



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto di segnalazione n. 3 del 7 febbraio 2019

Concernente la previsione di una causa di esclusione dell'applicazione della disciplina sulle inconfiribilità di cui all'articolo 8 del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 85 del 7 febbraio 2019



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, tenuto conto che la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», all'art. 1, comma 2, lett. f), individua l'ANAC quale soggetto preposto alla vigilanza e al controllo sull'effettiva applicazione delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e che alla successiva lettera g) prevede, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, intende formulare delle osservazioni in merito alla fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 8 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, segnalando altresì la necessità di un intervento urgente del legislatore sul punto, allo scopo di impedire una applicazione distorta dell'istituto in questione.

1. normativa di riferimento

L'art. 8 del d.lgs. n. 39/2013, rubricato «Inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali», contempla specifiche ipotesi di inconferibilità degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle Aziende sanitarie locali riguardanti soggetti che siano stati candidati alle elezioni europee, nazionali, regionali e locali in collegi elettorali che comprendano il territorio della ASL, o che comunque abbiano rivestito incarichi politici che possano in vario modo aver consentito di trarre un illegittimo vantaggio per il futuro conferimento di detti incarichi.

Con tali disposizioni il legislatore intende contrastare comportamenti corruttivi di coloro che, dopo essersi candidati in elezioni politiche a livello europeo, nazionale, regionale e locale, possano trarne un vantaggio illegittimo costituito dal conferimento di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali. In altri termini, come precisato nell'Allegato 1 della determinazione del 28 ottobre 2015, n. 12 (Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione), in relazione alle disposizioni del d.lgs. 39/2013, l'obiettivo del complesso intervento normativo in questione è tutto in ottica di prevenzione. Infatti, il legislatore ha valutato *ex ante* e in via generale che «lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita».

La medesima *ratio* si rinviene in altra disposizione del d.lgs. n. 39/2013, l'art. 7, che disciplina le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale», nel senso di prevedere, ai commi 1 e 2, specifiche cause di inconferibilità riguardanti soggetti che abbiano ricoperto in precedenza incarichi di natura politica in ambito regionale, provinciale o locale.

L'ultima disposizione richiamata contempla tuttavia anche una peculiare esimente, stabilendo, al comma 3, che «Le inconferibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti della stessa amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che, all'atto di assunzione della carica politica, erano titolari di incarichi». In buona sostanza, il dipendente che all'atto dell'assunzione della carica politica sia già titolare di un incarico dirigenziale di natura gestoria non incorrerà nella fattispecie di inconferibilità prevista nei primi due commi dell'art. 7 d.lgs. 39/2013 qualora, al momento della cessazione della carica politica, torni a svolgere incarichi dirigenziali della



Autorità Nazionale Anticorruzione

natura anzidetta nella medesima amministrazione nella quale li svolgeva prima di assumere la carica politica stessa. In tale eventualità, infatti, il legislatore ha senz'altro ritenuto che il rischio corruttivo non sussista, visto che al soggetto in questione era già stato conferito un incarico di natura amministrativa o dirigenziale nella medesima regione, nella medesima provincia o nel medesimo comune in cui è stata rivestita la carica di natura politica.

Di conseguenza, le ipotesi di inconferibilità di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 7, d.lgs. n. 39/2013, vengono meno per quei soggetti che prima di svolgere un mandato politico erano già titolari di incarichi amministrativi; soggetti che pertanto potranno legittimamente tornare a ricoprire i medesimi incarichi alla scadenza del mandato.

2. Motivi della segnalazione

Nell'esaminare una ipotesi di inconferibilità dell'incarico di direttore amministrativo di un'Azienda sanitaria provinciale in relazione al fatto che il soggetto interessato era stato candidato alle elezioni politiche per la Camera dei deputati del 2018, l'Autorità, con delibera 736 del 31 luglio 2018, ha ritenuto opportuno adottare un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento in riferimento alla norma di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. 39/2013. Il caso specifico si riferiva al direttore amministrativo di un'Azienda sanitaria, candidata, non eletta, alle elezioni politiche per la Camera dei deputati, che tuttavia già ricopriva tale incarico precedentemente alla candidatura. Nel valutare il caso, l'Autorità si è espressa per la non sussistenza dell'ipotesi di inconferibilità, ritenendo al contempo necessario segnalare l'esigenza di un chiarimento normativo nel senso di escludere l'inconferibilità per coloro che sono titolari dell'incarico prima di candidarsi alle elezioni.

Come sopra esposto, infatti, le fattispecie di inconferibilità previste dagli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 39/2013 rispondono alla medesima *ratio*. Ciononostante, l'art. 8 non prevede una esimente corrispondente a quella di cui al comma 3 dell'art. 7, applicabile qualora il soggetto, al momento della candidatura alle elezioni politiche o all'atto di assunzione della carica politica, fosse già titolare di incarichi di natura dirigenziale presso un'Azienda sanitaria locale.

Una lettura della disposizione di cui all'art. 8, d.lgs. n. 39/2013 avulsa dal contesto normativo nella quale è inserita obbligherebbe quindi a ritenere che un soggetto già titolare di incarichi di direzione nella Aziende sanitarie locali, il quale sia stato candidato in elezioni europee, nazionali, regionale e locali o in collegi elettorali che comprendano il territorio della ASL in cui prestava servizio, o che abbia rivestito le cariche politiche di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 della disposizione stessa, non possa tornare a svolgere l'incarico amministrativo che svolgeva in precedenza.

Tale conclusione finirebbe per costituire un'ingiusta preclusione per il soggetto in questione, determinando altresì anche la possibile violazione dell'art. 51 della Costituzione, che tutela il libero accesso per tutti i cittadini agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza.

Infatti, se è vero che debbono essere perseguite tutte le situazioni in cui si ottiene un vantaggio illecito attraverso la prefigurazione di un accordo corruttivo tale da minare il rispetto delle condizioni di uguaglianza per accedere agli uffici pubblici, corrisponde altrettanto al vero ritenere che la rimozione da un incarico di cui taluno è già titolare, in assenza di violazione di legge, costituisce senza dubbio un danno ingiusto.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Peraltro, lo stesso legislatore, come rilevato, con riferimento alle fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 7, del tutto analoghe a quella di cui all'art. 8, ha riconosciuto che tornare a svolgere incarichi amministrativi di natura dirigenziale che già si svolgevano prima del mandato politico costituisce specifica ipotesi esimente delle inconferibilità in parola, ritenendo in tali circostanze escluso il rischio della precostituzione di una situazione favorevole per conseguire un vantaggio in maniera illecita. Ne consegue che, in una lettura sistematica e non discriminatoria, appare ragionevole ritenere che anche l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 8 debba essere esclusa laddove, all'atto della candidatura alle elezioni politiche, il dipendente pubblico sia già titolare di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

3. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si suggerisce la modifica dell'art. 8 del d.lgs. 39/2013, mediante l'inserimento, nella suddetta disposizione, di un'esimente analoga a quella contenuta nel comma 3 dell'art. 7 del medesimo decreto, conformemente ai principi di ragionevolezza e di non discriminazione e ciò al fine di escludere la fattispecie di inconferibilità ivi prevista nel caso in cui, all'atto della candidatura alle elezioni politiche, il dipendente pubblico sia già titolare di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Approvato dal Consiglio nella seduta del 7 febbraio 2019

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 14 febbraio 2019

Il Segretario Maria Esposito