AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA N. 115

del 1° aprile 2026

Fasc. Anac n. 5160/2026

Oggetto

Ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 39/2013 fra l'incarico di Presidente di Finmolise SpA e la carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni Basso Biferno

Riferimenti normativi

Art. 13 co. 2 lett. b) d.lgs. n. 39/2013

Parole chiave

Ente di diritto privato in controllo pubblico; Presidente

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 1° aprile 2026

Delibera

Ritenuto in fatto

Nell'ambito dell'attività istituzionale svolta dalla scrivente Autorità è venuta in rilievo una presunta ipotesi di incompatibilità ex art. 13 del d.lgs. n. 39/2013 fra l'incarico di Presidente di Finmolise SpA e la carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni Basso Biferno, assunta in qualità di Sindaco del Comune di Guglionesi.

A seguito delle verifiche effettuate da questa Autorità, attraverso la consultazione dei siti istituzionali degli enti interessati, dell'anagrafe degli amministratori locali disponibile sul sito del Ministero dell'Interno e delle visure camerali, è emerso che il sig. Bartolomeo Antonacci riveste:

- l'incarico di Presidente di Finmolise SpA, a seguito di designazione avvenuta con Deliberazione di Giunta Regionale del Molise n. 430 del 05.09.2024;
- la carica di Sindaco del Comune di Guglionesi a seguito delle elezioni amministrative del 25 e 26 maggio 2025, convalidata con delibera di Consiglio comunale del 14.06.2025;
- la carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni Basso Biferno, a seguito dell'assunzione della carica di Sindaco del Comune di Guglionesi;
- la carica di componente del Consiglio generale del Consorzio per lo sviluppo industriale della Valle del Biferno.

Tanto premesso, con nota del 01.12.2025 l'Autorità ha comunicato ai soggetti interessati l'avvio di un procedimento di vigilanza, ai sensi delle disposizioni contenute nel "*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari*" (applicabile nella versione attualmente vigente, da ultimo modificata con delibera dell'ANAC n. 412 dell'11 settembre 2024 recante: «*Revisione del regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari*», pubblicata in

G.U. – Serie Generale – n. 234 del 5 ottobre 2024), onde poter valutare l'eventuale sussistenza, in capo al sig. Antonacci, di una situazione di incompatibilità ex art. 13, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

È stato assegnato il termine di trenta giorni per la presentazione di memorie scritte, documenti, deduzioni e pareri, con richiesta di allegare l'atto di conferimento dell'incarico di Direttore Generale della società Finmolise e di precisare quali provvedimenti e/o atti siano di competenza del CdA e quali del Direttore Generale della società.

Con nota acquisita in data 03.12.2025 il sig. Antonacci, in qualità di Sindaco del Comune di Guglionesi, ha comunicato di aver rassegnato le proprie dimissioni dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Basso Biferno", in applicazione dell'art. 13, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

Con note acquisite in data 04.12.2025 e 23.12.2025, il RPCT di Finmolise SpA ha dato riscontro alla richiesta dell'Autorità, fornendo alcune precisazioni sull'incarico di Presidente di Finmolise, a suo avviso dotato di deleghe gestionali dirette.

Con nota acquisita in data 11.12.2025 è pervenuto il riscontro del Direttore Generale di Finmolise, che ha fornito alcune precisazioni sull'attività svolta da Finmolise e sui poteri del Presidente, a suo avviso sprovvisto di deleghe gestionali dirette.

Con nota acquisita in data 31.12.2025 sono pervenute le memorie del Presidente di Finmolise SpA che, nel richiamare la propria precedente comunicazione di dimissioni dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Basso Biferno", ha chiesto l'archiviazione del presente procedimento.

Con la medesima nota il Presidente di Finmolise ha formulato all'Autorità richiesta di audizione, che si è svolta in data 09.01.2026, con conseguente sospensione dei termini procedimentali secondo quanto comunicato nella nota di convocazione dell'audizione. Durante l'audizione, cui hanno preso parte tutti i soggetti destinatari della nota di avvio del procedimento, le parti hanno esposto sostanzialmente le medesime considerazioni già espresse nelle memorie e hanno fornito alcune precisazioni, anche su richiesta dell'Autorità.

A seguito dell'audizione, con note acquisite in data 20.01.2026, 27.01.2026 e 02.02.2026, è pervenuta la documentazione integrativa inviata dal RPCT dell'Unione, che nel corso dell'audizione si era impegnato ad effettuare tale trasmissione.

Con nota acquisita in data 27.01.2026 è pervenuta la documentazione trasmessa dall'avv. Vaccaro, in qualità di componente del Consiglio dell'Unione, partecipante all'audizione.

Considerato in diritto

In materia di incompatibilità, la fattispecie astrattamente applicabile al caso in esame sarebbe l'art. 13, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013, che dispone: "*Gli incarichi di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale sono incompatibili:*
a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione interessata;
b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;
c) con la carica di presidente e amministratore delegato di 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 medesima regione."

Al fine di verificare la possibile ricorrenza dell'ipotesi di incompatibilità sopra riportata, occorre procedere alla qualificazione degli enti e degli incarichi/cariche ricoperti nell'ambito degli stessi dal sig. Antonacci.

1. *Analisi della natura giuridica degli incarichi/cariche*

a. *Incarico di Presidente di Finmolise SpA*

Il sig. Antonacci ha ottenuto l'incarico di Presidente di Finmolise SpA a seguito di designazione avvenuta con Deliberazione di Giunta Regionale del Molise n. 430 del 05.09.2024.

Si è resa quindi necessaria l'analisi della natura giuridica sia di Finmolise SpA, sia del relativo incarico di Presidente.

In merito al primo aspetto è stata valutata la riconducibilità di Finmolise SpA alla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico che l'art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013 definisce come "*le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi*".

La riconducibilità di un ente nella suddetta categoria è dunque subordinata alla sussistenza di un requisito funzionale e uno di *governance*.

Per ciò che attiene al requisito funzionale, ai sensi dell'art. 1 dello Statuto – aggiornato al 2025 e pubblicato sul relativo sito Internet nella sezione Società Trasparente – è costituita una società per azioni denominata "Finanziaria Regionale per lo Sviluppo del Molise", in forma abbreviata: FINMOLISE S.p.A.

Il successivo art. 5 dispone che la società "*opera quale centro di coordinamento, raccordo, propulsione ed attuazione dell'attività finanziaria promossa dalla Regione, […] opera a favore ed a supporto della Regione Molise e non svolge in via autonoma prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, se non nell'interesse della Regione medesima. "FINMOLISE S.P.A.", pertanto, può attuare gli interventi di cui al successivo articolo 6.1, su incarico e per conto della Regione Molise, in qualità di suo mero strumento operativo."*

Pertanto, tenuto conto dell'attività svolta dall'Ente, a favore e a supporto della Regione Molise, appare integrato il requisito "funzionale".

In merito al requisito di *governance*, può invece osservarsi che l'art. 2 dello Statuto di Finmolise SpA prevede che: "*Socio Unico è la Regione Molise, la quale esercita sulla società, oltre che attività di direzione e coordinamento, ai sensi e per gli effetti degli articoli 2497 e seguenti del codice civile, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, secondo il modello dell'"in house providing*".

Inoltre, l'art. 16 dello Statuto prevede che la società sia amministrata da un CdA composto da n. 3 membri, compreso il Presidente, nominati dall'Assemblea su designazione della Giunta regionale.

Pertanto, appare integrato anche il requisito di governance così come individuato dall'art. 1, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013, in quanto trattasi di società sottoposta a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte della Regione Molise, a cui è riconosciuto anche il potere di designazione dei componenti del CdA, successivamente nominati dall'Assemblea, a sua volta costituita dal socio unico Regione Molise, rappresentato dal Presidente della Giunta Regionale o da un assessore da lui delegato (cfr. art. 14 Statuto).

Alla luce di quanto fin qui riportato, Finmolise SpA appare quindi qualificabile come un ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale.

Per quanto riguarda l'incarico di Presidente ricoperto dal sig. Antonacci, è stato necessario verificare se lo stesso possa rientrare nella categoria degli incarichi di "amministratore di enti privati in controllo pubblico", definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 come "*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*".

Al fine di valutare se l'incarico in questione sia provvisto di deleghe gestionali, è stato necessario analizzare i poteri correlati all'incarico di Presidente della società, anche tenendo conto di eventuali poteri gestionali attribuiti al CdA, organo collegiale di cui il Presidente fa parte, secondo l'approccio casistico adottato dall'Autorità a far data dalla

sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 11 gennaio 2018, n. 126, che implica la valutazione - caso per caso – in parallelo dei poteri concretamente attribuiti al Presidente e all'organo collegiale da questi presieduto.

L'analisi è stata condotta tenendo altresì conto sia della recente giurisprudenza amministrativa (sentt. TAR Lazio n. 8171/2024 e CdS n. 10215/2024), che ha distinto i poteri di alta amministrazione legati a funzioni di indirizzo e rappresentanza, dai poteri di amministrazione attiva, consistenti in poteri di gestione diretta, sia di poteri gestionali attribuiti ad eventuali Direttori/Segretari Generali, qualora previsti e/o nominati.

In altri termini, si è trattato di verificare se alla figura del Presidente della società siano attribuiti poteri "gestionali", nel senso indicato dalla più recente giurisprudenza (sentenza TAR Lazio n. 13621/2023), la quale ha precisato che gli incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo – rispetto ai quali l'incarico politico deve essere opportunamente distanziato da un periodo di raffreddamento o, nel caso delle incompatibilità, non può essere svolto in contemporanea - si connotano per l'attribuzione (anche) di funzioni che devono essere esercitate in maniera imparziale e che dunque per definizione, nel sistema delle amministrazioni pubbliche, sono distinte dalla funzione di indirizzo politico.

Dall'analisi dello Statuto della Finmolise è emerso che l'art. 16, rubricato "Consiglio di Amministrazione", individua al comma 1 la composizione del Consiglio in 3 membri, compreso il Presidente, nominati dall'Assemblea su designazione della Giunta regionale e al comma 3 attribuisce all'Assemblea la possibilità di nominare, fra i membri del CdA, un solo Amministratore delegato, designato con decreto del Presidente della Giunta Regionale su deliberazione della Giunta stessa.

Il comma 8 del predetto art. 16 dello Statuto attribuisce al Presidente il compito di promuovere l'effettivo funzionamento del sistema di governo societario, il buon funzionamento del Consiglio di Amministrazione, favorendone la dialettica interna, garantendo l'equilibrio di poteri rispetto all'amministratore delegato, ove nominato; di sollecitare la partecipazione attiva dei componenti non esecutivi ai lavori del consiglio; di porsi come interlocutore del Collegio sindacale. Tale comma precisa inoltre che "*Il Presidente ha un ruolo non esecutivo e non svolge, neppure di fatto, funzioni gestionali*".

L'art. 22 dello Statuto attribuisce al Presidente del CdA anche la rappresentanza legale della società di fronte a terzi ed in giudizio.

L'art. 17 dello Statuto al comma 2 prevede che il CdA prende atto della nomina dell'Amministratore delegato, se effettuata dall'Assemblea, e gli delega le proprie attribuzioni, determinandone i limiti. All'amministratore delegato è attribuita la sovra ordinazione della gestione aziendale; egli inoltre è preposto all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione ed è a capo del personale.

Il comma 4 dell'art. 17 dello Statuto dispone che "*La gestione della società spetta esclusivamente agli Amministratori*" e l'art. 19 al comma 1 precisa inoltre che "*Il Consiglio di amministrazione è investito dei più ampi poteri per l'amministrazione ordinaria e straordinaria della Società*."

L'art. 21 dello Statuto, rubricato "Direttore generale e Procuratori" prevede quanto segue: "*Salvo che sia stato nominato un Amministratore delegato, l'Assemblea ordinaria nomina un Direttore generale, designato con deliberazione della Giunta Regionale, determinandone la retribuzione*.

Spetta al Consiglio di amministrazione attribuire al Direttore Generale poteri appropriati per svolgere tutte le funzioni deliberative ed esecutive della Società. Il Direttore Generale, se nominato, rappresenta il vertice dell'organizzazione interna e come tale partecipa alla gestione aziendale; egli inoltre, è preposto all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione ed alla gestione degli affari corretti ed è a capo del personale.

Il Consiglio di amministrazione può nominare, altresì, procuratori per determinati atti o categorie di atti tra persone estranee ai componenti del Consiglio medesimo."

Tanto premesso in termini generali, dall'analisi specifica dell'attuale assetto societario è emersa l'assenza dell'Amministratore delegato e l'avvenuta nomina del Direttore Generale.

È stato quindi necessario individuare le competenze attribuite in concreto al CdA e al Presidente, da un lato, e al Direttore Generale, dall'altro, tenuto conto che, in base a quanto disposto dal richiamato art. 21 dello Statuto societario, il Direttore Generale, se nominato, "*partecipa alla gestione aziendale*", senza esserne titolare esclusivo,

anche tenuto conto di quanto disposto dall'art. 17 dello Statuto, che attribuisce al CdA il potere di delega delle proprie funzioni al DG.

Pertanto, in base a quanto desumibile dalle disposizioni statutarie, la presenza del Direttore Generale all'interno dell'organigramma, con le funzioni sopra indicate e attribuite dal CdA, non sembrerebbe di per sé privare il Consiglio di Amministrazione di poteri gestionali di cui il CdA risulta titolare e che, in quanto tale, può delegare riservandone una parte a se stesso, per espressa disposizione statutaria.

Per tale via, l'incarico di Presidente di Finmolise, qualora riconducibile alla definizione dell'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013, potrebbe essere rilevante ai fini dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13, co.2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

b. Carica di Sindaco del Comune di Guglionesi

La carica di Sindaco del Comune di Guglionesi, rivestita dal sig. Antonacci a seguito delle elezioni amministrative del 25 e 26 maggio 2025, convalidata con delibera di Consiglio comunale del 14.06.2025, non appare rilevante ai fini dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13, co.2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013, tenuto conto che trattasi di un comune con popolazione di circa 4.878 abitanti, ossia inferiore ai 15mila abitanti.

c. Carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno

L'assunzione della carica di Sindaco del Comune di Guglionesi ha comportato, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto dell'Unione, l'assunzione della carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, una forma associativa tra comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nella stessa regione in cui ha sede la società Finmolise SpA.

Tale carica appare rilevante ai fini dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13 co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

d. Carica di componente del Consiglio generale del Consorzio per lo sviluppo industriale della Valle del Biferno

La carica di componente del Consiglio generale del Consorzio per lo sviluppo industriale della Valle del Biferno non appare infine rilevante ai fini dell'applicabilità dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013, in quanto risulta rivestita in un ente pubblico economico.

Disamina delle argomentazioni delle Parti

A seguito di avvio del procedimento di vigilanza da parte dell'Autorità con nota del 01.012.2025, sono pervenute le memorie delle parti, di cui viene dato conto di seguito.

Sulla società Finmolise

Nessun soggetto coinvolto nel procedimento ha messo in discussione la natura giuridica di Finmolise SpA che appare quindi pacificamente qualificabile come ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale, alla luce di quanto illustrato nel paragrafo che precede.

Sull'incarico di Presidente di Finmolise

a. Osservazioni del RPCT di Finmolise

Il RPCT di Finmolise, nel riscontro fornito all'Autorità con note del 23.12.2025, in adesione ai precedenti Anac e ai principi espressi dalla giurisprudenza in materia, ha rappresentato la ritenuta sussistenza di deleghe gestionali in capo al Presidente di Finmolise che, tra l'altro:

- "*Sottoscrive avvisi per la selezione del personale (riscontro sul sito Finmolise);*
- *Sottoscrive le lettere d'incarico per gli avvocati;*

- *Sottoscrive i CUD quale sostituto d'imposta.*

Quanto sopra per porre in evidenza, in via esemplificativa, la rilevanza esterna dell'operato del presidente che rappresenta la volontà sociale della Finmolise Spa verso terzi."

Passando poi ad analizzare le funzioni e i poteri del CdA, il RPCT di Finmolise ha evidenziato che "*tutte le decisioni sui singoli interventi finanziari richiesti da professionisti e imprese sono deliberati unicamente dal Consiglio di Amministrazione e non vi sono deleghe di poteri in materia".*

Ciò posto, richiamando le intervenute dimissioni del sig. Antonacci dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni a seguito di avvio del procedimento da parte dell'Autorità, il RPCT di Finmolise ha chiesto comunque l'archiviazione del procedimento tenuto conto che sarebbero venuti meno i presupposti dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13 del d.lgs. n. 39/2013.

Infine, con riferimento alla dichiarazione di incompatibilità da rendere annualmente, il RPCT ha comunicato quanto segue: "*in data 19 dicembre 2025 i Consiglieri di Amministrazione della Finmolise hanno presentato le dichiarazioni annuali di cui all'art. 20 del D. Lgs. 39/2013, le stesse sono state pubblicate, nella Sezione Trasparente del sito della Finmolise, in data 22 dicembre 2025*".

b. Osservazioni del Direttore Generale di Finmolise

Il DG di Finmolise, nel riscontro fornito all'Autorità con nota dell'11.12.2025, ha rappresentato che:

- l'attività svolta dalla società consiste nella concessione di finanziamenti ed è disciplinata dal d.lgs. n. 385/1993 Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB);

- la Finmolise, al fine dello svolgimento della propria attività, è tenuta ad adeguarsi alle istruzioni operative contenute nella Circolare della Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015 che distinguono fra Organo con funzione di supervisione strategica (CdA), a cui sono attribuite funzioni d'indirizzo della gestione della finanziaria e Organo con funzione di gestione (Amministratore Delegato, se nominato o Direttore Generale).

Pertanto, alla luce delle suddette considerazioni, a parere del DG di Finmolise, l'incarico di Presidente sarebbe sprovvisto di deleghe gestionali, in quanto tale figura detiene solo poteri di alta amministrazione legati a funzioni di indirizzo strategico e rappresentanza.

Infine, il DG di Finmolise ha chiesto l'archiviazione del procedimento tenuto conto che le intervenute dimissioni del Presidente di Finmolise dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni, comunicate dall'interessato con nota del 02.12.2025, avrebbero fatto venir meno i presupposti dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13 del d.lgs. n. 39/2013.

c. Osservazioni del Presidente di Finmolise – diretto interessato

Il sig. Antonacci, Presidente di Finmolise, con nota del 31.12.2025, nel richiamare le proprie dimissioni dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione, presentate in data 02.12.2025, ossia il giorno dopo dell'avvio del presente procedimento da parte dell'Autorità, ha espresso alcune osservazioni sulla questione.

In primo luogo ha evidenziato che a suo avviso la prima parte dell'art. 13 co. 2 del d.lgs. n. 39/2013 "*Gli incarichi di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale sono incompatibili…*" va interpretata nel senso che la figura del Presidente risulta incompatibile con gli incarichi indicati dalla lettera b) del medesimo articolo, soltanto qualora il Presidente rivesta "anche" la carica di Amministratore delegato e, dunque, svolga per tale ragione funzioni gestionali ed esecutive per la società.

In secondo luogo, il sig. Antonacci ha evidenziato che, per una corretta disamina dei poteri conferiti alla figura del Presidente non si può prescindere dall'analisi del Regolamento interno della società (il cui testo è stato allegato al riscontro fornito) che individua il CdA come organo con funzione di supervisione strategica, a cui sono attribuite funzioni di indirizzo della gestione finanziaria.

Infine, nel richiamare le sue dimissioni dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni, il sig. Antonacci ha chiesto l'archiviazione del procedimento tenuto conto che le suddette dimissioni avrebbero fatto

venir meno i presupposti dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13 del d.lgs. n. 39/2013 e contestata dall'Autorità.

Sulla carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno

L'assunzione della carica di Sindaco del Comune di Guglionesi ha comportato, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto dell'Unione, l'assunzione della carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, una forma associativa tra comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nella stessa regione in cui ha sede la società Finmolise SpA.

Tale carica come detto risulta quindi rilevante ai fini dell'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13 co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

Occorre tuttavia considerare che, a seguito di avvio del procedimento da parte dell'Autorità, avvenuto in data 01.12.2025, il diretto interessato ha comunicato all'Autorità, con nota inviata in data 02.12.2025, di aver rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico di componente di diritto del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Basso Biferno", in applicazione dell'articolo 13, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

A tale comunicazione, come rappresentato dal RPCT di Finmolise nella nota di riscontro all'avvio del presente procedimento, ha fatto seguito la richiesta dell'Unione dell'11.12.2025, indirizzata al Comune di Guglionesi, per la nomina di un nuovo rappresentante.

Osservazioni esposte in sede di audizione

In sede di audizione, avvenuta in data 09.01.2026, le parti hanno esposto sostanzialmente le stesse osservazioni formulate tramite le memorie inviate a seguito di avvio del procedimento da parte dell'Autorità, chiarendo e precisando meglio alcuni aspetti, anche su specifica richiesta dell'Autorità.

In particolare il diretto interessato, sig. Antonacci, ha precisato che il Presidente di Finmolise svolge un ruolo programmatico e non gestionale, mentre "*il CdA svolge la parte terminale di un processo, che consiste nella ratifica del lavoro svolto dagli uffici, su cui il CdA non ha alcuna ingerenza e pertinenza, che si conclude con la sottoposizione delle pratiche di finanziamento all'approvazione del CdA*."

Il DG ha richiamato lo Statuto di Finmolise che prevede espressamente che il Presidente non abbia poteri e deleghe gestionali, parafrasando il decreto del Mef 169 del 2020, in cui viene ribadito che il Presidente è al governo di un CdA che ha la supervisione aziendale.

A seguito di richiesta dell'Autorità in merito al soggetto titolato a firmare gli avvisi di selezione del personale, il DG ha comunicato che "*l'ultimo avviso è stato firmato dal Presidente, spiegando che il CdA ha approvato il piano del personale per un triennio e lo ha trasmesso dalla Regione Molise per le sue potenziali osservazioni. Successivamente la struttura ha predisposto la proposta operativa del direttore generale per la copertura degli oneri economici; il direttore generale ha proposto il tipo di bando e il Consiglio di Amministrazione ha approvato la proposta, delegando il Presidente o il Direttore allo svolgimento degli atti conseguenti. In virtù di tale delega, il sig. Antonacci, in qualità di Presidente, ha firmato il bando approvato dal CdA*."

Alla richiesta dell'Autorità di indicare a quale soggetto risulti attribuita la firma all'interno di Finmolise, sugli atti in generale, ma anche sui conti bancari, il DG ha spiegato che *"la firma è delegata di volta in volta dal Consiglio di Amministrazione al Presidente oppure al Direttore Generale, ma non c'è un regolamento che attribuisce la firma al Direttore o al Presidente."*

In merito il DG *"ha espresso le perplessità di Finmolise sulla ritenuta attribuzione al Presidente di un potere gestionale, in virtù di un potere di firma attribuito al Presidente, chiarendo al contempo che nessun membro del CdA ha accesso alla liquidità aziendale, in quanto è la struttura operativa che effettua bonifici, pagamenti e gestisce le risorse finanziarie."*

Sul punto è intervenuto anche il RPCT che, confermando la posizione già espressa nella nota di riscontro inviata all'Anac a seguito di avvio del procedimento, ha ribadito che, sulla base dei precedenti dell'Autorità e delle pronunce giurisdizionali, il Presidente di Finmolise appare invece dotato di deleghe gestionali dirette. A conferma

della propria affermazione, il RPCT ha citato, a titolo esemplificativo, l'avvenuta firma da parte del Presidente dei bandi per la selezione del personale.

In merito ai poteri del Presidente di Finmolise è intervenuto anche l'avv. Vaccaro, componente del Consiglio dell'Unione dei comuni del Basso Biferno a seguito di nomina del Comune di Guglionesi, che ha espresso la propria posizione in merito alla ritenuta sussistenza di poteri gestionali in capo alla figura del Presidente, come dimostrerebbe indirettamente l'importo elevato dell'indennità allo stesso riconosciuta, che altrimenti non si giustificherebbe e non sarebbe plausibile per un incarico non gestionale.

Con riferimento alle dimissioni presentate dal sig. Antonacci in relazione alla carica di diritto di componente del Consiglio dell'Unione dei comuni del Basso Biferno, l'avv. Vaccaro ha rappresentato che le stesse sarebbero a suo avviso irricevibili, in quanto il ruolo ricoperto in seno all'Unione dei comuni al Basso Biferno risulterebbe inscindibile rispetto a quello di sindaco del comune di Guglionesi.

L'avv. Vaccaro ha inoltre evidenziato che, sebbene il sig. Antonacci, in qualità di Sindaco di Guglionesi, abbia comunicato all'Unione dei comuni le proprie dimissioni dalla carica di componente del Consiglio dell'Unione, egli non avrebbe tuttavia provveduto a nominare un nuovo componente del Consiglio in sua sostituzione, nonostante la richiesta ufficiale dell'Unione dei Comuni in tal senso.

In merito, il sig. Antonacci ha dichiarato che il Comune non ha provveduto alla nomina ufficiale, in quanto la questione è ancora in fase istruttoria, evidenziando che nel frattempo viene applicata la norma generale che prevede che il Sindaco venga sostituito, in caso di indisponibilità, dal vicesindaco e precisando al contempo che il termine di 30 giorni indicato dallo Statuto per la nuova nomina non è un termine perentorio, assicurando altresì che il comune adempirà sicuramente nel prossimo periodo.

Sul punto è intervenuto anche il RPCT dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, per rappresentare che l'Unione dei Comuni, in seguito alle dimissioni del consigliere Antonacci del 2 dicembre, non è entrata nel merito delle stesse, ma ha applicato l'articolo 22 che non distingue i casi di dimissioni di un consigliere di diritto e di un consigliere nominato dai consigli comunali. Per tale ragione, come previsto dal comma quattro dell'articolo 22, è stata inviata, a firma del Presidente del Consiglio dell'Unione, una nota al Comune di Guglionesi, invitandolo a provvedere alla sostituzione nel termine di 30 giorni, precisando che non si tratta di un termine perentorio.

Il RPCT dell'Unione dei Comuni ha inoltre dichiarato che il Consiglio dell'Unione in data 30 dicembre ha predisposto una delibera di presa d'atto delle dimissioni intervenute da parte del sig. Antonacci e si è impegnato a trasmetterla all'Anac.

Analisi documentazione trasmessa successivamente all'audizione

Con note acquisite in data 20.01.2026 e 27.01.2026 il RPCT dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno ha trasmesso all'Autorità la delibera n. 12 del 30.12.2025 con cui l'Unione dei Comuni ha preso atto, tra l'altro, delle dimissioni intervenute da parte del sig. Antonacci.

Con nota acquisita in data 27.01.2026 l'avv. Vaccaro, partecipante all'audizione in qualità di componente del Consiglio dell'Unione, ha comunicato che nella seduta di Consiglio del 30.12.2025 vi è stata la sola presa d'atto delle dimissioni del Sig. Bartolomeo Antonacci dalla carica di membro di diritto del Consiglio dell'Ente, risultando così a suo avviso violate le disposizioni di cui all'art. 16 dello Statuto unionale, relative alla completezza e regolarità della composizione del citato organo collegiale, compromettendo altresì la validità delle successive deliberazioni assunte.

Considerazioni conclusive

Alla luce dell'istruttoria condotta e di tutti gli elementi sopra rappresentanti e analizzati in contraddittorio con le parti anche nel corso dell'audizione, è emerso quanto segue.

In relazione alla società Finmolise, ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale, tutte le decisioni finali sui singoli interventi finanziari richiesti da professionisti e imprese sono deliberati unicamente dal Consiglio di Amministrazione e non vi sono deleghe di poteri in materia.

Tale constatazione appare quindi sufficiente a far ritenere non accoglibili le considerazioni formulate dal DG e dal diretto interessato, in qualità di Presidente di Finmolise, sulla ritenuta assenza di poteri gestionali in capo al CdA e al suo Presidente, che appaiono invece sussistenti ed aggiuntivi rispetto ai poteri gestionali attribuiti alla figura del Direttore Generale.

Ciò posto, ai fini dell'applicabilità della normativa disciplinata dal d.lgs. n. 39/2013, la figura del Presidente di Finmolise, in quanto componente di organo collegiale con poteri decisionali non delegabili, appare dotata di deleghe gestionali dirette e, pertanto, appare riconducibile alla definizione di cui all'art. 1 co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013, in base a 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, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico."*

Inoltre, come sopra argomentato e non contestato da nessuna delle parti coinvolte nel presente procedimento, la carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, assunta dal Presidente di Finmolise a seguito di elezione a Sindaco del Comune di Guglionesi, rientra tra le cariche ritenute incompatibili dalla lettera b) del comma 2 dell'art. 13 del d.lgs. n. 39/2013.

2. *Applicabilità dell'art. 13, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013*

Alla luce di quanto sopra rappresentato, sussiste l'ipotesi di incompatibilità disciplinata dall'art. 13, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013 tra l'incarico di Presidente di Finmolise – dotato di deleghe gestionali dirette – e la carica di componente del Consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, una forma associativa tra comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, presente nella stessa regione in cui ha sede la società Finmolise SpA.

Ciò posto, va comunque dato atto che, a seguito di avvio del procedimento da parte dell'Autorità, avvenuto in data 01.12.2025, il diretto interessato, sebbene nelle memorie e in sede di audizione abbia espresso riserve sulla fondatezza di quanto contestato dall'Autorità, ha tuttavia manifestato l'intento di uniformarsi con immediatezza a quanto contestato dall'ANAC, comunicando all'Autorità - con nota inviata in data 02.12.2025 – "*di aver rassegnato le mie dimissioni dall'incarico di componente di diritto del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Basso Biferno" in applicazione dell'articolo 13, co. 2, lett. b) del D. Lgs. 39/2013*".

La rinuncia all'incarico rivestito presso l'Unione dei Comuni, di cui l'Unione ha preso atto con successiva deliberazione, determina il venir meno dell'ipotesi di incompatibilità sollevata dall'ANAC, già prima della chiusura del procedimento avviato dall'Autorità.

Si ricorda che il legislatore ha previsto le ipotesi di incompatibilità, a differenza di quelle di inconferibilità, come situazioni che si possono generare nel corso dello svolgimento degli incarichi. Tanto è confermato dal fatto che l'art. 20, co. 2, d.lgs. 39/2013 dispone che "*Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al presente decreto*".

Trova pertanto applicazione l'art. 19 del d.lgs. n. 39/2013 rubricato "Decadenza in caso di incompatibilità" il quale dispone che "*Lo svolgimento degli incarichi di cui al presente decreto in una delle situazioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI comporta la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del responsabile di cui all'art. 15, dell'insorgere della causa di incompatibilità*".

Occorre infine precisare che precipuo scopo del d.lgs. n. 39/2013 è la tutela dell'indipendenza delle cariche amministrative da indebite influenze provenienti dalla politica o da interessi privatistici e che, pertanto, la normativa individua situazioni di incompatibilità/inconferibilità dei soli incarichi amministrativi. In nessun modo possono desumersi dal testo normativo in esame conseguenze decadenziali rispetto a cariche politiche, che non possono essere messe in discussione in virtù delle norme sopra richiamate.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

la sussistenza di ipotesi di incompatibilità, ai sensi dell'art. 13 co. 2, lett. b), del d.lgs. 39/2013 tra l'incarico di Presidente di Finmolise SpA e la carica di componente del Consiglio dell'Unione del Basso Biferno, una forma associativa tra comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nella stessa regione in cui ha sede la società Finmolise SpA, dando altresì atto della comunicazione di dimissioni del diretto interessato dall'incarico di componente del Consiglio dell'Unione del Basso Biferno, a seguito di avvio del procedimento da parte dell'Autorità.

Dispone di comunicare la presente delibera ai soggetti interessati al presente procedimento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

GIUSEPPE BUSIA
08.04.2026
11:44:45 UTC

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Il segretario: Laura Mascali

Laura Assunta Rosa Mascali
08.04.2026 14:23:05 GMT+02:00
ANAC

Ing. Filippo Romano
Segretario Generale
Filippo Romano
08.04.2026
11:23:30
GMT+02:00