



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

DELIBERA N. 284 DEL 13 gennaio 2016

Oggetto: Richiesta di parere presentata dalla Regione Lazio – istanza di parere 11 agosto 2015 prot. 102211 – Ulteriori ipotesi di inconferibilità – De iure condendo - Regione Abruzzo – Istanza di parere – Legge regionale – Disciplina ulteriore e contrastante - Potestà legislativa dello Stato e delle Regioni – Ricerca del titolo attributivo. **AG 75/2015/AC**

Il Consiglio dell’Autorità nazionale anticorruzione
nell’adunanza del 13 gennaio 2016;
visto il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
visto l’appunto dell’Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici (UPAG)

Considerato in fatto

Con istanza del 11 agosto 2015, prot. 102211, la Regione Lazio ha sottoposto all’ANAC un quesito per conoscere l’orientamento dell’Autorità in ordine alla possibilità per il legislatore regionale di dettare, con propria legge, ulteriori e diverse cause di inconferibilità, con riferimento alla materia sanitaria; con diversa istanza del 22 ottobre 2015, prot. 138897, un dipendente della Regione Abruzzo ha rappresentato un’analogha problematica relativa a un caso in cui una legge Regionale Abruzzo prevede una causa di incompatibilità più restrittiva, sotto il profilo soggettivo, di quelle previste dal d.lgs 8 aprile 2013, n. 39.

Il quesito della Regione Lazio solleva una problematica generale *de iure condendo* circa la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni per la materia dell’anticorruzione, con particolare riferimento alle incompatibilità nel settore della sanità. La Regione precisa che il quesito nasce dalla volontà del legislatore di prevenire conflitti di interesse e garantire l’imparzialità di coloro che sono nominati direttore di unità operativa complessa e dirigente di alta professionalità, volendosi stabilire con legge regionale che non possano ricoprire tali incarichi i consiglieri, assessori e sindaci dei comuni superiori a 15mila abitanti appartenenti al personale medico dipendente di aziende sanitarie locali il cui territorio rientri nel collegio di elezione.

Il quesito del dipendente della Regione Abruzzo, sig. Concezio Gilberto Tilli, rappresentato dall’Avvocato Alberto Savelli, presenta, di contro, il caso *de iure condito* dell’art. 10, comma 2, della L.R. Abruzzo 17/2011 che prevede una incompatibilità tra l’incarico di componente delle ASP e la posizione di dipendente della Regione. In altri termini, solleva il richiedente il caso di una legge regionale che prevede una disposizione più severa della legge statale, tale da rendere la portata soggettiva delle incompatibilità più estesa, comprendendo nella incompatibilità tutti i dipendenti, non solo quelli aventi qualifica dirigenziale.

L’Autorità, con Parere sulla normativa AG 60/2015/AC, si è espressa di recente sul punto del rapporto tra legge statale anticorruzione e legge regionale con disposizioni omologhe, con riguardo alla nomina di Presidenti e componenti del CdA di consorzi industriali della Regione Sardegna. Nel citato parere si



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

afferma che *“le disposizioni del d.lgs. 39/2013, pertanto, sono applicabili integralmente alle regioni, ancorché a statuto speciale, in virtù della norma sopra riportata la quale, oltre a precisare che il predetto decreto legislativo costituisce diretta attuazione di norme costituzionali (art. 54 e 97 cost.), con particolare riferimento alle specifiche disposizioni in tema di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi, dispone altresì la prevalenza della disciplina ivi recata sulle diverse disposizioni di legge regionale”*. Nel richiamato caso, tuttavia, si contestava la legge regionale Sardegna 25 luglio 2008, n. 10 che disciplinava ipotesi di nomina di un rappresentante delle Province e di rappresentanti dei comuni aventi senso contrastante con la disciplina del d.lgs 39/13 sull’inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico (art. 7) e sull’incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e cariche di componenti di organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 11). Pertanto, l’Autorità aveva ritenuto le disposizioni della l. regionale illegittime giacché contrastanti con il d.lgs 39/13, in quanto attuazione di principi costituzionali e sulla base del principio della *lex posterior*. In tal senso, si sottolineava che l’art. 22, comma 1, D. lgs 39/2013 dispone la prevalenza delle disposizioni di detto decreto *“sulle diverse disposizioni di legge regionale in materia di inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e presso gli enti privati in controllo pubblico”*. Occorre osservare tuttavia che, nei casi in esame, si trattava di disposizioni che si ponevano in chiaro contrasto con la legge dello Stato, nella misura in cui legittimavano ipotesi di nomina incompatibili secondo il d.lgs 39/13.

Nella valutazione odierna, non si tratta di previsioni in contrasto con le ipotesi del d.lgs 39/2013, ma di norme che dettano casi ulteriori, non previsti dalla normativa nazionale, sia sotto il profilo oggettivo (nuove cause di inconfiribilità), sia sotto il profilo soggettivo (allargamento della sfera soggettiva a tutti i dipendenti), coerenti con le finalità di prevenzione della corruzione e della illegalità previste dal D.lgs 39/13. Sottolinea la Regione Abruzzo - nella corrispondenza intercorsa con il proprio dipendente e allegata agli atti del secondo quesito - che non può ignorarsi che le ipotesi previste appaiono strumentali all’attuazione di quei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all’art. 97, in funzione dei quali il legislatore nazionale ha stabilito la clausola di prevalenza delle diverse e contrastanti disposizioni previste dalle normative regionali in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi.

Come è noto, dopo la revisione del Tit. V della Costituzione, la nuova formulazione dell’art. 117 Cost., determinando un’inversione del precedente criterio di riparto delle competenze legislative, individua un elenco tassativo di materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2), riconoscendo alle Regioni una competenza concorrente con lo Stato per altre materie enumerate (art. 117, comma 3) e una competenza legislativa generale, da ricavare in via residuale, in virtù della mancata enumerazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 4). Ne deriva che all’esito di una indagine *“negativa”* sull’esistenza di un titolo legittimante esplicito in una determinata materia, si deve ricercare – per via ermeneutica - se sussista una potestà legislativa regionale esclusiva ovvero se questa non rientri in modo implicito o *“trasversale”* nei limiti di un’altra etichetta già prevista dalla Costituzione.

Tutto ciò premesso, occorre preliminarmente riconoscere che il legislatore ha inteso stabilire un collegamento diretto tra la materia dell’anticorruzione, così come disciplinata dalle norme preventive di cui è parola, e l’organizzazione della pubblica amministrazione. La legge di delega afferma che *“le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all’articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni? (art. 1, comma 59, D.lgs 6 novembre 2012, n. 190). In attuazione della delega, il legislatore peraltro estende la base normativa, ritenendo che il decreto sia fondato altresì sull'art. 54, Costituzione, che richiama il dovere di fedeltà alla Repubblica, nonché la disciplina e l'onore dei pubblici funzionari. Afferma, infatti, il D.lgs 39/2013 che *“le disposizioni del presente decreto recano norme di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione e prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e presso gli enti privati in controllo pubblico”* (art. 22, comma 1, D.lgs 39/2013). Inoltre, si può osservare che, nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo, il Governo dichiara che *“la normativa di delega costituisce uno degli elementi fondamentali della strategia di prevenzione dei fenomeni di corruzione e malamministrazione che la legge ha inteso introdurre, a rafforzamento delle misure, fin qui prevalentemente penali, di contrasto ai suddetti fenomeni”*. In tal senso, la relazione di accompagnamento sembra ravvisare una particolare contiguità con la materia della repressione penale dei fenomeni di lotta alla corruzione.

Il fondamento costituzionale della materia merita di essere approfondito, al fine di rintracciare la collocazione della relativa potestà legislativa all'interno delle voci dell'art. 117, comma 2 e comma 3, Cost., ovvero nella competenza residuale regionale, di cui al comma 4. Astrattamente, infatti, la materia parrebbe rientrare nella voce *“ordinamento civile”* di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 1, lett. l) ovvero nella materia *“ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”* (art. 117, comma 1, lett. g) che riconoscerebbe alle Regioni la potestà di dettare il proprio ordinamento e la propria disciplina organizzativa, in via residuale, nel rispetto dei *“principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”* fissati negli statuti (art. 123 Cost).

Con riguardo alla prima ipotesi, si deve osservare che, a seguito della intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni aspetti quali la contrattazione collettiva (Corte costituzionale, sentenza 20 novembre 2013, n. 286), il rapporto di impiego contrattualizzato (Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 2013, n. 19); la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico (Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2007, n. 95) sono sussunti nella materia *“ordinamento civile”*. Di contro, tutte le questioni che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi sono suddivisi nella doppia appartenenza alla competenza legislativa esclusiva statale, per gli ordinamenti centrali dello Stato, o residuale delle regioni per gli ordinamenti regionali (Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 2006, n. 233).

Il tema dell'anticorruzione sembra attenere più precipuamente all'esercizio (o alla salvaguardia) della funzione. Le disposizioni che attengono a inconferibilità e incompatibilità non propongono *strictu sensu* un modello organizzativo e non attengono precipuamente alla fase organizzativa degli apparati o alla articolazione delle competenze, ma sono discipline che presiedono all'esercizio della funzione di indirizzo politico o gestionale, disponendo limiti di esercizio e tempi di raffreddamento, con effetti organizzativi soltanto indiretti.

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, l.r. Veneto 27 febbraio 2004, n. 4, recante *“Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale”*, nella quale si prevedeva il trasferimento di sede e l'attribuzione ad altro incarico del dipendente condannato per i reati contro la pubblica amministrazione, con sentenza di primo grado. Nella parte motivazionale, la Corte afferma che *“alla luce del principio di buon andamento dei pubblici uffici e del dovere dei cittadini cui sono*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

affidate funzioni pubbliche di «adempierle con disciplina ed onore» (artt. 97 e 54, secondo comma, Cost.), la disposizione in esame offre dunque alla amministrazione regionale uno strumento volto a realizzare l'interesse pubblico di garantire la credibilità e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (v. sentenze n. 206 del 1999 e n. 145 del 2002); interesse leso dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici, e certo prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio. La misura risulta pertanto ispirata non già da ragioni punitive o disciplinari, quanto da esigenze, lato sensu cautelari, in funzione dell'organizzazione interna degli uffici (v. ancora sentenza n. 206 del 1999: p. 9 del Considerato, ove il trasferimento dell'impiegato ad altra sede, ufficio o mansione, in contrapposizione con la misura cautelare della sospensione dal servizio, viene significativamente definito «misura organizzativa»), atteso che le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici» (Corte costituzionale, sentenza 4 maggio 2005, n. 172). La Corte - escludendo che la disciplina impugnata disponga effetti penali ulteriori derivanti dalla sentenza di primo grado - sostiene l'assunto secondo cui le norme a tutela del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione appartengano all'ambito della disciplina che regola l'assetto organizzativo degli uffici regionali. Le argomentazioni della citata sentenza della Corte costituzionale paiono un punto di partenza rispetto all'odierno quesito.

Nondimeno, occorre valutare se il complesso normativo derivante dalla l. 6 novembre 2011, n. 190 non offra prospettive diverse di valutazione con riguardo al riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni. Molti argomenti, infatti, possono essere spesi nel senso di una disciplina anticorruzione unitaria e non differenziata sul territorio nazionale. Tra questi, si consideri che le misure di anticorruzione rappresentano una forma di prevenzione di un fenomeno che ha implicazioni quale fattore di alterazione degli scambi economici, rientrando così nella disciplina di cui all'art. 117, comma 1, lett. e); inoltre, si può sostenere che le misure di contrasto alla corruzione sono una forma di uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti civili su tutto il territorio nazionale. Invero, trattandosi di direttive organizzative di carattere generale e fondamentale che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, il canone della buona amministrazione reclama una disciplina necessariamente non differenziata sul territorio nazionale.

Un criterio territoriale non uniforme, infatti, sembra inidoneo a soddisfare l'esigenza di evitare le concrete situazioni di conflitto. Alla stregua di tale interpretazione, incompatibilità e inconfiribilità, che si richiamano al combinato disposto degli artt. 97 e 54 Cost., rientrano tra i principi generali dell'ordinamento giuridico e se ne può sostenere un'attrazione alla competenza esclusiva dello Stato. Pare, infatti, non trascurabile che una disomogeneità sensibile di discipline, anche in senso più rigoroso tra una Regione e l'altra, rischia di frustrare lo scopo del legislatore di garantire l'imparzialità degli incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice, ad esempio, incoraggiando il fenomeno del turismo degli incarichi tra Regioni contigue oppure alterando o vanificando la strategia di vigilanza che la legge ha previsto unitariamente in capo all'Autorità Nazionale Anticorruzione (art. 16, D.lgs 39/13) e le altre esigenze unitarie di disciplina che traspaiono dai correlati atti normativi (ad es si consideri l'esigenza unitaria che emerge dal Piano Nazionale Anticorruzione) nel dato momento storico e che necessariamente richiede una unitaria e omogenea organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Così intesa la materia dell'anticorruzione, si ritiene che il fondamento costituzionale che poggia sul canone della buona amministrazione (art. 97, Cost.) e sul dovere di disciplina e onore delle funzioni pubbliche



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

(art. 54 Cost.) sia tale da postulare una competenza legislativa statale che vale sia per lo Stato che per tutte le amministrazioni pubbliche anche regionali o locali.

D'altra parte, alla stessa stregua di quanto la giurisprudenza costituzionale ha affermato con riguardo alla materia ambientale (Corte costituzionale, sentenza 1 ottobre 2003, n. 303), si potrebbe ritenere che nella materia dell'anticorruzione la legge statale abbia fissato dei valori soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rispondenti alla *ratio* di individuare il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte quali quelle che sono state sopra rappresentate.

In conclusione, il quesito sul riparto di potestà legislativa in materia di anticorruzione pone delicate problematiche interpretative di natura costituzionale. Allo stato attuale, rilevanti esigenze di unità ordinamentale, direttamente collegate ai principi fondamentali della Costituzione, quali il canone di buona amministrazione (art. 97, Cost.) e il dovere di disciplina e onore nell'esercizio delle funzioni pubbliche (art. 54, Cost.) fondano e sostengono una potestà legislativa statale esclusiva. A presidio dell'omogeneità di disciplina sul territorio nazionale è peraltro posto un potere di vigilanza nell'istituzione dell'unica Autorità nazionale anticorruzione, oltre che nella previsione della redazione di un unico Piano nazionale anticorruzione. Unitamente alla constatazione che la giurisprudenza costituzionale ha ammesso in talune materie l'individuazione per legge statale di valori soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, tali circostanze portano ad affermare che si debba riconoscere nel caso di specie un accentramento costituzionale della potestà legislativa in capo allo Stato, atteso che, con il complesso normativo derivante dalla l. 190/2012, è avvenuta l'individuazione da parte della legge statale del punto di equilibrio tra esigenze contrapposte tra lo Stato e le Regioni. Ne deriva che non è consentito al legislatore regionale disciplinare la materia dell'anticorruzione, tanto con disposizioni in contrasto, quanto con disposizioni ulteriori, anche più restrittive, rispetto alla legge statale.

Tutto ciò premesso e considerato,

IL CONSIGLIO ritiene che

rilevanti esigenze di unità ordinamentale, direttamente collegate ai principi fondamentali della Costituzione, quali il canone di buona amministrazione (art. 97, Cost.) e il dovere di disciplina e onore nell'esercizio delle funzioni pubbliche (art. 54, Cost.) fondano e sostengono una potestà legislativa statale nella materia dell'anticorruzione;

il potere di vigilanza nell'istituzione dell'unica Autorità nazionale anticorruzione, oltre che nella previsione della redazione di un unico Piano nazionale anticorruzione presiede alla necessaria omogeneità della disciplina anticorruzione sul territorio nazionale ed è fondamento dell'accentramento costituzionale della potestà legislativa in capo allo Stato;

con il complesso normativo derivante dalla l. 190/2012, è avvenuta l'individuazione da parte della legge statale dei valori soglia, non derogabili, quali punto di equilibrio tra esigenze contrapposte tra lo



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Stato e le Regioni, in modo tale che non è consentito al legislatore regionale disciplinare la materia dell'anticorruzione, tanto con disposizioni in contrasto, quanto con disposizioni ulteriori, anche più restrittive, rispetto alla legge statale.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 14 marzo 2016

Il Segretario, Maria Esposito