

Il Presidente

Al Presidente del Comitato Dei Sindaci dell'Azienda
speciale consortile OMISSIS

Fasc. URAV n. 1462/2026

Oggetto: Richiesta di parere in merito alla sussistenza di eventuali cause di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. 39/2013 in capo ad amministratori locali che si sono candidati per le cariche di membro e/o Presidente del CDA dell'azienda speciale consortile OMISSIS” - *Riscontro*.

In relazione alla questione sottoposta all'attenzione di questa Autorità con la nota acquisita al prot. ANAC n. 17057 del 19 febbraio 2026 – avente ad oggetto la sussistenza di eventuali cause di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. 39/2013 in capo ad amministratori locali che si sono candidati per le cariche di membro e/o Presidente del CDA di OMISSIS – si espongono le seguenti considerazioni.

In base a quanto illustrato dall'istante, nel caso concreto sarebbe potuta venire in rilievo l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 39/2013 allo stato, invece, abrogato.

A tal riguardo si rammenta, infatti, che la Legge 21.02.2025 n. 15 (pubblicata in G.U. in data 25/02/2025), di conversione in legge del D.L. Milleproroghe (decreto-legge 27.12.2024 n. 202) contenente disposizioni urgenti in materia di termini normativi, ha disposto l'abrogazione dell'art. 7 co. 2 del d.lgs. n. 39/2013.

Con l'abrogazione di tale norma, è venuto meno il principale ostacolo normativo che impediva il passaggio diretto tra la carica di amministratore locale e quella di Presidente o membro del CDA in enti strumentali.

Ipotesi di incompatibilità ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 39/2013.

Occorre pertanto, far riferimento alla speculare causa di incompatibilità contenuta nell'art. 11, comma 3, lettera a) del d.lgs. n. 39 del 2013, secondo cui *“Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione nonché gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili:*

a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico.

È necessario, pertanto, verificare la sussistenza degli elementi costitutivi della suddetta fattispecie, ossia:

a) natura giuridica dell'incarico di membro e Presidente del CDA dell'azienda speciale consortile OMISSIS, quale amministratore di ente pubblico di livello comunale o provinciale;

b) la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico.

Ai fini della configurabilità della suddetta ipotesi di incompatibilità è necessario, pertanto, che siano integrati i presupposti richiesti dalla citata disposizione.

In merito al presupposto di cui alla lettera a)

1. *La qualifica di ente pubblico di livello comunale o provinciale*

In base a quanto indicato nello statuto, OMISSIS Azienda Speciale Consortile per i servizi alla persona è stata costituita ai sensi degli articoli 31 e 114 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali) come forma di cooperazione tra i comuni soci per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali di cui sono titolari e viene qualificata come un ente pubblico non economico e come ente strumentale degli enti locali soci.

Sulla natura delle Aziende Speciali (e anche dei Consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 del TUEL) è utile citare alcuni precedenti dell'Autorità.

In particolare, con la delibera ANAC n. 160 del 10.12.2015 è stato indicato che: *“Sulla base delle caratteristiche sopra delineate, deve essere escluso che le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali (art. 114 del TUEL) possano rientrare nella nozione, individuata e indicata dal richiedente, di “ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell’art. 2359 c.c.”, e deve essere affermato che, piuttosto, esse rientrano nella definizione di ente pubblico ossia tra “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” (art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs.n.39/2013).*

Con riferimento ai consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 267/2000, l'Autorità, inoltre, 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»* (principio ribadito anche con la delibera n. 691/2019, Delibera 463/2023, Delibera n. 362/2023 e Orientamento n. 23 del 23 settembre 2015 e AG/35/2015/AC)

Orbene, se, da un lato, appare indubbia la riconducibilità dell'Ente in questione nella definizione di ente pubblico ex art. 1, comma 2 lett. b), d.lgs. n. 39/2013, dall'altro, risulta necessario verificare l'ambito territoriale di riferimento, al fine di appurare la sussumibilità della fattispecie concreta nell'ambito di una delle ipotesi di incompatibilità indicate dall'art. 11 del suddetto decreto e riferite agli enti pubblici regionali (comma 2) e locali (comma 3).

Dall'analisi delle disposizioni statutarie e da quanto rappresentato dall'istante, emerge che l'estensione territoriale dell'Azienda è limitata ai comuni siti nella provincia di OMISSIS, suddivisi in cinque zone al fine di tenere in considerazione le specificità di ciascun territorio (OMISSIS – cfr. art 5 dello statuto).

Lo statuto conferma detto legame territoriale limitato alla provincia di OMISSIS indicando:

- la sede legale nel Comune di OMISSIS;
- il Tribunale di OMISSIS come foro competente per ogni controversia tra gli enti consorziati o con l'Azienda;
- l'integrazione con l'Azienda OMISSIS, che è l'autorità sanitaria della provincia di OMISSIS.

Dunque, sulla base delle considerazioni suesposte, si ritiene che l'azienda speciale consortile OMISSIS, sia inquadrabile nella categoria degli enti pubblici di livello provinciale o comunale.

2. *La qualifica di "Amministratore" ai sensi del d.lgs. 39/2013*

Appurata la natura giuridica di ente pubblico di livello provinciale o comunale, è necessario valutare l'incarico di Presidente del CdA dell'Azienda in questione e valutarne la riconducibilità tra gli incarichi di "amministratore" di enti pubblici, definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), 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"*.

A tal riguardo si rappresenta che l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 a seguito delle 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; cfr. anche delibere ANAC nn. 691/2021 e 256/2022), procede ad analizzare – con un approccio casistico – non solo i poteri attribuiti direttamente al Presidente ma anche quelli a lui spettanti, in via mediata, attraverso la presidenza dell'organo collegiale.

Le valutazioni, caso per caso, vengono inoltre effettuate tenendo conto della intervenuta giurisprudenza amministrativa in merito (sentt. TAR Lazio n. 13621/2023 e n. 8171/2024), la quale ha precisato che gli incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo si connotano per l'attribuzione (anche) di funzioni che devono essere esercitate in maniera imparziale e che dunque per definizione, nel sistema delle amministrazioni pubbliche, sono distinte dalla funzione di indirizzo politico/strategico.

Di recente, è intervenuta anche la Sentenza del CdS n. 10215/2024 che, in materia di qualificazione dell'incarico di "amministratore" di cui all'art. 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013, ha individuato alcuni atti di "alta amministrazione", indicativi di poteri di indirizzo e coordinamento di competenza dell'organo di indirizzo, distinguendoli dagli atti di "amministrazione attiva", indicativi di poteri gestionali.

Tali valutazioni, secondo il costante orientamento dell'Autorità, non si estendono ai meri componenti del Consiglio di amministrazione privi di deleghe gestionali, ai quali le disposizioni del d.lgs. 39/2013 non risultano applicabili. Ne consegue che i membri del CdA di OMISSIS, in assenza di deleghe, non possono essere ricondotti agli incarichi contemplati dal d.lgs. 39/2013.

In relazione all'ambito di applicazione del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità, con la delibera n. 622 dell'8 giugno 2016, ha, innanzitutto, chiarito che gli incarichi e le cariche cui si riferisce il citato decreto sono gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, le cariche di presidente ed amministratore delegato in enti in controllo pubblico, ovvero in enti regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni, gli incarichi di direttore generale, amministrativo e sanitario nelle aziende sanitarie. Le disposizioni contenute nel decreto non sono, peraltro, suscettibili di interpretazione estensiva in quanto costituiscono l'espressione della scelta discrezionale del legislatore, il quale con esse ha individuato a priori fattispecie nelle quali sussiste un potenziale conflitto di interesse e/o nelle quali l'azione del funzionario può mettere a rischio l'immagine di imparzialità e buon andamento della pubblica

amministrazione stessa (cfr. Parere anticorruzione del 24 maggio 2023 – fasc. 2385/2023; Orientamenti Anac n. 14 del 30 aprile 2015 e n. 23 del 23 settembre 2015).

Ciò premesso, si procede a valutare l'assetto complessivo dell'Azienda speciale consortile OMISSIS in merito alla gestione, attraverso lo scrutinio dei poteri attribuiti da Statuto.

L'art. 12 dello Statuto dispone che sono organi dell'Azienda Speciale Consortile:

- l'Assemblea consortile che coincide con il Comitato dei Sindaci di Ambito;
- il Presidente dell'Assemblea consortile;
- il Consiglio di amministrazione
- il Presidente del Consiglio di amministrazione
- il Revisore dei Conti
- Il Direttore Generale

Per ciò che attiene al Presidente, l'art. 23 dispone:

“1. Il Presidente del Consiglio di amministrazione ha la rappresentanza istituzionale dell'Azienda Speciale Consortile ed esercita le seguenti funzioni:

- a. Convoca, coordina e presiede il Consiglio di amministrazione previa formulazione dell'ordine del giorno;*
- b. firma gli atti e la corrispondenza del Consiglio di amministrazione;*
- c. sottoscrive il contratto individuale di lavoro del Direttore Generale;*
- d. coordina l'attività dei componenti il Consiglio di amministrazione, ne mantiene l'unità di indirizzo finalizzato alla realizzazione dei programmi ed al conseguimento degli scopi dell'Azienda Speciale Consortile;*
- e. vigila sull'operato del Direttore e riferisce al Consiglio sull'andamento dell'Azienda;*
- f. provvede alla trasmissione all'Assemblea degli atti fondamentali del Consiglio di amministrazione;*
- g. vigila sull'esecuzione delle deliberazioni adottate dal Consiglio di amministrazione e cura l'esecuzione degli incarichi a lui affidati;*
- h. firma, unitamente al segretario verbalizzante, i verbali di Deliberazione del Consiglio di amministrazione;*
- i. esercita tutte le altre funzioni prescritte dalla legge e dai regolamenti”.*

Orbene, sulla base dei precedenti dell'Autorità, emerge che il Presidente risulta investito delle tipiche funzioni di indirizzo, controllo e coordinamento, quali la rappresentanza istituzionale, la convocazione e il coordinamento del Consiglio di amministrazione, nonché il monitoraggio dell'andamento generale dell'Ente, fatti salvi i rilievi che seguono.

In particolare, lo Statuto prevede:

- alla lettera b) che il Presidente *“firma gli atti e la corrispondenza del Consiglio di amministrazione”*. Tale formulazione, di carattere generico, non consente allo stato di escludere la sussistenza di eventuali poteri gestionali in capo al Presidente del CdA. Solo un potere di firma meramente rappresentativa e subordinata a delibera o delega del CdA è compatibile con l'alta amministrazione. Qualora, viceversa, la disposizione statutaria fosse intesa come attribuzione di una firma “libera” del Presidente su atti dispositivi, si potrebbe integrare un'ipotesi di poteri gestori e di amministrazione attiva. Infatti, il potere di firma libera

del Presidente viene ritenuto elemento di per sé significativo ai fini dell'inconferibilità/incompatibilità in diversi precedenti ANAC (ad es., Delibera n. 34 del 5 febbraio 2025; Delibere n. 677/2021 e n. 691/2021), considerando che la stessa implica il potere di obbligarsi validamente in nome e per conto della società e, pertanto, è considerata indicativa della sussistenza di competenze gestionali in capo alla figura del Presidente;

- alla lettera g) che il Presidente *“cura l'esecuzione degli incarichi a lui affidati”*. Anche tale previsione potrebbe potenzialmente integrare poteri gestionali, se non limitata espressamente agli atti di indirizzo, controllo e coordinamento. Detta clausola, così formulata, non è compatibile dunque con la sola alta amministrazione.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte può, dunque, affermarsi che nonostante le competenze del Presidente del CDA siano per lo più riconducibili a poteri di rappresentanza e istituzionali non può, allo stato, escludersi la presenza di poteri gestionali diretti in capo allo stesso.

L'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione dell'azienda OMISSIS, alla luce delle vigenti previsioni statutarie, appare dunque riconducibile a quello di amministratore di ente pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. I), del d.lgs. n. 39/2013, salvo che l'Azienda provveda ad adeguare le disposizioni statutarie nei termini sopra indicati.

In merito al presupposto di cui alla lettera b)

Ai fini dell'integrazione dell'ipotesi di incompatibilità ex art. 11, comma 3, lettera a), del d.lgs. 39/2013 andrà verificata la ricorrenza del secondo presupposto previsto dalla norma ovvero *“la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico”*.

Per quanto concerne il meccanismo di nomina, occorre rilevare che, sebbene lo Statuto di OMISSIS stabilisca che sia l'Assemblea consortile a nominare i membri del CdA e a eleggerne il Presidente, tale organo non è un soggetto terzo indipendente, ma è la diretta espressione degli Enti consorziati, essendo composto dai Sindaci (o loro delegati) dei comuni membri.

L'orientamento consolidato dell'Autorità (delibera n. 463 dell'11 ottobre 2023; orientamento n. 100 del 21.10.2014 con riferimento alla speculare ipotesi di inconferibilità ex art 7, comma 2, del citato decreto, ora abrogato) chiarisce che il divieto è di carattere generale. Pertanto, il fatto che la nomina avvenga tramite un "organo sociale" (l'Assemblea di OMISSIS) non è sufficiente a escludere l'incompatibilità, poiché permane il legame di dipendenza politica e il rischio di conflitti di interesse tra le posizioni del vigilante/controllore che poi diventa “gestore”, che la normativa intende prevenire.

La ratio della norma è infatti quella di evitare la sovrapposizione tra le figure del controllore (il politico che siede in Assemblea) e del gestore (componente/Presidente del CdA). L'incompatibilità mira a garantire che gli incarichi gestionali siano attribuiti sulla base di merito e professionalità piuttosto che come estensione di un mandato politico.

Sulla base delle suesposte considerazioni, si ritiene integrato anche il secondo presupposto di cui alla lettera b), poiché vi è una sostanziale sovrapposizione tra l'ambito territoriale dei comuni in cui il soggetto ha rivestito cariche politiche e il territorio di operatività di OMISSIS, che coincide proprio con i comuni soci.

Da ultimo, si evidenzia che lo Statuto richiama espressamente l'applicazione delle norme sulle incompatibilità previste per i consiglieri comunali (art. 63 del TUEL).

Per completezza, occorre ricordare che questa Autorità in materia di conferimento degli incarichi ha specifica competenza sulla valutazione del rispetto delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013, mentre non è competente sull'accertamento delle cause di incompatibilità o delle situazioni di conflitto di interesse previste nel TUEL come già chiarito nell'Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015 *“Criticità della normativa contenuta nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”), in tema di esimenti alle cause di incompatibilità e di conflitto di interessi”*, al quale integralmente si rinvia.

Alla luce delle considerazioni che precedono e in riscontro ai quesiti posti, si ritiene in conclusione:

- integrata, in capo al Presidente del CdA dell'Azienda speciale consortile OMISSIS, l'ipotesi di incompatibilità prevista dall'art. 11, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 39/2013 con “la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico”. Tale conclusione discende sia dalla natura e dall'estensione delle deleghe gestionali attribuite allo stesso Presidente dallo Statuto dell'Azienda, sia dalle modalità di nomina, che – pur formalmente effettuata dall'organo sociale (Assemblea di OMISSIS) – evidenziano una sostanziale sovrapposizione tra l'ambito territoriale degli enti presso i quali il soggetto ha ricoperto cariche politiche e il territorio di operatività dell'Azienda speciale;
- le predette valutazioni, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, non trovano invece applicazione nei confronti dei componenti del Consiglio di amministrazione privi di deleghe gestionali dirette. Per tali soggetti non ricorre l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 39/2013, non potendo essi essere qualificati quali “amministratori” ai sensi della richiamata disciplina.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 15 aprile 2026, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente