



DELIBERA N. 136 del 13 marzo 2024

Fasc. Anac n. 4816/2023

Oggetto

Ipotesi di incompatibilità ex d.lgs. n. 39/2013 fra l'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA e quello di Direttore tecnico della società S.A.P. NA. SpA.

Riferimenti normativi

Art. 12, comma 4, lettera c), d.lgs. n. 39/2013

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),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 13 marzo 2024

Ritenuto in fatto

Nell'ambito attività di vigilanza svolta da questa Autorità, è venuta in rilievo la presunta violazione del d.lgs. n. 39/2013 in relazione al conferimento dell'incarico di amministratore unico della società A.S.I.A. Napoli SpA - società partecipata dal Comune di Napoli che si occupa della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti - all'ing. Domenico Ruggiero, il quale

contestualmente riveste l'incarico di direttore tecnico della società S.A.P. NA. SpA, società partecipata dalla città metropolitana, che si occupa della gestione integrata dei rifiuti della provincia di Napoli.

A seguito delle verifiche svolte attraverso la consultazione dei siti istituzionali delle società e delle visure camerali effettuate, è emerso che l'ing. Domenico Ruggiero ricopre:

- l'incarico, conferito con decreto del Sindaco di Napoli del 25.01.2022, di amministratore unico della società Azienda Servizi Igiene Ambientale – Napoli SpA, di seguito A.S.I.A. - Napoli SpA, ente di diritto privato in controllo pubblico da parte del Comune di Napoli, socio unico ai sensi dell'art. 6 dello Statuto della società;
- l'incarico di direttore tecnico/procuratore, dal 01.06.2020, con competenze sull'organizzazione tecnica dei processi di smaltimento rifiuti, presso la società Sistema Ambiente Provincia di Napoli, di seguito S.A.P. NA. SpA, ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della città metropolitana di Napoli, socio unico ai sensi dell'art. 6 dello statuto della società;
- l'incarico, dal 29.11.2018, di amministratore unico della società privata ENV Consulting srl, di cui risulta anche socio al 50%, che ha per oggetto la progettazione, costruzione e gestione di impianti per il trattamento e il recupero di rifiuti urbani.

Sul sito istituzionale della società S.A.P. NA. SpA non è stato possibile rinvenire le dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ex art 20 del d.lgs. n. 39/2013, rilasciate dall'ing. Ruggiero all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale e, annualmente, per attestare l'insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità.

Sul sito istituzionale della società A.S.I.A. - Napoli SpA, invece, risultava pubblicata la dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ex art 20 del d.lgs. n. 39/2013, rilasciata dall'ing. Ruggiero in data 01.03.2022, ossia un mese circa dopo il conferimento dell'incarico di AU, ma non risultava pubblicata la dichiarazione annuale di insussistenza delle cause di incompatibilità rilasciata nel corso del 2023.

All'esito dell'istruttoria compiuta, l'ANAC ha quindi inviato la comunicazione di avvio di procedimento (nota del 20.10.2023), indirizzata al RPCT della società A.S.I.A. - Napoli SpA, al RPCT della società S.A.P. NA. SpA, al Sindaco e al RPCT del Comune di Napoli, al Sindaco e al RPCT della città metropolitana di Napoli e al diretto interessato, chiedendo di fornire ogni precisazione, informazione utile e pertinente documentazione (es. copia del contratto dirigenziale stipulato tra la S.A.P. NA. SpA e l'ing. Ruggiero), atta a valutare la suesposta questione, per chiarire in particolare l'effettiva natura delle funzioni svolte dall'ing. Ruggiero in qualità di Responsabile della Direzione tecnica & operativa della S.A.P. NA. SpA e della sottoposta struttura della società denominata "Gestione Energia", al fine di valutare se le stesse siano assimilabili alle funzioni dirigenziali così come definite dall'art. 1, comma 2, lettera j) o k), del d.lgs. n. 39/2013.

Contestualmente è stato chiesto l'invio di una copia della dichiarazione annuale ex art. 20 d.lgs. n. 39/2013 rilasciata dall'ing. Ruggiero nel corso del 2023.

Con nota acquisita in data 17.11.2023, il RPCT della società S.A.P. NA. SpA ha riscontrato la richiesta dell'Autorità, sostenendo la non riconducibilità dell'incarico di direttore tecnico della società ad un incarico dirigenziale così come definito dall'art. 1, comma 2, lett. j) o k), del d.lgs. n. 39/2013. Al riscontro inviato sono stati inoltre allegati copia del contratto di lavoro stipulato tra la S.A.P. NA. SpA e l'ing. Ruggiero e copia della dichiarazione annuale ex art. 20 d.lgs. n. 39/2013 rilasciata dall'ing. Ruggiero a giugno 2023.

Da un riscontro effettuato dall'ANAC è emersa l'avvenuta pubblicazione, dopo l'avvio del procedimento da parte dell'Autorità, della suddetta dichiarazione sul sito istituzionale della società, nella sezione Società Trasparente.

Con note del 20.11.2023, inviate per conoscenza al RPCT della società S.A.P. NA. SpA, al RPCT della società A.S.I.A. - Napoli SpA, al Sindaco e al RPC del Comune di Napoli, al Sindaco e al RPCT della Città Metropolitana di Napoli, il diretto interessato, ing. Ruggiero, ha riscontrato la richiesta dell'Autorità, sostenendo sia la non riconducibilità dell'incarico di Direttore tecnico



della S.A.P. NA. ad un incarico dirigenziale così come definito dall'art. 1, comma 2, lett. j) o k), del d.lgs. n. 39/2013, sia la non riconducibilità dell'incarico di AU di ASIA Napoli alla definizione di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Con le medesime note è stata inoltre formulata all'Autorità richiesta di audizione, che si è svolta in data 30.11.2023, con annessa sospensione dei termini procedurali secondo quanto comunicato nella nota di convocazione dell'audizione. Durante l'audizione, a cui hanno preso parte il diretto interessato e gli RPCT delle due società coinvolte, sono state esposte e meglio puntualizzate le considerazioni già espresse nelle memorie inviate con le note di cui sopra, a sostegno dell'ipotesi di parte, di insussistenza dell'ipotesi di incompatibilità contestata dall'Autorità.

Infine, con nota del 20.11.2023, inviata per conoscenza al Sindaco e al RPC del Comune di Napoli, al Sindaco e al RPCT della Città Metropolitana di Napoli, al RPCT della società S.A.P. NA. SpA e al diretto interessato, anche il RPCT della società A.S.I.A. - Napoli SpA ha riscontrato la richiesta dell'Autorità, sostenendo la non riconducibilità dell'incarico di AU di ASIA Napoli alla definizione di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013.

Al riscontro inviato sono state inoltre allegate le copie delle dichiarazioni ex art. 20 d.lgs. n. 39/2013 rilasciate dall'ing. Ruggiero nel 2022 e nel 2023, comunicando di averne provveduto alla pubblicazione sul sito istituzionale della società in data 14.11.2023.

Nell'adunanza del 24.01.2024, con riferimento alla questione in oggetto, il Consiglio ha ritenuto necessario un approfondimento sul ruolo tecnico svolto dall'ing. Domenico Ruggiero in qualità di Dirigente della società S.A.P. NA. SpA.

Pertanto, con nota del 29.01.2024, l'ANAC ha chiesto l'invio di documentazione integrativa, nel termine di 30 giorni, sospendendo i termini del procedimento ai sensi dell'art. 17, lettera a), del regolamento di vigilanza per integrazione documentale richiesta alle parti.

Con note acquisite in data 28.02.2024, il RPCT della società S.A.P. NA. SpA e l'interessato hanno riscontrato la richiesta dell'Autorità, fornendo la corposa documentazione richiesta.

Considerato in diritto

La fattispecie astrattamente applicabile al caso in esame sarebbe l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 39/2013, che dispone: "*Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili: ... c) con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione della stessa regione*".

Al fine di verificare la concreta applicabilità delle suddette ipotesi alla fattispecie in esame, occorre esaminare i seguenti profili:

- 1) natura giuridica delle due società - A.S.I.A. - Napoli SpA e S.A.P. NA. SpA, al fine di valutare se le stesse possano essere ricondotte alla definizione di «enti di diritto privato in controllo pubblico», di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 richiamata nell'art. 12;
- 2) riconducibilità dell'incarico di amministratore unico della società ASIA SpA Napoli alla definizione di "componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico" di cui all'art. 12, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013;
- 3) riconducibilità dell'incarico di direttore tecnico/procuratore della società SAP NA alla definizione di «incarichi dirigenziali» di cui all'art. 1, comma 2, lett. j) o k) del medesimo d.lgs. n. 39/2013.

1. a) Natura giuridica della società ASIA SpA Napoli

Al fine di valutare se la società A.S.I.A. - Napoli SpA sia riconducibile alla categoria degli «enti di diritto privato in controllo pubblico», così come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, è necessario verificare la sussistenza di due requisiti, uno cd. funzionale e uno cd. di *governance*, di seguito riportati:

- 1) esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici;
- 2) soggezione a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche oppure riconoscimento, alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, dei poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 5 dello Statuto, *"La Società ha per oggetto l'impianto e la gestione dei servizi di igiene urbana ed ambientale"*, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- gestione integrale di tutte le tipologie di rifiuto nelle varie fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto e trattamento finale;
- smaltimento, quale fase residuale dell'attività di gestione, di tutte le tipologie di rifiuti;
- gestione di discariche ordinarie e speciali;
- gestione di servizi urbani relativi alla tutela del suolo, del sottosuolo, dell'acqua e dell'aria;
- gestione di impianti di trasformazione e valorizzazione dei rifiuti;
- produzione, trasporto e vendita di energia, anche mediante trasformazione di rifiuti, di prodotti vegetali e simili;
- servizi di disinfestazione, disinfezione e bonifica.

Le suddette attività, corrispondenti allo scopo sociale, consentono di ritenere soddisfatto il requisito funzionale richiesto dalla norma sopra indicata.

Inoltre, trattandosi di una società partecipata al 100% dal Comune di Napoli, si ritiene sussistente anche il requisito della *governance*.

Per quanto sopra riportato, la società A.S.I.A. - Napoli SpA appare rientrare fra gli enti di diritto privato in controllo pubblico, così come definiti dall'art. 1, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013, sussistendo entrambi i requisiti, funzionale e di *governance*.

La società A.S.I.A. - Napoli SpA rientra inoltre nella categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di un comune – quello di Napoli – con popolazione superiore a 15mila abitanti, ubicato nella stessa regione della società SAP NA, in cui il soggetto interessato riveste l'altro incarico in esame, così risultando verificati i requisiti *de quibus* richiesti dalla lett. c) dell'art. 12, comma 4, con riferimento alla società.

1. b) Natura giuridica della società SAP NA

Analogamente a quanto detto sopra in merito alla società A.S.I.A. - Napoli SpA, anche la riconducibilità della società S.A.P. NA. SpA alla categoria degli «enti di diritto privato in controllo pubblico», così come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 risulta subordinata alla sussistenza dei due requisiti, uno cd. funzionale e uno cd. di *governance*.

In base a quanto disposto dall'art. 3 dello Statuto, *"La Società ha per oggetto l'esercizio, esclusivamente per conto della Città Metropolitana di Napoli e/o degli altri soci, del servizio di gestione integrata dei rifiuti nella provincia di Napoli, ivi compresi – a titolo non esaustivo – ricognizione e censimento degli impianti, gestione e manutenzione dei siti, bonifica degli stessi, iniziative finalizzate alla diffusione di attitudini, culture e comportamenti di salvaguardia e tutela dell'ambiente."*

Le suddette attività, corrispondenti all'oggetto sociale, consentono di ritenere soddisfatto il requisito funzionale richiesto dalla norma sopra indicata.



Inoltre, trattandosi di una società partecipata al 100% dalla Città Metropolitana di Napoli, si ritiene sussistente anche il requisito della *governance*.

Per quanto sopra riportato, la società S.A.P. NA. SpA appare rientrare quindi fra gli enti di diritto privato in controllo pubblico, così come definiti dall'art. 1, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013, sussistendo entrambi i requisiti, funzionale e di *governance*.

La società S.A.P. NA. SpA rientra inoltre nella categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico "*di livello provinciale o comunale*", in quanto partecipata al 100% dalla Città Metropolitana di Napoli, così risultando verificati i requisiti richiesti dalla prima parte dell'art. 12, comma 4, del decreto con riferimento alla società.

2. Riconducibilità dell'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA alla definizione di "componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico" di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013

Ai sensi dell'art. 27 dello Statuto la società A.S.I.A. - Napoli SpA può essere amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da tre componenti oppure da un Amministratore Unico, la cui nomina spetta al Sindaco di Napoli.

Il successivo art. 31 dello Statuto dispone inoltre che "*L'organo di amministrazione ... è investito di ogni potere per l'amministrazione ordinaria e straordinaria della società.*"

Non si ritengono sul punto condivisibili le argomentazioni addotte dal diretto interessato e dal RPCT della società A.S.I.A. - Napoli in merito alla non riconducibilità dell'incarico di AU alla definizione di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, citando la sentenza del Consiglio di Stato n. 8028/2020 che, in un passaggio, evidenzia che "*le società in house sono sottoposte a quella forma particolare di controllo pubblico che è costituita dal controllo analogo*"..., evidenziando che "*il controllo analogo consiste in una forma di eterodirezione della società, tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni*".

Analizzando la sentenza, è emerso infatti come la stessa sia stata emanata con riferimento ad una procedura di affidamento diretto ad una società *in house*, impugnato in quanto ritenuto in presunta violazione dell'art. 4, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 175 del 2016.

Si tratta quindi di una pronuncia espressa su una questione che fa specifico riferimento alle disposizioni del d.lgs. n. 175/2016, completamente differente dalla questione oggetto del presente esame.

Il d.lgs. n. 39/2013 in generale e l'art. 12 in particolare, invece, dettano una specifica disciplina di incompatibilità disponendo che, nell'ambito della stessa regione, i titolari di un incarico quale quello di AU di una società in controllo pubblico non possano svolgere contestualmente un incarico di stampo amministrativo quale quello di dirigente in un'altra società in controllo pubblico.

Si tratta di una norma che mira a preservare l'imparzialità delle funzioni amministrative che l'interessato è chiamato a svolgere nella stessa regione in cui riveste l'incarico all'interno di un ente di diritto privato in controllo pubblico.

La *ratio* è quella di evitare l'inquinamento dell'imparzialità di giudizio e/o di azione nello svolgimento dell'incarico più prettamente amministrativo, a causa di ingerenze e/o pressioni politiche, il tutto in un'ottica di prevenzione della corruzione.

Peraltro il d.lgs. n. 39/2013 definisce all'art. 1, comma 2, lett. f), i componenti di organi di indirizzo politico come "*le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo ... di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali*", senza prevedere alcun esimente per le società *in house* e senza applicare alcuna distinzione fra *in house* e altre società in controllo pubblico.

Sul punto, l'Autorità ha inoltre da tempo chiarito – v. punto 15 delle FAQ Anticorruzione presenti sul sito Istituzionale ANAC – che, in base all'attuale assetto legislativo, la carica di "componente di organo di indirizzo" negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico rinvia alla definizione di "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico" di cui all'art. 1, co. 2 lett. l), d.lgs. 39/2013, i quali sono, tra gli altri, l'amministratore delegato o assimilabili o altro organo di indirizzo delle attività dell'ente comunque denominato.

Appare quindi pacifica la riconducibilità dell'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA alla definizione di "componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico" di cui all'art. 12, co. 4, del d.lgs. n. 39/2013, così come specificata dall'art. all'art. 1, comma 2, lett. f), del medesimo decreto.

3. Non riconducibilità dell'incarico di Direttore tecnico/Procuratore della società S.A.P. NA. SpA alla definizione di «incarichi dirigenziali» di cui all'art. 1, comma 2, lett. j) o k), del d.lgs. 39/2013

Consultando la visura camerale della società S.A.P. NA. SpA, è stato rilevato l'avvenuto conferimento all'ing. Ruggiero dell'incarico di procuratore con competenze tecniche sull'organizzazione tecnica dei processi di smaltimento rifiuti della società.

Consultando l'organigramma societario pubblicato nella sezione Società Trasparente del sito istituzionale della S.A.P. NA. SpA, è stato inoltre rilevato come la struttura organizzativa preveda al vertice l'Amministratore Unico, da cui dipendono 3 strutture: Direzione Generale, Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e Affari generali.

La Direzione Generale risulta a sua volta articolata in 4 strutture: Direzione tecnica & operativa (articolata in ulteriori 17 strutture, tra cui Gestione Energia); Gare e Contratti; Amministrazione del personale; Amministrazione e finanza.

Da quanto pubblicato sul sito istituzionale della società S.A.P. NA. SpA - sezione Società Trasparente – sottosezione Personale – Titolari di incarichi dirigenziali, l'ing. Ruggiero risulterebbe titolare di incarico "dirigenziale" presso la Direzione tecnica & operativa e della sottoposta Gestione Energia, in virtù di incarico prot. n. 5620 del 19.05.2020, successivamente prorogato con comunicazione prot. n. 599196 del 03.05.2021. Dalle informazioni pubblicate risulta inoltre il 13.05.2025 quale data di fine incarico.

Successivamente sono state attentamente analizzate le argomentazioni e i chiarimenti forniti dalle parti, sia sotto forma di memorie, sia in sede di audizione, in merito al reale contenuto dell'incarico svolto dall'ing. Ruggiero nell'ambito della società S.A.P. NA. SpA, da cui è emerso che l'ing. Ruggiero risulta titolare di un contratto di lavoro formalmente denominato "dirigenziale" presso la società, in virtù del quale svolge attività di direzione tecnica della società, occupandosi, oltre che del funzionamento in continuità degli impianti, anche dei siti di stoccaggio.

Anche dall'analisi del contratto di lavoro stipulato tra la S.A.P. NA. SpA e l'ing. Ruggiero, in particolare, non sembrano rinvenirsi attività che comportino l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, dunque attività atte a far rientrare l'incarico *de quo* nell'alveo della categoria dei "dirigenti" così come definita dal decreto 39 e rilevante per lo stesso.

Inoltre, l'art. 6 del suddetto contratto specifica che l'ing. Ruggiero *"nell'espletamento delle proprie funzioni, opererà con autonomia e discrezionalità di poteri ... potrà organizzare liberamente il proprio orario di lavoro"*.

L'Autorità ha comunque ritenuto necessario condurre un approfondimento sul ruolo tecnico svolto dall'ing. Domenico Ruggiero in qualità di Dirigente della società S.A.P. NA. SpA, formulando una puntuale richiesta di integrazione documentale, sviluppata su sei punti, a cui la società ha fornito riscontro, come di seguito riportato.



- 1) schema-elenco dettagliato delle attività assegnate e delle tipologie di atti predisposti e/o firmati dallo stesso, in qualità di Direttore tecnico della Direzione tecnica & operativa, allegando, a titolo esemplificativo, copia di alcuni atti recenti a sua firma.

Relativamente al punto 1 della richiesta, è stato comunicato che il direttore tecnico pianifica gli interventi necessari a garantire la migliore gestione ordinaria e straordinaria degli impianti e cura il rispetto degli adempimenti in materia ambientale derivanti dalla gestione e mantenimento degli impianti TMB e dei siti di stoccaggio e di discarica.

È stato inoltre precisato che la supervisione dei processi e le attività gestorie afferenti agli impianti TMB, siti di stoccaggio e discariche in gestione SAPNA si sostanziano nel controllo degli adempimenti in materia ambientale derivanti dall'esercizio e gestione degli impianti TMB e dei siti di stoccaggio e di discarica di cui al d.lgs. 152/2016 e al d.lgs. 36/2003. Tra queste attività rientrano le "COMUNICAZIONI" agli Enti preposti al coordinamento e al controllo ambientale, tra cui quelle inviate a titolo esemplificativo, ossia Monitoraggi Ambientali, Analisi, fermi e ripristino dei sistemi di abbattimento emissioni, variazioni/modifiche impiantistiche soggette al regime autorizzatorio regionale.

Con riferimento invece all'organizzazione dei processi e delle attività gestorie afferenti agli impianti TMB, ai siti di stoccaggio e alle discariche in gestione SAPNA, è stato comunicato che il Direttore propone gli interventi necessari a garantire la migliore gestione ordinaria e straordinaria degli impianti/siti attraverso atti interni identificati come "PROPOSTE DI DETERMINA – PdD" , che vengono sottoposte al vaglio dell'Amministratore Unico (AU) per approvazione ed eventuale determinazione. La determina dell'AU è l'unico atto vincolante all'attivazione/avvio di procedure di gara/affidamento di lavori/servizi/forniture a carico della società SAPNA.

2. schema-elenco dettagliato delle attività assegnate e delle tipologie di atti predisposti e/o firmati dallo stesso, in qualità di Dirigente della struttura "Gestione Energia", allegando copia di alcuni recenti atti a sua firma.

Per quanto attiene al punto 2 della richiesta, è stato comunicato che, al fine di ottemperare agli adempimenti legati alle aziende "energivore", è stata istituita l'unità "Gestione Energia" con l'adozione dell'organigramma dell'Area Tecnica della SAPNA di cui alla determinazione dell'Amministratore Unico del 30.01.2023, ma ad oggi non risultano atti firmati dall'ing. Ruggiero, in quanto le relative attività non risultano concretamente avviate.

3. copia dei contratti di lavoro, omissati ove necessario ai sensi della normativa privacy vigente, dei Dirigenti delle altre tre strutture, sottoposte alla Direzione Generale: Gare e Contratti; Amministrazione del personale; Amministrazione e finanza.

Per quanto attiene al punto 3 della richiesta, è stato comunicato che detti Responsabili, che da funzionigramma risultano nella medesima linea organizzativa del direttore tecnico, non sono inquadrati come Dirigenti bensì sono dipendenti Liv. "Q" (quadri), di cui al CCNL FISE Assoambiente Settore Privato, con eccezione del Responsabile della struttura Gare e Appalti inquadrato come impiegato Liv. 8°, ad oggi dimesso e la cui posizione è attualmente in attesa di essere ricoperta.

A conferma di quanto sostenuto, sono stati trasmessi i contratti di lavoro stipulati dalla SAPNA con i suddetti responsabili delle altre tre strutture – oltre alla Direzione Tecnica - sottoposte alla Direzione Generale.

Dall'esame puntuale della suddetta documentazione, appare effettivamente trattarsi di contratti di lavoro formalmente non dirigenziali, che fanno esplicito rinvio alla disciplina contenuta nel CCNL in relazione sia alla disciplina dell'orario di lavoro, sia alle caratteristiche retributive afferenti al rapporto di lavoro.

Per i primi due soggetti indicati, come confermato dai contratti di lavoro trasmessi, con decorrenza 1° gennaio 2010, risultano essere attribuiti le mansioni di "Responsabile" e il livello 8Q.

Per il terzo soggetto, dalla documentazione trasmessa si evince che lo stesso sia stato assunto a dicembre 2010 con mansioni di addetto ufficio acquisti e affari generali e livello 5A, ottenendo successivamente il passaggio al livello 6A a

gennaio 2012, al livello 7A il 1° gennaio 2017 e al livello 8 a decorrere dal 1° aprile 2017. Peraltro quest'ultimo soggetto, come precisato dalla SAPNA, risulta dimissionario dalla società a far data da ottobre 2022.

4. copia dei contratti di lavoro, omissati ove necessario ai sensi della normativa privacy vigente, dei Dirigenti di due delle sotto-strutture in cui risultano articolate le 4 strutture alle dirette dipendenze della Direzione Generale, indicando altresì le competenze e le responsabilità in concreto affidate a tali dirigenti, precisando se tali incarichi siano ritenuti riconducibili agli incarichi dirigenziali di cui all'art. 1, comma 2, lett. j) e k), del d.lgs. 39/2013.

Per quanto attiene al punto 4 della richiesta, è stato comunicato che l'unica struttura delle quattro sottoposte al Direttore Generale che abbia delle sotto-strutture è quella della Direzione Tecnica.

Tale asserzione appare confermata dall'avvenuta verifica, da parte dell'Autorità, dell'organigramma aziendale pubblicato sul sito istituzionale, sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Organizzazione – Articolazione Uffici.

Per tal ragione, sono stati forniti i contratti dei soggetti inquadrati con il massimo livello previsto ovvero i Responsabili d'Impianto (TMB di Giugliano e Tufino), in quanto le suddette sottostrutture (come del resto tutte le altre) non prevedono dirigenti. Anche in questo caso i soggetti di che trattasi non sono inquadrati come Dirigenti bensì sono dipendenti Liv. 8° di cui al CCNL FISE Assoambiente Settore Privato (oggi unificato con Utilitalia). Gli incarichi e le competenze affidati a tali soggetti sono quelli previsti dalla relativa declaratoria del CCNL di riferimento con rif. al Capitolo IV art.15 livello professionale 8 dello stesso. Con riferimento al detto CCNL, a titolo indicativo e non esaustivo gli stessi sono così descritti: lavoratori aventi funzioni direttive e di collaborazione attiva e/o immediata con la Direzione e/o con i Quadri. Oltre a possedere le caratteristiche indicate con la declaratoria di cui al livello 7, con ampia autonomia decisionale ed alto grado di competenze specialistiche sono preposti alla guida al coordinamento ed al controllo di struttura rilevante per peso strategico o dimensionale.

Tali incarichi prevedono, nel caso specifico dei Responsabili d'Impianto, la gestione operativa e il coordinamento tecnico del personale addetto agli impianti TMB limitatamente allo stabilimento industriale e per quanto attiene le attività di trattamento meccanico e biologico del rifiuto conferito a quest'ultimo. La SAPNA ha in merito inviato, a titolo esemplificativo, i contratti di lavoro dei due Responsabili d'Impianto.

5. copia degli atti più recenti, omissati ove necessario ai sensi della normativa privacy vigente, inerenti il personale tecnico degli impianti che, in base a quanto sostenuto in sede di audizione, rientrerebbero nelle competenze del Direttore Generale, dell'Ufficio del Personale e/o dell'Amministratore Unico, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, autorizzazioni di ferie e permessi, contestazioni disciplinari.

Al fine di chiarire l'articolazione dei provvedimenti disciplinari, la SAPNA ha allegato il Regolamento e la Procedura adottati rispettivamente per la disciplina aziendale e per l'operatività dell'ufficio del personale.

Con il primo, agli artt. 3, 4 e 6 vengono rappresentati gli iter per l'autorizzazione di ferie, permessi etc. e con il secondo, al par. 8 è descritto l'iter seguito per i provvedimenti disciplinari. Per quanto attiene i provvedimenti disciplinari è stato comunicato che l'Amministrazione del Personale ha precisato che *"le ferie ed i permessi del personale sono firmate dai diretti responsabili di ciascuna unità operativa e che le contestazioni disciplinari sono sempre a firma dell'Amministratore Unico che svolge, ad interim, anche il ruolo di Direttore Generale."*

Per completezza, come richiesto dall'ANAC, sono stati trasmessi, a titolo esemplificativo e a conferma di quanto asserito, alcuni atti predisposti e/o firmati dal personale tecnico degli impianti, relativi all'autorizzazione di ferie/permessi, firmati dal Responsabile di impianto, nonché un provvedimento di contestazione disciplinare di un dipendente tecnico di un impianto, firmato dall'AU.

6. elenco dei capisquadra che, in base a quanto sostenuto in sede di audizione, sarebbero preposti a coordinare le squadre di personale tecnico presente presso gli impianti, fornendo altresì un elenco dettagliato delle attività loro assegnate e documentando, attraverso l'invio di atti recenti, le relative mansioni e responsabilità.



Sono stati riportati, in apposito elenco, i capisquadra preposti a coordinare le squadre degli operatori tecnici in forza presso l'impianto TMB di Giugliano e l'impianto TMB di Tufino, i loro compiti e mansioni.

Sono state inoltre elencate le attività dei capisquadra, tra cui rientrano: il controllo delle attività produttive; il coordinamento delle attività di fermo impianto; la collaborazione con il Responsabile di impianto, il coordinatore di magazzino e il Responsabile manutenzione per la soluzione di problemi o per necessità legate alla produzione o ancora per organizzare la manutenzione degli impianti.

A titolo esemplificativo, a conferma di quanto asserito, sono state riportate le distribuzioni delle squadre per turno secondo l'organizzazione settimanale approntata dai Responsabili d'Impianto.

3.1 Considerazioni

Dall'analisi puntuale della documentazione trasmessa dalla società SAPNA su richiesta dell'ANAC, con riferimento alle attività e ai documenti sottoposti alla firma del direttore tecnico, è emerso quanto segue:

- le comunicazioni prodotte – di data compresa fra dicembre 2023 e febbraio 2024 - inerenti al controllo degli adempimenti in materia ambientale derivanti dall'esercizio e gestione degli impianti TMB e dei siti di stoccaggio e di discarica, rivolte ad enti esterni, risultano sempre firmate dal Responsabile dell'impianto o della discarica a cui il controllo fa riferimento e, per presa visione, dal direttore tecnico;
- le proposte di determina prodotte – di data compresa fra maggio 2023 e ottobre 2023 – sono finalizzate a bandire procedure di gara, risultano firmate dal direttore tecnico e rappresentano il presupposto delle conseguenti determinazioni dell'Amministratore Unico. Alla proposta di determina risultano allegati: bando di gara, disciplinare di gara, capitolato, DUVRI, schema di accordo quadro e schema di contratto applicativo.

Il direttore tecnico appare successivamente nominato come RUP delle gare, bandite a seguito di apposita determina dell'AU, mentre gli schemi di accordo quadro e di contratto applicativo sono redatti a firma dell'Amministratore Unico, in qualità di rappresentante della stazione appaltante.

Dall'analisi comparativa fra il contratto di lavoro dell'ing. Ruggiero, relativo all'incarico di Direttore tecnico e i contratti di lavoro degli altri tre Responsabili delle altrettante strutture sottoposte alla Direzione Generale, unitamente alla Direzione tecnica & operativa, sono emerse differenze, in quanto soltanto il contratto dell'ing. Ruggiero – stipulato nella forma di contratto dirigenziale - viene precisato che *"nell'espletamento delle proprie funzioni, opererà con autonomia e discrezionalità di poteri ... potrà organizzare liberamente il proprio orario di lavoro"*.

Analogamente sono emerse differenze anche dall'analisi comparativa fra il contratto di lavoro dell'ing. Ruggiero, relativo all'incarico di direttore tecnico e i contratti di lavoro dei responsabili delle strutture sottoposte alla Direzione Tecnica, ossia dei Responsabili di impianto. Tali Responsabili, inquadrati al livello 8, appaiono svolgere funzioni direttive ai sensi del relativo CCNL, godere di ampia autonomia decisionale ed alto grado di competenze specialistiche e appaiono inoltre preposti alla guida, al coordinamento ed al controllo di una struttura rilevante per peso strategico o dimensionale.

Peraltro, come dimostrato dai documenti trasmessi dalla SAPNA, le ferie e i permessi del personale tecnico che lavora presso gli impianti sono autorizzati dai Responsabili di impianto, inquadrati al livello 8°, ossia al livello massimo.

Tali figure appaiono del tutto simili alle c.d. posizioni organizzative degli enti locali, con riferimento alle quali, quanto all'applicabilità del d.lgs. n. 39/2013, l'ANAC si è già espressa con l'orientamento n. 4 del 15 maggio 2014, riformulato in data 19 marzo 2015, a tenore del quale *"l'incarico di posizione organizzativa in un ente locale è qualificabile come incarico di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale"*.

Ne consegue che, ai fini dell'applicabilità del d.lgs. n. 39/2013, gli incarichi di Responsabili di impianto appaiono più assimilabili ad *"incarichi dirigenziali"*, così come definiti dall'art. 1, comma 2, lettera j) o k), del d.lgs. n. 39/2013.

Per quanto attiene l'aspetto legato alla gestione del personale, è stato comunicato e documentato che anche tale aspetto esula dalle competenze del direttore tecnico, in quanto i provvedimenti disciplinari nei confronti del personale tecnico sono sempre a firma dell'Amministratore Unico che svolge, ad interim, anche il ruolo di Direttore Generale.

Alla luce di tutto quanto sopra riportato e all'esito della puntuale istruttoria condotta anche sulla base della documentazione integrativa richiesta, l'incarico di direttore tecnico della SAPNA non appare riconducibile alla definizione di "incarichi dirigenziali", così come definiti dall'art. 1, comma 2, lettera j) o k), del d.lgs. n. 39/2013, in quanto non appare comportare l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione.

La peculiare figura del Direttore tecnico della SAPNA risulta, invero, caratterizzata da funzioni che appaiono più assimilabili a quelle di un c.d. incarico amministrativo di vertice, di cui all'art. 1, comma 2, lettera i), del decreto 39, che dispone quanto segue: "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".

Nel caso in esame il Direttore tecnico della S.A.P. NA. SpA è alle dirette dipendenze del DG, ma anche sovra-posto a n. 17 sotto-strutture, ad ognuna delle quali risulta preposto un Responsabile, che, come sopra argomentato, appare più riconducibile alla definizione di "incarico dirigenziale" di cui all'art. 1, comma 2, lett. j) e k), del decreto 39.

4. Riconducibilità dell'incarico di Responsabile della struttura "Gestione Energia" della società S.A.P. NA. SpA alla definizione di «incarichi dirigenziali» di cui all'art. 1, comma 2, lett. j) o k), del medesimo d.lgs.

Con riferimento all'incarico - non menzionato nel contratto di lavoro dell'ing. Ruggiero - di Responsabile della struttura "Gestione Energia", che appare una sotto-struttura della Direzione Tecnica, si prende atto di quanto comunicato dal RPCT della SAPNA che, al fine di ottemperare agli adempimenti legati alle aziende "energivore", è stata istituita l'unità "Gestione Energia" con determinazione dell'Amministratore Unico del 30.01.2023, ma ad oggi non risultano atti firmati in quanto le relative attività non risultano concretamente avviate.

In merito, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione del RPCT della società S.A.P. NA. SpA sulla circostanza che, qualora la struttura "Gestione Energia" diventi operativa, l'incarico di Responsabile assumerebbe le caratteristiche di un incarico dirigenziale, così come definito dall'art. 1, comma 2, lettera j) o k), del d.lgs. n. 39/2013, così concretizzandosi l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. 39/2013 fra l'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA e quello di Responsabile della struttura Gestione Energia della società S.A.P. NA. SpA.

Sull'inapplicabilità dell'ipotesi di incompatibilità ex art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013

Riepilogando quanto sopra esposto in dettaglio:

- l'incarico di Direttore tecnico/Responsabile della Direzione tecnica & operativa della società S.A.P. NA. SpA non appare qualificabile quale incarico dirigenziale in ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera j) o k), del d.lgs. n. 39/2013;
- l'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA appare qualificabile quale "carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico" di cui all'art. 12, co. 4, del d.lgs. n. 39/2013, da parte del Comune di Napoli, ossia di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ubicato nella stessa regione.



Pertanto, ritenendo sussistente solo uno dei due requisiti richiesti dalla norma in esame per il verificarsi dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata, risulta inapplicabile alla fattispecie in esame l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, che ritiene incompatibili *"Gli incarichi dirigenziali... negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello provinciale o comunale ... con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte ... di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ... della stessa regione"*.

Sulla configurabilità di possibili situazioni di conflitto di interessi

Rimangono da approfondire gli aspetti relativi ad eventuali conflitti di interessi, anche potenziali, conseguenti al cumulo di incarichi e cariche in capo al medesimo soggetto, nell'ambito di entrambe le società.

In merito si ricorda che la vigilanza sulle singole ipotesi di conflitto di interessi, così come sul rispetto nel merito del Codice di comportamento in generale, è rimessa all'Amministrazione di appartenenza (cfr. art. 54, comma 6, d.lgs. 165/2001), come illustrato anche nelle Linee Guida ANAC sui Codici di comportamento, di cui alla delibera n. 177 del 2020 e come di recente chiarito anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4244 del 2023.

Inoltre, dalla visura camerale dell'ing. Ruggiero risulta un ulteriore incarico di Amministratore Unico, in corso di svolgimento, presso la società ENV Consulting srl, di cui risulta anche socio al 50%, che ha per oggetto la progettazione, costruzione e gestione di impianti per il trattamento e il recupero di rifiuti urbani.

Sebbene tale incarico, allo stato, appaia rivestito presso una società non rilevante ai fini del perimetro applicativo delineato dal d.lgs. 39/2013, si ritiene opportuno quantomeno richiamare l'attenzione degli RPCT di entrambe le società, nell'ambito delle proprie competenze, ad un attento presidio circa l'osservanza delle misure di prevenzione e di gestione di eventuali e potenziali conflitti di interesse.

Tutto ciò ritenuto e considerato,

DELIBERA

- l'insussistenza dell'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. 39/2013 fra l'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA e quello di direttore tecnico della società S.A.P. NA. SpA;
- di richiamare l'attenzione del RPCT della società S.A.P. NA. SpA, con riferimento all'incarico di Responsabile della struttura Gestione Energia della medesima società, sul fatto che, qualora la struttura diventi operativa, si verrebbe a concretizzare l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 12, comma 4, lett. c), del d.lgs. 39/2013 fra l'incarico di Amministratore Unico della società A.S.I.A. - Napoli SpA e quello di Responsabile della struttura Gestione Energia della società S.A.P. NA. SpA;
- di richiamare l'attenzione degli RPCT di entrambe le società, nell'ambito delle proprie competenze, ad un attento presidio circa l'osservanza delle misure di prevenzione e di gestione di eventuali e potenziali conflitti di interesse;
- di dare comunicazione della presente delibera ai soggetti interessati.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Il Segretario

Laura Mascali