



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 2 DEL 10 LUGLIO 2024

In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012"*, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 354
del 10 luglio 2024

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 2 DEL 10 LUGLIO 2024

In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012”*, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 354 del 10 luglio 2024

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC), tenuto conto che la legge 6 novembre 2012 n. 190, *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, le attribuisce, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia e che l'articolo 16 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012”*, individua l'ANAC quale soggetto preposto a vigilare sulla corretta applicazione della disciplina ivi recata, intende formulare delle osservazioni in merito ad alcune disposizioni contenute nel decreto stesso, ritenendo che il testo attualmente vigente necessiti di urgenti modifiche.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 98 del 5 marzo 2024, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 5 giugno 2024, ha ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata dal Tar Lazio (con ordinanze gemelle nn. 1415/2023, 1468/2023, 1469/2023 e 1470/2023), dichiarando l'illegittimità costituzionale *“degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale)”, per violazione della legge delega e, dunque, dell'art. 76 della carta fondamentale.*

In particolare, la Corte ha sostenuto che *“deve escludersi che le disposizioni delegate di cui si tratta rappresentino un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione. Al riguardo, occorre riferirsi, anzitutto, al comma 49 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, il quale individua l'oggetto della disciplina che viene rimessa al legislatore delegato, chiamato - per quanto in questa sede maggiormente interessa - a «modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni [...] e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico [...] che comportano funzioni di amministrazione e gestione». In base al significato proprio delle parole utilizzate, non è revocabile in dubbio che il legislatore delegante intendesse qui riferirsi agli incarichi di destinazione, quelli cioè che dovrebbero formare oggetto di protezione dalle interferenze di interessi esterni, potenzialmente in conflitto con l'esercizio della funzione pubblica. (...) L'ulteriore estensione della garanzia preventiva anche ad ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi "politici" appare, dunque, estranea all'obiettivo perseguito dal legislatore delegante e finisce, anzi, per pregiudicarlo. Sotto questo profilo, pertanto, si coglie l'aspetto di maggiore frizione della legge delegata rispetto alle previsioni della legge n. 190 del 2012, in quanto l'enucleazione delle ipotesi di inconferibilità è stata estesa lungo un versante - per l'appunto, quello degli incarichi privi di connotazione politica - che non era stato voluto dal legislatore delegante.”*

A seguito della citata sentenza è, dunque, incostituzionale l'ultima parte del comma 2 dell'articolo 7 se posta, secondo il dispositivo del provvedimento, in relazione alla lettera d) del medesimo comma; dunque risulta, allo stato, possibile per colui che, in provenienza, sia stato presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, andare a ricoprire, in destinazione, l'incarico di amministratore nell'ambito di un'altra società privata in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

Criticità e proposte di modifica

La declaratoria di incostituzionalità contenuta nel dispositivo della sentenza della Suprema Corte – che colpisce letteralmente solo l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 2, ultima parte, lettera d), d.lgs. n. 39/2013 (incarico di amministratore di società privata in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni conferito a colui che sia stato presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte da parte di province, comuni e loro forme associative, siti nella stessa regione e aventi la medesima popolazione) –, così come argomentata, impone la valutazione di alcune criticità che si evidenziano nel sistema delle inconferibilità delineato dal decreto stesso.

Innanzitutto, occorre considerare che l'ipotesi di inconferibilità contenuta nel precedente comma 1, ultima parte, lettera d), dell'articolo 7 d.lgs. n. 39/2013, è del tutto analoga a quella dichiarata incostituzionale, laddove preclude a colui che, in provenienza, sia stato presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico della regione, di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, di andare a ricoprire, in destinazione, l'incarico di amministratore nell'ambito di un'altra società privata in controllo pubblico di livello regionale.

Dalla comparazione delle due disposizioni (una dichiarata incostituzionale, l'altra tuttora vigente) emerge, come unica differenza, l'ambito territoriale di riferimento, poiché l'art. 7, co. 2, ultima parte, lett. d), d.lgs. n. 39/2013, si riferisce agli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello locale, mentre l'art. 7, co. 1, ultima parte, lett. d), d.lgs. n. 39/2013, si rivolge agli enti di diritto privato controllati dalla regione.

La *ratio* ispiratrice delle previsioni contenute nei due commi in questione, nelle parti dedicate alla provenienza da incarichi di amministratore di ente di diritto privato, appare infatti identica, ponendosi quindi, anche per la parte in questione della disposizione di cui al comma primo, le medesime criticità rilevate dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 7, co. 2, ultima parte, lett. d), d.lgs. n. 39/2013, pena l'incoerenza del sistema.

Ma vi è di più.

Una lettura ragionata della sentenza della Corte costituzionale impone di considerare anche un'altra criticità, che va ad interessare gli incarichi di presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico che rilevano in provenienza con riferimento alle ipotesi di inconferibilità contenute nell'intero articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013; ipotesi, peraltro, già oggetto di una precedente segnalazione dell'Autorità (cfr. Atto di segnalazione n. 4 del 10.06.2015 indirizzato al Governo e al Parlamento nonché la Relazione - pubblicata nel mese di luglio 2015 – redatta dalla Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza).

Tenendo conto del percorso logico-giuridico sulla base del quale la Consulta è giunta alla predetta declaratoria di incostituzionalità, il legislatore potrebbe considerare la possibilità di intervenire rispetto alla fattispecie di inconferibilità in questione rimuovendo, in via generale, gli incarichi di presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico (comma 1 ultima parte e comma 2 ultima parte dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013) tra quelli che rilevano in provenienza e, in quanto tali, assumono valenza ostativa al conferimento di tutti gli incarichi in destinazione presi in considerazione dall'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, questi ultimi consistenti in: a) incarichi amministrativi di vertice nella regione (art. 7, comma 1, lett. a) o nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione (art. 7 comma 2 lett. a); b) incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale (art. 7, comma 1, lett. b) oppure nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione (art. 7, comma 2, lett. b); c) incarichi di

amministratore di ente pubblico di livello regionale (art. 7, comma 1, lett. c) o di livello provinciale o comunale (art. 7, comma 2, lett. c).

Se è vero, infatti, che il vizio di eccesso di delega - riconosciuto dalla Corte - si ravvisa nell'equiparazione tra le cariche politiche svolte presso taluni enti e le cariche di amministrazione ricoperte in enti di diritto privato in controllo pubblico (alla luce della definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. f), il quale, offrendo una definizione di *"componenti di organo di indirizzo"*, vi include anche *"gli organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali"* e del recepimento di essa contenuto nelle specifiche ipotesi di inconferibilità), si potrebbe ipotizzare la completa eliminazione di tale tipologia di incarichi tra quelli rilevanti ai fini del verificarsi dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013.

Con l'effetto, perciò, di consentire a coloro che svolgano/abbiano svolto gli incarichi di presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico di accedere a tutti gli incarichi in destinazione contemplati nei commi 1 e 2 dell'art. 7.

La legge delega (art. 1, comma 50, lett. c), legge 6 novembre 2012 n. 190), sulla base della quale è stato adottato il d.lgs. n. 39/2013, indica, infatti, i soggetti interessati dalle limitazioni post-mandato in coloro che *"abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive"*, stabilendo due criteri ben circostanziati e da intendersi in termini tassativi: la titolarità di un mandato elettivo e il fatto di essere stati investiti di una funzione di indirizzo politico.

Nel caso delle cariche di presidenti e degli amministratori di enti di diritto privato in controllo pubblico non si rileva la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto, come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di indirizzo politico "aziendale", ma sempre in attuazione dell'indirizzo politico ricevuto; esse comunque non sono attribuite attraverso elezioni.

Si rileva, infine, che il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudichi l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo.

Ne consegue, quindi, che, essendo stata dichiarata l'incostituzionalità unicamente dell'art. 7, co. 2, ultima parte, lett. d), del d.lgs. n. 39/2013, sarebbe opportuno un apposito intervento normativo volto ad escludere la rilevanza, per tutte le fattispecie di inconferibilità considerate nell'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, dell'incarico in provenienza in questione, per il medesimo vizio posto a fondamento della sentenza della Corte Costituzionale in epigrafe, in modo da assicurare alle disposizioni in commento la dovuta coerenza costituzionale.

Si riporta, di seguito, l'emendamento che potrebbe essere operato al suddetto fine sul vigente testo dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013:

"Art. 7 - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale

1. A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico, ovvero nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, ~~oppure siano stati presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte di uno degli enti locali di cui al presente comma non possono essere conferiti:~~

- a) gli incarichi amministrativi di vertice della regione;*
- b) gli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale;*
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale;*
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale.*

2. A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, ~~nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:~~

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;*
- b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);*
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;*
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione".*

Tanto premesso e ritenuto

l'Autorità segnala

l'opportunità di eliminare, quale presupposto dell'inconferibilità di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, lo svolgimento, in provenienza, degli incarichi amministrativi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte costituzionale circa la violazione dell'art. 76 della Costituzione costituita dall'equiparazione degli stessi agli incarichi di natura politico – elettiva.

Approvato dal Consiglio nella adunanza del 10 luglio 2024.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 22 luglio 2024

Il Segretario, Laura Mascali

Firmato digitalmente