

DELIBERA N.231  
del 3 giugno 2025

Fasc. Anac n. omissis/2023

## Oggetto

Ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 39/2013 dell'incarico di Amministratore Unico della società *omissis*

## Riferimenti normativi

Art. 7 comma 1 lettera d) del d.lgs. n. 39/2013

## 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 3 giugno 2025

### Ritenuto in fatto

La vicenda trae origine dalla ricezione di una segnalazione in merito alla posizione rivestita nell'ambito della Fondazione "*omissis*" dal Dott. *omissis* rispetto alla compatibilità con la normativa vigente del contestuale svolgimento di diversi ruoli nell'ambito del medesimo ente. Da una prima attività istruttoria emergevano, peraltro, ulteriori incarichi svolti dal soggetto interessato.

Così, l'ANAC:

- nell'ambito del fasc. n. *omissis* /2022 avviava un formale procedimento di vigilanza relativo all'applicabilità della causa di incompatibilità di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 nel contestuale svolgimento degli incarichi di presidente e direttore operativo della fondazione *omissis*. Questo si concludeva con l'accertamento dell'incompatibilità nella delibera n. 221 del 17 maggio 2023;
- nell'ambito del fascicolo in oggetto, veniva, invece, esaminato l'incarico di AU *omissis*, rispetto al quale è stata contestata la causa di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013.

L'interessato, infatti, è:

- a) Presidente della Fondazione *omissis*, a far data dal 27.02.2018, giusta deliberazione n. *omissis* /2018 del Consiglio di indirizzo dell'ente e rinnovato nel medesimo incarico il 25.02.2021 (giusta delibera n. *omissis* /2021);
- b) Amministratore Unico dell' *omissis* a far data dal 09.09.2020, giusta nomina avvenuta con Deliberazione della Regione *omissis* n. *omissis* del 08.09.2020.

Nell'atto di avvio - del 19.01.2023 - indirizzato al RPCT e al Presidente della Giunta della Regione *omissis* (in qualità di organo conferente) nonché all'AU (soggetto interessato) e al RPCT *omissis* si profilava, perciò, l'applicabilità dell'art. 7, co. 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013.

In data 20.02.2023 venivano acquisite le memorie della Regione *omissis* unitamente a numerosi allegati nonché, per il tramite del RPCT regionale, le controdeduzioni presentate *omissis* in persona di un avvocato difensore nominato dall'interessato.

Le parti, nei citati documenti, avversavano la ricostruzione giuridica dell'ANAC rispetto a molteplici profili, sostanzialmente tutti riferibili all'inquadramento dello "incarico in provenienza", il quale, secondo contraria prospettazione, non sarebbe assimilabile a quello di "presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione" (presupposto dell'inconferibilità in commento), mancandone i tratti costitutivi, tanto, della presenza di deleghe gestionali dirette quanto della configurabilità della Fondazione in termini di ente di diritto privato in controllo pubblico.

Tanto premesso, occorre, però, evidenziare che sulla regolare conduzione del procedimento di vigilanza *de quo* ha inciso la lunga vicenda inerente al giudizio di legittimità costituzionale della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013. Sebbene la violazione contestata al dott. *omissis*

riguardasse il comma 1 dell'art. 7 del d.lgs. n. 39 del 2013, l'ANAC, tenuto conto della possibilità concessa ai giudici costituzionali di pronunciarsi anche su disposizioni di analogo tenore a quella oggetto di scrutinio secondo il meccanismo dell'illegittimità costituzionale consequenziale, ha in prima battuta privilegiato un'impostazione orientata alla massima precauzione, sospendendo, nell'adunanza del 4 aprile 2023, il presente procedimento, in attesa della definizione del giudizio costituzionale. La decisione sulla sospensione, consentita dall'art. 8 del Regolamento di vigilanza, veniva comunicata alle parti, con nota del 20 aprile 2023, evidenziandosi, appunto, la possibile interferenza tra la vicenda giurisdizionale e il procedimento, tenuto conto delle identità di *rationes* sottese alla fattispecie (all'epoca) oggetto di vaglio da parte della Consulta e a quella della norma contestata alle parti.

La Corte Costituzionale si pronunciava - con sentenza n. 98 del 2024 - dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lett. f) e 7, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013, senza esprimersi sullo speculare comma 1.

L'ANAC, allora, nell'adunanza del 24 giugno 2024: - intraprendeva una serie di azioni volte a sollecitare il legislatore ad un intervento riformatore unico che consegnasse, cioè, una nuova coerenza al sistema delineato dall'art 7 (cfr. Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 10 luglio 2024 e Comunicato del Presidente in data 24 giugno 2024); - coerentemente, confermava la decisione di sospendere prudenzialmente l'attività di vigilanza rispetto alla speculare fattispecie di inconfiribilità contenuta nell'art. 7, comma 1, lett. d), del decreto e perciò di questo procedimento, dandone informativa alle parti con nota del 2 luglio 2024.

Invero, il legislatore, discostandosi dalle indicazioni offerte dall'Autorità, emanava la Legge del 21.02.2025 n. 15 (pubblicata in G.U. in data 25/02/2025), di conversione in legge del D.l. Milleproroghe (decreto legge 27 dicembre 2024 n. 202), nella quale, all'art. 21, comma 5 quinquies, si disponeva l'abrogazione integrale dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013.

Il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 26 marzo 2025, prendendo atto della volontà del legislatore, deliberava, perciò, di riprendere l'attività di vigilanza in relazione al comma 1 ultima parte, lettera d), dell'articolo 7 del d.lgs. 39/2013. Di tale scelta, in data 17 aprile 2025, venivano informate le parti, alle quali si assegnava un nuovo termine di 30 giorni per presentare memorie scritte, documenti, deduzioni e pareri. Con la nota veniva contestualmente sospeso, per gli stessi giorni, il termine di conclusione del procedimento, secondo il disposto di cui all'art. 17, comma 1, lett. a), del Regolamento.

Le parti hanno prodotto nuove memorie in data 19 maggio 2025. Nei documenti prodotti, per ciò che concerne il merito della fattispecie contestata, si replica sostanzialmente il contenuto di quelle già acquisite nel febbraio del 2023, salvo, in aggiunta, richiedere all'ANAC di procedere alla disapplicazione della disposizione contestata. L'avvocato difensore, facendo leva sulle stesse perplessità manifestate dall'Autorità con l'adozione degli atti di segnalazione a Governo e Parlamento nn. 2 del 10 luglio 2024 e 2 del 26 marzo 2025, domanda che, dando applicazione ai principi di diritto desumibili dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 98 del 2024, l'Autorità disapplichì la fattispecie di inconfiribilità in esame e archivi il procedimento *de quo*.

## Ritenuto in diritto

### Disapplicazione della fattispecie

Anzitutto occorre valutare, alla luce della richiesta di parte, la possibilità di archiviare il presente procedimento non dando applicazione alla fattispecie di cui all'art. 7, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013 bensì facendo leva sulla ratio sottesa alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 7, comma 2 ultima parte, lett. d), replicabile anche nel caso in esame. Ove accolta tale eccezione, essa assorbirebbe, infatti, il merito della questione.

Pur condividendo le ragioni di giustizia sostanziale sottese all'istanza di parte, non ci si può esimere dall'evidenziare la formale vigenza dell'ipotesi di inconfiribilità di cui all'art. 7, comma 1, ultima parte, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013. Pur non negandosi, cioè, il paradosso – con pregiudizio dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza – che ne deriva, tale assunto non è revocabile in dubbio, alla luce, da un lato, della sentenza della Corte Costituzionale n. 98 del 2024 e, dall'altro, della condotta del legislatore che ha scelto di non espungere il comma 1 dell'articolo *de quo* né di riformarlo.

In merito al primo aspetto, si rammenta che, nella sentenza, la Corte Costituzionale non ha esercitato il potere a lei spettante previsto dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, di dichiarare l'illegittimità consequenziale di altre norme connesse.

Il legislatore, dal canto suo, non ha proceduto alla modifica legislativa più volte auspicata (Atti di segnalazione a Governo e Parlamento n. 4 del 10 giugno 2015, n. 2 del 10 luglio 2024, n. 2 del 26 marzo 2025) nonostante, da ultimo, con la Legge del 21.02.2025 n. 15, di conversione in legge del D.l. Milleproroghe, sia intervenuto sull'art. 7 del d.lgs. n. 39 del 2013 decidendo, tuttavia, per l'abrogazione integrale del solo comma 2 del medesimo.

Per tutto quanto sopra, si ritiene, pertanto, non percorribile la strada della disapplicazione autonoma da parte di ANAC alla quale non è concessa, secondo i principi generali del diritto, tale possibilità in assenza di un'abrogazione da parte del legislatore o di una pronuncia della Corte, diversamente da quanto accade con le norme nazionali che contrastino col diritto comunitario c.d. self-executing

### Applicabilità dell'art. 7, comma 1, ultima parte, lett. d), del d.lgs. 39/2013

Passando al merito, al conferimento di un incarico di amministratore presso un ente di diritto privato in controllo pubblico regionale (*omissis*) a colui che sia/sia stato (nei due anni antecedenti) amministratore di un diverso ente di diritto privato in controllo pubblico di precisi enti locali della medesima regione (Fondazione *omissis*) potrebbe astrattamente applicarsi, come detto, la fattispecie di inconfiribilità recata dall'art. 7, co. 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013 ai sensi del quale *“A coloro che (...) nell'anno precedente (...) 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: (...) d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale”*.

Dalla lettura della disposizione si ricava che gli elementi costitutivi della prospettata fattispecie sono:

1. in provenienza: essere o essere stati nell'anno antecedente (cd. “periodo di raffreddamento”) presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte

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;

2. in destinazione: assumere l'incarico di amministratore di un ente di diritto privato in controllo di livello regionale.

Occorre quindi verificare la sussistenza, nel caso di specie, dei suddetti elementi costitutivi, esaminando, tanto con riferimento all'incarico di provenienza (presidente della Fondazione), quanto avuto riguardo all'incarico di destinazione (AU dell' *omissis*), i seguenti profili:

- a) natura giuridica della Fondazione *omissis* al fine di ricomprenderla nella definizione di «enti di diritto privato in controllo pubblico», di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013;
- b) riconducibilità dell'incarico di Presidente della Fondazione alla definizione di «presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico» di cui al citato art. 7 da doversi leggere in combinato disposto con la definizione contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013;
- c) natura giuridica della società *omissis* al fine di ricomprenderla nella definizione di «enti di diritto privato in controllo pubblico», di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 letto in combinato disposto con l'art. 7, co. 1, lett. d) che introduce un ulteriore requisito attinente al livello «regionale» della forma di controllo;
- d) riconducibilità dell'incarico di Amministratore Unico della società *omissis* alla definizione di «amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico» per come definito dall'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013.

Tuttavia, come si illustrerà, nel caso di specie risulta sufficiente l'esame del solo requisito di cui alla lett. a) per escludere l'operatività della prospettata fattispecie.

#### 1. Incarico in provenienza: a) Natura giuridica della Fondazione

Come preannunciato, l'accertamento sull'integrazione del primo presupposto dell'inconferibilità relativo, cioè, all'incarico svolto in provenienza, si scompone in due segmenti, l'uno relativo all'ente (a), l'altro relativo all'incarico (b). Essi devono, infatti, sussistere entrambi per ritenere integrato il primo presupposto costitutivo.

Affinché possa dirsi che un ente privato soggiaccia alle regole del d.lgs. n. 39 del 2013 occorre che esso sia annoverabile nella categoria degli «enti di diritto privato in controllo pubblico» che secondo l'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39 del 2013 sono «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».

Tale qualificazione, come emerge dal tenore letterale della citata disposizione, è ancorata alla contemporanea sussistenza di due requisiti: l'uno funzionale, l'altro relativo alla governance dell'ente.

Il caso *de quo* è stato già esaminato dall'ANAC nella delibera n. 221 del 17 maggio 2023 (fasc. UVIF *omissis* /2022) relativa all'ipotesi di incompatibilità ex art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 dei ruoli di Presidente

e dirigente della Fondazione *omissis* ricoperti dal medesimo soggetto, stessa persona fisica (dott. *omissis*) dell'attuale procedimento.

Nel provvedimento – al quale occorre fare, perciò, integrale richiamo in ordine all'incarico di provenienza– è stato ritenuto che:

1. la Fondazione *omissis* è annoverabile nella categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 1, comma 2, lett. c);
2. l'incarico di Presidente della stessa (svolto dal medesimo soggetto interessato) è qualificabile quale di "amministratore" secondo la definizione ex art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39 del 2013.

Tuttavia, in merito al punto n. 1, una porzione delle controdeduzioni di parte che, all'epoca, non sono state ritenute idonee a superare l'inquadramento proposto e a scongiurare l'applicazione della causa di incompatibilità, assumono, nel contesto dell'attuale procedimento, un diverso valore giuridico.

Al riguardo, occorre compiere una breve digressione.

Affinché scatti l'incompatibilità, l'art. 12, comma 1, ritiene sufficiente che vengano svolti due incarichi (non rilevando in questa sede quale tipologia) nello stesso "*ente di diritto privato in controllo pubblico*", come definito in generale, appunto, dall'art. 1, comma 2, lett. c), sopra citato (duplice requisito: funzionale e di governance), nulla precisando in ordine al livello territoriale dello stesso o agli enti cui deve essere imputabile il controllo. Presupposta, allora, la ricorrenza dei requisiti funzionali e di governance, in aderenza al dettato normativo, si era, all'epoca, correttamente ritenuto che la fondazione fosse ente genericamente controllato da una pluralità di pubbliche amministrazioni, disattendendo le censure di parte volte a richiedere di individuare "uno specifico ente" che detenesse il controllo. Per una diffusa disamina delle argomentazioni, si rimanda al contenuto della delibera (nota alle parti).

Coerentemente a quanto ivi affermato, un accertamento ulteriore si presenta, invece, dirimente nell'attuale valutazione vertente attorno al diverso art. 7, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013. Nel caso di specie, infatti, pur senza contraddire la predetta qualificazione giuridica in termini di ente di diritto privato in controllo pubblico, occorre compiere un passaggio ulteriore di verifica, riguardante la possibilità di individuare un ente locale (tra quelli contemplati dalla disposizione) cui riferire la situazione di controllo.

Infatti, l'art. 7, comma 1 (incarichi in provenienza), dispone che "*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 (..)*".

Ebbene tale aspetto risulta, allora, carente alla luce delle considerazioni che seguono.

Dalle memorie di parte si è appreso che la fondazione *omissis* è partecipata dai seguenti soggetti (i.q. di soci fondatori o partecipanti): *omissis*, la Città Metropolitana di *omissis*, Provincia di *omissis*, Comune di *omissis*, Comune di *omissis*, l'Università degli studi *omissis*, la *omissis* s.p.a., la *omissis* servizi (ente privato), la *omissis*,



la *omissis*, la *omissis* (ente federante diversi ITS), la società *omissis* (società privata), la società *omissis*, La *omissis* (ente federante diversi ITS), l'associazione *omissis* (ente privato), la *omissis* (società privata), la *omissis* (società privata), la *omissis* (società privata), *omissis* srl (società privata), *omissis* (società privata).

La composizione mista del capitale sociale, tenendo anche conto che non sono riservate particolari prerogative di nomina alle specifiche pp.aa contemplate nell'articolo, non consente di individuare l'ente locale che, secondo la citata disposizione, deve esercitare il controllo affinché operi la richiamata fattispecie di inconferibilità.

Come noto il d.lgs. n. 39 del 2013 ancora la qualificazione di un ente di diritto privato in termini di "controllo pubblico" societario (requisito di governance), allorquando, rispetto alle amministrazioni pubbliche: a) vi sia una delle situazioni di controllo ipotizzate dall'art. 2359 del c.c.; oppure b) le pp.aa. detengano, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

In merito alla lett. a) si osserva che, nel caso di specie, fermo restando quanto affermato nella precedente citata delibera rispetto alla possibilità di riconoscere un controllo pubblicistico di cui all'art. 2359, eventualmente sotto forma di "influenza dominante" esercitata *complessivamente* dalle pubbliche amministrazioni/enti pubblici (e dunque non solo da enti locali), non si rinviene l'ulteriore requisito richiesto dalla penultima parte dell'art. 7 comma 1, la quale impone di individuare che il controllo venga esercitato dalla regione o da enti locali aventi le specifiche caratteristiche dimensionali declinate nell'articolo.

Rispetto alla lett. b) si evidenzia che dalle disposizioni statutarie non si ricava, altresì, l'esistenza di una specifica prerogativa di nomina dei vertici o dei componenti degli organi della fondazione, esercitabile dalla regione o dagli enti locali ma unicamente una rappresentanza di diritto riservata alla Provincia di *omissis* (ora Città Metropolitana); a tal riguardo, infatti, l'art. 12 dello Statuto (dedicato alla Giunta Esecutiva nell'ambito della quale viene scelto il presidente) dispone che essa "*è composta da cinque membri di cui: due scelti dal Consiglio di indirizzo ed uno scelto dall'Assemblea di Partecipazione. Il Dirigente Scolastico pro-tempore omissis che ha promosso la costituzione dell'Istituto Tecnico Superiore quale socio fondatore e un rappresentante della Provincia di omissis socio fondatore, fanno parte di diritto della Giunta esecutiva*".

Dunque, non può affermarsi che la Fondazione *omissis*, pur globalmente in controllo pubblico, lo sia – nello specifico della norma oggi in questione – di una regione ovvero di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

L'argomentata carenza del primo presupposto giuridico legato all'ente di provenienza è la ragione più liquida per affermare l'insussistenza della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

#### **Delibera**

l'archiviazione del procedimento stante l'accertata insussistenza dei presupposti costitutivi dell'art. 7, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013;

di comunicare la presente delibera alle parti del procedimento.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 giugno 2025

Il segretario Valentina Angelucci

[atto firmato digitalmente]