



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 1001 del 21 settembre 2016

concernente l'incompatibilità degli incarichi di Dirigente del Servizio Bilancio del Dipartimento Risorse e Organizzazione della Giunta Regionale dell'Abruzzo e di consigliere comunale della città di Roseto degli Abruzzi (TE), avente una popolazione superiore a 15.000 abitanti - Fascicolo UVMAC 2078/2016

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 21 settembre 2016;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità 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 delibera dell'ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 concernente: «Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili;

vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Fatto

In data 13 luglio 2016, è stata acquisita al n. 107882 del protocollo generale dell'Autorità la nota con la quale il RPC della Giunta Regionale d'Abruzzo rappresenta di aver appreso che la dott.ssa Rosaria Ciancaione - Dirigente del Servizio Bilancio del Dipartimento Risorse e Organizzazione, incaricata con D.G.R. n. 886 del 31 novembre 2015, è stata eletta nel consiglio comunale della città di Roseto degli Abruzzi (TE), avente una popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Il RPC segnalante riferisce, poi, di aver conseguentemente richiesto alla interessata di confermare l'avvenuta elezione e, in caso positivo, di porre in essere gli adempimenti previsti dal



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

d.lgs. n. 39/2013. Con nota acquisita dall'amministrazione procedente, in data 11 Luglio 2016, la dott.ssa Ciancaione ha trasmesso la propria dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà relativa alla insussistenza di cause di incompatibilità tra l'incarico di Dirigente del Servizio bilancio della Regione Abruzzo e la funzione elettiva di consigliere comunale di Roseto degli Abruzzi, allegando il parere pro-veritate del proprio legale di fiducia.

Nel citato parere si conclude che, nel caso in esame, non potrebbe sussistere una situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 39/2013, in quanto l'incarico di dirigente del servizio bilancio non comporta l'"*esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione*", come invece sarebbe richiesto dalla definizione di incarico dirigenziale interno, di cui all'art. 1 comma 2, lett. j) del d.lgs. n. 39/2013. Infatti, si sostiene che nell'ipotesi in cui il dirigente di un servizio sia subordinato al titolare di un incarico dirigenziale superiore, in modo che il primo non espleti alcuna funzione di rilievo esterno, in quanto le stesse sono rimesse ad organismi dirigenziale sovraordinati, dovrà ritenersi che il dirigente non svolga in via esclusiva competenze di amministrazione e gestione.

Anche nell'ambito della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 39/2013, resa al Comune di Roseto e pubblicata sul sito dell'Ente, l'interessata afferma tra l'altro "*di non trovarsi nelle cause di incompatibilità di cui all'art. 12 comma 3 del d.lgs. n. 39/13 "poiché l'incarico di dirigente del servizio bilancio (non apicale) ricoperto presso la Regione Abruzzo non comporta l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione ai sensi dell'art. 1 comma 2 lettera j) del medesimo d.lgs. n. 39/2013, essendo la sottoscritta, tra l'altro, subordinata al Direttore Regionale e non svolgendo attività provvedimentali di rilievo esterno, fatta eccezione di alcune di carattere marginale, come la contrazione di mutui, le variazioni di bilancio. L'attività svolta inoltre esula da qualsiasi attività discrezionale se non di tipo puramente tecnico. Per quanto riguarda la gestione del personale è fortemente limitata dalle previsioni recate dall'art. 23 della L.R. ordinamentale n. 77/1999 e s.m.i."*

Diritto

L'art. 12 comma 3 del d.lgs. n. 39/2013 prevede, tra l'altro, che "*Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale sono incompatibili:.....b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione."*

Ai fini dell'applicabilità della disciplina, tanto delle incompatibilità, quanto delle inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013, l'art. 1 comma 2 lett. j) del medesimo decreto prescrive, inoltre, che per incarichi dirigenziali interni si devono intendere "*gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti, ivi comprese le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico ovvero al ruolo di altra pubblica amministrazione"*.

Ugualmente, la lett. k) del medesimo comma definisce gli incarichi conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico (esterni), facendo sempre riferimento "*all'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione"*.

Pertanto, occorre valutare se - come sostenuto dall'interessata nel caso in esame - il



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Legislatore, mediante le richiamate definizioni, abbia inteso distinguere tra i incarichi dirigenziali, includendo nel campo di applicazione della disciplina solo quelli che comportino, in concreto, l'esercizio in via esclusiva di poteri di gestione. Ove fosse accolta la predetta ricostruzione, occorrerebbe anche concludere che, l'interprete non può mai limitarsi ad accertare se il caso esaminato verta su di un incarico dirigenziale in una pubblica amministrazione, in quanto dovrà sempre svolgere - anche per le situazioni di inconferibilità - un ulteriore ed approfondita indagine sui poteri in concreto attribuiti al dirigente e sulla eventuale presenza di figure apicali che possano ingerirsi nello svolgimento delle sue funzioni, prima di affermare che sussiste una delle ipotesi di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Si ritiene che la tesi prospettata dall'interessata non sia da condividere e che sia, invece, da confermare l'orientamento di questa Autorità, secondo il quale sono da comprendere nell'ambito di applicazione della disciplina tutti gli incarichi dirigenziali presso le pubbliche amministrazioni. Detto orientamento è stato applicato - seppur implicitamente - in ciascuno dei numerosi precedenti provvedimenti fin qui adottati ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, nei quali, infatti, non è mai stata svolta l'analisi ritenuta doverosa, secondo la ricostruzione dell'interessata.

Infatti, le definizioni di incarichi dirigenziali interni ed esterni devono essere lette unitamente a quella di cui alla lett. i), secondo cui per incarichi amministrativi di vertice, si intendono *“gli incarichi di livello apicale, quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione”*.

E' di tutta evidenza, che per descrivere in modo più dettagliato le caratteristiche degli incarichi amministrativi di vertice, oltre a fornire un elenco non esaustivo di posizioni che certamente rientrano in tale definizione, il Legislatore ha ritenuto utile sottolineare la distinzione rispetto agli incarichi dirigenziali interni ed esterni, proprio specificando che le posizioni apicali sono quelle che *“.....non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione”*.

D'altro canto, poiché i regimi di incompatibilità/inconferibilità previsti per gli incarichi amministrativi di vertice non sono del tutto sovrapponibili a quelli previsti per gli incarichi dirigenziali, occorre distinguere tra le due categorie. La circostanza è stata chiarita anche nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 39/2013, secondo cui il riferimento all'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione costituisce, appunto, il criterio distintivo tra le due categorie di incarichi (di vertice e dirigenziali), entrambe sottoposte alla disciplina delle inconferibilità e incompatibilità, seppur con alcune differenze.

Si legge, infatti, nella relazione illustrativa: *“Quanto agli incarichi, importante era definire gli «incarichi amministrativi di vertice» di cui al punto 1 della lettera d) del comma 50 della legge di delega, al fine di distinguerli chiaramente da quelli dirigenziali e al fine di graduare di conseguenza la disciplina dei divieti. La soluzione adottata scioglie la formulazione della legge delega nel senso che gli incarichi di vertice sono compresi tra quelli che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, mentre gli incarichi dirigenziali sì. Poiché la distinzione non sempre è chiara, le amministrazioni, al di là della collocazione e della denominazione adottata per l'incarico nel loro modello organizzativo, dovranno considerare come amministrativi di vertice gli incarichi che espressamente non comprendono l'esercizio diretto di poteri amministrativi. In caso contrario, anche un dirigente*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

posto in collocazione apicale nell'amministrazione, ma dotato di poteri di amministrazione e gestione, dovrà essere considerato come incarico dirigenziale.

Alle precedenti considerazioni occorre anche aggiungere che ai dirigenti, cui è conferita la responsabilità di un ufficio, in ogni caso, spettano poteri di gestione autonomi, sulla base di espressa previsione di legge; infatti, l'art. 107 del T.U.E.L. recante "*Funzioni e responsabilità della dirigenza*", prevede che "*Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo*".

Pertanto, la presenza nell'ambito della organizzazione dell'ente di appartenenza di un dirigente sovraordinato che eserciti funzioni di direzione e coordinamento - secondo un modello organizzativo peraltro piuttosto diffuso nelle Regioni e nella maggior parte delle amministrazioni degli enti locali - non può certamente determinare - come sostenuto dall'interessata - la perdita di autonomi poteri gestori in capo ai dirigenti. Infatti, detti poteri sono compresi nella attribuzione della responsabilità di un ufficio/servizio, anche quando quest'ultimo non svolga un'attività rivolta all'esterno, in quanto avente ad oggetto mere proposte o, comunque, provvedimenti di rilievo interno.

Una conferma delle precedenti considerazioni generali si rinviene anche nel caso concreto qui in esame, in quanto oltre al delicato compito di formulare una proposta di bilancio della Regione, al Servizio affidato alla responsabilità dell'interessata, spetta anche lo svolgimento di attività provvedimentali di rilievo esterno, come dalla stessa evidenziato nella dichiarazione presentata al comune di Roseto.

In conclusione, per le ragioni appena esposte, deve ritenersi che tutti gli incarichi dirigenziali interni ed esterni mediante i quali sia conferita la responsabilità di un servizio/ufficio, sono soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 39/2013. Infatti, il riferimento all'"*esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione*" di cui all'art. 1 comma 2 lett. j) e k) ha la sola funzione di meglio descrivere la posizione del titolare dell'incarico, evidenziandone le differenze rispetto a quella di coloro ai quali sono stati attribuiti incarichi amministrativi di vertice.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

- nel caso esaminato sussiste una situazione di incompatibilità, ai sensi dell'art. 12 comma 3 del d.lgs. n. 39/2013 degli incarichi di Dirigente del Servizio Bilancio del Dipartimento Risorse e Organizzazione della Giunta Regionale dell'Abruzzo e di consigliere comunale della città di Roseto degli Abruzzi (TE), avente una popolazione superiore a 15.000 abitanti;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- il RPC della DRG della Giunta Regionale della Regione Abruzzo preso atto della rilevata situazione di incompatibilità, diffida, senza indugio, l'interessata ad optare tra i due incarichi incompatibili entro i 15 giorni successivi alla sua comunicazione;
- ove l'opzione non sia effettuata entro il termine perentorio di quindici giorni, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 39/2013, il RPC dichiara la decadenza dall'incarico di dirigente e la risoluzione del relativo contratto;
- il RPC deve, inoltre, procedere alla verifica dell'esistenza delle dichiarazioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 39 del 2013 ovvero all'accertamento della mendacità della stessa, ai fini dell'applicazione della sanzioni previste dal medesimo articolo;
- di dare comunicazione della presente al RPC DRG della Giunta Regionale della Regione Abruzzo, al RPC del Comune di Roseto ed all'interessata.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito