



DELIBERA N. 290

Del 20 giugno 2023

Fasc. Anac 5507/2022

Oggetto

Ipotesi di inconferibilità in capo al Presidente del Consorzio di bonifica integrale *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 3, comma 1 lett. b), d.lgs. n. 39/2013

Parole chiave

Inconferibilità, condanna penale, incarico di Presidente di ente 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),

Delibera

Considerato in fatto

Con nota prot. Anac n. *omissis*, il RPCT del Consorzio di bonifica integrale dei bacini *omissis* ha trasmesso, per conoscenza ad Anac, la nota con cui ha riscontrato una richiesta del direttore del 3° settore del suddetto Consorzio relativa alle misure adottate ai sensi del d.lgs. 39/2013 nei confronti del Presidente del Consorzio, Dott. *omissis*, il quale sarebbe stato destinatario di sentenza di condanna, con applicazione della pena accessoria dell'interdizione, comminata da parte del Tribunale di *omissis*.

In particolare nella nota il RPCT escludeva l'assoggettabilità dell'incarico di Presidente del Consorzio dall'applicazione dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013 per le ragioni che di seguito si sintetizzano.

L'Anac ha qualificato i Consorzi di bonifica come enti di diritto pubblico non territoriali, secondo la definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. b), d.lgs. 39/2013.

Richiamando la definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. b), del decreto 39, il RPCT ritiene che la disciplina recata dal d.lgs. medesimo si applichi solo all'amministratore il cui incarico sia conferito dall'amministrazione che ha istituito il consorzio, ne esercita la vigilanza e ne finanzia gli interventi ovvero sia stato nominato dalla p.a.

Nei casi di consorzi di bonifica gli amministratori, tra cui il Presidente, sono eletti dai consorziati, per cui le norme previste dal d.lgs. 39/2013 troverebbero applicazione solo nei confronti del rappresentante della Regione, da questa designato in seno alla deputazione consortile. Non troverebbe applicazione nei confronti del rappresentante della provincia, in quanto l'Ente provincia non istituisce né vigila né finanzia i consorzi. In tal senso si sarebbe espressa anche una nota dell'ANBI nel 2013.

Il RPCT ha rappresentato infine che il Dott. *omissis* si è sospeso dall'incarico di Presidente, nelle more di approfondimenti giuridici tramite l'acquisizione di un parere legale.

Con successiva nota acquisita al prot. Anac n. *omissis*, il RPCT ha comunicato che il Presidente, alla luce del parere legale acquisito, dal quale si evince la condanna del Presidente per il reato di cui all'art. 314 c.p., ha cessato l'autosospensione a far data dal 09/12/2022.

Al fine di ottenere ulteriori elementi istruttori, con nota prot. Anac n. *omissis*, si è trasmessa dunque una richiesta di informazioni al RPCT del Consorzio richiedendo di fornire ogni informazione e relativa documentazione utile a valutare la questione in oggetto.

Il RPCT ha riscontrato la predetta richiesta con nota acquisita al prot. Anac n. *omissis*, allegando la documentazione richiesta e specificando che il Consorzio è venuto ufficialmente a conoscenza della sentenza di condanna con comunicazione della stessa da parte del Settore 3° del Dipartimento Agricoltura della Regione *omissis* in data 24/11/2022.



A seguito dei chiarimenti forniti, l'Autorità, con nota prot. ANAC n. *omissis*, ha comunicato dunque ai soggetti interessati l'avvio di un procedimento di vigilanza per possibile violazione dell'art. 3, comma 1, lett. b), del d.lgs. 39/2013.

Con nota acquisita al prot. Anac n. *omissis* l'Avv. *omissis*, nominato legale di fiducia da parte del Consiglio del Consorzio di Bonifica in esame, ha presentato memorie a difesa richiedendo l'archiviazione del procedimento in quanto, come meglio dettagliato nel prosieguo, non sarebbero integrati i presupposti applicativi dell'ipotesi di inconferibilità, per non sussumibilità dell'incarico di Presidente del Consorzio tra quelli a cui si applicano le disposizioni del d.lgs. 39/2013.

Considerato in diritto

Ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 in capo al Presidente del Consorzio di Bonifica del *omissis*.

Come rilevato nell'atto di avvio del procedimento, il Presidente del Consorzio di Bonifica del *omissis* appare trovarsi nella situazione di inconferibilità di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), del d.lgs. 39/2013, in quanto è stato condannato dal Tribunale di *omissis*, con sentenza n. *omissis* e con applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, per il reato di cui all'art. 314 c.p.

L'art. 3, comma 1, lett. b), del d.lgs. 39/2013, dispone infatti che "*A coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti: gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale*".

Al fine di accertare la sussistenza della prospettata fattispecie di inconferibilità occorre appurare l'integrazione dei requisiti richiesti dalla norma. Anzitutto, è necessario verificare la sussistenza di un provvedimento giurisdizionale, seppur non definitivo, di condanna per uno dei reati rientranti nel catalogo previsto dal medesimo art. 3 del d.lgs. n. 39/2013. A seguire, si deve accertare che gli incarichi in questione rientrino nell'ambito soggettivo di applicazione del decreto.

1. Perimetro oggettivo di applicazione del d.lgs. 39/2013

a) Sentenza di condanna

Dalla documentazione in atti emerge che il Presidente del Consorzio di Bonifica in esame sarebbe stato condannato per il reato di cui all'art. 314 c.p.

Il delitto di peculato rientra nel catalogo di quelli presi in considerazione dall'art. 3 del summenzionato d.lgs., il quale, infatti, eleva ad elemento costitutivo della prospettata fattispecie di inconferibilità il compimento di uno dei reati previsti dal capo I, titolo II, del libro secondo del codice penale.

Risulta, pertanto, integrato –ed incontestato dalle parti– il primo requisito, quello concernente l'elemento "oggettivo" della summenzionata fattispecie di inconferibilità.

b) Sulla durata dell'inconferibilità e sul *dies a quo*

Connessa all'accertamento della ricorrenza dell'elemento oggettivo della preclusione in discorso è la tematica della durata del divieto e del suo periodo di decorrenza.

Circa il primo punto si rileva che l'art. 3, comma 6, dispone che *"Nel caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati di cui ai commi 2 e 3 nei confronti di un soggetto esterno all'amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico cui è stato conferito uno degli incarichi di cui al comma 1, sono sospesi l'incarico e l'efficacia del contratto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, stipulato con l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico. Per tutto il periodo della sospensione non spetta alcun trattamento economico. In entrambi i casi la sospensione ha la stessa durata dell'inconferibilità stabilita nei commi 2 e 3. Fatto salvo il termine finale del contratto, all'esito della sospensione l'amministrazione valuta la persistenza dell'interesse all'esecuzione dell'incarico, anche in relazione al tempo trascorso."*

Per quanto attiene alla durata della sospensione il comma rinvia alle prescrizioni dei commi 2 e 3 i quali dispongono, a propria volta, che, nelle ipotesi in cui sia comminata l'interdizione dai pubblici uffici, la preclusione all'assunzione di specifici incarichi di responsabilità amministrativa sia parametrata alla pena accessoria in discorso, consistendo nel suo stesso periodo.

Dunque applicando tale criterio al caso in esame, stante la presenza della richiamata pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici a carico del Dott. *omissis*, la durata della sospensione dell'incarico dovrebbe avere carattere permanente (art. 3, comma 2, del d.lgs. 39/2013).

Per quanto concerne l'individuazione del *dies a quo* del predetto periodo interdittivo, occorre evidenziare che l'ANAC ritiene che il momento in cui inizia a spirare il descritto tempo di preclusione coincida con la data del primo atto con cui l'amministrazione - presso cui presta servizio il dipendente condannato - manifesta la propria conoscenza della sentenza di condanna. È, infatti, da tale momento che l'ente è, ragionevolmente, tenuto ad attivarsi per verificare la sussistenza dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 3 e per adottare eventualmente gli atti consequenziali (sul punto si rinvia alla delibera ANAC n. 159/2019 e al par. n. 8 della delibera n. 1201/2019).

Nel caso di specie, si osserva che il RPCT, in risposta alla richiesta di informazioni inoltrata dall'Autorità, ha dichiarato che, al fine *de quo*, il primo atto certo sarebbe la comunicazione della sentenza da parte del Settore 3 del Dipartimento Agricoltura della Regione *omissis* avvenuta in data 24/11/2022.

Ciò significa che, nel caso di specie, il periodo di interdizione è iniziato a decorrere il 24 novembre 2022.

2. Perimetro soggettivo di applicazione del d.lgs. 39/13.

Applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. 39/2013 agli organi dei Consorzi di Bonifica.

Prima di affrontare la questione relativa all'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. 39/2013 agli organi dei Consorzi di Bonifica, occorre fare una breve premessa in merito alla natura giuridica di tali enti.

Incontroversa anche per le parti è la natura di tali enti quali enti pubblici economici: i Consorzi di Bonifica sono, infatti, enti di diritto pubblico che svolgono attività economica e quindi qualificabili come imprese pubbliche (rif. Cass. Civile, Sez. Lavoro, sentenza n. 20332 del 10 ottobre 2016 e Corte dei conti della Sicilia - Sezione regionale di controllo - deliberazione n. 25/2013 pubblicata il 26 luglio 2013).



Si tratta, dunque, di enti pubblici economici, sussumibili nella definizione di ente pubblico di cui all'art. 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. 39/2013 (cfr. delibera Anac n. 64/2021, Comunicato del Presidente del 22 aprile 2015), secondo cui 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"*.

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 [...] sottrarre a siffatta disciplina gli enti pubblici economici contrasterebbe tanto con la ratio della delega quanto con il principio di uguaglianza, generando asimmetrie irragionevoli con le società partecipate da soggetti pubblici che svolgono la medesima attività di impresa degli enti pubblici e alle quali la disciplina si applica"*.

Infatti, nel caso di specie, lo Statuto del Consorzio prevede espressamente all'art. 1 che *"Il Consorzio, ai sensi dell'art. 59 del RD. 13 febbraio 1933 n. 215 e dell'art. 862 del Codice Civile, ha personalità giuridica pubblica e rientra, ai sensi della L.R. 23 luglio omissis e dell'intesa Stato-Regioni del 18/09/2008 tra gli Enti Pubblici Economici a struttura associativa che operano secondo criteri di efficienza, trasparenza ed economicità"*.

Tanto premesso, si tratta di verificare a quali soggetti, titolari di incarichi presso i consorzi di bonifica, si applichino le fattispecie di cui al d.lgs. 39/2013.

Si premette che il Consorzio in questione, ai sensi dell'art. 29 della Legge Regionale *omissis*, ha quali organi il Consiglio dei Delegati; la Deputazione Amministrativa; il Presidente e il revisore unico dei conti.

Il Consiglio dei Delegati, a cui spetta la determinazione dell'indirizzo operativo ed amministrativo del Consorzio e il controllo sull'attuazione, è composto da 16 consiglieri di cui 15 eletti dall'Assemblea dei consorziati fra gli aventi diritto al voto, e 1 membro di diritto in rappresentanza dei Comuni ricadenti nel comprensorio, designato dai Sindaci dei Comuni il cui territorio ricade per almeno un decimo nel perimetro consortile, in apposita riunione da convocarsi, a cura del Presidente uscente, non oltre 20 giorni dalla data delle elezioni (cfr. art. 17 dello Statuto).

La Deputazione amministrativa, a cui spettano compiti di gestione dell'ente (quali, ad esempio, deliberare di stare o resistere in giudizio davanti all'Autorità giudiziaria ed a qualsiasi giurisdizione speciale, nonché sulle eventuali transazioni anche mediante compromessi arbitrali; provvedere alla costituzione, modificazione e risoluzione dei rapporti di lavoro del personale dipendente, previa relazione del Direttore; predisporre il bilancio di previsione, il conto consuntivo e le relative relazioni da sottoporre all'approvazione del Consiglio; deliberare, con riguardo ai capitoli delle spese correnti, suddivisi in articoli, gli scostamenti degli stanziamenti che, nell'ambito di ogni singolo capitolo, non alterano il totale generale dello stesso; deliberare sui finanziamenti provvisori e sulla costituzione in pegno o cessione in garanzia, per lo svolgimento di operazioni necessarie per l'adempimento delle finalità istituzionali dell'Ente, di crediti nei confronti dello Stato, della Regione, di Enti e di privati) è composta dal Presidente del Consorzio, dal Vicepresidente e da un membro, eletti dal Consiglio dei Delegati tra i propri membri elettivi, da un rappresentante della Regione e da un rappresentante della Provincia

(cfr. art. 20 dello Statuto). In particolare il rappresentante della Regione è designato con decreto del Presidente della Giunta Regionale ai sensi della L.R. n. *omissis*, mentre il rappresentante della Provincia è designato con i criteri di cui alla L.R. n. *omissis*, con decreto del Presidente della Provincia.

Tanto premesso, sul punto, nell'atto di avvio del procedimento si era contestata la ricostruzione fornita tanto dal RPCT dell'ente quanto dal legale nominato.

Sul punto, infatti, il RPCT ritiene che, secondo la lettera della definizione, nei consorzi di bonifica le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità si applichino solo nei confronti dell'amministratore il cui incarico sia conferito dall'amministrazione che ha istituito il consorzio, ne esercita la vigilanza e che ne finanzia gli interventi ovvero sia stato nominato dalla p.a. (in tal caso il rappresentante della Regione *omissis*).

Tale approccio interpretativo è stato condiviso anche nel parere legale richiesto dal Presidente e trasmesso a questa Autorità, in cui esclude che l'incarico di Presidente del Consorzio in esame rientri nell'ambito di applicazione soggettivo del d.lgs. 39/2013.

Ciò in quanto quest'ultimo sarebbe limitato esclusivamente all'incarico conferito dalla pubblica amministrazione che istituisce, vigila o finanzia l'ente pubblico, ossia la Regione. Sul punto il legale evidenzia che *"riferendosi il legislatore al singolare all' "incarico" conferito dalla Pa e non genericamente ad "incarichi", abbia fatto specifico richiamo proprio all'incarico di cui trattasi ai fini della disciplina delle inconferibilità"*.

Nel caso di specie, l'incarico di Presidente sarebbe elettivo, essendo eletto, ai sensi dell'art. 18, comma 2, lett. b), dello Statuto, dal Consiglio dei delegati tra i suoi membri elettivi e cioè tra i 15 componenti eletti dall'Assemblea dei consorziati fra gli aventi diritto al voto, mentre nessun potere, incidenza, designazione o proposta spetta alla Regione con riferimento a tale carica.

L'Autorità ha ritenuto di non poter aderire a tale tesi interpretativa, partendo dall'assunto che occorre tenere distinte le definizioni relative alla qualificazione giuridica di un ente e le definizioni degli incarichi presi in esame dal d.lgs. 39/2013. Il d.lgs. 39, infatti, all'art. 1, comma 2, contiene le definizioni degli enti cui si applica il decreto stesso e degli incarichi rilevanti, dedicando le lett. a), b), c) e d) agli enti e le lettere i), j), k) ed l) alle categorie di incarichi cui il decreto si applica, ossia incarichi amministrativi di vertice, incarichi dirigenziali interni ed esterni ed incarichi di amministratore.

Dunque, una volta sussunto l'ente in una delle categorie soggettive di applicazione, l'Autorità ritiene che le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità siano applicabili ai titolari di incarichi sopra elencati, secondo le prescrizioni delle singole fattispecie.

Infatti quanto sostenuto dal RPCT, ossia che sarebbe la Regione a esercitare la vigilanza sul consorzio, vale unicamente a inquadrare l'ente nella categoria di cui all'art. 1, comma 2, lett. b), e non a farne discendere l'esclusione della normativa a intere categorie di soggetti.

Ciò appare innanzitutto confermato dal disposto dell'art. 1, comma 1, del decreto in esame, il quale prevede che *"Ai fini del conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico si osservano le disposizioni contenute nel presente decreto, fermo restando quanto previsto dagli articoli 19 e 23-bis del decreto legislativo*



30 marzo 2001, n. 165, nonché dalle altre disposizioni vigenti in materia di collocamento fuori ruolo o in aspettativa."

In linea con tale norma si colloca anche il successivo art. 2, secondo cui *"Le disposizioni del presente decreto si applicano agli incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi gli enti pubblici, nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico"*.

Partendo dall'assunto, fermo anche in giurisprudenza, secondo cui le disposizioni del 39/2013 si applicano anche agli enti pubblici economici, si ritiene di dover tenere conto altresì di quanto segue.

È vero che le definizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto n. 39 servono a comprendere a quali categorie di persone, sia giuridiche che fisiche, si applica il decreto stesso, ma le stesse vanno lette in combinato disposto con le singole fattispecie di inconfiribilità e incompatibilità previste dal d.lgs. 39/2013, le quali, se applicate negli enti pubblici solo per gli incarichi conferiti dalla p.a. vigilante, non troverebbero applicazione a intere categorie di soggetti, giungendo al paradosso, come nel caso di specie, di non applicare le ipotesi di inconfiribilità all'incarico di Presidente ed applicarle al componente designato dalla Regione, in contrasto con la lettera delle singole ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità riferite agli incarichi di amministratore ovvero di dirigente di ente pubblico.

A riprova di tale ricostruzione l'Autorità adduceva che il Presidente avesse correttamente rilasciato una dichiarazione di insussistenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità di cui all'art. 20 del d.lgs. 39/2013.

Orbene, su tale ricostruzione si sono incentrate anche le contestazioni di parte successive all'avvio del procedimento.

In particolare, per il legale di fiducia, oltre quanto già sostenuto in sede di prima memoria, tale lettura, tenendo separati a mo' di "compartimenti stagni" le definizioni di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. 39/2013 e quelle di cui alle lettere i), j), k) ed l) del medesimo articolo, non sarebbe in linea con i canoni ermeneutici che presiedono all'interpretazione delle norme, che imporrebbero una lettura coordinata, dalla quale si desumerebbe che il legislatore ha definito gli enti pubblici facendo riferimento alla pubblica amministrazione *"che conferisce l'incarico ovvero i cui amministratori sono da questa nominati"*, con ciò chiarendo che tale disciplina riguarderebbe, negli enti pubblici, solo l'incarico conferito dalla p.a. o l'incarico di amministratore nominato dalla p.a. medesima.

A ciò si aggiunge che, utilizzando il legislatore il singolare ("incarico conferito") e non genericamente "incarichi", sarebbe da ritenere che abbia fatto riferimento proprio all'incarico di cui trattasi ai fini della disciplina sulle inconfiribilità.

A corroborare tale tesi, le memorie richiamano l'estratto di un testo di dottrina secondo cui *"La nozione di inconfiribilità, come chiaramente si desume dalla denominazione prescelta dal legislatore, non si riferisce alle cariche elettive per le quali si sarebbe dovuto parlare di ineleggibilità...bensì a quegli incarichi che*

*presuppongono per l'appunto, un conferimento al termine di una procedura che presuppone l'esercizio, da parte del soggetto che conferisce, di un potere di scelta discrezionale*¹.

In sostanza, per il Consorzio, il d.lgs. 39/2013 regolerebbe solo il conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice e non si riferirebbe a cariche elettive, come a quelle del caso in esame, a cui si accede all'esito di elezioni effettuate da soggetti estranei alla Pubblica amministrazione (ossia dal Consiglio dei delegati) che scelgono tra chi non è indicato, designato o proposto dalla Pubblica amministrazione.

Per le parti non si riscontrerebbe inoltre il paradosso rilevato da questa Autorità sopra riportato, in quanto con il riferimento testuale ("all'incarico conferito" o "all'amministratore nominato") il legislatore avrebbe limitato l'eccezionale disciplina delle inconfiribilità, la quale non ammette interpretazioni estensive, solo agli incarichi conferiti dalla Pa vigilante, evitando l'indiscriminata applicazione anche a cariche cui si accede dopo elezioni.

Si contesta, infine, che la circostanza valorizzata dall'Autorità secondo cui il Presidente avesse correttamente rilasciato le dichiarazioni di cui all'art. 20 del d.lgs. 39/2013, sarebbe priva di "valore confessorio", essendo stata rilasciata "per tuziorismo, *ad abundantiam* ed "ove dovesse occorrere".

Ebbene, a seguito di attento scrutinio delle contestazioni di parte, si ritiene di non poterle accogliere per le ragioni che seguono.

Sull'asserita inapplicabilità delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 alle cariche elettive si è, invero, espresso il Consiglio di Stato nella sentenza n. 126 dell'11.01.2018, riferita anch'essa alla nomina di un Presidente presso un ente pubblico economico. In particolare il Supremo Consesso amministrativo ha affermato che il conferimento dell'incarico tramite elezione non è elemento sufficiente all'esclusione dell'applicazione delle ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità. Nel dettaglio per il Consiglio di Stato "*L'incarico conferito ... rientra tra gli "incarichi di amministrazione" e non è un "mandato elettivo", come afferma il Consorzio. La locuzione "mandato elettivo" o "mandato elettorale", si riferisce alle cariche assunte in organi rappresentativi, espressione nel settore degli interessi di una collettività che, all'atto dell'elezione, assume la veste di corpo elettorale. Il termine "mandato" evoca, del resto, l'istituto della rappresentanza usualmente specificata come "rappresentanza politica" o "rappresentanza di interessi", in uso per definire il rapporto tra eletto ed elettore. L'incarico di Presidente del Consorzio, invece, è un incarico di amministrazione: attribuisce la titolarità di un organo non rappresentativo, con competenza per funzioni di amministrazione (e non di rappresentanza di interessi). La circostanza, poi, che il conferimento avviene tramite elezione da parte del Consiglio generale, secondo la previsione dell'art. 3, comma 2, lett. b) l. reg. Campania 6 dicembre 2013, n. 19, non rileva: il Consiglio generale non è una comunità che assume le vesti di corpo elettorale designando il Presidente.*"

Tale giurisprudenza si ritiene sicuramente applicabile al caso in esame, in quanto, analogamente al Consorzio preso in esame dal Consiglio di Stato, il Presidente del Consorzio di Bonifica è nominato, tramite elezione, da organo interno all'ente, il Consiglio dei delegati.

Si evidenzia che il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la delibera Anac di accertamento di inconfiribilità di un incarico di Presidente di un Consorzio di sviluppo industriale, caso del tutto assimilabile a quello in esame.

¹ Claudia Tubertini, in Legislazione Anticorruzione e Responsabilità nella Pa, pag. 256, Giuffrè 2019.



Inoltre, anche nel caso trattato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018 (sopra citata) il presidente del consorzio esaminato non era nominato dall'amministrazione vigilante, ma era eletto dal consiglio generale del Consorzio, mentre solo un membro era nominato dal Presidente della Giunta regionale.

Tanto chiarito, per quanto attiene, invece, all'applicazione al Presidente del Consorzio in esame delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, oltre a quanto già affermato in sede di avvio e richiamato in narrativa, si ritiene necessaria un'ulteriore considerazione circa la definizione di cui all'art. 1, comma 2 lett. b). Argomentando infatti come fa il Consorzio, un ente sarebbe da qualificare quale pubblico o meno, ai fini del decreto n. 39, solo nel caso in cui oggetto di esame sia un incarico conferito dalla p.a. citata nella summenzionata norma con ciò discendendo che un ente potrà essere qualificato pubblico in un caso e non in un altro, a seconda del soggetto esaminato.

Appare invero, per chiudere sul punto, come le due norme del d.lgs. 39 che vengono in rilievo – art. 3, comma 1, lett. b), e art. 1, comma 2, lett. b) – vadano correttamente intese nella loro applicazione congiunta secondo un ordine logico e consequenziale:

- 1) l'articolo 1 definisce gli enti pubblici;
- 2) l'articolo 3 prevede che, all'interno degli enti pubblici *così come definiti*, non siano conferibili, se vi è condanna penale, gli incarichi di amministratore.

Ogni diversa, per quanto ingegnosa, interpretazione rischia di rappresentare di fatto un pericolo di elusione della norma.

Alla luce di tali considerazioni, l'incarico di Presidente del Consorzio di Bonifica in esame rientra nell'ambito di applicazione del d.lgs. 39/2013.

Tanto premesso, occorre quindi verificare se nel caso di specie, l'incarico di Presidente del Consorzio 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, secondo le disposizioni statutarie, sono il Consiglio dei Delegati; la Deputazione Amministrativa; il Presidente; il revisore unico dei conti.

Circa le competenze del Presidente, ai sensi dell'art. 24 dello Statuto, a tale incarico compete la legale rappresentanza del Consorzio nonché l'esercizio delle seguenti funzioni:

- a) sovrintende l'Amministrazione consorziale;
- b) convoca e presiede il Consiglio dei Delegati e la Deputazione Amministrativa;
- c) indice le elezioni ai sensi dell'art. 34 comma 1 della legge regionale *omissis* e successivamente convoca l'assemblea per la data stabilita dal Consiglio;

- d) firma i ruoli di contribuenza e le delegazioni sui contributi consortili;
- e) promuove le azioni possessorie, i provvedimenti conservativi ed in genere tutti i ricorsi e le azioni aventi carattere d'urgenza, sottoponendoli alla ratifica della Deputazione Amministrativa;
- f) firma gli atti e la corrispondenza con facoltà di delega, per quest'ultima, al Direttore;
- g) sovrintende l'esecuzione delle deliberazioni degli organi consortili;
- h) denuncia le infrazioni alle norme di polizia idraulica e di bonifica rilevate dagli uffici;
- i) stipula, sulla base delle deliberazioni della Deputazione Amministrativa, le intese e gli accordi di programma di cui al precedente art. 5;
- l) delibera, in caso d'urgenza tale da non consentire la convocazione della Deputazione Amministrativa, sulle materie di competenza della stessa Deputazione escluse quelle indicate dall'art. 21 lett. p), s), z). Tali deliberazioni devono essere sottoposte alla ratifica della Deputazione Amministrativa nell'udienza immediatamente successiva.

Si aggiunga che ai sensi dell'art. 35 dello Statuto "*Nelle votazioni palesi, in caso di parità di voti, la votazione sarà ripetuta e, qualora permanga la parità, il voto del Presidente viene computato come doppio, sempreché serva a raggiungere la maggioranza di cui al comma precedente.*"

Tali attribuzioni (sulla rilevanza del potere di firma cfr. delibera ANAC n. 677/2021 e delibera ANAC n. 691/2021) appaiono sintomatiche di deleghe gestionali dirette in capo al Presidente. Tanto appare incontestato da parte dell'ente stesso.

Dunque, nel caso di specie, l'incarico di Presidente del Consorzio sembrerebbe riconducibile in quelli di amministratore di enti privati in controllo pubblico ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013.

Ebbene, tutto ciò premesso e considerato appaiono integrati tutti i presupposti applicativi dell'ipotesi di inconfiribilità di cui all'art.3 del d.lgs. 39/2013.

Applicazione del principio espresso nella delibera Anac n. 445/2020

Infine si ricorda il principio espresso nella delibera Anac n. 445/2020 secondo cui "*Ai fini del calcolo del periodo di raffreddamento, occorre considerare il concreto distanziamento temporale nell'esercizio delle funzioni svolte in relazione agli incarichi oggetto del d.lgs. 39/2013, al fine di assicurare l'effettivo allontanamento dagli incarichi, secondo le intenzioni del legislatore. Pertanto, nel computo del periodo di raffreddamento, il termine è da intendersi sospeso per tutta la durata di un incarico inconfiribile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo; il termine riprende a decorrere dalla cessazione dell'incarico inconfiribile.*"

Con riferimento al d.lgs. 39/2013 l'Autorità ha ritenuto, infatti, necessaria tale interpretazione per rispettare in concreto la misura fissata dal legislatore, al fine di evitare facili elusioni. L'interesse pubblico alla tutela dell'immagine e all'imparzialità dell'azione amministrativa, nonché il raggiungimento degli obiettivi dell'efficienza e dell'efficacia della stessa, che costituiscono il cardine dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione, perseguiti dal d.lgs.39/2013, devono considerarsi prioritari rispetto alla possibilità per i soggetti che ricoprono determinate posizioni di svolgere attività che danno luogo ad inconfiribilità.



L'Anac ha ritenuto applicabile tale principio anche alle ipotesi di inconfiribilità di cui all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 nella delibera n. 427 del 14 settembre 2022.

Sulla ragionevolezza di tale principio si è da ultimo espresso il Tar Lazio con sentenza n. 12999/2022.

Tutto ciò premesso e considerato

Delibera

- l'inconfiribilità, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. b), d.lgs. 39/2013, dell'incarico di Presidente del Consorzio di Bonifica integrale *omissis* affidato al Dott. *omissis*, con conseguente applicazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013 agli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti;
- di rimettere al RPCT dell'ente conferente, 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.

Il RPCT, in particolare, avrà il compito di:

1. comunicare al soggetto cui è stato conferito l'incarico la causa di inconfiribilità accertata dall'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, fornendo un riscontro all'Autorità nel termine di 45 giorni dal ricevimento del presente atto;
2. contestare la causa di inconfiribilità 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 28 giugno 2023

Il Segretario

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente