

Deliberazione n. SCCLEG/4/2017/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del

Governo e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Raffaele DAINELLI, Presidente;

Valeria CHIAROTTI, Maria Elena RASO, Roberto BENEDETTI, Maria Teresa

POLVERINO, Franco MASSI, Cinzia BARISANO (relatore), Maria Luisa

ROMANO, Luisa D'EVOLI, Giovanni ZOTTA, Oriana CALABRESI, Francesco

TARGIA, Alessandro PALLAORO, Donatella SCANDURRA e Pasquale

PRINCIPATO;

nell'adunanza del 20 luglio 2017

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con
R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modifiche al
predetto Testo Unico;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche e
integrazioni;

VISTI, in particolare, l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e
l'art. 2 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge
20 dicembre 1996, n. 639;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 e in particolare l'art. 27;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo

della Corte dei conti”, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000, modificato dal Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 13 giugno 2017 relativo alla nomina a direttore dell’Agenzia delle entrate dell’Avv. Ernesto Maria RUFFINI;

VISTO il rilievo istruttorio in data 20 giugno 2017 dell’Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell’economia e delle finanze;

VISTE le controdeduzioni fornite dall’Amministrazione con nota in data 13 luglio 2017, acquisita al protocollo dell’Ufficio di controllo in data 14 luglio 2017;

VISTA la relazione del 17 luglio 2017, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, il Magistrato istruttore, Cons. Oriana Calabresi, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

VISTA la richiesta di deferimento alla Sezione, inoltrata dal Consigliere delegato in pari data;

VISTA l’ordinanza del Presidente della Sezione sempre in data 17 luglio 2017 di convocazione per il giorno 20 luglio 2017 della Sezione del controllo per l’esame della questione proposta;

VISTA la nota della Segreteria del 17 luglio 2017, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato Generale, Dipartimento per la funzione pubblica, Dipartimento per il Coordinamento amministrativo e Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile), e al

Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze);

UDITI il relatore Cons. Cinzia BARISANO e in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze il Cons. Francesca QUADRI, Capo Ufficio Coordinamento Legislativo- Gabinetto e il Cons. Glauco ZACCARDI, Capo Ufficio Legislativo Finanze;

con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

In data 15 giugno 2017 è pervenuto all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'esame di legittimità ex art.3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, il decreto del Presidente della Repubblica del 13 giugno 2017 relativo alla nomina a Direttore dell'Agenzia delle entrate dell'Avv. Ernesto Maria RUFFINI.

In sede istruttoria, l'Ufficio, con rilievo del 20 giugno 2017, ha formulato osservazioni in merito alla conferibilità del suddetto incarico, tenuto conto delle cariche ricoperte nell'ultimo biennio dall'interessato in Equitalia S.p.A., di Amministratore delegato, Presidente del Consiglio di amministrazione e, da ultimo, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2017, di Commissario straordinario della stessa società per adempiere ai compiti di cui all'art. 1, comma 15, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla

legge 1° dicembre 2016, n. 225.

Considerata la natura di Equitalia, quale società per azioni con capitale detenuto dall'Agenzia delle entrate (51 per cento) e dall'INPS (restante 49 per cento), destinataria, ai sensi dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, per il triennio 2016-2018 di una quota a titolo contributivo a carico dell'Agenzia delle entrate, l'Ufficio di controllo ha espresso perplessità in ordine alla conformità della nomina dell'interessato al disposto dell'art.4 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39. Detto articolo prevede l'inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali *"a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico"*.

Nel rilievo istruttorio l'Ufficio ha evidenziato, altresì, la mancanza di adeguata motivazione nella scelta del Direttore dell'Agenzia delle entrate, e l'assenza, nelle premesse del provvedimento, del riferimento normativo al d.lgs. n.39/2013.

Alle osservazioni sopra riassunte l'Amministrazione ha fornito il seguente riscontro con nota del 13 luglio 2017.

1.a) - In merito alla presunta inconferibilità della nomina, ha sostenuto l'Amministrazione che l'Agenzia delle entrate non sia ente conferente l'incarico, atteso che, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013, l'inconferibilità sussiste per coloro che abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati (come prevede la rubrica

dell'articolo) o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico.

In proposito, la medesima ha considerato che *"l'art. 4 è di stretta interpretazione e non ammette interpretazione estensiva attese le rilevanti limitazioni all'esercizio del diritto di ricoprire cariche pubbliche che la disposizione comporta. A tale riguardo, il Consiglio di Stato ha recentemente statuito che la disciplina dell'art.4 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, relativa alla inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati, comportando una rilevante limitazione alla conferibilità di un incarico pubblico, deve essere interpretata in modo rigoroso, restando precluse opzioni ermeneutiche di carattere ampliativo, analogico o solo estensivo (Sez. V, 28 settembre 2016, n. 4009)"*.

Ha aggiunto che, ai sensi dell'art. 67, comma 2, del decreto legislativo 30 settembre 1999, n. 300, la nomina dei direttori delle agenzie fiscali è di competenza del Governo. Ed è il Ministro e non l'Agenda delle entrate, che, insieme all'interessato, sottoscrive il contratto individuale che accede al provvedimento di nomina. In sintesi, secondo l'Amministrazione *"la mancanza della qualità di ente conferente in capo all'Agenda esclude in radice che la presente fattispecie possa essere ricondotta nell'ambito applicativo dell'articolo 4 del decreto legislativo 39/2013"*.

Il Dicastero ha precisato, ulteriormente, come non possa ammettersi neanche un'interpretazione estensiva della richiamata

previsione normativa di inconferibilità degli incarichi, come invece ritenuto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Nella Delibera n.613/2016, riferita a fattispecie diversa, nella quale veniva in considerazione l'attività libero professionale precedentemente svolta a favore dell'ente presso il quale sarebbe stata poi esercitata la carica, l'ANAC ha, infatti, precisato che l'inconferibilità di cui all'art. 4 del d.lgs. n.39/2013 può conseguire a situazioni di conflitto di interesse che si vengano a porre per lo svolgimento, nel biennio precedente, di cariche o incarichi presso enti di diritto privato regolati o finanziati ovvero di incarichi professionali svolti a favore tanto dell'amministrazione conferente, quanto dell'amministrazione nella quale la carica opera.

L'Amministrazione, ribadito che *"il suddetto approccio estensivo seguito dall'ANAC non è affatto in linea con l'opzione di stretta interpretazione che il Consiglio di Stato ha sostenuto essere imposta dalla natura della disposizione in esame"*, ha aggiunto che *"proprio le finalità sostanziali che nella riportata delibera dell'ANAC sono poste a sostegno della indicata lettura «estensiva» e «teleologica» non paiono sussistere nel caso di specie. Invero, con riguardo al caso di specie portato al suo vaglio, l'ANAC ha sostenuto che l'interpretazione ampliativa -volta a ritenere l'inconferibilità anche con riferimento a coloro che abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico «presso il quale è conferito l'incarico»- è diretta ad evitare che, nell'esercizio della carica conferita, possano ipotizzarsi condizionamenti dovuti agli incarichi o alle cariche nel*

biennio precedente svolti presso «l'ente di diritto privato o finanziato». Senonché, tale rischio di condizionamento è stato già escluso in radice sulla base di quanto previsto dall'art. 1 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, che.... attribuisce all'Agenzia delle entrate proprio l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione, anteriormente assegnato alla soppressa Equitalia, prevedendo peraltro che il Direttore dell'Agenzia delle entrate coincida con il Presidente di Agenzia delle entrate-Riscossione”.

1.b) - Sempre argomentando in merito alla conferibilità dell'incarico *de quo*, l'Amministrazione ha ritenuto che la società Equitalia s.p.a. non sia "ente di diritto privato regolato o finanziato" dall'Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. d) del d.lgs. n.39/2013.

La medesima ha evidenziato che, perché sussista il finanziamento delle attività dell'ente, occorre, ai sensi della citata disposizione, che esso venga erogato "attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici". Nella specie, il contributo previsto dall'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n.159/2015 non trarrebbe titolo da alcun rapporto negoziale, essendo stabilito direttamente dalla legge allo scopo di garantire l'equilibrio gestionale del servizio nazionale di riscossione. Né il finanziamento può essere desunto dalla partecipazione societaria dell'Agenzia delle entrate in Equitalia atteso che - ha sostenuto l'Amministrazione - "l'art. 1, comma 2, lett. d), d.lgs. n.39/2013, considera «finanziamento» la sola partecipazione «minoritaria», non anche quella (nel caso di specie detenuta dall'Agenzia delle entrate in Equitalia) maggioritaria (al più

riconducibile all'ipotesi di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n.39/2013, tuttavia non rilevante ai fini dell'inconferibilità di cui all'art. 4 dello stesso decreto), evidentemente sintomatica di una situazione di controllo e dominio, non di una relazione tra soggetti distinti. Neanche sussiste tra Agenzia delle entrate ed Equitalia alcun rapporto di regolazione (peraltro neanche contemplato dall'art. 4 d.lgs. n.39/2013), non rinvenendosi esercizio continuativo di poteri di vigilanza, né di controllo né autorizzatori o di certificazione".

2 – L'Amministrazione ha ulteriormente evidenziato l'estraneità del decreto di nomina in esame al campo di applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013. Come osservato anche dall'ANAC nella delibera n.84/2015, le ragioni sottese alla indicata previsione di inconferibilità non sussisterebbero nei casi in cui possa sostenersi la sostanziale "continuazione" presso l'ente che conferisce l'incarico dell'attività svolta presso "l'ente di diritto privato in controllo pubblico". Ipotesi di continuazione che, ha sostenuto l'Amministrazione, "nel caso di specie vagliato dall'ANAC nella citata delibera, è stata ritenuta valorizzando l'intervenuta fusione tra ente privato di provenienza e ente che ha conferito l'incarico e che, nel caso che occupa, consegue all'attribuzione all'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'art. 1 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale, prima gestite dalla soppressa Equitalia s.p.a.".

A sostegno delle proprie argomentazioni l'Amministrazione ha richiamato il recente processo di riorganizzazione della riscossione

previsto dal d.l. n.193/2016, convertito dalla legge n.225/2016, da cui risulterebbe come *"l'intento del legislatore della riforma sia stato quello di unificare in capo ad Agenzia delle entrate la titolarità sia della funzione dell'accertamento tributario che della riscossione, affidando il solo svolgimento di quest'ultima ad un ente pubblico alla stessa strumentale, avente natura di ente pubblico economico"*. Specifica la medesima che, se la *ratio* della previsione di inconfiribilità è quella di evitare che nell'ente privato in controllo pubblico dal quale si proviene (nel caso di specie Equitalia) si svolga attività per ottenere un'altra carica (nel caso di specie quella di Direttore dell'Agenzia delle entrate), deve escludersi che la stessa sia ravvisabile a fronte di un quadro normativo che assegna proprio all'Agenzia delle entrate le funzioni relative alla riscossione esercitate dalla soppressa Equitalia S.p.A.. La stessa Amministrazione ha, poi, sottolineato che il quadro normativo di riferimento prescrive la necessaria coincidenza tra il Direttore dell'Agenzia delle entrate e il Presidente della istituita Agenzia delle entrate-Riscossione, stante la continuità tanto per i profili funzionali, quanto, almeno in parte, per quelli organizzativi.

3 - Con riferimento all'inadeguatezza della motivazione posta a supporto della scelta dell'interessato a Direttore dell'Agenzia delle entrate, l'Amministrazione ha fornito le integrazioni relative alla sussistenza dei requisiti professionali previsti (alta professionalità, capacità manageriale e qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Agenzia richiesti dall'art. 67, comma 1, lett. a) del d.lgs.n.300/1999), seppure attraverso il rinvio al *curriculum vitae*

dell'interessato.

Le considerazioni dell'Amministrazione non sono apparse idonee a superare le perplessità espresse, relativamente ai punti 1 e 2, dall'Ufficio di controllo che, pertanto, ha chiesto il deferimento dell'atto all'esame della Sezione.

In sede di adunanza, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ripercorso le linee argomentative tracciate nella risposta al rilievo, ribadendo l'inapplicabilità a vario titolo dell'art. 4 del d.lgs. n.39/2013 al caso di specie.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del decreto di nomina del Direttore dell'Agenzia delle entrate con riferimento alla normativa in tema di inconfiribilità, di cui all'art.4 del d.lgs. n.39/2013 in capo a un soggetto che nell'ultimo biennio ha ricoperto le cariche di Amministratore delegato, di Presidente del Consiglio di Amministrazione e di Commissario straordinario di Equitalia S.p.A..

Il sopracitato art.4 del d.lgs. n.39/2013 prevede l'inconfiribilità di incarichi di vertice a coloro che nei due anni precedenti abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico.

Sul punto, il Collegio richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui le ipotesi di inconfiribilità previste dall'art.4 del d.lgs. n.39/2013 non sono suscettibili di opzioni ermeneutiche di carattere

ampliativo, analogico o solo estensivo, stante la rilevante limitazione alla conferibilità di incarichi pubblici il cui accesso è garantito a livello costituzionale (cfr. Sez. V, n.4009/2016).

L'incarico in questione, in effetti, non è di competenza dell'Agenzia delle entrate, bensì del Governo, in quanto, ai sensi dell'art. 67, comma 2, del d.lgs. 30 settembre 1999, n.300, il Direttore è nominato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali.

L'impossibilità di accedere ad un'interpretazione anche solo estensiva, che il massimo organo di giustizia amministrativa ha considerato imposta dalla natura stessa della norma citata, non si ritiene superabile. E ciò, pur tenuto conto del fatto che l'ANAC, la quale, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n.39/2013, esercita la vigilanza sul rispetto delle disposizioni contenute nel decreto medesimo, ha invece considerato ammissibile un'interpretazione estensiva dell'art.4 del d.lgs. n.39/2013 in questione (Delibera n.613/2016). L'Autorità, infatti, rilevato che la legge delega ha affidato al legislatore delegato il compito di riformare il regime delle inconferibilità e delle incompatibilità nell'intento di prevenire e contrastare corruzione e conflitti di interessi, considerati in termini generali e sostanziali, ha concluso che l'inconferibilità di cui al citato art.4 possa conseguire a situazioni di conflitto di interesse che si vengano a porre per lo svolgimento, nel biennio precedente, di cariche o incarichi presso enti di diritto privato regolati o finanziati ovvero di incarichi

professionali svolti a favore tanto dell'amministrazione conferente la carica, quanto dell'amministrazione nella quale la carica opera.

Invero, pur tenendo in disparte l'assorbente orientamento interpretativo del Consiglio di Stato, anche esaminando il profilo sostanziale della fattispecie in questione, il rischio di condizionamento, che potrebbe verificarsi in forza degli incarichi ricoperti nel biennio precedente presso l'ente di diritto privato regolato o finanziato, appare escluso, stante la continuità delle funzioni stabilita *ope legis* tra l'Agenzia delle entrate e la soppressa Equitalia S.p.A., come meglio si argomenterà innanzi.

Il Collegio prende atto che, stando alle strette definizioni contenute nell'art.1, comma 2, lett.d) del d.lgs. n.39/2013, Equitalia S.p.A. non è ente di diritto privato regolato o finanziato dall'Agenzia delle entrate, in quanto la partecipazione dell'Agenzia in Equitalia S.p.A. non era minoritaria; il finanziamento assumeva la forma di contributo commisurato all'andamento dei proventi del gruppo e non derivava da rapporti convenzionali (quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico o concessione di beni); non sussisteva alcun rapporto di regolazione non rinvenendosi esercizio continuativo di poteri di vigilanza, controllo o certificazione.

Pur tuttavia, il Collegio rileva che il finanziamento, così come definito dall'art.1, comma 2, lett.d) del d.lgs. n.39/2013, è un concetto sostanzialmente equivalente alla remunerazione di servizi prestati o beni utilizzati, la quale, ove comprendesse anche l'erogazione di oneri di

servizio pubblico, finalizzati a fronteggiare i costi di servizi pubblici essenziali non coperti dai prezzi, avrebbe una finalità del tutto simile a quella del contributo erogato dall'Agazia delle entrate ad Equitalia S.p.A.

Inoltre, in disparte la considerazione che l'Agazia delle Entrate ha esercitato nei confronti di Equitalia poteri di coordinamento (ex art. 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n.203 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n.248), consistenti nella preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio d'amministrazione e delle deliberazioni da assumere da parte dello stesso Consiglio, il Collegio rileva come, di fatto, non siano facilmente individuabili forme di vigilanza o controllo di enti di diritto societario correlate a partecipazioni minoritarie.

Da ultimo, la Sezione ritiene che l'argomento relativo alla continuità delle funzioni di riscossione tra Equitalia S.p.A. ed Agazia delle entrate che determinerebbe l'estraneità della fattispecie esaminata dal campo di applicazione dell'art.4 del d.lgs. n.39/2013, sia da condividere ai fini della legittimità del provvedimento in questione. Argomentando sulla falsariga del ragionamento fatto proprio dall'ANAC in una diversa fattispecie di fusione tra ente societario di provenienza ed ente societario conferente (Delibera n.84/2015,) in cui l'incarico conferito poteva considerarsi come conferma dell'incarico già ricoperto, l'Amministrazione condivisibilmente ha ritenuto che le ragioni sottese alla previsione di inconfiribilità non sussistano nei casi in cui possa sostenersi la sostanziale "*continuazione*" tra l'ente di provenienza e quello di destinazione.

Come evidenziato dall'Autorità di vigilanza, la finalità sottesa alla previsione di inconfiribilità è quella di evitare che un soggetto usi un proprio potere per ottenere un'altra carica, prevedendo all'uopo un periodo c.d. di raffreddamento. Ma, laddove l'attività svolta nell'ente di provenienza continui nell'ente di destinazione, detta preoccupazione non appare ricorrere. Nella fattispecie in esame, la continuazione consegue all'attribuzione o, meglio, alla "*riattribuzione*" (come specificato nella relazione illustrativa al d.l. n.193/2016, convertito dalla legge n.225/2016) all'Agenzia delle entrate dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione, affidate in precedenza ad Equitalia S.p.A. (art.3, comma 1, del d.l. n.203/2005, convertito dalla legge n.248/2005). In sintesi, l'art.1 del d.l. n.193/2016 ha determinato la riunificazione in capo all'Agenzia delle entrate della titolarità sia della funzione di accertamento tributario che della riscossione, affidandone il solo svolgimento al nuovo ente strumentale Agenzia delle entrate-Riscossione, avente natura di ente pubblico economico.

Il nuovo quadro normativo risulta improntato ad una forte integrazione tra Agenzia delle entrate ed ente strumentale ed è caratterizzato dall'unificazione nella medesima persona della figura del Direttore dell'Agenzia delle entrate e del Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, che fa parte anche del Comitato di gestione, insieme ad altri due componenti, scelti sempre dall'Agenzia delle entrate. Il peculiare impianto delineato dalle norme, al quale deve riconoscersi natura del tutto speciale, appare garantire la continuità e la funzionalità

dell'intero procedimento della riscossione con il preciso scopo di raccordare la funzione della riscossione nazionale (attribuita all'Agenzia delle entrate) con quella del suo svolgimento (facente capo alla neo istituita Agenzia delle entrate-Riscossione).

La fattispecie, così ricostruita in termini di specialità, non risulta rapportabile alle ragioni sottese alla previsione di inconfiribilità di cui all'art. 4 del d.lgs. n.39/2013 e va ritenuta fuori dal suo ambito applicativo.

PQM

ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe.

Il Presidente

Raffaele DAINELLI

Il Relatore

Cinzia BARISANO

Depositata in Segreteria il 18 agosto 2017

Il Dirigente

Dott. Massimo BIAGI