



ATTO DI SEGNALAZIONE N. 2 DEL 26 marzo 2025

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 legge 21 febbraio 2025, n. 15 con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 132
del 26 marzo 2025

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 2 del 26 marzo 2025

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 del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, *"disposizioni urgenti in materia di termini normativi"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 132 del 26 marzo 2025

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"*, ed individua altresì 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.

L'articolo 21, comma 5-*quinquies*, del decreto legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante *"disposizioni urgenti in materia di termini normativi"* (c.d. Decreto Milleproroghe 2025), come convertito dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15, ha disposto l'abrogazione dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013, che prevedeva diverse ipotesi di inconferibilità di incarichi a soggetti che avessero ricoperto in precedenza incarichi di natura politica di livello locale o cariche di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione.

In merito alla citata ipotesi di inconferibilità giova ricordare che era recentemente intervenuta la Corte costituzionale, con sentenza n. 98 del 5 marzo 2024, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 5 giugno 2024, la quale 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.

Sul presupposto che l'ipotesi di inconfiribilità contenuta nel comma 1, ultima parte, lettera d), dell'articolo 7 d.lgs. n. 39/2013 fosse del tutto analoga a quella dichiarata incostituzionale - con l'unica differenza dell'ambito territoriale di riferimento (nel comma 2 il riferimento è agli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello locale, mentre il comma 1 si rivolge agli enti di diritto privato controllati dalla regione) - con Comunicato del Presidente dell'ANAC del 24 giugno 2024 si rappresentava l'esito del giudizio costituzionale nonché che *"Per quanto attiene alla speculare ipotesi di inconfiribilità recata dall'articolo 7, comma 1 ultima parte, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 24 giugno 2024, ha deliberato la prosecuzione della sospensione dell'attività di ANAC in relazione al comma 1 ultima parte, lettera d), dell'articolo 7, in attesa di un intervento legislativo che verrà a breve sollecitato con un nuovo Atto di segnalazione a Governo e Parlamento, al fine di conferire all'articolo in commento coerenza costituzionale".*

Della citata sentenza d'incostituzionalità, l'Autorità ha dato già conto nell'Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 10 luglio 2024, in cui si è altresì rappresentata l'opportunità di un apposito intervento normativo volto ad escludere la rilevanza, per tutte le fattispecie di inconfiribilità considerate nell'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, degli incarichi in provenienza 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), al fine di assicurare alla disposizione in commento la dovuta coerenza con la pronuncia della Corte Costituzionale in epigrafe.

Criticità e proposte di modifica

Dall'abrogazione dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 scaturiscono alcune importanti criticità nel sistema delle inconfiribilità, connesse alle immutate esigenze di prevenzione di fenomeni corruttivi. Più specificamente, la l. n. 190/2012 - legge delega sulla base della quale è stato adottato il d.lgs. n. 39/2013 - ha inteso *"assicurare «l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate», rendendolo immune dall'influenza che può derivare [...] dallo «svolgimento di incarichi pubblici elettivi» (così il comma 49)"* (cfr. Corte Cost. sent. n. 98/2024). Ciò in attuazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione amministrativa, che consente di preservare l'imparzialità e l'efficienza dell'attività amministrativa attraverso la prevenzione di qualsiasi situazione di conflitto d'interessi in capo a soggetti

che rivestono cariche politiche e ai quali potrebbero essere conferiti successivamente incarichi amministrativi.

A ben vedere, il rischio di conflitto ricorre nello svolgimento tanto della carica politica "in provenienza" quanto di quella amministrativa "in destinazione". Nel primo caso, infatti, l'interessato potrebbe sfruttare indebitamente la propria posizione per preconstituirsì un incarico amministrativo futuro, da assumere al termine del mandato politico: ad esempio, potrebbe contribuire alla costituzione di una società controllata dall'ente al fine di poter esserne nominato amministratore. Nondimeno, occorre evidenziare il rischio che, a seguito del passaggio senza soluzione di continuità dalla sfera politica a quella amministrativa, il funzionario possa lasciarsi facilmente condizionare dalle pressioni dell'organo politico e/o dell'elettorato, con evidente pregiudizio per l'esercizio imparziale delle funzioni.

La *ratio* di prevenzione dei conflitti d'interesse ha dunque ispirato il legislatore delegato nella stesura di plurime disposizioni del d.lgs. n. 39/2013. In particolare, all'interno dello stesso art. 7, viene in rilievo il comma 1, che preclude il conferimento di incarichi amministrativi regionali a coloro che abbiano rivestito in passato cariche politiche. Come accennato già in premessa, il comma 1 e il previgente comma 2 presentano una formulazione pressoché identica, riportando come unica differenza l'ambito territoriale di riferimento (regionale, nel primo caso, e locale, nel secondo).

In termini più rigorosi si esprime, poi, il successivo art. 8 dedicato al settore sanitario, che vieta il conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali a coloro che abbiano ricoperto posizioni politiche di livello nazionale, regionale o locale, estendendo la valenza preclusiva, altresì, ai candidati alle elezioni finanche europee.

Inoltre, sulla stessa linea si attesta il parallelo regime delle incompatibilità delineato dagli artt. 11, 12, 13 e 14, che ostano all'assunzione di incarichi amministrativi da parte di componenti dell'organo di indirizzo politico delle regioni e degli enti locali.

In aggiunta, vale osservare come la legge delega (art. 1, comma 50, lett. c), l. n., 190/2012) individui i soggetti interessati dalle limitazioni post-mandato in coloro che *"abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive"*, senza prevedere disparità di trattamento sulla base dell'ambito territoriale di riferimento nel quale viene ricoperta la carica. Tale legge ha, invero, unicamente imposto di graduare e regolare i casi di non conferibilità "in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico."

In questa prospettiva l'abrogazione dell'art. 7, comma 2, ha creato un preoccupante vuoto di tutela per le funzioni amministrative di livello locale, che nell'attuale quadro normativo di disciplina appaiono destinatarie di una disparità di trattamento rispetto a quelle svolte a livelli territorialmente "superiori", risultando ingiustificatamente esposte al rischio di condizionamenti esterni. In tal senso, la rimozione dei

divieti posti a garanzia dell'attività amministrativa più prossima al cittadino finirebbe per ripercuotersi negativamente proprio sull'erogazione dei servizi essenziali e sul soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione.

Preme, inoltre, evidenziare che l'art. 7, comma 2 del d.lgs. 39/2013 rappresenta(va) la norma oggetto di maggiore applicazione da parte dell'Autorità, tanto nell'esercizio della funzione consultiva quanto di quella di vigilanza.

Tanto a dimostrazione che il passaggio, spesso senza soluzione di continuità, da incarichi politici presso enti locali a cariche presso enti locali, pubblici o in controllo pubblico rappresenta un fenomeno altamente frequente, e per tale ragione oggetto di particolare attenzione dalle normative di prevenzione della corruzione.

Il Giudice amministrativo, chiamato a valutare la legittimità di delibere di accertamento dell'Autorità sull'ipotesi di inconfiribilità di cui si tratta, ha spesso messo in luce la centralità e l'importanza della norma per la garanzia della tutela dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

In particolare ha ricordato che *"La disposizione, com'è noto, è stata introdotta dal legislatore delegato – sulla base di quanto previsto dagli artt. 1, commi 49 e 50, l. n. 190/2012 – nell'ambito di una normativa volta a «tutelare l'imparzialità (reale e percepita) dell'azione amministrativa (artt. 54, 97 e 98 Cost.), con l'introduzione di limiti all'accesso ad alcuni incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo connotati da imparzialità a soggetti che si trovano in situazioni tali da ingenerare ragionevoli dubbi sulla loro personale imparzialità (ovvero impedire l'esercizio della funzione amministrativa a soggetti che appaiono "politicamente schierati") [nonché a] promuovere e garantire il principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi (e quindi il buon andamento della p.a.), ostacolando la possibilità che le nomine a detti incarichi siano determinate dalle esigenze dei partiti di (ri)collocazione del proprio "personale politico" (e non invece dalla volontà di nominare soggetti in possesso delle competenze necessarie per lo svolgimento di tali incarichi)» (cfr. Tar Lazio, I-quater, ord. 26 gennaio 2023, n. 1415), ovvero – in altri termini – al fine di evitare che «l'affidamento di determinati incarichi a soggetti provenienti da precedenti esperienze in organi di indirizzo politico N. 12701/2022 REG.RIC. pregiudichi la selezione meritocratica per gli stessi e comprometta l'imparzialità (reale e percepita) della p.a.» (cfr. Tar Lazio, I-quater, 12 ottobre 2022, n. 12999)" (cfr TAR Lazio 13612/2023).*

Infine, giova richiamare l'attenzione su un'ulteriore disparità di trattamento connessa all'abrogazione della norma, che si verifica tra gli Amministratori cui è stato conferito l'incarico antecedentemente all'abrogazione della norma in parola e quelli che lo assumono successivamente. Più precisamente, in ossequio all'ordinario principio di irretroattività e al suo corollario principio del *"tempus regit actum"*, l'art. 7, comma 2 continuerà a trovare applicazione con riferimento agli incarichi conferiti prima del 25 febbraio 2025, con la conseguente applicazione delle sanzioni disposte dal decreto.

Si segnala di conseguenza l'opportunità di ripristinare i divieti contemplati dal previgente art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013, limitandone l'ambito soggettivo di applicazione "in provenienza" alle cariche in organi di indirizzo politico, in linea con quanto già proposto con l'Atto di segnalazione di quest'Autorità n. 2 del 10 luglio 2024, tenuto conto del vizio posto a fondamento, da parte della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024.

Contestualmente, in coerenza con le osservazioni del predetto Atto di segnalazione, si evidenzia l'opportunità di modificare anche l'art. 7, comma 1, del decreto in esame, al fine di eliminare, quale presupposto dell'ipotesi di inconfiribilità, lo svolgimento di incarichi di amministratore presso enti di diritto privato in controllo pubblico.

In merito, nonostante l'Autorità abbia tempestivamente segnalato l'incoerenza del sistema derivante dalla sentenza d'incostituzionalità n. 98 del 5 marzo 2024, il legislatore è, tuttavia, intervenuto sul solo comma 2, confermando implicitamente la valenza del comma 1. Pertanto, in merito alle fattispecie di inconfiribilità contemplate dal comma 1, ultima parte, lett. d), dell'art. 7, del d.lgs. 39/2013, tenuto conto che la sospensione dell'attività di vigilanza era stata disposta in attesa di un intervento legislativo, l'Autorità procederà a riattivare i procedimenti di vigilanza, con susseguente applicazione delle conseguenze in caso di accertata violazione.

Per tale ragione, si segnala l'urgenza che la norma venga tempestivamente modificata.

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

"Art. 7 - Inconfiribilità 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. [abrogato]

2 bis. 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 ripristinare il regime delle inconfiribilità stabilito dal previgente art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 nei confronti di coloro che abbiano rivestito cariche in organi di indirizzo politico, eliminando, dunque, lo svolgimento, in provenienza, degli incarichi amministrativi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché di modificare nello stesso senso il comma 1 del medesimo articolo 7.

Approvato dal Consiglio nella adunanza del 26 marzo 2025

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 8 aprile 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente.