



IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO  
AFFARI LEGISLATIVI E AIUTI DI STATO  
**MAURIZIO RICCIARDELLI**

IL RESPONSABILE DELLA  
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA  
TRASPARENZA  
(D.G.R. n. 415/2021)

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG	/	/	
DEL	/	/	

Gent.ma dott.ssa Paola Bissi  
Responsabile del Servizio Turismo, sport e  
commercio

**Oggetto: Risposta alla lettera ad oggetto "Richiesta parere" del 19.4.2021 Prot. 0369515**

Gentilissima,

con riferimento alla richiesta di parere in oggetto, in ordine all'applicabilità delle cause di inconferibilità e incompatibilità, previste dal D.Lgs. n. 39/2013, all'incarico di Presidente e di componente del Consiglio di amministrazione della Destinazione Turistica Emilia, si evidenzia quanto segue.

Per potere rispondere al quesito occorre esaminare due profili: la natura dell'ente e la qualificazione giuridica degli incarichi di cui sopra.

Per quanto riguarda il primo profilo, si valuta che l'Ente rientri a tutti gli effetti nel perimetro di applicazione del D.Lgs. n. 39/2013, come definito all'art. 2, comma 1, del medesimo decreto, che qui si riporta: *"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"*.

Infatti, l'art. 1, comma 2, l'art. 1, comma 2, lett. b), del medesimo decreto, chiarisce che per "enti pubblici" si devono intendere *"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 sono da questi nominati"*.

Viale Aldo Moro 52  
40127 Bologna

tel 051.527.5745  
fax 051.527.5319

Email: [affleg@regione.emilia-romagna.it](mailto:affleg@regione.emilia-romagna.it)  
PEC: [affleg@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:affleg@postacert.regione.emilia-romagna.it)

a uso interno: DP/	INDICE	LIV. 1	LIV. 2	LIV. 3	LIV. 4	LIV. 5	ANNO	NUM	SUB.
_____ / _____	Classif.   _____	_____	_____	_____	_____	_____	Fasc.   _____	_____	_____

La stessa ANAC ha avuto occasione più volte di precisare che le norme del D.Lgs. n. 39/2013 si applicano anche agli enti strumentali degli enti locali (vd. faq n. 9.7 sul sito dell'Autorità e le pronunce ivi richiamate).

Per quanto riguarda poi il secondo profilo, ossia le tipologie di incarichi da considerare, l'art. 1, comma 1, del medesimo decreto prevede che le relative disposizioni si applicano al *“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”*.

Il fatto che l'articolo 12 della legge regionale 25 marzo 2016, n. 4 menzioni solo l'incarico di Direttore, ai fini dell'applicabilità delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, non può escludere a priori l'applicabilità anche ai titolari degli altri incarichi contemplati dal medesimo decreto, se ne sussistono i presupposti.

Infatti in materia di prevenzione della corruzione, al cui plesso normativo è riconducibile appunto il decreto sopra richiamato, la Regione si deve attenere alle disposizioni statali, poiché si tratta di norme che *“integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”* (si veda l'art. 1, comma 36, della L. n. 190/2012).

Peraltro, lo stesso art. 22, comma 1, del D.Lgs. n. 39/2013 precisa che *“Le disposizioni del ... decreto recano norme di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione e prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e presso gli enti privati in controllo pubblico”*.

La Regione non potrebbe quindi limitarne l'applicabilità, con proprie disposizioni legislative. Pertanto, si deve concludere che le disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013 si applicano ad ogni tipo di *“conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice”* contemplato in tale decreto.

L'esplicito richiamo alle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013 solo per quanto riguarda l'incarico del Direttore, deve essere quindi interpretato necessariamente in altro modo, ossia come l'esplicitazione di un obbligo legislativamente posto.

Che cosa si intende per *“incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice”* soggetti alle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, è esplicitato all'art. 1, comma 2, del decreto: oltre a specificare cosa si debba intendere per *“incarichi dirigenziali”*, interni

ed esterni, e per “*incarico amministrativo di vertice*”, alla lettera l) di tale comma si rinviene anche la definizione che qui interessa principalmente, ossia quella di “*incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico*”.

Tali sono “*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*”.

Quindi gli incarichi di amministratore a cui si applicano le cause di inconferibilità e di incompatibilità individuate nel D.Lgs. n. 39/2013 costituiscono un sottoinsieme della più ampia categoria degli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.

Sicuramente il Presidente e i componenti del Consiglio di amministrazione della Destinazione Turistica esercitano funzioni di responsabilità amministrativa, per cui sono qualificabili quali “amministratori” di tale ente pubblico.

Ma il punto dirimente è dato appunto dalla **natura della funzione amministrativa loro attribuita**: occorre quindi verificare se i titolari di tali organi esercitano esclusivamente poteri di indirizzo politico-amministrativo e di rappresentanza oppure anche, in tutto o in parte, poteri gestionali.

Solo in quest'ultimo caso essi sarebbero soggetti alle cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui trattasi.

Si è proceduto pertanto ad una attenta disamina dello Statuto della Destinazione Turistica Emilia, e all'analisi delle funzioni dei suoi organi (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Assemblea e Direttore).

Si è verificato che spettano al Presidente (art. 12 dello Statuto dell'Ente):

1. poteri di rappresentanza legale;
2. la convocazione e la presidenza delle riunioni dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione, con poteri di decisione dell'ordine del giorno;
3. la convocazione e la presidenza della Cabina di regia.

Da tale elenco si ricava che il Presidente non ha poteri gestionali, in quanto quelli attribuiti sono essenzialmente poteri di indirizzo politico-amministrativo e di rappresentanza dell'Ente stesso. Con particolare riferimento al potere di rappresentanza legale dell'ente, ANAC ha più volte affermato come questa prerogativa del Presidente non è sufficiente

ad integrare la condizione richiesta dall'art. 1, comma 2, lett. I), del D.Lgs. 39/2013 (ossia la titolarità di un potere gestionale) ai fini dell'applicabilità della disciplina delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (si vedano *ex multis* le delibere ANAC n. 248 del 1.3.2017 e n. 373 del 8.5.2019).

Il Presidente, assieme ad altri, è componente del Consiglio di amministrazione, nominato dall'Assemblea. Le funzioni affidate a tale organo sono elencate dallo Statuto (art. 11 dello Statuto).

In sintesi, il Consiglio di amministrazione:

1. approva atti generali di indirizzo politico- amministrativo (atto di organizzazione dell'Ente, la graduazione delle posizioni dirigenziali e il fabbisogno di personale), elaborati dal direttore;
2. propone all'approvazione dell'Assemblea atti quali:
  - la composizione e il regolamento di funzionamento della Cabina di Regia;
  - le quote annuali di adesione dei soggetti pubblici, sentita la Cabina di Regia;
  - le quote di partecipazione dei soggetti privati ai programmi di iniziative realizzati dalla destinazione turistica, di concerto con la Cabina di Regia;
  - il Programma Annuale di Attività Turistica dell'ambito di riferimento, articolato per linee strategiche programmatiche per lo sviluppo della attività di promo-commercializzazione turistica, programma di promo-commercializzazione turistica, programma turistico di promozione locale, sentita la Cabina di Regia;
  - lo schema di bilancio di previsione e lo schema del bilancio consuntivo
3. fornisce indicazioni alla Regione in merito ai requisiti per la valutazione circa il sostegno alle iniziative turistiche realizzate dalle imprese
4. delibera sulle liti attive e passive.

Sono pacificamente poteri di indirizzo politico amministrativo, quelli indicati ai punti 1, 2 e 3. Rispetto al punto 4, va precisato che il potere di decidere se agire o resistere in giudizio è connotato da ampissima discrezionalità e non meramente esecutivo (mentre ha carattere esecutivo la procedura di scelta del legale che rappresenterà l'Ente, che è affidata al Direttore).

Infine, il Consiglio di amministrazione nomina il Direttore dell'Ente (art. 14, comma 1, dello Statuto), la cui scelta ha un carattere di fiduciarità tale da poterla ascrivere all'ambito dell'esercizio del potere politico-amministrativo e quindi al novero delle "*nomine, designazioni, ed atti analoghi*" attribuiti agli organi di indirizzo politico-amministrativo da specifiche disposizioni, come espressamente previsto dall'art. 4, comma 1, lett. e) del D.Lgs. n. 165/2001.

Ne consegue che i poteri attribuiti al Consiglio di amministrazione sono riconducibili alla sfera del solo indirizzo politico-amministrativo e non a quella della gestione.

Anche i poteri attribuiti all'Assemblea dei soci (art.7 dello Statuto) sono chiaramente e nettamente ascrivibili all'ambito dei poteri di indirizzo politico-amministrativi.

La Cabina di regia, poi, svolge funzioni di concertazione sulle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promo-commercializzazione turistica della destinazione turistica, per cui si pone su un piano di esercizio di funzioni di alto profilo politico.

I poteri di gestione all'interno della Destinazione Turistica Emilia sono riservati invece al Direttore, come si evince chiaramente all'art. 13 dello Statuto, dove si legge, al comma 1, che *"Il Direttore dirige le attività della Destinazione Turistica ed è responsabile della gestione complessiva dell'ente stesso"*.

Al comma 2 dell'articolo da ultimo richiamato sono poi esemplificati alcuni suoi compiti gestionali:

- la formulazione di proposte e l'espressione di pareri al Consiglio di Amministrazione e all'Assemblea;
- l'esercizio dei poteri di spesa e di quelli di acquisizione delle entrate;
- l'adozione di atti generali di organizzazione e di gestione del personale;
- la predisposizione dello schema del bilancio di previsione e dello schema del bilancio consuntivo e alla sua sottoposizione preliminare al Consiglio di Amministrazione, redatto secondo i principi di trasparenza e leggibilità, e strutturato mediante disaggregazione delle voci al fine di renderlo leggibile ai cittadini.

L'attività di gestione risulta quindi demandata esclusivamente al Direttore e all'apparato di funzionari suoi subordinati.

Per concludere, si rileva che nell'Ente sembrerebbe correttamente applicata la distinzione tra poteri di indirizzo politico-amministrativo e controllo e poteri di amministrazione attiva, tecnica e finanziaria, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 165/2001.

Quanto rilevato permette di circoscrivere al Direttore (e ad altri eventuali soggetti con funzioni dirigenziali presenti nell'Ente) l'applicabilità delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, mentre, non esercitando il Presidente e gli altri componenti del Consiglio di

amministrazione, poteri gestionali, gli stessi non sarebbero inquadrabili nell'ambito dell'art. 1, comma 2, lett. l), del medesimo decreto.

Da questo consegue che non sarebbero loro applicabili le cause di inconfiribilità di cui agli artt. 3, 4 e 7 e la causa di incompatibilità, in particolare, di cui all'art. 11, comma 3, del decreto legislativo in esame.

Preme comunque rilevare che l'interpretazione di questa Amministrazione regionale, per quanto coerente con gli indirizzi giurisprudenziali e dell'Autorità in materia, non avrebbe alcun rilievo a fronte di rilievi opposti che fossero sollevati da parte di quest'ultima.

Come previsto dagli artt. 15 e 16 del decreto, la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità spettano, in prima battuta, al Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Ente e, per singole fattispecie, su segnalazione, in occasione di richiesta di parere o d'ufficio, ad ANAC.

Nel rimanere a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti, si porgono cordiali saluti

Il Responsabile del Servizio Affari legislativi e  
aiuti di Stato

dott. Maurizio Ricciardelli  
*firmato digitalmente*