico-amministrativa ed operativa deputata alla programmazione sociale e alla realizzazione dei servizi socioassistenziali e sociosanitari sul territorio dell'Ambito Territoriale Sociale, di cui assume la responsabilità il Direttore del Consorzio. L'Ufficio di Piano presidia con personale dedicato le funzioni di Programmazione, di Gestione amministrativa e di Gestione contabile, dettagliate nell'apposito Regolamento di organizzazione, approvato dal Consiglio di Amministrazione entro 90 giorni dalla costituzione del consorzio”*.

Tali norme – che appaiono attribuire al DG e all'Ufficio di Piano, sottoposto alla responsabilità dello stesso DG, poteri gestionali di notevoli rilievo – devono essere, innanzitutto, lette in combinato disposto con altre disposizioni.

Segnatamente: con l'art. 20, co. 1, che sancisce come il DG sia nominato dal CdA; con l'art. 20, co. 6, che sancisce che il Direttore *“risponde del proprio operato direttamente al Consiglio di Amministrazione”*; nonché con l'art. 12 del Regolamento per la gestione del Fondo unico del Consorzio, che stabilisce che *“il rendiconto (sulla gestione del Fondo, n.d.r.), unitamente alla relazione sulla gestione a cura del Direttore del Consorzio è approvato normalmente dal Consiglio di Amministrazione entro il termine del 30 giugno dell'anno successivo”*.

Inoltre, le prerogative del Direttore devono essere esaminate tenuto conto dei poteri del CdA, esaminati ampiamente in precedenza, e degli atti adottati, in concreto, dallo stesso consesso.

Pertanto, nel caso di specie, la presenza all'interno dell'organigramma consortile del Direttore non appare privare il CdA di rilevanti poteri gestori (né il relativo Presidente di alcuni poteri di effettivo rilievo).

In base a tale assetto statutario, quindi, l'incarico di Presidente del CdA del Consorzio, sia in ragione dei poteri a esso connessi che alla luce di quelli attribuiti al CdA, appare riconducibile tra quelli di amministratore di ente pubblico ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013. Quindi, nel caso di specie appare integrata la fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 2, lett. c), del medesimo decreto.

### **Rapporto tra il d.lgs. n. 39/2013 e altre normative**

Infine, occorre effettuare alcune riflessioni su quanto rappresentato dalle parti in merito alla vigenza di una normativa regionale (in particolare, del Regolamento n. *omissis*) che sarebbe idonea a idonea a “legittimare” il conferimento dell'incarico di Presidente del CdA del Consorzio di cui trattasi a favore del Sindaco del Comune di *omissis* (socio del Consorzio).

Nello specifico, nelle memorie si è posta l'attenzione sulle disposizioni contenute nella legge n. 328/2000, nella legge Regione *omissis* n. *omissis* e nel Regolamento regionale n. *omissis*.

In base a tale assetto normativo, i comuni che fanno parte degli ambiti territoriali sociali, possono optare per la creazione di un Coordinamento istituzionale (convenzione ex art. 30 del TUEL) o di un Consorzio (ex art. 31 del TUEL).

Nel caso i comuni optino per la creazione di un consorzio, *“il Coordinamento Istituzionale dell'ambito territoriale è sostituito dagli organi del Consorzio”*(art. 11, co. 6, del Regolamento n. *omissis*).



Quindi gli organi del Consorzio dovrebbero sostituire il Coordinamento istituzionale e, perciò, l'organo di indirizzo politico-amministrativo, costituito *ex lege* da tutti i sindaci o i loro delegati che, ai sensi dell'art. 11, co. 3, del predetto Regolamento, avrebbe compiti *"di indirizzo e controllo della programmazione e della gestione degli interventi sociali in forma associata"*.

Dopo la premessa sul quadro normativo vigente in materia, nelle memorie si sostiene l'inapplicabilità, nel caso di specie, dell'art. 7, co. 2, lett. c), del decreto 39 giacché il conferimento dell'incarico di Presidente del Consorzio a favore del Sindaco del Comune di *omissis* sarebbe avvenuto non solo in costanza di carica politica, ma espressamente in ragione della titolarità della suddetta carica di Sindaco di uno dei comuni costituenti; il tutto in applicazione delle disposizioni regionali richiamate oltre che delle previsioni statutarie.

L'assetto normativo regionale – evidenziano le memorie – sarebbe coerente con l'art. 67 del TUEL, secondo cui non costituiscono cause di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite ad amministratori del comune qualora siano rispettate due condizioni: I) che ciò sia specificamente previsto da norme di legge che, nel caso di specie, sono la legge regionale n. *omissis* e il Regolamento n. *omissis*; II) che gli incarichi siano conferiti in ragione di un mandato elettivo come accade nella composizione del CdA.

In ordine a tutto quanto eccipito, occorre innanzitutto chiarire – quale premessa generale - che sia la legge regionale n. *omissis* che il Regolamento n. *omissis*, oltre a essere entrati in vigore in epoca antecedente al d.lgs. n. 39/2013, non potrebbero, rispetto a quest'ultimo, ritenersi prevalenti, poiché l'art. 22, co. 1, del d.lgs. n. 39 statuisce che *"Le disposizioni del presente decreto recano norme di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione e prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e presso gli enti privati in controllo pubblico"*.

Sul tema, l'Autorità con la delibera n. 284 del 13.01.2016, ha affermato che *"rilevanti esigenze di unità ordinamentale, direttamente collegate ai principi fondamentali della Costituzione, quali il canone di buona amministrazione (art. 97, Cost.) e il dovere di disciplina e onore nell'esercizio delle funzioni pubbliche (art. 54, Cost.) fondano e sostengono una potestà legislativa statale nella materia dell'anticorruzione; il potere di vigilanza nell'istituzione dell'unica Autorità nazionale anticorruzione, oltre che nella previsione della redazione di un unico Piano nazionale anticorruzione presiede alla necessaria omogeneità della disciplina anticorruzione sul territorio nazionale ed è fondamento dell'accentramento costituzionale della potestà legislativa in capo allo Stato; con il complesso normativo derivante dalla l. 190/2012, è avvenuta l'individuazione da parte della legge statale dei valori soglia, non derogabili, quali punto di equilibrio tra esigenze contrapposte tra lo Stato e le Regioni, in modo tale che non è consentito al legislatore regionale disciplinare la materia dell'anticorruzione, tanto con disposizioni in contrasto, quanto con disposizioni ulteriori, anche più restrittive, rispetto alla legge statale"*.

Tale principio di diritto è stato peraltro ribadito anche dalla recentissima giurisprudenza amministrativa che, con riferimento al rapporto tra le disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013 e quelle previste dal TUEL, ha statuito: *"Per contro il d.lgs. n. 39/2013 si disinteressa dei meccanismi rappresentativi e si concentra piuttosto, avendo riguardo alla ratio anti corruttiva che lo ispira, sulle situazioni di inconfiribilità/incompatibilità riferibili a chi rivesta contemporaneamente incarichi politici nell'ente locale e incarichi amministrativi o gestionali nell'ente partecipato. Pertanto il d.lgs. 39/2013, in quanto norma di rango primario, in ossequio al principio di gerarchia*

*delle fonti ed al principio di temporalità prevale sulle previsioni dello statuto sociale, ed in ossequio al principio di temporalità, nonché di specialità, sul TUEL” (cfr. Sentenza del Consiglio di Stato n. 1448/2023).*

Peraltro, a ben vedere, il citato art. 11, co. 6, del Regolamento regionale n. *omissis* – che, in base a quanto affermato, consentirebbe il conferimento dell’incarico di cui trattasi – si limita invero a sancire che *“Con riferimento alla lett. b) del comma 2 (cioè nei casi in cui sia costituito un Consorzio tra comuni ai sensi dell’art. 31 del TUEL, n.d.r.), il Coordinamento Istituzionale dell’Ambito territoriale è sostituito dagli organi del Consorzio”*.

Tale norma, quindi, non appare contenere, ad avviso dell’Autorità, alcuna esplicita deroga (comunque non consentita) rispetto alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del Consorzio.

### **Delibera**

a) l’inconferibilità dell’incarico di Presidente del CdA del Consorzio *omissis* attribuito alla prof.ssa *omissis*;

b) di rimettere all’ente conferente con il supporto del RPCT l’accertamento del rispetto delle disposizioni di cui all’art. 20 d.lgs. n. 39/2013, in merito alla presentazione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità ed all’eventuale applicazione del comma 5 del medesimo articolo;

c) di rimettere al RPCT del Consorzio, in relazione all’art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. 39/2013 e secondo anche quanto chiarito nella delibera ANAC n. 833/2016, la valutazione dell’elemento soggettivo in capo all’organo conferente, tenendo conto delle peculiarità del caso di specie.

Il RPCT, in particolare, avrà il compito di:

1. comunicare al soggetto cui è stato conferito l’incarico la causa di inconferibilità accertata da ANAC e la conseguente nullità dell’atto di conferimento dell’incarico e del relativo contratto e fornire ausilio all’ente nell’adozione dei provvedimenti conseguenti, comunicando riscontro all’Autorità nel termine di 45 giorni dal ricevimento del presente atto;
2. contestare la causa di inconferibilità ai sensi dei commi 1 e 2 dell’art. 18 del d.lgs. n. 39/2013.

Per ciò che concerne l’art. 18, si precisa che:

- il procedimento deve essere avviato nei confronti di tutti coloro che, alla data del conferimento dell’incarico, erano componenti dell’organo conferente, ivi inclusi i componenti medio tempore cessati dalla carica;
- il termine di tre mesi di cui all’art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 decorre dalla data di comunicazione del provvedimento conclusivo del procedimento instaurato dal RPCT nei confronti dei soggetti conferenti;
- i componenti dell’organo non possono per tre mesi conferire tutti gli incarichi di natura amministrativa di loro competenza ricadenti nell’ambito di applicazione del decreto 39/2013, così come definiti dall’art. 1, comma 2;
- la sanzione ex art. 18 non trova applicazione nei confronti dei componenti cessati dalla carica nell’esercizio delle funzioni attinenti ad eventuali nuovi incarichi istituzionali; tuttavia, la stessa tornerà applicabile, per la



durata complessiva o residua rispetto al momento della cessazione della carica, qualora i medesimi soggetti dovessero nuovamente entrare a far parte dell'organo che ha conferito l'incarico dichiarato nullo;

3. comunicare all'ANAC i provvedimenti adottati in esecuzione di quanto sopra.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 26 luglio 2023

*Il Segretario*

Laura Mascali

Atto firmato digitalmente