



Acquedotto Langhe e Alpi Cuneesi S.p.A.

Società soggetta al controllo della Provincia di Cuneo

Sede in Cuneo – Corso Nizza, 9 - tel. 0171697550 - fax 0171603693 - reperibilità 3484539005

PEC acquedotto.langhe@legalmail.it - www.acquambiente.it

Capitale sociale € 5.000.000 i.v.

Registro Imprese di Cuneo numero 00451260046

Codice fiscale e partita IVA 00451260046

ALAC

Prot. Uscita del 02/07/2019

Nr. 0000461



Preg.mo Signor
BORGOGNO Paolo

OGGETTO: Intervenuto annullamento delle delibere dell'Assemblea dei soci di ALAC s.p.a. in data 27 gennaio 2016 e in data 30 aprile 2018, relativamente alla nomina a Presidente del Consiglio d'Amministrazione del signor Giacchino Pier Giorgio, a seguito dell'accertamento della sussistenza di condizione d'inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. d) del decreto legislativo 39/2013. Provvedimento in merito all'applicazione della sanzione di cui all'art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. 39/2013 nei confronti dei membri dell'Assemblea che hanno conferito l'incarico.

Al fine di assumere il provvedimento di cui all'art. 18, commi 1 e 2, del Decreto legislativo 39/2013, lo scrivente Responsabile per la prevenzione della corruzione espone i fatti, i riferimenti giuridici e le valutazioni che seguono.

Circa i fatti presupposto del procedimento

L'Autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione n. 578 in data 13 giugno 2018 ha sancito l'inconferibilità, ai sensi dell'art. 7 comma 2 lett. d) del decreto legislativo n. 39/2013, dell'incarico di Presidente del Consiglio d'Amministrazione della società Acquedotto Langhe e Alpi Cuneesi SpA nei riguardi del signor Giacchino Pier Giorgio,

che dalla data del conferimento dell'incarico e fino al 14 maggio 2018 ha ricoperto l'incarico di consigliere dell'Unione Montana Alta Langa.

La decisione si è basata, in sintesi, sui due seguenti capisaldi:

A) Sull'incarico di provenienza – consigliere dell'Unione Montana Alta Langa (superiore a 15.000 abitanti)

ritenendo che il signor Pier Giorgio Giacchino possa essere qualificato come consigliere dell'Unione Montana, anche se non in qualità di Sindaco di un Comune facente parte dell'Unione (cioè titolare "ope legis" della carica di consigliere dell'Unione), ma come delegato del Sindaco del Comune di Camerana.

B) Sull'incarico di destinazione – Presidente del Consiglio d'amministrazione di ALAC spa

ritenendo che l'incarico di Presidente del Consiglio d'Amministrazione di ALAC spa, in quanto membro del CdA e in base agli ampi poteri gestionali attribuiti dallo statuto al CdA, sia riconducibile alla definizione di cui all'art. 1 lett. l) del d.lgs. 39/2013 secondo cui *"per incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico,"* si intendono *"gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili..."*

A tale decisione ha fatto seguito il provvedimento del Responsabile della prevenzione della corruzione di ALAC s.p.a. in data 9 aprile 2019, con il quale sono state annullate le due delibere dell'Assemblea dei soci in data 27 gennaio 2016 e in data 30 aprile 2018, nella parte in cui si è provveduto all'elezione (e con la seconda alla riconferma) del signor Giacchino Pier Giorgio a Presidente del Consiglio d'Amministrazione.

Consequenzialmente, è stato avviato il procedimento relativo all'applicazione della sanzione comminabile ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. 39/2013, nei riguardi dei componenti dell'Assemblea di ALAC S.p.A. che hanno votato a favore del conferimento al signor Giacchino Pier Giorgio dell'incarico di Presidente del C.d.A., nel corso di una o di entrambe le sedute. Con lettera del 15 maggio 2019 prot. n. 327, il Responsabile della prevenzione della corruzione di ALAC S.p.A. ha concesso un termine di venti giorni per avanzare memorie scritte, documenti, deduzioni o pareri, ritenuti utili per chiarire la propria posizione.

Circa i provvedimenti di nomina

La persona in indirizzo ha partecipato all'Assemblea dei soci di ALAC spa tenutasi il

giorno 27 gennaio 2016, nel corso della quale si è provveduto al rinnovo del Consiglio di Amministrazione, con contestuale nomina del Presidente e dei Vice Presidenti, con durata fino al 31 dicembre 2017. Il signor Pier Giorgio Giacchino aveva fatto precedere la propria candidatura da un curriculum vitae dal quale si poteva leggere – per quanto attiene al presente provvedimento – *“dal 2014 Assessore al Comune di Camerana e “Pubblico Amministratore Delegato” dell’Unione Montana Alta langa per la conquista del danno ambientale a favore dei 16 comuni di prossimità al Sito di interesse Nazionale dell’ACNA di Cengio”*;

Nel corso della seduta, ad una richiesta della Presidente del Collegio Sindacale, la dr.ssa Bossa, Dirigente ed RPCT della Società, *“precisa che verrà richiesta autocertificazione e, se ci fossero cause di inconferibilità si provvederà a riconvocare l’assemblea”*.

In data 1/2/2016, il neo eletto signor Pier Giorgio Giacchino rende dichiarazione ai sensi dell’art.20, comma 1°, del Decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39, *“di non trovarsi in alcuno dei casi di inconferibilità e ineleggibilità previsti dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39 e s.m.i., come richiamato dall’art. 13 dello Statuto sociale”*.

Il Consiglio d’Amministrazione, nella seduta del 15 febbraio 2016, presente e verbalizzante la dr.ssa Cinzia Bossa Direttrice e RPCT, dà atto che sono pervenute tutte le dichiarazioni da parte degli eletti circa l’insussistenza di cause di inconferibilità ed ineleggibilità ed *“unanimemente prende atto confermando la nomina.”*

Nessun altro atto in merito all’elezione dei membri del Consiglio d’Amministrazione è venuto a conoscenza della persona in indirizzo, fino alla data del 10 maggio 2018 allorché pervenne ai componenti dell’Assemblea dei soci una comunicazione di avvio di procedimento di vigilanza da parte dell’Autorità Nazionale Anticorruzione *“relativo ad una possibile ipotesi di inconferibilità dell’incarico di Presidente del Cda della società Acquedotto delle Langhe e Alpi Cuneesi Spa ad un consigliere di una forma associativa di comuni”*

Circa la memoria difensiva del socio in indirizzo

La memoria difensiva presentata dalla persona in indirizzo è volta a dimostrare *“l’insussistenza di qualsiasi elemento che possa giustificare l’applicazione di sanzioni” e a “richiedere l’archiviazione del procedimento sanzionatorio previsto dall’art. 18, comma 2, del D.lgs. 39/2013”*.

L'asserita *"assoluta assenza di profili di colpevolezza a carico dei soggetti conferenti che si trovarono ad operare in completa buona fede e con l'avallo del RPCT della società"*, si basa sui due seguenti argomenti:

- A) Nella pacifica interpretazione letterale dell'art.1, comma 2, lettera l del D.Lgs. 39/2013, in base alla quale *"incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico"* devono intendersi *"i soli incarichi di Presidente con deleghe operative..."*. E ciò conformemente a deliberati di ANAC e a pronunciamenti della magistratura amministrativa, fino a quello che viene definito un *"revirement"* di ANAC, in conseguenza della sentenza del Consiglio di Stato n.126 del 11.1.2018.
- B) Nel comportamento della RPCT della società che in nessuna fase delle procedure di nomina, né preventive, né successive ha sollevato alcuna obiezione circa la conferibilità dell'incarico in questione. Il dubbio sorse in lei a venti mesi dalla nomina, senza palesarlo agli amministratori e senza neppure evidenziarlo nel corso del procedimento per la seconda nomina.

Si lamenta, inoltre, l'abnorme dilatazione dei tempi della procedura sanzionatoria. Se si stigmatizzano i venti mesi trascorsi dalla nomina, prima che la RPCT prospettasse ad ANAC i propri dubbi, si recrimina anche per il tempo fatto intercorrere da ANAC per giungere alla comunicazione, del 9/5/2018, di avvio del procedimento di vigilanza (dal 20/9/17 al 19/4/18), cioè ben oltre i 60 giorni previsti dall'art. 12 del proprio Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità ed incompatibilità (deliberazione 328/2017). Un rispetto dei termini avrebbe quanto meno permesso di procedere alla seconda nomina a ragion veduta.

Analoghe doglianze si rivolgono nei confronti del RPCT di ALAC per la comunicazione dell'avvio del procedimento sanzionatorio trasmesso in data 16/5/2019, cioè a distanza di un ulteriore anno.

Circa le competenze del RPC in materia sanzionatoria.

A fronte della stringatezza dell'art. 18 del Decreto legislativo n.39/2013, giurisprudenza e pronunciamenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione concordano nel riconoscere la competenza del Responsabile per la prevenzione della corruzione a valutare ed applicare la sanzione nei confronti dei componenti degli organi che hanno conferito

incarichi che siano stati dichiarati nulli. In particolare ANAC (delibera n. 67 del 23 settembre 2015 e delibera 833 del 3 agosto 2016) formula l'indirizzo secondo cui l'irrogazione della sanzione in argomento non deve rispondere a criteri di *"automatismo"*, ma al contrario deve essere soggetta *"ad una verifica, tra l'altro anche molto attenta, del suddetto elemento psicologico"*

Circa il grado di consapevolezza del membro dell'Assemblea nominante

È opportuno premettere che i due elementi (incarico di provenienza ed incarico di destinazione), la cui concatenazione ha convinto ANAC a dichiarare l'inconferibilità della carica, hanno richiesto entrambi un'operazione interpretativa.

A) Incarico di provenienza

I componenti dell'Assemblea all'atto della nomina avevano a disposizione il curriculum presentato dal candidato Giacchino, che a chiare lettere (e con una punta di orgoglio) evidenziava di essere *"dal 2014 Assessore al Comune di Camerana e "Pubblico Amministratore Delegato" dell'Unione Montana Alta Langa per la conquista del danno ambientale a favore dei 16 comuni di prossimità al Sito di interesse Nazionale dell'ACNA di Cengio"*

Il signor Pier Giorgio Giacchino è stato, nei trascorsi decenni, un noto politico locale che ha caratterizzato il proprio impegno nelle battaglie a difesa dell'ambiente contro le produzioni inquinanti dell'ACNA di Cengio. Battaglie che hanno comportato la chiusura dello stabilimento e la realizzazione da parte dello Stato di una delle più impegnative opere di bonifica territoriale.

È facile intuire che i componenti dell'Assemblea, Sindaci dei Comuni della zona, di quella dichiarazione hanno prioritariamente colto il messaggio politico, consistente nella volontà dell'Unione Montana di fornire al signor Giacchino, mercé la delega del Sindaco di Camerana, una tribuna per poter seguire le ultime trattative, tuttora in corso, a chiusura di una lunga vicenda dai risvolti anche giudiziari. I medesimi Sindaci sapevano, inoltre, di essere i titolari della carica di Consigliere delle rispettive Unioni di Comuni.

L'intuizione che a quella delega si dovesse riconnettere un'organica appartenenza al Consiglio dell'Unione (con i conseguenti risvolti di inconferibilità), stante la disposizione statutaria dell'Unione Montana dell'Alta Langa, che la vuole rilasciata in via permanente

(fino a revoca), poteva scaturire da passaggi logico-interpretativi, che solo gli uffici preposti avrebbero potuto cogliere. E di questi si parlerà in seguito. Oppure mercé una lunga esperienza di vita amministrativa.

B) Incarico di destinazione

È utile far precedere le considerazioni addotte nel presente paragrafo con il testo letterale dell'art.1, comma 2, lett. I, ove si individuano quegli incarichi di amministratore che rientrano nel campo dell'inconferibilità: *...” 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”*.

Si ritiene che ad un cittadino, incaricato pro tempore delle funzioni di pubblico amministratore, si debba richiedere la conoscenza delle leggi che riguardano il suo ruolo, ma non si possa pretendere che la sua personale responsabilità si spinga oltre l'interpretazione letterale, così come definita dall'art. 12 alle preleggi del codice civile *“quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”*. I “significati” che scaturiscono da metodi interpretativi ulteriori, richiedono la competenza dell'operatore giuridico. Alla luce di questo criterio, il cittadino-sindaco ha titolo a “leggere” la norma in argomento nel senso più palese e cioè che in un Consiglio d'Amministrazione di un ente privato in controllo pubblico non incorre nella “inconferibilità” il Presidente privo di deleghe operative ed il Consigliere che non abbia il ruolo di amministratore delegato (o privo di deleghe operative, se si vuole essere più prudenti.)

Al cittadino- sindaco ci si può anche spingere a richiedere la conoscenza di quelle tendenze interpretative della norma, applicate in modo univoco da un ragionevole lasso di tempo. Sul tema in questione, alla data in cui sono stati assunti i provvedimenti di nomina, l'interpretazione prevalente (e cioè quella utile “vulgata” che permette alle amministrazioni pubbliche di operare nella quotidianità senza eccessivi impacci ed esitazioni) poteva parere orientata nel senso inverso, rispetto a quello oggi imboccato da ANAC. Si poteva presumere un orientamento in linea con l'interpretazione letterale, in base ad un'originaria delibera ANAC n. 47 del 27 giugno 2013 e ad un'altra delibera ANAC, coeva con il primo provvedimento di nomina, n. 164 in data 17/2/2016. A quelle delibere hanno fatto da corollario il fascicolo ANAC UVMAC/520/2015, nel caso della

presenza di un direttore con funzioni gestionali e operative (come in ALAC spa), la FAQ in data 9/6/16 punto 7.8 e il fascicolo ANAC UVMAC/248/2016. Conforme orientamento giurisprudenziale si trova nella sentenza TAR Lazio, Latina, Sez. I, n.613/2015. Pure il Consiglio di Stato (sez. V, 28/9/2016, n.4009), affermò che per integrare l'ipotesi di inconferibilità *“non fosse sufficiente che l'incarico da conferire fosse quello del Presidente di un Ente pubblico o di un Ente privato in controllo pubblico”*, essendo al contrario necessario che tale incarico *“fosse altresì connotato dall'attribuzione di “deleghe gestionali dirette””*.

Ma c'è un atto massimamente rivelatore: l'atto di segnalazione n. 4, del 10 giugno 2015 al Governo e al Parlamento da parte di ANAC. Al paragrafo 15 si fornisce la seguente raccomandazione: *“Adottare un criterio coerente per la definizione di “amministratore” negli enti pubblici (economici e non) e negli enti di diritto privato in controllo pubblico. Il criterio attuale risulta da una norma monca e del tutto incomprensibile (la definizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera l)). Si propone di considerare, ai fini dell'inconferibilità, tutte le posizioni negli organi di governo: non solo Presidente e amministratore delegato, ma anche componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazioni o equivalenti, comunque denominati)”*. La raccomandazione non è stata a tutt'ora accolta, né dal Governo, né dal Parlamento; vi si è dato, invece, corpo in via interpretativa con la sentenza del Consiglio di Stato in data 11 gennaio 2018, n. 126.

Con tale sentenza il Consiglio di Stato si è espresso sostenendo che al Presidente si ritengono assegnate funzioni di gestione *“per il sol fatto di essere membro del comitato direttivo”*, tenuto conto che al comitato direttivo, nello specifico caso in esame, risultavano assegnati compiti di gestione. A questa sentenza si è espressamente conformato ANAC nella delibera n. 578 del 13 giugno 2018 accertante l'inconferibilità del Presidente signor Giacchino. Non è nelle intenzioni, né nelle competenze dello scrivente eccepire in merito alle decisioni assunte da Organi superiori, ma si ritiene opportuno – ai fini del provvedimento da assumere – constatare come, soltanto a seguito della citata sentenza, e dei successivi conformi deliberati di ANAC, si sia potuto avere contezza di un'interpretazione, più severa e meno letterale del dettato dell'art. 1, comma 2, lett. l).

Circa il ruolo della RPCT

Il ruolo di RPCT è stato rivestito dal 16/3/2013 al 15/3/2019 dalla dr.ssa Cinzia Bossa, da circa un ventennio unica dirigente con contratto a tempo indeterminato, di una struttura composta da otto dipendenti. In sede di prima applicazione del D.LGS. 39/2013, nel Cda

22 ottobre 2013, la RPCT si dimostrò molto cauta in merito alla posizione di un Presidente, contemporaneamente Presidente di Comunità Montana, sciogliendo la riserva solo a seguito di approfondimento (erano fatte salve le nomine antecedenti il decreto lgs 39/2013). Sulla base di questi precedenti, e in mancanza di rilievi da parte della RPC, amministratori e soci potevano ragionevolmente trarre convincimento circa la legittimità della nomina. Infatti, nessuna contrarietà, o dubbio, venne avanzato in sede di esame preventivo dei curricula (ivi compreso quello del signor Giacchino, che esplicitava apertamente la sua delega presso l'Unione dei Comuni) e neppure nel corso dell'Assemblea del 27 gennaio 2016, sul punto delle nomine, ove, a domanda, *“precisa che verrà richiesta autocertificazione e, se ci fossero cause di inconferibilità si provvederà a riconvocare l'assemblea”*. Non venne richiesta alcuna riconvocazione. Anzi, nella seduta del CdA del 15 febbraio 2016, presente e verbalizzante la dr.ssa Cinzia Bossa, si diede atto – senza alcun rilievo da parte dei presenti - che erano pervenute tutte le dichiarazioni da parte degli eletti circa l'insussistenza di cause di inconferibilità ed ineleggibilità ed *“unanimemente prende atto confermando la nomina.”* La sua posizione di condivisione può ricavarsi anche dalla relazione del RPCT per il 2016 e 2017, laddove alla voce “Aspetti critici del ruolo del RPC – fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento” la risposta è stata *“non si sono riscontrati aspetti critici”*.

Ed il medesimo atteggiamento condivisivo ha continuato ad essere tenuto nel corso del procedimento scaturito nel rinnovo del Cda, avvenuto nella riunione assembleare del 30 aprile 2018.

Solo sulla base dei riferimenti contenuti negli atti di ANAC e a seguito di richiesta di accesso agli atti, si apprese che la RPC, a decorrere dal 18 settembre 2017 (a distanza di venti mesi) aveva richiesto un parere all' Autorità nazionale circa la sussistenza di motivi di inconferibilità nei confronti del Presidente (*“pur non avendo deleghe gestionali dirette”*). Fecero seguito undici “mail” sollecitatorie, dal tono sempre più concitato in misura dell'approssimarsi della data del rinnovo del Cda. Di tutto ciò la RPC non fece cenno con alcun componente di alcun organo societario. ANAC ritenne, infine, di rispondere direttamente ad ALAC con un intervento surrogatorio.

Circa i termini procedurali

Circa le tempistiche intervenute tra la segnalazione della RPCT ed i provvedimenti di

ANAC lo scrivente non ha titolo per esprimersi.

L'attuale RPCT di ALAC precisa, invece, che l'atto conclusivo, ancorché vincolato, di questo travagliato iter è costituito dal suo provvedimento di annullamento in data 9 aprile 2019, assunto successivamente all'assunzione del proprio ruolo in data 15/3/2019. E' su quest'ultima data che va confrontata la tempistica seguita per la comunicazione dell'avvio di procedimento (15 maggio 2019) e per l'assunzione del presente provvedimento.

Conclusioni

I fatti e le circostanze illustrate nei paragrafi precedenti, denotano la problematicità del contesto entro cui i componenti dell'Assemblea hanno assunto le loro decisioni

Si può disquisire circa il grado di consapevolezza che si sarebbe potuto pretendere da ciascun socio, in quanto Sindaco o Presidente di Provincia, nell'individuare nel "delegato" un ruolo organico nell'ambito del Consiglio dell'Unione (messi sull'avviso da quanto espressamente menzionato nel proprio curriculum dal signor Giacchino). Ma non si può pretendere che i medesimi amministratori giungessero ad individuare nel candidato l'inconferibilità alla carica di Presidente senza deleghe operative, secondo i passaggi logico-interpretativi seguiti da ANAC. Nessuno dei soci svolge attività che lo qualifichi come operatore giuridico e, pertanto, la conoscenza letterale della norma fa parte di quel bagaglio necessario e sufficiente per un amministratore pubblico pro tempore. Tuttavia, in questo caso, anche coloro che, eventualmente, avessero voluto e potuto spingersi ad un maggior grado di approfondimento, avrebbero avuto titolo a confermarsi nell'idea della conferibilità dell'incarico, alla luce di un buon numero di pronunciamenti e di provvedimenti giurisprudenziali in tal senso. Che ANAC abbia inasprito la propria posizione sul tema in argomento, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato in data 11/1/2018, n. 126, è più di un'impressione. Legittima posizione, che richiede, però, cautela nel valutare situazioni e decisioni assunte in un contesto interpretativo meno netto.

A tutto quanto precede si deve aggiungere il tacito avallo della RPCT, il funzionario preposto in ogni Ente a svolgere a viso aperto compiti preventivi ed istruttori al servizio di quanti hanno l'onere di effettuare nomine; più volte ANAC ha precisato che l'RPC non può limitarsi al neutro formalismo dell'acquisizione di altrui dichiarazioni. A quanto risulta dagli atti ufficiali, i membri dell'Assemblea della Società hanno avuto fondato titolo di

ritenere che, tanto la nomina del 27 gennaio 2016, quanto quella del 30 aprile 2018, avessero l'avvallo della dirigente con funzioni di RPCT. A posteriori, abbiamo appreso che dal 18 settembre 2017 maturò un dubbio - che trattenne per sé in forma "carbonara" -, che forse avrebbe meglio potuto maturare alla luce della sentenza del Consiglio di Stato del 11 gennaio 2018 n. 126, informando e cautelando gli amministratori, anziché persistere in un silenzio, questa volta, dal risvolto omissivo.

Per tutti questi motivi

IL R.P.C.T. di ALAC spa

DECIDE

Di non ritenere il comportamento del componente dell'Assemblea di ALAC s.p.a., signor BORGOGNO Paolo, che votò a favore del signor Pier Giorgio Giacchino per la Presidenza del Consiglio di Amministrazione della Società stessa, nel corso della seduta del 27 gennaio 2016, passibile della sanzione di cui all'art. 18, commi 1 e 2, del D.Lgs.39/2013, in mancanza dell'elemento psicologico e non ravvisandosi alcun elemento e grado di colpevolezza.

DISPONE

La notifica del presente provvedimento all'interessato, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Cuneo, 2/7/2019

IL R.P.C.T. di ALAC spa
(Piero Pandiani)

