



ANAC  
Autorità Nazionale Anticorruzione  
Working Paper, 4

4



ANAC  
Autorità Nazionale Anticorruzione

ANGELO LALLI - ARIANNA MORESCHINI - MARCO RICCI

# LA PRASSI DELL'ANAC IN MATERIA DI CONFLITTO DI INTERESSI

A. LALLI - A. MORESCHINI - M. RICCI La prassi dell'ANAC  
in materia di conflitto di interessi



ESI



Edizioni Scientifiche Italiane

## LA PRASSI DELL'ANAC IN MATERIA DI CONFLITTO DI INTERESSI

*Angelo Lalli, Arianna Moreschini, Marco Ricci\**

**SOMMARIO:** *1. Le fattispecie dell'inconferibilità e dell'incompatibilità: i profili comuni. - 1.1 Premessa. - 1.2. Gli incarichi cui si applica il d.lg. n. 39 del 2013: i) gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico (presidente, amministratore delegato e assimilabili); ii) gli incarichi dirigenziali interni ed esterni rispetto all'amministrazione conferente. - 1.3. Gli enti cui si applica il d.lg. n. 39 del 2013: i) gli enti pubblici; ii) gli enti di diritto privato in controllo pubblico. - 2. La condanna penale per reati contro la pubblica amministrazione e le altre cause di inconferibilità. - 2.1 Premessa.- 2.2. Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione (art. 3 del d.lg. n. 39 del 2013). - 2.3 Inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni (artt. 4 e 5 del d.lg. n. 39 del 2013). - 2.4. Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico (artt. 6, 7, 8 del d.lg. n. 39 del 2013). - 3. Il rapporto tra gli incarichi e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, ovvero tra questi ultimi e le attività professionali, e le altre forme di incompatibilità. - 3.1. Premessa. - 3.2. L'incompatibilità tra gli incarichi e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e le attività professionali (art. 9, comma 2 del d.lg. n. 39 del 2013). - 3.3.*

---

\* Lo studio che si presenta è il frutto del protocollo siglato il 28 settembre 2018 dall'ANAC e dal Dipartimento di scienze giuridiche per promuovere lo svolgimento di una ricerca inerente il tema della prevenzione e repressione dei conflitti di interessi. Referente designato dall'ANAC è stato il Consigliere Prof. Francesco Merloni; il referente per il Dipartimento di Scienze giuridiche è stato il Prof. Angelo Lalli. Obiettivo del presente *working paper* è la lettura sistematica della prassi decisionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di conflitti di interessi nel periodo 2015 – 2019 ed è strettamente collegato al precedente (*working paper n. 3*) dedicato a dare un inquadramento di portata generale al tema. L'esame della casistica è stato condotto avuto riguardo all'applicazione del d.lg. 8 aprile 2013, n. 39, nonché delle altre fonti normative che disciplinano fattispecie di conflitto di interessi e in merito alla cui attuazione l'ANAC ha avuto modo di pronunciarsi, pur in assenza di specifici poteri di intervento tipizzati dalla legge. Lo studio è il frutto di riflessioni comuni; le conclusioni di cui al paragrafo 5 sono da attribuire ad Angelo Lalli. I paragrafi 1.2, 2 e 5 sono da attribuire ad Arianna Moreschini. I paragrafi 1.3, 3 e 4 sono da attribuire a Marco Ricci. Si ringrazia il Dott. Vittorio Scaffa dell'ANAC senza la cui preziosa assistenza questo lavoro non avrebbe potuto vedere la luce.

*L'incompatibilità tra le cariche direttive nelle Aziende sanitarie locali e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati o lo svolgimento di attività professionali (art. 10 del d.lg. n. 39 del 2013), nonché le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 14 del d.lg. n. 39 del 2013). - 3.4. L'incompatibilità tra gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e le cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 11 del d.lg. n. 39 del 2013). - 3.5. L'incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali interni ed esterni e le cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 12 del d.lg. n. 39 del 2013). - 3.6. L'Incompatibilità tra gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 13 del d.lg. n. 39 del 2013). - 4. Le decisioni sulle fattispecie di conflitti di interessi tipizzati dalla legge ma adottate in assenza della previsione di specifici poteri di intervento per l'autorità. 4.1. Il conflitto di interessi degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico. - 4.2. I conflitti di interessi del dipendente pubblico. - 4.2.1. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici. - 4.2.2. Il divieto di pantouflage. - 4.2.3. Il conflitto di interessi dei docenti universitari. - 4.3. I conflitti di interessi secondo il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in rapporto con il d.lg. n. 39 del 2013. - 5. Gli interventi dell'ANAC sui conflitti di interessi non tipizzati da fonti normative e in difetto di attribuzione di poteri in capo all'autorità (c.d. conflitto di interessi strutturale) 6. Conclusioni.*

## **1. LE FATTISPECIE DELL'INCONFERIBILITÀ E DELL'INCOMPATIBILITÀ: I PROFILI COMUNI**

*1.1. Premessa.*– Preliminarmente all'esame delle fattispecie dell'inconferibilità e delle incompatibilità, occorre analizzare alcuni profili comuni ad entrambe, tenuto conto delle questioni interpretative di maggior rilievo; tale operazione consentirà di agevolare, poi, l'esame specifico delle due figure sopra citate. L'ANAC, al fine di valutare la sussistenza di eventuali situazioni patologiche previste dal d.lg. n. 39 del 2013, procede secondo uno schema generale per cui, in un primo momento, viene svolta una valutazione in ordine alla riconducibilità degli incarichi oggetto dei casi concreti in una delle nozioni di cui al decreto; stesso dicasi per gli enti, di destinazione o di provenienza, presso cui gli incarichi si svolgono o si svolgeranno. Per lo svolgimento della valutazione suddetta, l'Autorità si avvale di alcune nozioni comuni alle inconferibilità e alle incompatibilità, le quali appaiono fondamentali ai fini dell'applicazione della normativa.

L'Autorità ha evidenziato la necessità di evitare interpretazioni analogiche delle disposizioni contenute nel d.lg. n. 39 del 2013, trattandosi di norme limitative di diritti soggettivi di accesso ad «uffici pubblici», come tali garantiti dall'art. 51, comma 1 cost. Tuttavia, anche le disposizioni di cui al d.lg. n. 39 del 2013 sono espressione di principi costituzionali, in particolare dell'art. 97 cost., ma anche dell'art. 98, comma 1 e dell'art. 54, comma 2, cost.<sup>1</sup>. Come tali, esse sono suscettibili di interpretazione estensiva.

*1.2. Gli incarichi cui si applica il d.lg. n. 39 del 2013: i) gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico (presidente, amministratore delegato e assimilabili); ii) gli incarichi dirigenziali interni ed esterni rispetto all'amministrazione conferente.*– Per quanto riguarda gli incarichi cui si applica il d.lg. n. 39 del 2013, va esaminata, in primo luogo, la definizione di «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico» di cui

---

<sup>1</sup>V. delibera n. 66 del 2015.

all'art. 1, comma 2, lett. /, che fa riferimento agli «incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività' dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico».

In primo luogo, con riferimento alla carica di presidente, l'Autorità ha precisato che, come spesso si riscontra negli statuti delle società e degli enti pubblici, il presidente è, di regola, il titolare del potere di rappresentanza legale; dal potere suddetto discende anche la legittimazione attiva e passiva a stare in giudizio in nome e per conto dell'ente, essendo assegnati al presidente i poteri tipici di cui dall'art. 2381 c.c.<sup>2</sup>, poteri correlati al compito di far funzionare il C.d.A. in modo efficiente. In base ai precedenti dell'Autorità sul punto, è stato osservato che le sopra richiamate prerogative non siano sufficienti ad integrare la condizione richiesta dall'art. 1 comma 2, lett. / del d.lg. n. 39 del 2013 ai fini della applicabilità della disciplina delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. Infatti, il potere di rappresentanza legale è strettamente connaturato alla gestione, in quanto concerne la possibilità di porre in essere atti gestionali in nome e per conto dell'ente rappresentato; tuttavia, il predetto potere non costituirebbe indice dell'assegnazione di «*deleghe gestionali dirette*»<sup>3</sup>. A conferma di ciò, si consideri che anche i componenti del consiglio di amministrazione, ai quali è solitamente è riconosciuta la rappresentanza legale dell'ente di appartenenza, non sono inclusi nell'ambito di applicazione del d.lg. n. 39 del 2013; infatti, è necessaria l'attribuzione di prerogative ulteriori, tali da rendere assimilabile la posizione ricoperta a quella di amministratore delegato. Peraltro, l'Autorità distingue espressamente le funzioni gestionali, certamente rilevanti ai fini dell'applicabilità del d.lg. n. 39 del 2013, e le funzioni «meramente esecutive» che, invece, sembrerebbero escluse da tale ambito di applicazione<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> V. delibere n. 164 del 2016, n. 293 del 2016 e n. 1204 del 2017.

<sup>3</sup> Per un *focus* su tale concetto, si v. il parere AG 31/2015/AC, richiamato nel paragrafo dedicato alle inconfiribilità; per la differenza tra poteri riconducibili più alla sfera del solo indirizzo politico che a quelli di gestione v. Cons. St., sez. V, 28 settembre 2016, n. 4009.

<sup>4</sup>Cfr. FAQ 7.8: «Cosa si intende per «componente di organo di indirizzo» negli enti di diritto privato in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. / del d.lg. n. 39 del 2013? La carica

L'Autorità, inoltre, ha osservato<sup>5</sup> che da tale distinzione è possibile enucleare il principio per cui occorre estendere l'applicabilità del d.lg. n. 39 del 2013 e, dunque, la qualifica di componente di organo di indirizzo, anche ad altri soggetti cui siano delegate funzioni gestionali, i quali ricoprono una posizione assimilabile a quella di presidente con deleghe gestionali dirette o a quella di amministratore delegato. Questa conclusione si rinviene in diversi casi ove l'ANAC ha ritenuto la posizione di vicepresidente con deleghe operative assimilabile, ai fini del d.lg. n. 39 del 2013, a quella di presidente e di amministratore delegato di un ente privato in controllo pubblico<sup>6</sup>.

L'Autorità si è anche espressa in merito alla possibilità che un liquidatore, in ragione degli ampi poteri gestori, seppur funzionali allo scioglimento della società, debba essere assimilato all'amministratore delegato o al presidente con deleghe gestionali<sup>7</sup>. Un esempio in tal senso attiene alla possibilità di attribuire l'incarico di liquidatore di una società partecipata dalla Regione ad un dipendente regionale appartenente ad assessorato diverso da quello titolare della funzione di indirizzo e controllo sulla società. A tal riguardo, l'Autorità ha evidenziato che, prevedendo esplicitamente il d.lg. n. 175 del 2016, all'art. 11 comma 8, che gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti<sup>8</sup>, non risulta possibile attribuire l'incarico di liquidatore di una società partecipata dalla Regione ad un dipendente regionale; infatti, non è sufficiente l'appartenenza ad un assessorato diverso da quello titolare della funzione di indirizzo e controllo sulla società<sup>9</sup>.

---

di «componente di organo di indirizzo» negli enti di diritto privato in controllo pubblico coincide con la carica di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili. Inoltre, è possibile che, nell'ambito del consiglio di amministrazione, siano delegate funzioni gestionali e non meramente esecutive anche ad altri componenti *ai quali deve essere estesa, in tali casi, la qualifica di componente di organo di indirizzo*».

<sup>5</sup> V. delibera n. 1010 del 2017 e la delibera n. 234 del 2017.

<sup>6</sup> Come nel parere AG 40/2015/AC del 2015 e, ancora in senso conforme, nelle delibere n. 293 del 2016, 294 del 2016, 533 del 2016, 569 del 2017 e 248 del 2017.

<sup>7</sup> V. delibera n. 1204 del 2017, l'Orientamento n. 21 del 2014 e l'Orientamento n. 56 del 2014.

<sup>8</sup> Per uno specifico esame del conflitto di interessi nelle società pubbliche, si v. il par. 4.1.

<sup>9</sup> V. delibera n. 233 del 2017.

Sempre in merito alla relazione tra la carica di presidente e le relative funzioni di gestione, l'Autorità, in alcune recenti delibere<sup>10</sup>, ha richiamato l'ultimo orientamento del Consiglio di Stato; il giudice amministrativo, in tema di compiti attribuiti al comitato direttivo, organo preposto alla gestione dell'ente, ha affermato che al presidente, solo per il fatto di essere membro del comitato direttivo, sono assegnate funzioni di gestione; invero, rientrano tra i compiti del presidente anche quello di vigilanza sul buon andamento delle attività consortili, ufficio che certamente può condurre all'adozione di atti di gestione<sup>11</sup>.

Infine, merita una menzione l'atto di segnalazione dell'Autorità n. 1/2017, nel quale il legislatore è stato sollecitato ad un intervento correttivo sulla definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico, specificando che tale adeguamento dovrebbe essere finalizzato a: eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette; estendere la disciplina delle inconferibilità a tutte le posizioni negli organi di governo societario, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati); estendere la disciplina delle inconferibilità alla figura del direttore generale.

ii) Un secondo tipo di incarico citato dalla normativa è l'incarico dirigenziale, che le lett. *j* e *k* dell'art. 1, comma 2 distinguono, rispettivamente, in interno ed esterno. Per incarichi interni si intendono gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti, ivi comprese le categorie del personale di cui all'art. 3 del d.lg. n. 165 del 2001, appartenenti ai ruoli dell'amministrazione conferente ovvero al ruolo di altra pubblica amministrazione. Gli incarichi esterni, invece, sono quelli di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in

---

<sup>10</sup> V. delibere nn. 719 del 2018, 578 del 2018 e 453 del 2018 e, da ultimo, la delibera n. 208 del 2019.

<sup>11</sup> Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126.

via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni.

L'individuazione di un incarico dirigenziale richiede di precisare il significato della nozione di «esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione», nozione richiamata dalle lett. *j* e *k* del comma 2 dell'art. 1 del d.lg. n. 39 del 2013. Al fine di accertare la sussistenza del predetto elemento, l'Autorità ha individuato un criterio generale, secondo cui sono soggetti alla disciplina del d.lg. n. 39 del 2013 tutti gli incarichi dirigenziali, interni ed esterni, mediante i quali sia conferita la responsabilità di un servizio/ufficio; pertanto, il riferimento all'«esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione» ha la sola funzione di descrivere la posizione del titolare dell'incarico dirigenziale, mettendone in luce le differenze rispetto a quella del titolare di incarichi amministrativi di vertice<sup>12</sup>.

Un'ulteriore notazione in merito agli incarichi dirigenziali attiene al fatto che in tale nozione rientrano anche quelli di posizione organizzativa in Comuni presso i quali non sia prevista la dirigenza. Per l'individuazione di tali incarichi, occorre adottare un atteggiamento improntato al criterio del «caso per caso», valutando, di volta in volta, le funzioni effettivamente svolte nell'ambito della posizione organizzativa ricoperta<sup>13</sup>.

Un cenno specifico va infine dedicato ai componenti del Comitato di gestione delle Autorità di Sistema Portuale, per i quali il legislatore ha

---

<sup>12</sup> V. delibera n. 1001 del 2016, la delibera n. 925 del 2017 e da ultimo la delibera n. 207 del 2019; v. inoltre l'orientamento n. 20 del 2015, con cui si evidenzia la sussistenza di una fattispecie di incompatibilità, *ex* art. 12 del d.lg. n. 39 del 2013, tra l'incarico di dirigente di servizio in un ente pubblico di livello e una carica politica locale; l'Autorità ha evidenziato che l'incarico dirigenziale interno in un ente pubblico di livello regionale comporta in via esclusiva l'esercizio delle competenze di amministrazione e gestione.

<sup>13</sup> In tal senso, si vedano la FAQ n. 7.19 e l'orientamento n. 4 del 2014 laddove si afferma che «l'incarico di posizione organizzativa in un ente locale, conferito ai sensi dell'art. 109, comma 2 del d.lg. n. 267 del 2000 [...] è qualificabile come incarico di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale, fatta salva l'ipotesi che il conferimento dello stesso sia avvenuto prima dell'entrata in vigore del citato decreto 39, secondo quanto stabilito dall'art. 29-ter del d.l. n. 69 del 2013» e, da ultimo, la delibera n. 159 del 2019.

avvertito l'esigenza di rafforzare la disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità. Infatti, il d.lg. 13 dicembre 2017, n. 232 ha disposto l'applicazione anche ai componenti del Comitato di gestione del d.lg. n. 39 del 2013; inoltre, sono stati individuati casi di decadenza di diritto nelle ipotesi in cui coloro che ricoprono incarichi di componente di organi di indirizzo politico o che sono titolari di incarichi amministrativi di vertice o di amministratori di enti pubblici o enti privati in controllo pubblico vengono nominati o designati componenti del Comitato di gestione di un'Autorità di Sistema Portuale<sup>14</sup>.

*1.3. Gli enti cui si applica il d.lg. n. 39 del 2013: i) gli enti pubblici; ii) gli enti di diritto privato in controllo pubblico.*— Passando all'esame degli enti cui il d.lg. n. 39 del 2013 si riferisce, una prima rilevante definizione è quella di «enti pubblici», nozione che, secondo l'art. 1, comma 2, lett. *b*, ricomprende «gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati». L'Autorità, in più di un'occasione, ha incluso nella suddetta definizione anche gli enti pubblici economici. Invero, è stato osservato che la legge 190/2012 ha ricompreso nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione anche gli enti pubblici economici; tale scelta si giustifica in quanto, anche per la natura delle funzioni svolte, gli enti pubblici economici sono esposti ai medesimi rischi che il legislatore ha voluto prevenire per le pubbliche amministrazioni, per le società, e gli altri enti di diritto privato controllati o partecipati<sup>15</sup>. Ciò risulta comprensibile se si considera che la stessa l. n. 190 del 2012, nel conferire la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi, ha fatto espresso riferimento agli incarichi nelle pubbliche

---

<sup>14</sup> Si v. delibera n. 846 del 2018.

<sup>15</sup> V. delibera n. 453 del 2018.

amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lg. n. 165 del 2001 e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico<sup>16</sup>.

Anche il giudice amministrativo, con riferimento all'ambito di applicazione della disciplina sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, ha ritenuto corretto fare riferimento alla legge delega; tuttavia, a tali fini, bisognerebbe fare riferimento all'art. 1, comma 50, lett. d, n. 3 della l. n. 190 del 2012, poiché espressamente riferito agli incarichi da disciplinare. Infatti, è in tale disposizione che si precisa che il legislatore delegato è tenuto a ricomprendere, nell'ambito degli incarichi oggetto della disciplina, anche gli incarichi di amministratore di ente pubblico e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico; l'art. 1, comma 49 della l. n. 190 del 2012 attiene, invece, più ampiamente, all'ambito soggettivo della materia dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali e di responsabilità nelle pubbliche amministrazioni.

Non distinguendo il legislatore, a tali fini, tra enti pubblici economici ed enti pubblici non economici, il giudice amministrativo ha ritenuto che l'inclusione degli enti pubblici economici nell'ambito di applicazione del d.lg. n. 39 del 2013 non configurasse un contrasto con i principi della legge di delega. Invero, la *ratio* sottesa alla l. n. 190 del 2012 e ai decreti di attuazione appare quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, si avvalgono di risorse pubbliche, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse. L'esclusione degli enti pubblici economici contrasterebbe non solo con la *ratio* della delega ma anche con il principio di uguaglianza; infatti, si verrebbe a creare il rischio di un irragionevole disparità di trattamento rispetto alle società partecipate da soggetti pubblici, le quali svolgono la medesima attività di impresa degli enti pubblici e alle quali la disciplina si applica<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> V. l'art. 1, comma 49 della l. n. 190 del 2012. Sul punto v. la delibera n. 1185 del 2018 e la n. 190 del 2019.

<sup>17</sup> V. Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126.

L'Autorità, in ogni caso, si è più volte espressa nel senso di ricomprendere gli enti pubblici economici, tra cui: 1) le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali, ai sensi del d. lgs. n. 267 del 2000, qualificabili come enti pubblici economici e ritenute riconducibili nella definizione di «ente pubblico» contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. *b* del predetto decreto<sup>18</sup>; 2) le aziende speciali consortili<sup>19</sup>. In particolare, le aziende speciali costituite per la gestione delle aree naturali protette ai sensi del d.lg. n. 267 del 2000 sono qualificabili come enti pubblici economici e vanno ricondotte, ai fini dell'applicabilità del d.lg. n. 39 del 2013, nella definizione di «ente pubblico» contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. *b* del predetto decreto legislativo; 3) tutti gli enti aventi natura di diritto pubblico, economici e non economici<sup>20</sup>. In definitiva, emerge con evidenza l'intenzione del legislatore di includere gli enti pubblici economici fra i soggetti destinatari delle disposizioni del d.lg. n. 39 del 2013.

In particolare, le aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art. 114 del TUEL costituiscono un esempio molto ricorrente nella casistica dell'Autorità. Quest'ultima ha escluso che esse possano rientrare nella nozione di «ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c.»<sup>21</sup>, mentre ha affermato che esse rientrano nella definizione di ente pubblico, ossia tra «gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati»<sup>22</sup>.

Per giungere a tale esclusione, l'Autorità si è richiamata tanto alla giurisprudenza della Corte costituzionale, quanto a quella del Consiglio di Stato in merito alla disciplina delle cc.dd. aziende speciali; a queste ultime, infatti, sono assimilati i consorzi per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni che, ai sensi del TUEL (art. 31), gli

---

<sup>18</sup> V. orientamento n.13 del 2015 e n. 15 del 2015.

<sup>19</sup> V. orientamento n. 16 del 2015.

<sup>20</sup> V. delibera n. 144 del 2014.

<sup>21</sup> V. l'art. 1, comma 2, lett. *c* del d.lg. n. 39 del 2013.

<sup>22</sup> V. l'art. 1, comma 2, lett. *b* del d.lg. n. 39 del 2013. V. la delibera 160 del 2015, l'orientamento n. 23 del 2015 e il parere AG/35/2015 AC.

enti locali possono costituire. In particolare, l'ANAC ha dato conto dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui le aziende speciali, così come le società in *house*<sup>23</sup>, possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della pubblica amministrazione. Invero, gli organi delle stesse sono assoggettati a vincoli gerarchici che afferiscono alla pubblica amministrazione, mentre i relativi dirigenti sono legati da un rapporto di servizio, come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'ente pubblico. Le aziende speciali, pertanto, sono enti che conservano natura pubblicistica, non possedendo tra l'altro nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici<sup>24</sup>. In altri termini, le aziende speciali costituite per la gestione di servizi pubblici locali economici sono enti pubblici titolari di impresa, che agiscono con gli strumenti di diritto comune; esse, infatti, *«restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici»*<sup>25</sup>.

L'Autorità, infine, ha evidenziato che anche gli ordini professionali vanno considerati come enti pubblici non economici nella delibera n. 145 del 2014<sup>26</sup>.

ii) Venendo alla nozione di «ente di diritto privato in controllo pubblico» di cui all'art. 1, comma 2, lett. c, essa comprende *«le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività' di produzione di beni e servizi*

---

<sup>23</sup> V. Cass. Civ., Sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283, ribadita con ord. 2 dicembre 2013, n. 26936.

<sup>24</sup> V. Cons. St., sez. V, 20 febbraio 2014, n. 820, relativa alla selezione comparativa per la scelta del direttore generale di un'Azienda speciale, costituita ai sensi dell'art. 114 TUEL.

<sup>25</sup> Cass. Civ., Sez. un., 2 settembre 2013, n. 20075.

<sup>26</sup> Nella delibera n. 145 del 2014, l'Autorità ha fatto riferimento alla sentenza della Cass. 14 ottobre 2011, n. 21226, con cui è stato affermato che la natura degli ordini professionali è quella di enti pubblici. Inoltre, nel suddetto provvedimento, l'ANAC ha evidenziato che tali soggetti rientrano nell'ambito di applicazione di cui all'art. 1, comma 2 del d.lg. n. 165 del 2001. Agli ordini e ai collegi professionali è stata ritenuta applicabile la l. n. 190 del 2012, stante l'assenza di una norma di segno contrario, nonché il fatto che i rapporti di lavoro del personale degli ordini e dei collegi professionali afferiscono al pubblico impiego. Per un ulteriore approfondimento su tale aspetto, si v. V. CAPUZZA, *La disciplina in materia di prevenzione della Corruzione per gli Ordini e i collegi professionali*, in NUNZIATA M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi*, Roma, 2017, pp. 585 ss.

*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».*

La disposizione in esame, pertanto, contempla due requisiti concorrenti, uno relativo al tipo di funzione esercitata e l'altro relativo al sistema di *governance*<sup>27</sup>.

Preliminarmente, va osservato che, secondo l'Autorità, nella nozione di «ente di diritto privato in controllo pubblico» rientrano tutti i soggetti che risultino partecipati, in via maggioritaria, da una compagine pubblica complessivamente considerata, non rilevando che quest'ultima sia costituita da un unico ente o da più enti pubblici<sup>28</sup>. Rientrano in tale categoria anche gli enti di diritto privato in controllo pubblico di secondo livello<sup>29</sup>. Sul punto, l'ANAC ha specificato che sono annoverabili in tale categoria le società e gli altri enti di diritto privato che svolgono funzioni amministrative e attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici<sup>30</sup>; su tali soggetti le pubbliche amministrazioni esercitano un controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., oppure possono influire in maniera decisiva sulla relativa attività attraverso il potere di nomina dei vertici o dei componenti dei relativi organi<sup>31</sup>.

Una prima particolarità interpretativa attiene all'esercizio del potere di controllo da parte di enti locali di Regioni diverse. In tal senso, l'Autorità ha affrontato il caso di una singolare composizione azionaria di una società controllante formata da una pluralità di enti locali e dai loro consorzi appartenenti a Regioni diverse<sup>32</sup>. L'ANAC ha valutato la partecipazione

---

<sup>27</sup> V. delibera n. 162 del 2019.

<sup>28</sup> Si v. la delibera n. 1304 del 2016, con cui l'Autorità ha richiamato il «caso guida» di cui alla delibera n. 1184 del 2016; si v., inoltre, la delibera n. 553 del 2018.

<sup>29</sup> V. delibera n. 45/2016, in cui è stata accertata una situazione di inconferibilità nel caso di un incarico in una società controllata da un ente locale per il tramite di una *holding* partecipata dallo stesso ente.

<sup>30</sup> V. le funzioni elencate nell'art. 1, comma 2, lett. c d.lg. n. 39 del 2013.

<sup>31</sup> V. orientamento n. 79 del 2014, poi richiamato dalla delibera n. 569 del 2017 e dalla delibera n. 834 del 2016.

<sup>32</sup> V. delibera n. 834 del 2016.

maggioritaria pubblica della controllata non connessa non solo in base al possesso azionario di controllo da parte di pubbliche amministrazioni, ma applicando anche i criteri propri di un sistema di voto «maggiorato» che opera, ad esempio, per la nomina e revoca dei membri del Consiglio di amministrazione e del collegio sindacale. Tale meccanismo di funzionamento del sindacato di voto è apparso idoneo ad assicurare ai comuni della Regione principale il controllo non solo sull'organo gestionale della società, ma anche sull'indirizzo di voto espresso in seno al Comitato Ristretto. Pertanto, la presenza largamente minoritaria di enti locali di altre Regioni ha consentito di ritenere configurata la condizione fissata dalla norma, cioè che il controllo sulla società fosse esercitato dagli enti locali della stessa Regione principale.

Un'ulteriore questione attiene alla sussumibilità degli enti di secondo livello nella categoria degli «enti di diritto privato in controllo pubblico» di cui al d.lg. n. 39 del 2013. L'Autorità ha affermato che, tenuto conto del *favor* mostrato dal legislatore per il processo di riorganizzazione delle società pubbliche, nonché del fatto che la fusione societaria costituisce non una vicenda estintiva, bensì modificativa delle società partecipanti alla stessa, le norme in materia di conflitto di interessi possano estendersi al soggetto giuridico risultante dalla fusione<sup>33</sup>.

Da ultimo, circa la questione dell'applicazione del d.lg. n. 39 del 2013 alle società in controllo pubblico quotate in borsa, va evidenziato che l'art. 22, comma 3 del d.lg. n. 39 del 2013 esclude l'applicabilità degli articoli 9 e 12 del medesimo decreto, inerenti ad alcune tipologie di incompatibilità, «*agli incarichi presso le società che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e agli incarichi presso le loro controllate*». L'esclusione, dunque, non riguarda anche la causa di inconfiribilità di cui all'art. 7, comma 2 del d.lg. n. 39 del 2013<sup>34</sup>. L'ANAC, inoltre, ha precisato che nessun rilievo assume la nuova disciplina dell'art. 2-*bis* del d.lg. n. 33 del 2013, introdotto dall'art. 3 del d.lg. n. 97 del 2016. Quest'ultima norma ha espressamente escluso sia le società quotate sia quelle emittenti strumenti finanziari dall'ambito di

---

<sup>33</sup> V. il parere AG 84/2015/AC, richiamato dalla delibera n. 1011 del 2017.

<sup>34</sup> Tale norma era stata oggetto di valutazione nel caso di cui alla delibera n. 1012 del 2017.

applicazione della disciplina in tema di obblighi di pubblicità e di trasparenza; nulla è innovato quanto all'ambito di applicazione della disciplina concernente l'inconferibilità degli incarichi, che continua ad essere regolamentato dal d.lg. n. 39 del 2013<sup>35</sup>.

## **2. LA CONDANNA PENALE PER REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE ALTRE CAUSE DI INCONFERIBILITÀ**

*2.1. Premessa.*– Ci si propone, ora, di analizzare l'attività provvedimentale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di inconferibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, al fine di evidenziare l'interpretazione delle norme del d.lg. n. 39 del 2013 da parte dell'Autorità stessa. In tale settore, l'attività provvedimentale dell'ANAC risulta essere piuttosto consistente. Nel periodo preso in considerazione (2015-2019), infatti, l'Autorità è intervenuta con 62 pronunce (4 nel 2019; 6 nel 2018; 14 nel 2017; 31 nel 2016 e 7 nel 2015), non limitandosi ad archiviare nei casi in cui la stessa non ha riscontrato la sussistenza dei presupposti di applicazione della disciplina, ma dando ugualmente un notevole contributo per l'inquadramento della fattispecie dell'inconferibilità. In tal senso, l'ANAC ha riscontrato anche alcuni profili critici, mettendo in luce i vuoti normativi sulla disciplina tanto procedimentale quanto applicativa.

Con specifico riferimento alle cause di inconferibilità, pertinenti sono i Capi II (art. 3), III (artt. 4 e 5) e IV (artt. 6-8), rispettivamente relativi all'inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, di incarichi nelle pubbliche amministrazioni (statali, regionali e locali) o di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali, a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni e, infine, di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico sia di livello nazionale che regionale.

---

<sup>35</sup> V., nello stesso senso, anche la delibera n.834 del 2016.

Si procederà, ora, ad analizzare la disciplina delle inconferibilità in ordine sistematico, tenendo conto delle questioni interpretative di maggior rilievo.

2.2. *Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione (art. 3 del d.lg. n. 39 del 2013).*– Con riferimento al Capo II e, in particolare, all’art. 3 del d.lg. n. 39 del 2013, rubricato «*Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione*», ci si soffermerà preliminarmente sull’ambito di applicazione di tale fattispecie di inconferibilità. A tal riguardo, infatti, l’Autorità ha messo in luce una disarmonia con la *ratio* della legge delega n. 190 del 2012 che, in via generale, richiedeva l’applicazione del criterio della non conferibilità, per coloro che sono stati condannati, in riferimento a tutti gli incarichi dirigenziali, di responsabilità amministrativa e di vertice, sia nelle pubbliche amministrazioni sia negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico. Al contrario, l’art. 3 si riferisce ai soli incarichi di vertice ricoperti presso le amministrazioni statali regionali e locali (lett. *a*), mentre per gli enti privati in controllo pubblico il legislatore delegato ha considerato solamente gli incarichi dirigenziali esterni e interni (lett. *c*), lasciando, invece, esclusi quelli di vertice<sup>36</sup>.

Con riguardo alla natura di tale inconferibilità, l’Autorità ha affermato che la stessa non si configura come una misura sanzionatoria di natura penale, ma come strumento di prevenzione della corruzione e di garanzia dell’imparzialità dell’amministrazione, avendo lo scopo di evitare che l’esercizio della funzione amministrativa avvenga per mano di soggetti che abbiano dimostrato la propria inidoneità alla spendita di poteri pubblici conformemente ai principi sanciti dall’art. 97 della Costituzione<sup>37</sup>. Il legislatore ha, invero, operato una valutazione *ex ante* ritenendo che, in alcune fattispecie specifiche, la condanna penale possa mettere in pericolo interessi connessi all’amministrazione esponendola ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell’impiegato nell’ufficio,

---

<sup>36</sup> V. delibera n. 166 del 2015.

<sup>37</sup> V. orientamento n. 71 del 2014, la delibera n. 1292 del 2016, il parere n. 78 del 2015 e, da ultimo, la delibera n. 159 del 2019.

concernente la «credibilità» dell'amministrazione presso il pubblico che può rischiare di essere incrinata dall' «ombra» gravante su di essa, a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha evidenziato che non rileva, ai fini dell'inconferibilità di incarichi in caso di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione, la concessione della sospensione condizionale della pena<sup>38</sup>.

L'inconferibilità è, quindi, una condizione soggettiva in cui viene a trovarsi colui che è stato condannato, anche se con condanna non passata in giudicato, già riconosciuta dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, senza che sia rimesso alcun margine di apprezzamento all'amministrazione e sulla quale non produce effetti la sospensione condizionale della pena di cui all'art. 166 c.p.

Premessi, dunque l'ambito di applicazione e la natura di tale inconferibilità, si passerà a trattare due importanti questioni affrontate dall'Autorità: da un lato, il tema del rapporto tra l'art. 35 *bis* del d.lg. n. 165 del 2001», come modificato dall'art. 1, comma 44, della l. n. 190 del 2012, in materia di «Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici», e l'art. 3 del d.lg. n. 39 del 2013, con specifico riferimento alla durata del periodo di applicazione dell'inconferibilità dell'incarico<sup>39</sup>; dall'altro, quello del conflitto tra la disciplina sull'incandidabilità/inconferibilità per l'accesso alle cariche «politiche» di cui al d.lg. n. 235 del 2012 e quella sulle inconferibilità per l'accesso agli incarichi «amministrativi» di cui al d.lg. n. 39 del 2013.

Con riferimento al primo profilo, l'Autorità ha ricordato la *ratio* dell'art. 35 *bis*, che disciplina una nuova fattispecie di inconferibilità volta a prevenire il discredito, altrimenti derivante all'Amministrazione, dovuto all'affidamento di funzioni sensibili a dipendenti che, a vario titolo, abbiano commesso o siano sospettati di infedeltà. Tale disposizione, invero, impedisce ai condannati per reati contro la P.A., anche in via non definitiva, di ricoprire

---

<sup>38</sup> V. orientamento n. 54 del 2014.

<sup>39</sup> V. parere n. 0150027 del 2016.

alcuni uffici o di svolgere alcune attività ed incarichi particolarmente esposti a rischio di corruzione; la norma, inoltre, si applica nei confronti non solo di coloro che esercitano funzioni dirigenziali, ma anche di coloro che hanno solo compiti di segreteria, ovvero che hanno solo funzioni direttive e non dirigenziali. In particolare, la norma esclude che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale, possano «a) fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; b) essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; c) fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere».

Dall'analisi della disciplina dell'art. 35 bis, si constata come la lett. b) riproduca fedelmente il dettato dell'art. 3, comma 4 del d.lg. n. 39 del 2013, laddove dispone che «al dirigente di ruolo, per la durata del periodo di inconferibilità [...]. E' in ogni caso escluso il conferimento di incarichi relativi ad uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati, di incarichi che comportano esercizio di vigilanza o controllo». Una tale coincidenza sembrerebbe rafforzare l'ipotesi di una comune ratio delle disposizioni, dato che entrambe comportano anche l'anticipazione degli effetti al momento in cui la sentenza di condanna non è ancora divenuta definitiva.

Tuttavia, tali disposizioni differiscono sotto due rilevanti profili: a) gli effetti delle inconferibilità; b) la durata nel tempo delle inconferibilità previste.

Con riferimento agli effetti, le inconferibilità dell'art. 3 riguardano la possibilità di conferire *qualsivoglia incarico dirigenziale* per l'intero periodo; infatti, il comma 4 prescrive che «al dirigente di ruolo, per la durata del periodo di inconferibilità, possono essere conferiti incarichi diversi (e dunque non dirigenziali) da quelli che comportino l'esercizio delle competenze di amministrazione e gestione». I

divieti di cui all'art. 35 *bis*, invece, riguardano incarichi in particolari settori, ma non impediscono il conferimento di incarichi dirigenziali in settori diversi.

Con riferimento alla durata, mentre l'art. 35 *bis*, sembra estendere la sua applicazione *sine die*, riflettendosi in termini di preclusione di determinate mansioni, l'art. 3 prevede espressamente che la causa di inconferibilità per gli incarichi dirigenziali si applichi, con durata temporanea o perpetua, a seconda della pena irrogata e della tipologia di sanzione accessoria o interdittiva comminata (cfr. commi 2 e 3). Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 5, è prevista la cessazione di diritto della situazione di inconferibilità ove venga pronunciata, per il medesimo reato, sentenza anche non definitiva di proscioglimento. Sul punto, l'Autorità si è espressa con l'orientamento n. 66/2014 secondo cui *«il dipendente che sia stato condannato, con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, incorre nei divieti di cui all'art. 35 bis del d.lg. n. 165 del 2001, anche laddove sia cessata la causa di inconferibilità, ai sensi dell'art. 3 d.lg. n. 39 del 2013, fino a quando non sia pronunciata, per il medesimo reato, sentenza, anche non definitiva, di proscioglimento»*. Successivamente, con la delibera n. 690 del 2016, estendendo la causa di cessazione di inconferibilità anche alle ipotesi di cui all'art. 35 *bis*, l'Autorità ha stabilito che anche la sentenza di riabilitazione, così come la sentenza anche non definitiva di proscioglimento, costituisce causa di cessazione delle situazioni di cui all'art. 35 *bis*.

L'Autorità, dunque, in via interpretativa, ha stabilito che, così come i divieti di cui all'art. 3 del d.lg. n. 39 del 2013 permangono fino a che, per il medesimo reato, sia stata pronunciata, oltre che una sentenza anche non definitiva di proscioglimento, anche una sentenza di riabilitazione, lo stesso vale anche per quelli previsti dall'art. 35 *bis*.

In ogni caso, la mancata previsione di termini certi di applicabilità dell'art. 35 *bis* determina una vera e propria lacuna legislativa non giustificabile, alla luce della considerazione che le due disposizioni sottendono alle medesime esigenze e condividono una stessa ragione ispiratrice. Tale lacuna ha portato l'Autorità a formulare un atto di segnalazione al Parlamento e al

Governo<sup>40</sup>, in cui ha sottolineato l'esigenza di estendere il regime previsto dall'art. 3, che stabilisce una durata predeterminata dei divieti, al regime di cui all'art. 35 *bis*. Invero, è irragionevole ritenere che il dipendente condannato, una volta cessata la situazione di inconferibilità ai sensi dell'art. 3 d.lg. n. 39 del 2013, continui a sottostare alle limitazioni di cui all'art. 35 *bis*.

Sempre con riferimento alla durata dell'inconferibilità, l'Autorità ha espresso il principio secondo cui il termine dal quale far decorrere il periodo di inconferibilità deve essere individuato non nella data di emanazione della sentenza di condanna ma in quella in cui l'amministrazione ha avuto piena conoscenza della stessa <sup>41</sup>.

Tale principio, secondo la stessa Autorità, deve, però, essere letto alla luce dei principi costituzionali, oltre che della *ratio* sottesa alla disciplina delle inconferibilità contenuta nel d.lg. n. 39 del 2013<sup>42</sup>. Il legislatore ha, infatti, voluto individuare un periodo, certo e limitato temporalmente, nel quale ha valutato inopportuno, dal punto di vista della tutela della funzione amministrativa, lo svolgimento di incarichi di natura dirigenziale da parte di soggetti che abbiano commesso o che siano sospettati di infedeltà perché raggiunti da provvedimenti di condanna penale, seppur non definitivi. Tale periodo, pur commisurato alla durata della condanna penale, sia essa principale oppure accessoria, non può, invero, superare la durata di 5 anni. Pertanto, l'Autorità ha precisato che l'inconferibilità o comunque la sospensione dal servizio conseguente a condanna penale richiede sempre un'attività di accertamento preventivo da parte dell'amministrazione in ordine alla verifica dei presupposti la cui sussistenza determina l'applicazione della disposizione di cui all'art. 3 d.lg. n. 39 del 2013<sup>43</sup>. Invero, i principi generali dell'ordinamento non ammettono che un provvedimento sospensivo incidente su una situazione giuridica soggettiva del dipendente – il rapporto di servizio con la pubblica amministrazione – abbia carattere

---

<sup>40</sup> Formulato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 5 ottobre 2016.

<sup>41</sup> V. parere AG/27/15/AC del 2015.

<sup>42</sup> V. delibera n. 159 del 2019.

<sup>43</sup> V. *ibidem*.

implicito. Ad esempio, il primo atto in cui l'amministrazione manifesta la propria conoscenza in ordine alla situazione di inconferibilità che potrebbe sussistere in relazione al dipendente può essere considerato quale *dies a quo* del periodo di inconferibilità di cui all'art. 3 d.lg. n. 39 del 2013.

Tuttavia, come precisato dall'Autorità, anche il dipendente è tenuto, all'atto della dichiarazione *ex art. 20 d.lg. n. 39 del 2013*, ad esplicitare tutte le circostanze utili ad indentificare i presupposti dell'inconferibilità in questione e quindi anche l'eventuale accertamento effettuato da diversa amministrazione<sup>44</sup>. Tale adempimento risulta utile soprattutto nei casi del dipendente che, durante il periodo di inconferibilità, passa a vario titolo da un'amministrazione ad un'altra – al fine di evitare che possano essere individuati plurimi periodi di inconferibilità decorrenti ciascuno dalla data di accertamento effettuato da ciascuna amministrazione.

Analogamente, anche l'amministrazione «successiva» è tenuta ad osservare gli ordinari obblighi di diligenza e a porre in essere l'attività di accertamento utile ad identificare tutti gli elementi della causa di inconferibilità, tra i quali, anche l'eventualmente accertamento di altra amministrazione nel quale individuare il *dies a quo*.

Inoltre, l'ANAC ha precisato che tale attività non può essere limitata ad acquisire una generica dichiarazione da parte del dipendente in ordine a cause di inconferibilità conseguenti a condanna penale in cui non sia specificata la tipologia di condanna (oltre che gli estremi dei provvedimenti) e la data di decorrenza della conseguente inconferibilità, lasciando, altrimenti, di fatto al dipendente stesso la valutazione in ordine alla sussistenza dell'inconferibilità stessa. Conseguentemente, qualora sia il dipendente che l'amministrazione «successiva» abbiano posto in essere condotte chiaramente omissive rispetto all'obbligo di dichiarare situazioni di inconferibilità e all'obbligo di accertare la non sussistenza di tali situazioni, il *dies a quo* dell'inconferibilità in questione non può che individuarsi nel primo atto dal quale sia possibile evincere la conoscenza da

---

<sup>44</sup> V. *ibidem*.

parte dell'amministrazione «successiva» della situazione di inconfiribilità stessa<sup>45</sup>.

Passando ora, invece, al secondo tema affrontato dall'Autorità circa il conflitto tra la disciplina sull' incandidabilità/inconfiribilità per l'accesso alle cariche «politiche» e quella sulle inconfiribilità per l'accesso agli incarichi «amministrativi», la stessa ha osservato che l'articolo 10, comma 2, del d.lg. n. 235 del 2012 prevede che *«le disposizioni previste dal comma 1 si applicano a qualsiasi altro incarico con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza: del consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale; della giunta provinciale o del presidente, della giunta comunale o del sindaco, di assessori provinciali o comunali»*; la norma stabilisce, dunque, l'incandidabilità e l'impossibilità «comunque di ricoprire le cariche». Conseguentemente, la disposizione poc' anzi richiamata configura, per i soggetti condannati in via definitiva per i reati previsti nello stesso articolo, non solo il divieto di partecipare a competizioni elettorali, ma anche l'inconfiribilità degli incarichi.

In tal modo, tuttavia, si viene a determinare un conflitto con la disciplina del d.lg. n. 39 del 2013, non per le cariche sicuramente elettive o per le cariche conferite per nomina e sicuramente politiche (quale quella di assessore), ma *«per alcuni incarichi che il d.lg. n. 39 del 2013 considera come «amministrativi», quali quelli di «amministratore di ente pubblico»<sup>46</sup>, e quelli di «amministratore di ente privato in controllo pubblico»<sup>47</sup>.*

Le inconfiribilità previste dall'art. 10 del d.lg. n. 235 del 2012 si configurerebbero, quindi, come inconfiribilità ad applicazione soggettiva vastissima (tutti gli incarichi amministrativi che siano conferiti dagli organi indicati nel comma 2) e che si applicano in molti casi (per i delitti elencati alle lett. *b* e *c* del comma 1), indipendentemente dalla durata della pena inflitta.

Rilevato, dunque, il possibile conflitto tra le due discipline, l'Autorità ha ritenuto doveroso identificare un criterio interpretativo in grado di determinare la disciplina applicabile, osservando che *«il criterio non può che*

---

<sup>45</sup> V. *ibidem*.

<sup>46</sup> V. art. 3, comma 1, lett. *b*.

<sup>47</sup> V. art. 3, comma 1, lett. *d*; cfr. delibera n. 54 del 2015.

*essere rinvenuto nella ratio fondamentale delle due discipline: da un lato (d.lg. n. 235) le incandidabilità/inconferibilità per l'accesso alle cariche «politiche» e dall'altro (d.lg. n. 39) le inconferibilità per l'accesso agli incarichi «amministrativi»<sup>48</sup>. Da ciò discenderebbe la conseguenza di applicare il d.lg. n. 39 del 2013 a tutti gli incarichi sicuramente amministrativi, superandosi, per questi, il criterio della competenza soggettiva al conferimento dell'incarico (organo di indirizzo politico).*

In definitiva, poiché un incarico amministrativo, di vertice o dirigenziale, è sempre conferito da uno degli organi di governo indicati al comma 2 degli articoli 7 e 10 del d.lg. n. 235 del 2012, la possibile antinomia deve essere risolta nel senso che trova applicazione il d.lg. n. 39 del 2013, non solo perché norma successiva nel tempo, ma anche perché disciplinante in modo organico e ragionato proprio gli incarichi amministrativi; il d.lg. n. 39 del 2013 costituirebbe una fonte da doversi considerare speciale in tutti i casi di possibile sovrapposizione tra discipline diverse.

Un altro profilo evidenziato dall'Autorità in rapporto al regime di cui al d.lg. n. 235 del 2012 è quello riguardante l'incidenza della sentenza di riabilitazione sulla causa di inconferibilità. Invero, mentre l'art. 3 del d.lg. n. 39 del 2013 nulla dispone in merito, diversamente, il legislatore, in materia di incandidabilità, dispone, all'art. 15 del d.lg. n. 235 del 2012, che *«la sentenza di riabilitazione, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo. La revoca della sentenza di riabilitazione comporta il ripristino dell'incandidabilità per il periodo di tempo residuo»*.

A dire dell'Autorità, la limitazione della rilevanza della sentenza di riabilitazione, solo con riferimento all'incandidabilità, non trova giustificazioni, sia in virtù della *ratio* e della natura giuridica dell'istituto, simile a quello dell'inconferibilità, sia per le ragioni di carattere logico-sistematico che depongono a favore dell'applicazione della medesima disciplina anche alle cause di inconferibilità.

---

<sup>48</sup> V. delibera n. 54 del 2015.

Infatti, l'ANAC, come sopra chiarito, ha affermato che la preclusione di cui all'art. 3 d.lg. n. 39 del 2013, come quelle previste al d.lg. n. 235 del 2012, non costituisce un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa.

A sostegno di tale identità, l'Autorità ha riportato l'interpretazione in *bonam partem* dell'art. 15 su menzionato della Corte di cassazione, secondo cui *«l'incandidabilità non è un aspetto del trattamento sanzionatorio penale del reato, ma si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo al pari dell'ineleggibilità che attiene «ai requisiti di accesso alle cariche elettive»<sup>49</sup>*; così facendo, è stato evidenziato il venir meno di un presupposto soggettivo di meritevolezza<sup>50</sup>.

Ancora, l'Autorità, sempre in riferimento al carattere non sanzionatorio della disposizione preclusiva esaminata, ha ricordato che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, sposando un'interpretazione fatta propria dalla Corte costituzionale<sup>51</sup>, nega la natura sanzionatoria dell'incandidabilità; al contrario, all'istituto verrebbe riconosciuto il fine primario di *«allontanare dallo svolgimento del rilevante munus pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia. In questo quadro la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di «requisito negativo» o di «qualifica negativa» ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica»<sup>52</sup>. Già la Corte costituzionale, in una storica pronuncia, aveva sostenuto la legittimità dell'incandidabilità, inquadrando la misura nel solco di una *«scelta discrezionale del legislatore»*, consistente *«nell'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati reati una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame connesse ai valori**

---

<sup>49</sup> V. Cass. 27 maggio 2008, n. 13831.

<sup>50</sup> V. delibera n. 960 del 2016.

<sup>51</sup> Corte cost., 31 marzo 1998, n. 114, con riguardo all'analoga fattispecie delle cause di incandidabilità previste, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16.

<sup>52</sup> Cons. St., sez. VI, 6 febbraio 2013, n. 695.

*dell'imparzialità, del buon andamento dell'amministrazione e del prestigio delle cariche elettive - l'incidenza negativa sulle procedure successive anche con riguardo alle sentenze di condanna anteriori alla data di entrata in vigore della legge stessa »<sup>53</sup>.*

A ben vedere, dunque, l'Autorità ritiene che la misura dell'inconferibilità si atteggi nei confronti del condannato nella stessa maniera dell'incandidabilità. Tale istituto, giacché preposto al soddisfacimento di particolari esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto condannato presta servizio, non costituisce sanzione o effetto penale della condanna, ma conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche nella pubblica amministrazione o per il loro mantenimento. Se, dunque, l'effetto che discende dalla sentenza di riabilitazione sull'incandidabile è quello di riportare il condannato nella condizione di poter essere rieleggibile perché incensurato, deve ammettersi che il medesimo effetto si produca in ordine all'istituto dell'inconferibilità.

In ogni caso, l'Autorità osserva che depono a favore del venir meno della causa di inconferibilità come conseguenza della pronuncia di riabilitazione, l'interpretazione ampia della lettera dell'art. 178 c.p., ai sensi del quale, la riabilitazione estingue, tra l'altro, ogni altro effetto penale della condanna *«salvo che la legge disponga altrimenti»*<sup>54</sup>. Invero, l'inciso *«altri effetti penali»*<sup>55</sup> si intende comprensivo di ogni effetto anche di natura civile o amministrativa derivante dalla sentenza di condanna, idoneo a diminuire la capacità giuridica del condannato. A rigor di logica, e in assenza di norme che dispongano altrimenti, tra gli effetti che la riabilitazione travolge sono inclusi anche le limitazioni all'esercizio di diritti soggettivi a carattere pubblico nella forma della inconferibilità.

*2.3. Inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni (artt. 4 e 5 del d.lg. n. 39 del 2013).-*  
Passando ora al Capo III, relativo alle *«Inconferibilità di incarichi a soggetti*

---

<sup>53</sup> Corte cost., 31 marzo 1994, n. 118.

<sup>54</sup> V. delibera n. 960 del 2016.

<sup>55</sup> V. art. 178 c.p.

*provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni», preliminarmente, si illustreranno gli aspetti rilevanti della fattispecie di inconferibilità prevista all'art. 4 del d.lg. n. 39 del 2013, inerente agli incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali. Preliminarmente si evidenzia che l'ANAC ha precisato che il medesimo impedimento non è stato previsto nei confronti di coloro che rivestono o hanno rivestito cariche politiche<sup>56</sup>.*

Ai fini della riconducibilità di un caso concreto alla fattispecie in esame, risultano fondamentali due nozioni: quella di enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché quella di incarichi e cariche presso i medesimi enti.

Con riferimento alla prima definizione, si ricorda che, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, lett. *d* del d.lg. n. 39 del 2013, tale categoria ricomprende *«le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico: 1) svolge funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione; 2) abbia una partecipazione minoritaria nel capitale; 3) finanzia le attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici»*.

A tal riguardo, sempre in via preliminare, si osserva che, ai fini dell'integrazione di tale nozione e della configurabilità del conseguente divieto, l'Autorità dà un'interpretazione disgiuntiva di tale norma, ritenendo sufficiente la presenza di uno solo dei tre requisiti previsti dall'art. 1, comma 2, lett. *d*, del d.lg. n. 39 del 2013: regolazione, partecipazione azionaria o finanziamento da parte della pubblica amministrazione conferente<sup>57</sup>.

L'Autorità, inoltre, ha osservato che il medesimo soggetto giuridico già qualificato come ente privato in controllo pubblico potrebbe, al contempo, rientrare, anche nella definizione di ente di diritto privato regolato o

---

<sup>56</sup> V. orientamento n. 99 del 2014.

<sup>57</sup> Si veda, ad esempio la *«Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico»*, elaborata dalla Commissione di studio ANAC per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, luglio 2015.

finanziato<sup>58</sup>. Infatti, proprio gli enti regolati o finanziati si collocano in quella vasta porzione di territorio al confine tra pubblico e privato, che investe soggetti appositamente concepiti con forti componenti di ibridazione; essi, inoltre, possiedono tratti privatistici, ma con vincoli di regolazione, di vigilanza o di controllo, che riconducono all'apparato pubblicistico.

Tale universo di enti ha uno spettro più ampio rispetto agli enti di diritto privato in controllo pubblico, che di privatistico hanno la veste formale e taluni modi di azione, ma che nascondono un'anima pubblicistica per ciò che attiene alla loro *mission* essenzialmente pubblica. Al fine, dunque, di poter ricomprendere una società nella definizione di enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché di verificare la possibile presenza di interessi privati potenzialmente in contrasto con quello pubblico, occorre valutare attentamente la *mission* dell'ente e le relative modalità operative, anche attraverso l'analisi dello statuto.

Un altro presupposto essenziale per ritenere integrata la fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4 è quello per cui l'attività professionale deve essere regolata dall'amministrazione che conferisce l'incarico.

A tal proposito la circostanza per cui l'amministrazione o l'ente pubblico che conferisce l'incarico sia soggetto diverso da quello presso il quale l'incarico verrà concretamente ricoperto non impedisce la configurabilità della suddetta ipotesi di inconferibilità.

Secondo l'orientamento più volte espresso dall'Autorità l'inconferibilità di cui all'art. 4 d.lg. n. 39 del 2013 può conseguire dall'esistenza di situazioni di conflitto di interesse che si vengano a porre per lo svolgimento, nel biennio precedente, di cariche o incarichi presso enti di diritto privato regolati e finanziati ovvero di incarichi professionali svolti a favore tanto dall'amministrazione che conferisce la carica, quanto dall'amministrazione nella quale la carica opera<sup>59</sup>.

Inoltre, l'Autorità ha ricordato che la Corte costituzionale, ad esempio, ha chiarito che la nomina del commissario straordinario di un'autorità portuale

---

<sup>58</sup> V. delibera n. 718 del 2018; v. anche le delibere nn.163 e 211 del 2016.

<sup>59</sup> V. delibera n. 613 del 2016 e da ultimo la delibera n. 192 del 2019.

deve intendersi quale procedimento concorsuale e intermedio tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e la Regione di riferimento<sup>60</sup>. Infatti, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), cui compete la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, all'esito del procedimento di intesa disciplinato dall'art. 8 della legge n. 84 del 1994, spetta il potere di nomina del commissario straordinario, onde assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità dell'azione amministrativa ed impedire stasi connesse alla decadenza degli organismi ordinari; in tali casi, l'amministrazione che conferisce l'incarico di commissario straordinario non è l'Autorità portuale, bensì il MIT<sup>61</sup>.

Infine, l'ANAC ha precisato che gli artt. 4 e 9 del d.lg. n. 39 del 2013 non trovano applicazione alle prestazioni lavorative di tipo occasionale, non avendo le stesse il carattere della continuità e della stabilità dell'attività professionale<sup>62</sup>.

Tale orientamento è stato recentemente ribadito in un caso che trattava di un rapporto di consulenza e patrocinio legale tra un professionista e un ente locale, in cui l'Autorità ha affermato che l'incarico dirigenziale conferito non poteva ascrivere alla categoria della prestazione lavorativa di tipo occasionale, presentando esso il carattere della continuità e della stabilità<sup>63</sup>.

Passando, ora, all'art. 5 del d.lg. n. 39 del 2013, relativo agli incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali, si rimanda alle considerazioni di cui sopra circa l'interpretazione nella categoria degli enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché per gli incarichi o cariche negli stessi enti<sup>64</sup>.

Tale disposizione regola le cause di non conferibilità degli incarichi di direzione delle Aziende sanitarie locali per soggetti «provenienti dal settore privato», cioè che abbiano avuto incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione conferente; la norma intende proteggere l'imparzialità della funzione di direttore sanitario, amministrativo e regionale, che l'interessato eserciterà nella stessa Regione

---

<sup>60</sup> V. Corte cost., 27 luglio 2005, n. 339.

<sup>61</sup> V. delibera n. 378 del 2016.

<sup>62</sup> V. orientamento n. 99 del 2014.

<sup>63</sup> V. delibera n. 613 del 2016.

<sup>64</sup> Si v. il par. 1.3.

dove in precedenza aveva rivestito una carica in ente di diritto privato regolato dallo stesso servizio sanitario regionale presso il quale si troverà ad operare. In particolare, perché sussista l'inconferibilità, il soggetto deve provenire da un ente privato avente con l'amministrazione che conferisce l'incarico un rapporto «qualificato».

Tale rapporto «qualificato», secondo l'Autorità, viene meno, però, quando il passaggio avviene da una carica in un ente di diritto privato regolato da un servizio sanitario di una regione ad una carica pubblica relativa ad un'azienda sanitaria facente capo ad un differente servizio sanitario regionale<sup>65</sup>. Secondo l'Autorità, dunque, quando il rapporto «qualificato» si riferisce ad un servizio sanitario regionale diverso da quello che sta conferendo l'incarico non può ritenersi configurata l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 5 del d.lg. n. 39 del 2013.

2.4. *Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico (artt. 6, 7, 8 del d.lg. n. 39 del 2013).*— Con riferimento al Capo IV del d.lg. n. 39 del 2013, rubricato «*Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico*», si rileva preliminarmente che l'art. 6 esclude l'applicabilità del decreto ad importanti cariche politiche di livello nazionale<sup>66</sup>(quali quella di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e di commissario straordinario del Governo), cui si applicano diversamente i divieti previsti dalla l. n. 215 del 2004<sup>67</sup>. Si passerà

---

<sup>65</sup> V. delibera n. 840 del 2017.

<sup>66</sup> Il d.lg. n. 39 del 2013, al Capo IV, inerente all'inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico, contiene una norma, quale l'art. 6, relativo agli incarichi inconferibili a componenti di organo politico di livello nazionale, secondo cui «*Per le cariche di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e di commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, si applicano i divieti di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215*», anziché il d.lg. n. 39 del 2013.

<sup>67</sup> Quanto al regime di inconferibilità previsto per gli ex-titolari di una carica governativa, disciplinato dall'art. 2, comma 4 della l. n. 215 del 2004, si segnala che a tali soggetti non è imposto alcun onere informativo al momento della assunzione di incarichi, nei dodici mesi successivi al termine della carica di governo, periodo c.d. di *post employment*. Così si è espressa, l'AGCM, cui è attribuito il compito di vigilare sul rispetto di tale normativa e che svolge «*un'attività continuativa di controllo sugli incarichi eventualmente assunti dagli ex titolari di cariche di governo nei dodici mesi successivi alla cessazione del loro mandato governativo*» (Agcm, IV rel. semestrale,

ad analizzare l'art. 7, inerente le inconferibilità di incarichi a componenti di un organo politico di livello regionale e locale<sup>68</sup>.

Il primo comma dell'art. 7 del d.lg. n. 39 del 2013 esclude che possano essere conferiti gli incarichi amministrativi di vertice della Regione, gli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale, gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale e gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale, a tre categorie di persone:

1) a coloro che, nei due anni precedenti, siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico;

2) a coloro che, 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;

3) 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.

Il secondo comma dell'art. 7 esclude che possano essere conferiti 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, gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lett. a, gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale, gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico

---

dicembre 2006). L'Autorità, inoltre, si avvale delle segnalazioni dei RPCT, ai sensi dell'art. 15, comma 2 del d.lg. n. 39 del 2013.

<sup>68</sup> Per «componenti di organi di indirizzo politico» ai sensi dell'art. 1, lett. f del d.lg. n. 39 del 2013 devono intendersi «le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, parlamentare, Presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle regioni, nelle province, nei comuni e nelle forme associative tra enti locali, oppure a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».

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, a tre categorie di persone:

1) 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 (di cui gli artt. 30 e seguenti del d.lg. n. 267 del 2000 e s.m.i.);

2) 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;

3) a coloro che, nell'anno precedente, 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.

L'ultimo comma del medesimo articolo così dispone: *«Le inconfirmità 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».*

Dal semplice esame della norma si evince come nell'interpretazione della stessa si deve tenere conto della relazione tra l'ente al quale si riferisce la nomina (ente che può essere formalmente pubblico o privato) e quello (necessariamente pubblico) nel quale l'eletto ha rivestito la carica politica<sup>69</sup>. Analizzando le delibere dell'Autorità, si possono evidenziare alcune precisazioni che quest'ultima ha svolto in riferimento a tale norma.

In primo luogo, giova evidenziare che la *ratio* di tale fattispecie è quella di *«evitare che un soggetto usi un proprio potere per ottenere un'altra carica (prevedendo a tal riguardo un periodo c.d. di raffreddamento), nonché di garantire la massima imparzialità e l'assenza di una situazione, anche potenziale, di conflitto di interesse in capo a coloro che ricoprono o saranno chiamati a ricoprire incarichi amministrativi»*<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Cons. Stato, 14 gennaio 2019 n. 299, par. 2.1.

<sup>70</sup> V. orientamento n. 97 del 2014. Condivide la medesima *ratio* il Cons. Stato, 27 giugno 2018, n. 3946, par. 8.6.

Tale finalità è volta ad evitare il passaggio automatico e senza soluzione di continuità da cariche politiche ad altre; conseguentemente, è necessaria un'interpretazione della norma volta a ritenere operanti le cause di inconfiribilità sancite dalla stessa anche nei confronti di coloro che attualmente ricoprono le cariche ivi indicate, e non solo nei confronti di coloro che nell'anno o dei due anni precedenti siano stati titolari delle medesime<sup>71</sup>. Secondo una posizione interpretativa già assunta dall'Autorità<sup>72</sup>, ai fini dell'applicabilità di tali situazioni di inconfiribilità, si è inteso equiparare coloro che attualmente rivestono una carica politica a coloro che, nell'anno o nei due anni precedenti, ricoprivano tali cariche nelle amministrazioni locali che conferiscono l'incarico; tale equiparazione si giustificerebbe proprio per il fatto che la situazione di chi ancora rivesta la carica ostativa assume maggior pregnanza in relazione alle finalità di prevenzione dei fenomeni corruttivi cui la legge è rivolta<sup>73</sup>.

La *ratio* della disposizione impone anche un'interpretazione funzionale della definizione di «*incarichi di amministratore di enti privati in controllo pubblico*», di cui all'art. 1, comma 2, lett. *l*, cui fanno riferimento sia il primo che il secondo comma dell'art. 7; ciò richiede di indagare anche il significato della terminologia «*deleghe gestionali dirette*»<sup>74</sup>.

A tal riguardo, si nota che, sull'interpretazione di tale nozione, e dunque di quale incarico possa astrattamente integrare la fattispecie di riferimento, l'Autorità si è pronunciata molteplici volte in riferimento all'art. 7, comma 2, lett. *d*. Più precisamente, l'ANAC ha specificato che sussiste l'inconfiribilità dell'incarico di componente del consiglio di amministrazione di un ente di diritto privato in controllo pubblico nei confronti di un consigliere di un comune che partecipa al capitale sociale della stessa società in tutti i casi in cui a tale consigliere vengono affidate le funzioni di Presidente con deleghe gestionali, di amministratore delegato o comunque deleghe di carattere gestionale e quandanche l'incarico sia

---

<sup>71</sup> V. parere AG /31/2015/AC.

<sup>72</sup> In tal senso, si v. gli orientamenti nn. 10 e 11 del 2015.

<sup>73</sup> V. delibere n. 141 del 2015; n. 330 del 2016; n. 45 del 2016; n. 453 del 2018; 578 del 2018; 553 del 2018 e da ultimo la delibera n. 208 del 2019.

<sup>74</sup> Si rimanda al paragrafo precedente per un approfondimento su tale terminologia.

attribuito non direttamente dall'amministrazione comunale ma dall'Assemblea della società consortile<sup>75</sup>. Ancora, l'Autorità si è espressa circa l'incarico di presidente del consiglio di amministrazione di un ente di diritto privato in controllo pubblico, incarico che non sarebbe conferibile a colui che riveste la carica di presidente di una provincia che sia socio di tale ente, anche qualora, con atto successivo, il presidente del C.d.A. rimetta le deleghe gestionali, precedentemente conferite dal consiglio di amministrazione dell'ente<sup>76</sup>. L'ANAC ha poi fornito una definizione di presidente con deleghe gestionali dirette, carica prevista dall'art. 1, comma 2, lett. *e* ed *l* del d.lg. n. 39 del 2013, con cui ci si riferirebbe alla carica ricoperta dal presidente a cui sono state conferite le suddette deleghe direttamente dal consiglio di amministrazione dell'ente, salvo quanto previsto dallo Statuto<sup>77</sup>; partendo da tale presupposto, con riferimento all'art. 7, comma 2, lett. *c*, del d.lg. n. 39 del 2013, l'Autorità ha altresì evidenziato che ai componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni è inconfiribile l'incarico di componente del consiglio di amministrazione o di presidente del consorzio, nel caso in cui a tali soggetti siano attribuiti poteri gestionali diretti<sup>78</sup>. La disposizione, da ultimo, è stata oggetto di un'ulteriore interpretazione dell'Autorità, nella parte in cui vieterebbe non soltanto il conferimento degli incarichi di amministratore di ente pubblico, o di ente di diritto privato in controllo pubblico, presso un ente diverso, ma anche la conferma nella carica presso il medesimo ente, prima ancora che siano trascorsi due anni dalla cessazione del precedente incarico. A tal riguardo,

---

<sup>75</sup> V. orientamenti n. 100/2014 e n. 14/2015, nei quali si è precisato che le cause di inconfiribilità sono ravvisabili anche nel caso in cui l'incarico sia attribuito non direttamente dall'amministrazione comunale ma dall'Assemblea della società consortile e anche allorquando l'incarico di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15 mila abitanti o di una forma associativa tra comuni aventi la medesima popolazione, sia stato conferito da un organo dell'ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una Regione, di una Provincia o di un Comune e non direttamente dall'ente locale; v. anche il parere AG /31/2015/AC e la delibera n. 141 del 2015.

<sup>76</sup> V. orientamento n. 126 del 2014.

<sup>77</sup> V. orientamento n. 106 del 2014.

<sup>78</sup> V. orientamento n. 23 del 2015 (parere AG 60/2015/AC).

L'ANAC ha precisato che il divieto opera soltanto per quanto riguarda l'incarico di amministratore presso un diverso ente e non impedisce, invece, la conferma dell'incarico già ricoperto<sup>79</sup>. A favore di questa interpretazione opererebbero non soltanto la formulazione letterale della norma, ma anche gli argomenti di seguito esposti. Innanzitutto, si è osservato che la disciplina in esame è una disciplina del potere di nomina e non una disciplina della durata delle cariche negli enti pubblici o privati. La sua *ratio* consiste nell'evitare che un soggetto usi un proprio potere per ottenere un'altra carica, non nell'escludere che un amministratore meritevole possa essere confermato. L'Autorità, pertanto, ha ritenuto che, se il legislatore avesse voluto escludere un secondo mandato, lo avrebbe esplicitato. Peraltro, è stato osservato che l'art. 7 è parte del capo IV del d.lg. n. 39 del 2013, dedicato alla *«inconferibilità di incarichi a componenti di organo di indirizzo politico»*, e che la stessa previsione è contenuta anche nel testo della rubrica dell'articolo in esame; conseguentemente, il riferimento, di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo, al presidente e all'amministratore delegato degli enti in controllo pubblico, a meno di non ritenere che tali soggetti possano essere considerati «componenti di organo politico», deve essere interpretato in senso restrittivo, facendo assumere valore al dato meramente letterale, e cioè alla previsione del divieto di conferimento e non anche della conferma. Inoltre, la circostanza che il divieto operi per la durata di due anni (o un anno) dalla cessazione della carica (o dell'incarico) troverebbe la sua giustificazione nel caso di nomina o di conferimento dell'incarico di presidente o di amministratore delegato presso un diverso ente, ma non nel caso di conferma; infatti, è evidente che la sostituzione nei detti incarichi alla scadenza del precedente mandato impedirebbe la reiterazione della nomina del presidente, o amministratore delegato, che abbia ben svolto il proprio compito, per un periodo maggiore di quello previsto dalla norma in esame. Infine, che la volontà del legislatore sia quella di non impedire una conferma, si può desumere anche dal comma 3 dell'art. 7, nella parte in cui precisa che *«le inconferibilità non si applicano ai dipendenti della stessa amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico»* che,

---

<sup>79</sup> V. delibera n. 48 del 2013 e, più recentemente, le delibere nn. 233, 569 e 1204 del 2017.

all'atto di assunzione della carica politica, erano titolari di incarichi. Anche se riferita solo alle cariche politiche, questa previsione mostra che il legislatore non ha voluto escludere la possibilità di conferma in incarichi precedenti.

Con specifico riferimento all'art. 7, comma 2, lett. *a*, l'Autorità ha osservato che tale norma si riferisce ai soli incarichi amministrativi di vertice ricoperti presso le amministrazioni statali regionali e locali (lett. *a*), mentre per gli enti privati in controllo pubblico il legislatore delegato ha considerato solo gli incarichi di «*amministratore di ente pubblico o di diritto privato in controllo pubblico*». Pertanto, l'ANAC ha rilevato che tale impostazione non risulta conforme né con la *ratio* del d.lg. n. 39 del 2013, né con quella di cui alla l. n. 190 del 2012 che, in via generale, all'art.1, comma 49, lett. *c* stabilisce che gli incarichi oggetto della disciplina sono gli incarichi amministrativi di vertice, senza distinzioni di enti pubblici o privati; tuttavia, l'Autorità ha concluso che, in base al tenore letterale dell'art. 7 co. 2 lett. *a*, tale disposizione si riferisce esclusivamente ad incarichi amministrativi di vertice ricoperti presso le amministrazioni statali regionali e locali<sup>80</sup>.

Passando, ora, al terzo comma dell'art. 7, ai sensi del quale «*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*», si osserva che questa disposizione prevede un'ipotesi di esclusione della disciplina sulle «*inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale*». L'Autorità si è soffermata sull'interpretazione della locuzione «*carica politica*». Precisamente, si è osservato che la rubrica dell'articolo 7 si riferisce alla inconferibilità di componenti di «*organo politico*», terminologia che il d.lg. n. 39 del 2013 non definisce espressamente; l'art. 1, infatti, dispone che per «*componenti di organi di indirizzo politico*» (lett. *f*) si intendono «*le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, (...) presidente della giunta, sindaco, assessore o consigliere (...) oppure a organi di indirizzo di enti pubblici o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali,*

---

<sup>80</sup> V. delibera n. 160 del 2016.

*regionale e locali»; per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico» (lett. l), si intendono, invece, «tutti gli organi «di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico ivi compreso il Presidente con deleghe gestionali dirette».*

Tuttavia, nonostante il comma 3 dell'art. 7 faccia semplicemente riferimento alla «carica politica», ai fini della sussistenza, tanto delle condizioni di cui alla definizione della lett. f che della lett. l, l'Autorità ritiene che, in questa accezione, l'incarico di amministratore con deleghe gestionali dirette sia assimilabile a quello di componente di organo politico<sup>81</sup>; a tale conclusione si perviene anche tenendo conto di un'interpretazione letterale secondo cui il legislatore, nel prevedere che *«le inconferibilità di cui [all'articolo 7] non si applicano (...)»*, abbia fatto riferimento alle inconferibilità di tutti gli incarichi menzionati nell'art. 7. Pertanto, l'ANAC ha concluso affermando che è possibile ritenere che ricoprire una carica politica sia situazione assimilabile a quella di essere componente di un organo di indirizzo politico. Da ultimo, si osserva che l'Autorità si è interessata alla questione, rilevante anche ai fini della sussistenza di una causa di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, della possibile antinomia tra alcune disposizioni del TUEL con la disciplina del d.lg. n. 39 del 2013<sup>82</sup>. A tal riguardo, occorre evidenziare che tale questione, essendo emersa anche in altri numerosi casi, è stata trattata e risolta nell'atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015, relativo alle *«Criticità della normativa contenuta nel d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), in tema di esimenti alle cause di incompatibilità e di conflitto di interessi»*. Con il predetto atto, l'Autorità auspica in generale un intervento del legislatore diretto ad abrogare in modo esplicito le disposizioni, contenute nel TUEL e in altri testi normativi, che risultano in contrasto con la disciplina introdotta dal d.lg. n. 39 del 2013 in tema di incompatibilità tra incarichi pubblici dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice, con le cariche pubbliche elettive di regioni ed enti locali. In ogni caso, richiamando alcuni precedenti pareri già approvati e delle recenti pronunce della giurisprudenza, nell'atto di segnalazione si

---

<sup>81</sup> V. delibera n. 719 del 2018.

<sup>82</sup> V. delibera n. 330 del 2016.

conclude che le disposizioni del TUEL in contrasto con il d.lg. n. 39 del 2013, ivi incluso l'art. 67, debbano ritenersi già implicitamente abrogate da tale successiva fonte normativa di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione<sup>83</sup>.

Con riferimento invece all'art. 8, rubricato «*Inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali*», l'ANAC si è espressa sul comma 1, che esclude che possano essere conferiti gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali, a coloro che nei cinque anni precedenti siano stati candidati in elezioni europee, nazionali, regionali e locali, in collegi elettorali che comprendano il territorio della ASL. A tal proposito, è stato osservato che la *ratio* di tale disposizione va ravvisata nell'intenzione del legislatore di contrastare comportamenti corruttivi di coloro che, dopo essersi candidati in elezioni politiche a livello europeo, nazionale, regionale e locale, possano trarne un vantaggio illegittimo attraverso il conferimento di incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali. In altri termini, come precisato nell'Allegato 1 al PNA del 2015, in relazione alle disposizioni del d.lg. n. 39 del 2013, l'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in ottica di prevenzione. Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che «*lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione 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*». Da un lato, dunque, vanno 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; dall'altro va tenuto conto che la rimozione da un incarico di cui taluno è già titolare, in assenza di violazione di legge, costituisce senza dubbio un danno ingiusto, determinando una violazione dell'art. 51 della Costituzione, il quale tutela il libero accesso per tutti i cittadini agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza.

---

<sup>83</sup> Per un *focus* sul rapporto tra il TUEL e il d.lg. n. 39 del 2013 si rimanda al paragrafo 4.3.

La medesima *ratio* si rinviene in un'altra disposizione del d.lg. n. 39 del 2013, ossia nell'art. 7, comma 3, secondo cui *«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»*. La norma esclude, come già osservato, l'ipotesi di inconferibilità per coloro che, prima di svolgere un mandato politico, erano già titolari di incarichi amministrativi, i quali possono legittimamente tornare a ricoprire alla scadenza del mandato. Pertanto, in una lettura sistematica, appare ragionevole ritenere che l'ipotesi di inconferibilità di cui alla disposizione dell'art. 8, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013, non si applichi laddove, all'atto della candidatura alle elezioni politiche, i dipendenti pubblici siano già titolari di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali<sup>84</sup>.

Circa l'ambito di applicazione di tale norma, l'Autorità ha espresso l'orientamento secondo cui, *«tenuto conto che il d. lg. n. 39 del 2013 fa riferimento soltanto alle aziende sanitarie locali, le ipotesi ivi previste sono applicabili a tutte le strutture del Servizio Sanitario»*<sup>85</sup>. Dunque, nonostante l'articolo faccia espressamente riferimento alle sole Aziende sanitarie locali, la norma deve intendersi rivolta a tutte le strutture del servizio sanitario.

Inoltre, precedentemente all'entrata in vigore dell'art. 4 d.lg. 4 agosto 2016, n. 171, contenente disposizioni in materia di conferimento di incarichi di vertice nelle aziende sanitarie locali, comunque denominate, l'Autorità si era espressa nel senso che *«le ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi presso le ASL, come definite al precedente punto 1, devono intendersi applicate solo con riferimento agli incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario, attesa la disciplina speciale dettata dal legislatore delegante all'art. 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190, e degli artt. 5, 8, 10 e 14 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39»*<sup>86</sup>. Tuttavia, si evidenzia che, con l'entrata in vigore del d.lg. n. 171 del 2016, all'art. 4 è stato previsto che *«In materia di inconferibilità e incompatibilità, si applicano all'incarico di direttore generale, di direttore amministrativo, di direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei*

---

<sup>84</sup> V. delibera n. 736 del 2018.

<sup>85</sup> V. delibera n. 149 del 2014.

<sup>86</sup> V. delibera n. 149 del 2014.

*servizi socio-sanitari, le disposizioni vigenti». Conseguentemente, l'ANAC ha ritenuto che la norma debba essere interpretata nel senso che le disposizioni di cui al d.lg. n. 39 del 2013 siano state estese anche alla figura del direttore dei servizi socio-sanitari, pur non essendo stata integrata la disciplina con gli opportuni riferimenti.*

Inoltre, come già avvenuto per l'assimilabilità della figura del commissario straordinario a quella di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico<sup>87</sup>, il divieto di interpretazione analogica delle disposizioni in esame non impone affatto di utilizzare un rigido criterio nominalistico da parte dell'interprete e, quindi, di far riferimento al solo mero ruolo formale assunto dai soggetti nell'ambito dell'azienda sanitaria. Invero, un'impostazione di tal tipo, oltre ad apparire rigidamente formalistica, consentirebbe un facile aggiramento di una norma che è diretta attuazione di un fondamentale principio costituzionale, cioè del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Basterebbe, quindi, cambiare il nome formale per rendere inapplicabile una norma che svolge una funzione di prevenire conflitti di interesse e di evitare che attraverso essi l'immagine della pubblica amministrazione risulti compromessa. Bisogna, quindi, valutare in concreto se le funzioni svolte possano rientrare in una di quelle tipologie indicate dal legislatore. L'Autorità ha affermato il principio secondo cui, per stabilire se a un soggetto deve essere riconosciuto il ruolo di direttore generale occorre, dunque, verificare le specifiche funzioni e non la formale denominazione data dall'autorità che attribuisce l'incarico<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> V. parere AG 28/15/AC del 2015.

<sup>88</sup> V. delibera n. 66 del 2015.

### 3. IL RAPPORTO TRA GLI INCARICHI E LE CARICHE IN ENTI DI DIRITTO PRIVATO REGOLATI O FINANZIATI, OVVERO TRA QUESTI ULTIMI E LE ATTIVITÀ PROFESSIONALI, E LE ALTRE FORME DI INCOMPATIBILITÀ

3.1. *Premessa.*— Le fattispecie di incompatibilità disciplinate dal d.lg. n. 39 del 2013 sono previste dagli artt. 9 – 14. In particolare, gli artt. 9 e 10 fanno parte del Capo V, che disciplina le «*Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale*»; gli artt. 11 – 14, invece, costituiscono il Capo VI, rubricato «*Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico*». Nell'esercizio della propria competenza di vigilanza sul rispetto delle predette disposizioni, l'ANAC fornisce numerose indicazioni di natura ermeneutica che arricchiscono e rendono più facilmente applicabile la disciplina in commento. Un ulteriore contributo, in tal senso, deriva dal rilascio dei cc.dd. Pareri sulla normativa; con tali atti, l'Autorità fornisce alle amministrazioni richiedenti dei chiarimenti in ordine alle previsioni del d.lg. n. 39 del 2013 e, pertanto, svolge il ruolo di «interprete qualificato», stimolando il consolidamento degli orientamenti interpretativi<sup>89</sup>.

La disciplina dell'incompatibilità tra le diverse cariche, come evidenziato dalla stessa ANAC, nasce dall'applicazione di alcuni importanti principi. In primo luogo, va citato il principio di distinzione tra le competenze degli organi di indirizzo politico e quelle degli organi amministrativi, sui quali ricade la responsabilità per l'adozione degli atti di gestione; in secondo luogo, va ricordato il principio di separazione tra ente controllante ed ente controllato<sup>90</sup>. L'obiettivo finale è quello di prevenire e reprimere le incompatibilità, al fine di evitare le potenziali conseguenze negative che potrebbero derivare qualora il soggetto interessato permanesse nella

---

<sup>89</sup> B. PONTI, *La vigilanza e le sanzioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, p. 823.

<sup>90</sup> V. l'Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015, inerente le *Criticità della normativa contenuta nel d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)*, in tema di esimenti alle cause di incompatibilità e di conflitto di interessi.

titolarità di incarichi incompatibili. Invero, il d.lg. n. 39 del 2013 è stato emanato proprio sul presupposto che *«lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione 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»*<sup>91</sup>. Il d.lg. n. 39 del 2013 rappresenta l'unica fonte dell'ordinamento italiano che disciplina in modo organico e ragionato le incompatibilità (e le inconfiribilità) con riferimento agli incarichi amministrativi, indipendentemente dalla competenza soggettiva al conferimento dell'incarico; l'Autorità, infatti, ha evidenziato che gli incarichi amministrativi, di vertice o dirigenziali, sono sempre conferiti da uno degli organi di governo di cui al d.lg. n. 235 del 2012. Secondo l'ANAC, pertanto, la maggiore specificità ed organicità del d.lg. n. 39 del 2013 rispetto a qualsiasi altra fonte in materia di incompatibilità implicherebbero la prevalenza del decreto citato nel caso di sovrapposizioni tra quest'ultimo ed altre disposizioni normative aventi il medesimo oggetto<sup>92</sup>.

Poste tali premesse, si procederà nell'esame della disciplina delle incompatibilità alla luce dei profili di maggiore rilevanza emersi dallo studio dell'attività provvedimentale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; lo studio sarà svolto adottando quale criterio guida le diverse disposizioni di riferimento del d.lg. n. 39 del 2013.

*3.2. L'incompatibilità tra gli incarichi e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e le attività professionali (art. 9, comma 2 del d.lg. n. 39 del 2013).*— L'art. 9 del d.lg. n. 39 del 2013 disciplina le *«Incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali»*. La norma prevede due ipotesi e nel presente paragrafo sarà

---

<sup>91</sup> V. All. 1 al PNA del 2015.

<sup>92</sup> In tal senso, l'Autorità si è espressa nella delibera n. 622 del 2016, con cui ha stabilito la non applicabilità del d.lg. n. 39 del 2013 al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà, incarico non annoverabile tra quelli di cui al decreto e per il quale potrebbe trovare applicazione la disciplina di cui al d.lg. n. 235 del 2012. Con la suddetta delibera, l'Autorità si è espressa anche in merito alla potenziale prevalenza del d.lg. n. 39 del 2013.

esaminata solo quella di cui al comma 2. La scelta si giustifica per il collegamento del comma 1 dell'art. 9 con l'art. 11, comma 8 del d.lg. n. 175 del 2016; entrambe le disposizioni, infatti, riguardano il conflitto di interessi degli amministratori delle società pubbliche, tematica che verrà approfondita nella sezione inerente il conflitto di interessi disciplinato in fonti diverse dal d.lg. n. 39 del 2013.

Il comma 2 dell'art. 9 attiene all'incompatibilità tra, da un lato, gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, gli incarichi di amministratore negli enti pubblici e di presidente e amministratore delegato negli enti di diritto privato in controllo pubblico e, dall'altro lato, lo svolgimento di un'attività professionale, se regolata, finanziata o retribuita dall'amministrazione o ente conferente l'incarico. La norma è stata criticata per la sua contraddittorietà, data l'astratta possibilità di ricoprire un incarico in un ente privato in controllo pubblico per un amministratore di un ente privato regolato, ma non per un soggetto esercente attività professionale regolata o finanziata<sup>93</sup>. Va evidenziato, inoltre, che la specifica individuazione di due cariche incompatibili con lo svolgimento di attività professionale regolata, finanziata o retribuita dall'amministrazione conferente, ovvero quelle di presidente ed amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, non impedisce che altri membri dei relativi organi di indirizzo siano ad essi equiparati, se dotati di deleghe gestionali<sup>94</sup>. Dall'analisi della casistica non sono emersi casi di applicazione dell'art. 9, comma 2.

*3.3. L'incompatibilità tra le cariche direttive nelle Aziende Sanitarie Locali e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati o lo svolgimento di attività professionali (art. 10 del d.lg. n. 39 del 2013), nonché le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 14 del d.lg. n. 39 del 2013).*– Gli artt. 10 e 14 del d.lg. n. 39 del 2013 possono essere esaminati congiuntamente, riguardando entrambi delle forme di incompatibilità tra gli

---

<sup>93</sup> F. MERLONI, *Il regime delle inconferibilità e delle incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, p. 812.

<sup>94</sup> Si v. la ricostruzione di cui al paragrafo 1.2., i).

incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali e, rispettivamente, le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e lo svolgimento di attività professionali (art. 10) e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 14). L'attenzione che il legislatore ha dedicato al settore della sanità si giustifica per l'elevata esposizione di quest'ultimo ai pericoli derivanti dai fenomeni corruttivi e di conflitto di interessi. È stato evidenziato che la l. n. 190 del 2012 non manifesta particolari sforzi di adattamento alle peculiarità della P.A. in ambito sanitario. Tuttavia, sia i decreti legislativi emanati successivamente, sia gli atti di indirizzo e di pianificazione dell'ANAC hanno contribuito all'individuazione di una disciplina idonea a prevenire e reprimere i conflitti di interessi nel predetto ambito<sup>95</sup>. Tale disciplina, per altro, abroga espressamente la normativa previgente con specifico riferimento alla figura dei dirigenti delle ASL; infatti, l'art. 23 del d.lg. n. 39 del 2013 dispone l'abrogazione dell'art. 9, comma 3 del d.lg. 20 luglio 2004, n. 215.

Ai fini di una corretta interpretazione dell'attuale legislazione, l'Autorità ha emanato la delibera n. 149 del 2014, con cui sono state individuate le strutture sanitarie rientranti nell'ambito di applicazione del d.lg. n. 39 del 2013. In base a tale provvedimento, gli artt. 10 e 14 sarebbero applicabili *«a tutte le strutture del servizio sanitario che erogano attività assistenziali volte a garantire la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo»*, tra cui *«tutte le strutture preposte all'organizzazione e all'erogazione di servizi sanitari, incluse anche le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico»*. La posizione dell'ANAC sarebbe suffragata dall'art. 1, commi 49 e 50 della l. n. 190 del 2012 che, come criterio direttivo per l'adozione della normativa inerente l'attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, prevede di considerare le cariche di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende

---

<sup>95</sup> Per ulteriori approfondimenti si v. V. ANTONELLI, *Le misure di prevenzione della corruzione nei servizi sanitari*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi*, Roma, 2017, pp. 489 ss..

ospedaliera; inoltre, l'art. 1, comma 59, della l. n. 190 del 2012 stabilisce l'applicazione di quest'ultima fonte a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lg. n. 165 del 2001, tra cui le Aziende del SSN; da ultimo, l'Autorità ha anche affermato che *«le Regioni stesse, al fine di assicurare i livelli essenziali di assistenza, si avvalgono anche delle aziende ospedaliere e dei presidi ospedalieri a cui si estende la disciplina prevista per le aziende sanitarie locali»*. Per quel che concerne gli incarichi presso le ASL soggetti alla disciplina dell'incompatibilità (e dell'inconferibilità), l'ANAC ha confermato quanto previsto al citato art. 1, commi 49 e 50 della l. n. 190 del 2012, ovvero l'applicabilità del regime alle posizioni di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario; una conferma della tassatività di tale ambito soggettivo è stata fornita dalla giurisprudenza amministrativa<sup>96</sup>. Infine, va evidenziato che l'art. 4 del d.lg. 4 agosto 2016, n. 171, con cui è stata data *«attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lett. p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria»*, amplia l'ambito soggettivo predetto inserendovi anche i direttori dei servizi socio – sanitari, laddove le leggi regionali lo prevedano.

Per una migliore applicazione della normativa in commento, infine, occorre una verifica in concreto circa lo svolgimento di funzioni potenzialmente oggetto di un conflitto di interessi, funzioni che potrebbero essere esercitate anche in assenza di una qualifica contemplata dalla disciplina analizzata, nonché formalmente attribuita.

3.4. *L'incompatibilità tra gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e le cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 11 del d.lg. n. 39 del 2013).*— Il Capo VI del d.lg. n. 39 del 2013 comprende le fattispecie di incompatibilità tra gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e le cariche di

---

<sup>96</sup> Cons. St., sez. III, 12 novembre 2014, n. 5583, che valorizza la scelta del legislatore delegante e di quello delegato di dettare una disposizione speciale per il personale delle aziende sanitarie, ricomprendendovi unicamente i tre incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario ed escludendo il personale ad essi subordinato, anche se investito di funzioni dirigenziali.

componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

L'art. 11, rubricato «*Incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali*», prevede tre ipotesi di incompatibilità. Una prima, riguardante, da un lato, gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico, nei loro diversi ambiti territoriali, e, dall'altro, le principali cariche politiche nazionali; una seconda, inerente, da un lato, gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico a livello regionale e, dall'altro, le cariche politiche e le cariche di presidente e amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico, sempre a livello regionale, ovvero le cariche politiche di enti territoriali insistenti nella medesima regione di riferimento; una terza, relativa, da un lato, agli incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico a livello locale e, dall'altro, alle cariche politiche dell'ente locale conferente o di un altro ente locale insistente nella medesima regione, ovvero alla carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione di riferimento o di enti locali insistenti su quest'ultima.

L'applicabilità dell'art. 11, commi 2 e 3, è stata presa in considerazione, ma senza esito, nella delibera n. 234 del 2017. Con tale provvedimento, l'Autorità ha valutato la posizione di alcuni membri di un comitato nazionale dei delegati di un ente di diritto privato qualificabile sia come in controllo pubblico sia come regolato o finanziato, i quali erano, allo stesso tempo, titolari di incarichi amministrativi di vertice ovvero di incarichi senza deleghe gestionali nei Consigli di Amministrazione presso ordini professionali. L'Autorità, nel richiamare la qualificazione di quest'ultima tipologia di soggetti quali enti pubblici non economici<sup>97</sup>, ha evidenziato che l'art. 11 si riferisce, tra le altre, alla carica di amministratore esclusivamente di enti pubblici di livello nazionale, regionale e locale; inoltre, a coloro i quali sia conferita la suddetta carica debbono essere attribuite delle deleghe gestionali. Quest'ultima prerogativa risulta determinante per l'applicazione

---

<sup>97</sup> Su tale aspetto si rinvia al par. 1.3., i).

dell'art. 11, in quanto la sola titolarità di un incarico amministrativo non è sufficiente a costituire il presupposto per la sussistenza di un'incompatibilità. Con riferimento al caso di specie, dunque, l'Autorità ha ritenuto non applicabile l'art. 11 proprio in virtù del fatto che gli incarichi svolti presso gli ordini professionali non avrebbero previsto la titolarità di deleghe gestionali.

3.5. *L'incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali interni ed esterni e le cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 12 del d.lg. n. 39 del 2013).*— L'art. 12 del d.lg. n. 39 del 2013 attiene alle «*Incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali*». L'art. 12 disciplina quattro forme di incompatibilità. Una prima, che ricorre tra gli incarichi dirigenziali svolti presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le cariche svolte negli organi di indirizzo delle stesse amministrazioni o enti pubblici conferenti, ovvero le cariche di presidente e amministratore delegato rivestite presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico conferenti. Una seconda, riguardante, da un lato, gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, nei loro diversi ambiti territoriali, e, dall'altro, le principali cariche politiche nazionali. Una terza, inerente, da un lato, gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale e, dall'altro, le cariche politiche e le cariche di presidente e amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico, sempre a livello regionale, ovvero le cariche politiche di enti territoriali insistenti nella medesima regione di riferimento. Una quarta, riguardante, da un lato, gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, a livello locale, e, dall'altro, le cariche politiche della medesima regione di riferimento o di enti locali insistenti su quest'ultima, ovvero la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della

regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione e posti nella stessa regione.

L'art. 12 afferisce esclusivamente alla titolarità di incarichi dirigenziali interni ed esterni<sup>98</sup> e non di incarichi amministrativi di vertice. L'Autorità ha puntualizzato tale aspetto, ad esempio, con riferimento alla carica di direttore generale di società in controllo pubblico; in particolare, è stato evidenziato che la carica in questione viene annoverata dal legislatore tra gli incarichi amministrativi di vertice, i quali sono disciplinati diversamente dagli incarichi dirigenziali. Conseguentemente, qualora fosse in esame una presunta incompatibilità avente ad oggetto la carica suddetta, l'art. 12 non potrebbe essere applicato<sup>99</sup>. Inoltre, con riferimento alle cariche incompatibili con gli incarichi dirigenziali, l'ANAC ha puntualizzato che, per cariche ricoperte presso gli enti pubblici, si intendono esclusivamente quelle svolte presso i relativi organi di indirizzo. Conseguentemente, l'art. 12 non può essere applicato nel caso di incarichi ricoperti presso alcune tipologie di enti pubblici, come ad esempio le aziende speciali<sup>100</sup>, salvo che le funzioni attribuite al dirigente dell'amministrazione di appartenenza attengano alla vigilanza, al controllo o al finanziamento dell'ente pubblico; in tali casi, il combinato disposto dell'art. 12 del d.lg. n. 39 del 2013 con l'art. 6 *bis* della l. n. 241 del 1990 impedirebbe il cumulo delle cariche, stante il

---

<sup>98</sup> Gli incarichi di funzione dirigenziale prevedono, in linea generale, l'esercizio in via esclusiva di competenze di amministrazione e gestione e possono essere svolti anche nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione. La natura interna o esterna dell'incarico dirigenziale dipende dalla sua attribuzione, rispettivamente, a dirigenti o ad altri dipendenti pubblici, ivi comprese le categorie del personale di cui all'art. 3 del d.lg. n. 165 del 2001, ovvero a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia al paragrafo 1.2., ii).

<sup>99</sup> Si veda, in tal senso, la delibera n. 1005 del 2017, relativa ad una presunta incompatibilità tra la carica di direttore generale di una società in controllo pubblico e quella di presidente e amministratore delegato della medesima società; in tale provvedimento, l'Autorità fa riferimento a precedenti di analogo tenore contenuti alle delibere n. 166 del 2015, n. 1348 del 2016 e all'orientamento n. 61 del 2014.

<sup>100</sup> Per uno specifico *focus* su tale tipologia di ente si rimanda al paragrafo 1.3., i).

potenziale conflitto di interessi in capo al dirigente<sup>101</sup>. A fondamento di tale conflitto, infatti, ricorre la problematica coesistenza della duplice veste di soggetto controllore e soggetto controllato in capo al medesimo soggetto, situazione che la normativa in materia di conflitto di interessi punta a prevenire con grande attenzione.

L'art. 12 e, più in generale, l'intera disciplina delle incompatibilità, presentano un'importante lacuna. Ci si riferisce alla mancata previsione di un'incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali in amministrazioni di livello nazionale e le cariche di indirizzo politico presso gli enti di livello regionale, comunale e provinciale. A causa di tale difetto, l'Autorità ha dovuto escludere l'esistenza di un'incompatibilità tra l'incarico di dirigente scolastico (incarico svolto presso un'amministrazione di livello nazionale) e la carica di vicesindaco/assessore alle politiche scolastiche e culturali nello stesso comune<sup>102</sup>. La lacuna normativa, di cui l'ANAC ha preso atto di concerto col Dipartimento della Funzione pubblica e il MIUR in una nota condivisa, è stata oggetto dell'Atto di segnalazione al Parlamento n. 4 del 10 giugno 2015.

Un'ulteriore particolarità della disciplina dell'incompatibilità, di cui appare opportuno discutere con riferimento all'esame dell'art. 12<sup>103</sup>, è

---

<sup>101</sup> Secondo l'Autorità, pertanto, l'art. 12, comma 4, lett. *a - c* non è applicabile a chi rivesta posizioni dirigenziali presso le amministrazioni comunali e, contemporaneamente, posizioni dirigenziali all'interno di aziende speciali costituite per la gestione dei servizi pubblici locali, vista la qualificazione di queste ultime come enti pubblici economici. L'ANAC, dunque, ha escluso l'incompatibilità tra l'incarico di segretario di un Comune consorziato e di segretario del consorzio partecipato dal Comune, consorzio costituito per la gestione di trasporti intercomunali (v. il parere sulla normativa AG 35/15/AC del 2015); l'Autorità ha, altresì, escluso l'incompatibilità tra una posizione dirigenziale presso un'amministrazione comunale e l'incarico di amministratore unico di un'azienda speciale, ente strumentale del Comune stesso, ferma restando l'applicazione dell'art. 6 *bis* della l. n. 241 del 1990. A seguito delle valutazioni fornite nella seconda fattispecie, l'ANAC ha approvato l'orientamento n. 12/2015/AC, secondo cui la nomina nei Consigli di Amministrazione delle società controllate di dipendenti dell'amministrazione di riferimento deve limitarsi al personale interno, anche con qualifica dirigenziale, purché non investito della carica di presidente con deleghe gestionali dirette, di amministratore delegato o, ancora, di amministratore unico.

<sup>102</sup> V. la delibera n. 460 del 2018; un ulteriore caso è trattato nel parere sulla normativa AG 76/15/AC del 2015.

<sup>103</sup> L'applicazione della disposizione in questione, infatti, è ricorso soprattutto con riferimento a fattispecie rientranti nell'ambito di applicazione della norma in commento.

rappresentata dell'esimente di cui all'art. 29-ter del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, recante «*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*». La norma, relativamente al cumulo tra carica politica ed incarico amministrativo, contiene le disposizioni transitorie in materia di incompatibilità di cui al d.lg. n. 39 del 2013 e prevede che «*In sede di prima applicazione, con riguardo ai casi previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data, non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti*». L'applicazione dell'art. 29-ter impedisce, al ricorrere dei relativi presupposti, di accertare in concreto una violazione della normativa, pur sussistendo astrattamente una fattispecie di incompatibilità<sup>104</sup>. È stato precisato che il regime transitorio di cui all'art. 29-ter è applicabile prendendo in esame non il contratto dirigenziale ma l'incarico. In tal modo, la deroga si riferisce esclusivamente all'incarico dirigenziale stesso che, per sua natura, costituisce un incarico precario, e non opera *sine die*<sup>105</sup>. L'Autorità, inoltre, ha ritenuto non applicabile l'art. 29-ter qualora gli incarichi dirigenziali vengano conferiti nell'ambito del medesimo ufficio e nel periodo di vigenza del d.lg. n. 39 del 2013, successivamente al conferimento di altri incarichi attribuiti antecedentemente all'entrata in vigore del decreto medesimo; invero, il rinnovo dell'incarico dirigenziale comporta un nuovo esercizio dell'autonomia negoziale che impedisce l'applicazione del regime derogatorio<sup>106</sup>. Le osservazioni svolte in merito all'art. 29-ter consentono di

---

<sup>104</sup> Così come avvenuto nella delibera n. 1304 del 2016, inerente ad una presunta incompatibilità tra la carica di assessore comunale e quella di dirigente di una società a prevalente partecipazione pubblica, società costituita per la gestione di servizi pubblici di interesse generale e, per tali ragioni, rientrante nella definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico.

<sup>105</sup> V. delibera n. 1304 del 2016.

<sup>106</sup> V. delibera n. 642 del 2017, dove l'Autorità, con riferimento alla questione del rinnovo dell'esercizio dell'autonomia negoziale, fa riferimento alle sentenze del Tar Puglia, Lecce, sez. II, 14 settembre 2007, n. 3239 e del Tar Sardegna, sez. I, 25 settembre 2014, n. 755. Il provvedimento ha ad oggetto un'accertata incompatibilità, ex art. 12, comma 4, lett. b, tra un incarico dirigenziale alle dipendenze di un Comune e la carica di sindaco di un altro Comune con più di 15.000 abitanti facente parte della medesima regione.

evidenziare che le incompatibilità di cui agli artt. 11 e 12 del d.lg. n. 39 del 2013 possono essere definite come incompatibilità funzionali, data la loro correlazione non con il rapporto di servizio, ma con quello d'ufficio. In altre parole, l'obiettivo della normativa è quello di introdurre una forma generale di incompatibilità con riferimento ai soli uffici apicali dell'amministrazione, lasciando immutato il regime valevole per gli altri dipendenti pubblici di cui all'art. 53 del d.lg. n. 165 del 2001.

L'art. 12, infine, data l'introduzione di un nuovo divieto di cumulo delle cariche, implicherebbe la necessità di modificare l'art. 68 del d.lg. n. 165 del 2001, relativo al collocamento in aspettativa nel caso di svolgimento del mandato parlamentare. Le ragioni alla base di tale necessaria revisione normativa risiedono nell'esigenza di garantire ai dipendenti pubblici, temporaneamente titolari di incarichi dirigenziali o di vertice e che intendessero optare per l'esercizio della carica politica anche presso Regioni o Enti Locali, la possibilità di essere ugualmente collocati in aspettativa non retribuita o, in alternativa, di rinunciare temporaneamente alla titolarità dell'incarico dirigenziale<sup>107</sup>.

L'art. 12 rappresenta la disposizione applicata con maggiore frequenza durante l'attività di vigilanza dell'ANAC. In particolare, oltre ai casi descritti con riferimento all'esame dei profili caratteristici della norma, possono essere segnalate le vicende di cui ai seguenti provvedimenti. In primo luogo, la delibera n. 110 del 2018, riguardante una presunta incompatibilità tra le cariche di presidente ed amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico ed un incarico dirigenziale con poteri di amministrazione e gestione attiva svolto presso il medesimo ente; in secondo luogo, la delibera n. 68 del 2018, concernente un'accertata incompatibilità, ex art. 12, comma 4, lett. b, tra gli incarichi di responsabile d'area di un Comune e di assessore di altro Comune con più di 15.000 abitanti presso la medesima Regione. Va aggiunto, infine, che, con riferimento alla riconducibilità nella nozione di incarichi dirigenziali di alcuni incarichi specifici, come ad esempio quelli di posizione organizzativa

---

<sup>107</sup> G. SIRIANNI, *La necessaria distanza tra cariche politiche e cariche amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, p. 818.

in Comuni presso i quali non sia prevista la dirigenza<sup>108</sup>, un caso di potenziale incompatibilità rilevata dall'Autorità è quello di cui al parere sulla normativa AG 22/2015/AC del 2015; con tale atto, è stata riscontrata una richiesta di valutazione di eventuali incompatibilità, ai sensi dell'art. 12, comma 3, lett. *b*, in capo ad alcuni amministratori di una Comunità montana, dipendenti di alcuni Comuni privi di dirigenza; gli amministratori in questione sarebbero stati titolari di posizioni organizzative nell'ambito dei rispettivi enti di appartenenza.

3.6. *L'Incompatibilità tra gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 13 del d.lg. n. 39 del 2013).*— Passando all'esame dell'art. 13, si evidenzia, preliminarmente, che la norma attiene alle *"Incompatibilità tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali"*. La disposizione in commento disciplina alcune incompatibilità che riguardano gli incarichi di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico. Tali incarichi, se svolti presso soggetti di diritto privato controllati da un ente pubblico di un qualsiasi livello territoriale, sono incompatibili con le principali cariche politiche nazionali; se svolti presso enti di diritto privato controllati da un ente territoriale di livello regionale, sono incompatibili con le cariche politiche della Regione interessata e degli enti territoriali insistenti su quest'ultima o con le cariche di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico afferenti alla Regione o agli enti territoriali che ne fanno parte; infine, se svolti presso enti di diritto privato controllati da un ente territoriale di livello locale, sono incompatibili con le cariche politiche degli enti locali della Regione in cui si trova l'ente locale controllante.

L'art. 13, assieme all'art. 11, si colloca in un quadro normativo già ricco di divieti finalizzati a prevenire la sovrapposizione delle figure di controllore e controllato e le relative conseguenze negative. Con riferimento a

---

<sup>108</sup> Relativamente agli incarichi dirigenziali, si v. il paragrafo 1.2., ii).

quest'ultima situazione, le disposizioni richiamate consentirebbero al d.lg. n. 39 del 2013 di costituire un fattore di chiusura del sistema delle incompatibilità. In particolare, grazie agli artt. 11 e 13, tutte le cariche di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico divengono incompatibili con le cariche politiche, a livello nazionale, regionale o locale. Tale assetto garantisce la prevenzione sia dei conflitti più evidenti, vale a dire quelli tra controllato e controllore, sia di quelli indiretti che possono verificarsi nel contesto ambientale in cui la carica politica viene svolta<sup>109</sup>.

L'applicazione dell'art. 13 è avvenuta nella delibera n. 293 del 2016, con cui l'Autorità ha accertato la sussistenza di un'inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. *d* del d.lg. n. 39 del 2013, ma ha ritenuto astrattamente applicabile anche l'art. 13, comma 3 in capo al sindaco di un Comune, nominato presidente del C.d.A. di un ente di diritto privato controllato di cui il Comune medesimo era socio di maggioranza. L'ANAC ha motivato il proprio provvedimento con la surrogabilità dell'assenza di attribuzione di deleghe gestionali dirette al suddetto presidente con altri elementi in grado di ritenere applicabile il d.lg. n. 39 del 2013; in particolare, sono state valorizzate l'attribuzione al presidente della rappresentanza sociale di fronte ai terzi, l'assenza in capo agli altri membri del C.d.A. dell'ente di deleghe gestionali e, più in generale, la posizione dominante all'interno del C.d.A. del presidente che, avendo attribuito una posizione dirigenziale a due dipendenti comunali membri del C.d.A. stesso, è stato ritenuto in grado di influenzare le decisioni di questi ultimi.

Esaurito l'esame della casistica inerente le incompatibilità disciplinate dal d.lg. n. 39 del 2013, va evidenziato che, per alcune delle cariche pubbliche prese in considerazione dal decreto medesimo, sussistono ulteriori forme di incompatibilità che vanno ad aggiungersi e, in alcuni casi, a sovrapporsi a quelle sin qui esaminate. È bene evidenziare che alcune delle incompatibilità che verranno citate possiedono una *ratio* diversa rispetto a quella del d.lg. n. 39 del 2013 e, pertanto, assieme alle previsioni di

---

<sup>109</sup> G. SIRIANNI, *La necessaria distanza tra cariche politiche e cariche amministrative*, *ivi.*, 2013, 8-9 p. 818.

quest'ultimo vanno a creare un quadro normativo più completo ai fini della prevenzione dei conflitti di interessi.

Con riferimento alla figura dei parlamentari, i quali sono presi in considerazione dagli artt. 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1 e 14, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013, ulteriori cause di incompatibilità sono previste, anzi tutto, in Costituzione. Ci si riferisce all'incompatibilità tra le cariche di deputato e senatore (art. 65, comma 2), tra quella di Presidente della Repubblica e qualsiasi altra carica (art. 84, comma 2), tra parlamentare e membro del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104, ultimo comma), tra parlamentare e consigliere o assessore regionale (art. 122, comma 2), tra parlamentare e giudice della Corte costituzionale (art. 135, comma 6). Le suddette incompatibilità, come anticipato, divergono, quanto alla *ratio*, rispetto a quelle di cui al d.lg. n. 39 del 2013. Si pensi, ad esempio, all'incompatibilità di cui all'art. 122, comma 2, cost., la quale risponde all'esigenza di garantire l'esercizio della funzione legislativa di livello regionale in forma indipendente rispetto al livello statale. O, ancora, all'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di membro del CSM (art. 104, comma 6, cost.), legata alla necessità di evitare interferenze tra i diversi poteri dello Stato. L'art. 65, comma 1, cost. poi, demanda alla legge il compito di determinare le ulteriori cause di incompatibilità. Conseguentemente, svariate fonti prevedono altri divieti di cumulo del mandato parlamentare con altre cariche. Un primo esempio è rappresentato dalla l. 27 marzo 2004, n. 78, il cui art. 3 prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare europeo e l'ufficio di deputato o di senatore; il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148, all'art. 13, comma 3 prevede l'incompatibilità tra le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo, con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti. Vanno ricordate, poi, le previsioni di cui alla l. 13 febbraio 1953, n. 60, che prevede, agli artt. 1 – 4, ulteriori cause di incompatibilità, alcune delle quali anche sovrapponibili con quelle di cui al d.lg. n. 39 del 2013. In tal senso, può essere citato l'art. 2, che impedisce ai

membri del Parlamento di ricoprire cariche come quella di amministratore o presidente di enti che gestiscano servizi di qualsiasi genere per conto dello Stato o della pubblica amministrazione, o che siano finanziati direttamente o indirettamente dallo Stato stesso. Infine, va ricordata l'incompatibilità di cui al d.P.R. n. 361 del 1957, art. 88, comma 1.

Una seconda categoria è quella dei membri del governo, considerati dagli artt. 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1 e 14, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013. Per tale categoria non sembrano sussistere differenze rispetto alla normativa previgente. Quest'ultima consiste, essenzialmente, nella l. 20 luglio 2004, n. 215 che, all'art. 2, disciplina le incompatibilità dei «*Titolari di cariche di Governo*», tra i quali sono ricompresi il Presidente del Consiglio e i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo. Inoltre, va nuovamente ricordato l'art. 13, comma 3 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011.

Una terza categoria è quella degli amministratori locali, che viene richiamata dagli artt. 11, comma 2, lett. *b*, 12, comma 3, lett. *b*, 12, comma 4, lett. *b*, 13, comma 2, lett. *b*, 13, comma 3 e 14, comma 2, lett. *b* del d.lg. n. 39 del 2013. Alcune delle previsioni citate, come si osserverà nel paragrafo dedicato ai conflitti di interessi disciplinati dal TUEL, si sovrappongono a quanto previsto da quest'ultimo. Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 63, comma 1, nn. 1 e 2; al n. 1 viene prevista l'incompatibilità degli amministratori locali con la carica di amministratore o dipendente dotato dei poteri di rappresentanza o di coordinamento di un ente, istituto o azienda, soggetti a vigilanza, in cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione rispettivamente da parte del Comune o della Provincia, o che dagli stessi riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa; al n. 2, invece, l'incompatibilità riguarda colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento, ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune o della provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione. Con specifico riferimento all'art. 63, comma 1, n. 2, va

evidenziato che la norma ricomprende anche le cause di incompatibilità consistenti nell'ineleggibilità sopravvenuta nel corso del mandato, di cui all'art. 60 TUEL. L'incompatibilità di cui all'art. 12, comma 4 del d.lg. n. 39 del 2013, a paragone con tale ultima previsione, appare maggiormente espansiva. Si ricorda che la norma da ultimo citata afferisce alle incompatibilità degli amministratori locali con incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello provinciale e comunale<sup>110</sup>.

#### **4. LE DECISIONI SULLE FATTISPECIE DI CONFLITTI DI INTERESSI TIPIZZATI DALLA LEGGE MA ADOTTATE IN ASSENZA DELLA PREVISIONE DI SPECIFICI POTERI DI INTERVENTO PER L'AUTORITÀ<sup>111</sup>**

4.1. *Il conflitto di interessi degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico.*— La prassi dell'Autorità Anticorruzione in materia di conflitto di interessi degli amministratori delle società pubbliche è stata fortemente influenzata da un'evoluzione del quadro normativo sotto due diversi aspetti.

Il primo di essi quello della composizione dei Consigli di Amministrazione delle società pubbliche. Invero, in una prima fase, ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 5 del d.l. n. 95 del 2012, si era previsto che i Consigli di Amministrazione delle società pubbliche dovessero esser composti, per la maggioranza, da dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o titolare dei poteri di indirizzo e vigilanza per le società a partecipazione diretta, ovvero

---

<sup>110</sup> Per il presente quadro generale, nonché ulteriori approfondimenti si v. il Dossier di documentazione n. 24, del 4 giugno 2013, elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, disponibile presso il sito <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/AC0126.htm>.

<sup>111</sup> Il presente paragrafo ha ad oggetto la prassi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'ambito dei conflitti di interessi sui quali la stessa non possiede poteri di intervento tipizzati. Per l'analisi del quadro normativo di riferimento si rinvia integralmente a A. MORESCHINI e M. RICCI, *La disciplina in materia di conflitti di interessi tipizzati dalla legge ma senza la previsione di specifici poteri per l'ANAC*, in A. LALLI, A. MORESCHINI e M. RICCI, *L'ANAC e la disciplina dei conflitti di interessi*, Working Paper della Collana di studi ANAC, Edizioni Scientifiche Italiane (E.S.I.), Napoli, 2019.

da dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza e dipendenti della stessa società a partecipazione diretta. Successivamente, invece, l'art. 9, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013 ha individuato un'incompatibilità tra gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali nelle amministrazioni controllanti e le cariche negli enti di diritto privato regolati o finanziati; l'art. 11, comma 8 del d.lg. n. 175 del 2016 ha sostanzialmente ribadito quanto disposto dall'art. 9, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013; inoltre, l'art. 28 del d.lg. n. 175 del 2016 ha abrogato l'art. 4, commi 4 e 5 del d.l. n. 95 del 2012.

L'ANAC ha pienamente condiviso tale orientamento<sup>112</sup>. Tuttavia, investita di questioni sulle nomine di amministratori avvenute durante la vigenza del d.l. n. 95 del 2012, l'Autorità ha dovuto considerare le suddette nomine valide, sebbene non in linea con i propri orientamenti. Ciò è avvenuto nella delibera n. 465 del 2017, provvedimento avente ad oggetto, tra le altre questioni esaminate, l'incompatibilità tra l'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione di Consip e la posizione di dipendente del Ministero dell'Economia. In tale circostanza, l'ANAC ha dato atto dell'insussistenza dell'incompatibilità tra le due cariche, al momento della nomina alla presidenza del C.d.A. di Consip, data la vigenza del d.l. n. 95 del 2012. Inoltre, l'Autorità ha fornito un'ulteriore indicazione sull'applicazione della normativa in materia di nomina degli amministratori delle società partecipate. L'ANAC è stata chiamata a valutare se, essendo la scadenza dell'incarico presidenziale collocata in una data successiva al termine entro cui le società avrebbero dovuto adeguarsi al d.lg. n. 175 del 2016, ovvero il 31 luglio 2017, la nomina del presidente del Consiglio di Amministrazione di Consip, in scadenza nel dicembre 2017, avrebbe dovuto considerarsi incompatibile per il periodo successivo al 31 luglio. L'Autorità, dato il carattere innovativo del d.lg. n. 175 del 2016, nonché l'avvenuto rispetto della normativa vigente al momento della nomina

---

<sup>112</sup> Si vv. le «*Linee guida in materia di attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*», di cui alla Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

presidenziale, ha ritenuto la carica non incompatibile anche successivamente al 31 luglio 2017, fermo restando l'obbligo di adeguamento al nuovo regime per le nomine successive.

Il secondo mutamento legislativo che ha influenzato l'attività provvedimentale dell'Autorità riguarda la sostanziale neutralizzazione della competenza di quest'ultima a vigilare sulle violazioni dell'art. 9, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lg. n. 175 del 2016. Quest'ultimo, infatti, non ha confermato il potere di vigilanza dell'ANAC in materia di conflitto di interessi degli organi amministrativi e di controllo delle società pubbliche, attribuendolo, di fatto, alle amministrazioni controllanti.

Conseguentemente, l'Autorità Anticorruzione ha potuto applicare l'art. 9, comma 1 del d.lg. n. 39 del 2013 sollo alle incompatibilità verificatesi sino all'entrata in vigore della nuova normativa. Ciò è avvenuto nella delibera n. 1002 del 2016, con cui è stata accertata l'incompatibilità tra l'incarico di segretario generale di un'Autorità Portuale e quello di amministratore delegato di una società concessionaria di demanio marittimo e incaricata della stazione marittima e dei servizi passeggeri da parte della stessa Autorità Portuale; invero, la carica di segretario generale, pur non prevedendo un autonomo potere decisorio, implica la partecipazione alla vigilanza e al controllo nei confronti di enti privati come, ad esempio, le società concessionarie. Nella delibera n. 232 del 2017, invece, è stata ravvisata l'incompatibilità in capo ad un soggetto che avrebbe ricoperto la carica di Segretario comunale e quella di amministratore delegato di una società su cui il Comune medesimo esercitava poteri di regolazione e controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c.; in questo caso, infatti, il Regolamento della società pubblica attribuiva al Segretario comunale un ruolo di controllo.

Successivamente all'emanazione del d.lg. n. 175 del 2016, l'ANAC ha continuato a ricevere segnalazioni di presunte incompatibilità degli organi amministrativi e di controllo delle società pubbliche. Tuttavia, a partire da questo momento, l'Autorità ha potuto svolgere degli accertamenti in via meramente collaborativa con le amministrazioni controllanti, quali nuovi

soggetti competenti a vigilare sulla sussistenza di conflitti di interessi in capo agli amministratori delle società controllate o finanziate. La prassi dell’Autorità, nella vigenza del d.lg. n. 175 del 2016, conferma quanto evidenziato. Nella delibera n. 233 del 2017, l’ANAC ha ravvisato una potenziale inconferibilità, *ex art. 11, comma 8 del d.lg. n. 175 del 2016*, dell’incarico di liquidatore di una società partecipata da una Regione ad un dipendente di quest’ultima, anche se appartenente ad un assessorato diverso da quello titolare della funzione di indirizzo e controllo sulla società; infatti, quest’ultima circostanza non è stata ritenuta sufficiente ad escludere l’applicabilità dell’art. 11, comma 8. Con la delibera n. 1203 del 2017, l’ANAC è stata interpellata in merito alla presunta incompatibilità che avrebbe riguardato due dipendenti comunali nominati amministratori di società in controllo pubblico da parte dell’amministrazione di appartenenza; in tal caso, l’Autorità ha espressamente evidenziato di dover rimettere la questione all’amministrazione controllante, stante il nuovo regime di cui d.lg. n. 175 del 2016.

4.2. *I conflitti di interessi del dipendente pubblico.*— 4.2.1. *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.*— L’ANAC ha applicato il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al d.P.R. n. 62 del 2013, soprattutto con riferimento all’art. 7 che, a volte, è stato violato assieme ad altre disposizioni del codice di comportamento stesso.

Nella delibera n. 1305 del 2016, ad esempio, l’Autorità ha ravvisato una violazione dell’art. 7 e dell’art. 10 del d.P.R. n. 62 del 2013. Preliminarmente, va ricordato che l’art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 disciplina l’obbligo di astensione del dipendente dalla partecipazione all’adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere gli interessi propri, o di varie categorie di soggetti tra cui, ad esempio, i parenti, gli affini entro il secondo grado, il coniuge, ma anche gli enti, le associazioni non riconosciute, i comitati, le società o gli stabilimenti di cui sia amministratore, gerente o dirigente. L’art. 10 del d.P.R. n. 62 del 2013 impone al dipendente di non sfruttare, né menzionare la posizione ricoperta nell’amministrazione, nell’ambito di rapporti privati, al fine di ottenere utilità che non gli spettino; il dipendente,

inoltre, non deve assumere alcun comportamento che arrechi nocimento all'immagine dell'amministrazione. Con la delibera n. 1305 del 2016, l'ANAC si è espressa in merito alla mancata dichiarazione, da parte di un pubblico dipendente, della sussistenza di un rapporto di parentela con un soggetto poi assunto dalla stessa amministrazione di appartenenza; il dipendente, nell'ambito della procedura di valutazione delle candidature, avrebbe avuto un ruolo non meramente di ausilio, avendo attivamente collaborato con la sindaca durante la fase di selezione. Nel caso di specie, l'Autorità non ha ritenuto idonea a rimuovere il conflitto di interessi la dichiarazione resa dalla sindaca circa la conoscenza del suddetto rapporto di parentela. Il d.P.R. n. 62 del 2013, infatti, prevede che l'organo che viene a conoscenza della situazione di conflitto di interessi deve disporre ogni misura volta ad evitare la partecipazione del funzionario nei procedimenti nei quali egli possa trovarsi in tale situazione. La partecipazione, da parte del dirigente non astenutosi, all'istruttoria e alla predisposizione dell'atto di nomina, senza l'adozione, da parte dell'amministrazione, di alcun ulteriore provvedimento oltre alla semplice presa di conoscenza da parte della sindaca del conflitto di interessi, hanno costituito, ad avviso dell'Autorità, una violazione dell'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013, con tutte le conseguenze sanzionatorie del caso. Stante, inoltre, la sussistenza di una relazione di parentela, il dipendente non astenutosi avrebbe violato anche l'art. 10 del decreto sopra citato.

Un esempio, invece, di applicazione di un codice di comportamento adottato dalla singola amministrazione è contenuto nella delibera n. 420 del 2016. Con tale provvedimento, l'Autorità ha ravvisato la violazione, da parte del dipendente di una Camera di commercio, del codice di comportamento di quest'ultima, con riferimento all'obbligo di non accettare incarichi di collaborazione, consulenza, ricerca, studio o di qualsiasi altra natura, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, da soggetti privati che siano stati legati alla Camera di commercio da rapporti afferenti a svariate tipologie (ad es. contratti di appalto) nel biennio precedente. Il dipendente, già componente della giunta camerale, avrebbe favorito l'approvazione di un progetto da parte della giunta stessa e, dopo

l'aggiudicazione della relativa gara da parte di un consorzio di imprese, avrebbe accettato l'incarico di rappresentante legale del consorzio predetto. Va sottolineato che, anche in tale occasione, l'Autorità ha rilevato un conflitto materiale in capo al componente della giunta, dovendo quest'ultimo partecipare poi alla valutazione dell'operato del consorzio di imprese; ferma restando la violazione del codice di comportamento, tale ulteriore situazione di conflitto di interessi, secondo l'ANAC, avrebbe dovuto essere sanata mediante il rispetto del dovere di astensione da parte del componente della giunta.

Con riferimento ad altre tipologie di violazioni del d.P.R. n. 62 del 2013 rilevate dall'Autorità Anticorruzione, è possibile segnalare la delibera n. 740 del 2018. Il provvedimento in questione costituisce un interessante esempio di accertamento compiuto dall'Autorità con riferimento all'art. 13 del d.P.R. n. 62 del 2013, norma recante «*Disposizioni particolari per i dirigenti*». L'art. 13 impone al dirigente di dichiarare, prima dell'assunzione delle funzioni, la sussistenza di eventuali interessi finanziari contrastanti con l'esercizio della funzione pubblica, nonché di rapporti di parentela con soggetti che possano entrare in contatto con l'ufficio o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività dell'ufficio stesso. La delibera n. 740 del 2018 individua una violazione dell'art. 13 da parte di un dirigente nell'ambito del settore sanitario, settore per il quale l'Autorità ha ritenuto necessario emanare anche delle apposite Linee guida<sup>113</sup>. Nel caso di specie, l'ANAC ha constatato l'assenza della dichiarazione di cui all'art. 13 da parte di un dirigente medico responsabile di una struttura pubblica. Conseguentemente, è stata deliberata la sussistenza di una violazione del codice di comportamento da parte del dirigente, come tale fonte di responsabilità disciplinare. Allo stesso tempo, è stato anche rilevato un possibile inadempimento dell'amministrazione di appartenenza quanto alla mancata adozione di provvedimenti nei confronti del proprio dirigente, inadempimento per la cui valutazione l'Autorità si è rimessa ai competenti organi.

---

<sup>113</sup> Ci si riferisce alle Linee guida per l'adozione dei codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale, di cui alla delibera n. 358 del 2017.

4.2.2. *Il divieto di pantouflage.*— La prassi dell'ANAC in materia di *pantouflage* annovera sia provvedimenti emanati a seguito di un'attività di vigilanza sulle violazioni dell'art. 53, comma 16-ter del d.lg. n. 165 del 2001, sia pareri sulla normativa richiesti dalle pubbliche amministrazioni.

Nel corso della sua attività di vigilanza, l'Autorità Anticorruzione ha esaminato alcune presunte violazioni del divieto di *pantouflage*, fornendo valutazioni che, in alcuni casi, sono state disattese dalla giurisprudenza amministrativa.

In quest'ultimo senso, due sono i casi da doversi esaminare. Un primo è quello di cui alla delibera n. 207 del 2018, con cui l'ANAC ha ravvisato la violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un soggetto che, nel periodo novembre 2012 – novembre 2015, aveva ricoperto la carica di Presidente di un'Autorità di Sistema Portuale e, nel gennaio 2017 assumeva un incarico presso una società capogruppo di una *holding* le cui componenti, nel periodo in cui veniva ricoperta la presidenza dell'Autorità Portuale, avevano intrattenuto con quest'ultima rapporti di natura autorizzatoria e concessoria; in particolare, l'ex Presidente avrebbe personalmente sottoscritto numerosi degli atti in questione. Sulla base dei legami infragruppo fra la società controllante e le società controllate, l'Autorità ha ravvisato un potere di controllo da parte della controllante nei confronti delle controllate che avevano avuto rapporti con l'Autorità Portuale. Conseguentemente, è stata ravvisata la violazione del divieto di *pantouflage* in quanto l'ex Presidente dell'Autorità Portuale avrebbe ottenuto un incarico presso un soggetto privato che, di fatto, nei tre anni precedenti avrebbe intrattenuto dei rapporti con l'amministrazione di appartenenza. La delibera dell'ANAC è stata annullata dal giudice amministrativo<sup>114</sup> sulla base della circostanza per cui l'Autorità avrebbe esercitato il proprio potere di accertamento dotato di effetti costitutivi nei confronti dell'ex Presidente e della società controllante che lo aveva assunto. Invero, l'Autorità disporrebbe di un potere di vigilanza esclusivamente nei confronti dei soggetti pubblici tenuti ad adottare le misure di vigilanza e di prevenzione circa il rispetto dell'art. 53, comma 16-ter del d.lg. n. 165 del 2001. È bene

---

<sup>114</sup> Tar Lazio, Roma, sez. I, 27 novembre 2018, n. 11494.

evidenziare che, al momento, in ordine alla controversia pende appello innanzi al Consiglio di Stato.

Un secondo caso in cui un provvedimento dell'ANAC in materia di *pantouflage* è stato annullato dal giudice amministrativo è quello di cui alla delibera n. 292 del 2016. Nel caso in questione, l'ANAC si è trovata a valutare la posizione del presidente del Consiglio di Amministrazione e proprietario al 50% delle quote sociali di una società aggiudicataria, da parte di una società *in house* di cui il suddetto presidente sarebbe stato direttore generale, di una selezione indetta per l'affidamento in concessione di un servizio di parcheggi pubblici a pagamento senza custodia. L'Autorità Anticorruzione ha affrontato la questione adottando un orientamento volto ad impedire l'aggiramento del limite temporale previsto dall'art. 53, comma 16-ter; in particolare, è stato ritenuto che il divieto di *pantouflage* debba riferirsi anche al personale che, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, si costituisca nuovo operatore economico o rivesta in tale compagine il ruolo di presidente del Consiglio di Amministrazione e, in tali qualità, partecipi alle gare indette dall'amministrazione di precedente appartenenza. Nel caso di specie, dunque, l'Autorità ha ritenuto applicabile il divieto di *pantouflage* tenendo conto che la costituzione della società aggiudicataria sarebbe avvenuta tre giorni prima del termine fissato per la ricezione delle offerte; tale circostanza sarebbe stata giudicata dall'Autorità come indicativa della volontà di aggirare l'ambito di applicazione del divieto. Inoltre, durante l'istruttoria procedimentale, sarebbe emerso che la società *in house* avrebbe svolto proprio il servizio oggetto della gara quando ancora era in essere il rapporto lavorativo con l'ex dipendente, che avrebbe potuto acquisire importanti informazioni inerenti al servizio; dunque, tra l'ex dipendente stesso e gli altri concorrenti sarebbe sussistita un'asimmetria informativa. Le conclusioni dell'Autorità, tuttavia, sono state messe in discussione dal giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sulla revoca dell'aggiudicazione della concessione affidata alla società privata dell'ex direttore generale della società *in house*; l'amministrazione motivava la propria revoca con la necessità di scegliere un contraente privato

sicuramente esente da situazioni di incompatibilità<sup>115</sup>. Tuttavia, le circostanze per cui una società venga costituita a ridosso del termine di presentazione delle offerte e un ex dipendente della stessa abbia deciso di utilizzare le proprie competenze acquisite in precedenza al fine di partecipare alla gara sono state ritenute fisiologiche e compatibili con la normativa. Conseguentemente, non essendo stata ravvisata la violazione dell'art. 53, comma 16-ter, la revoca è stata annullata dal giudice amministrativo<sup>116</sup>.

Un ulteriore caso in cui l'ANAC ha ritenuto sussistente un'ipotesi di *pantouflage* è quello di cui alla delibera n. 766 del 2018. L'Autorità ha fornito un parere in ordine alla posizione di un amministratore delegato di una società in controllo pubblico, il quale avrebbe dovuto assumere un incarico presso una società partecipata dal Ministero della difesa solo parzialmente (30%); con quest'ultima, la società pubblica avrebbe avuto rapporti contrattuali e i relativi poteri negoziali sarebbero stati esercitati dall'amministratore delegato stesso. La società di destinazione, data la limitata partecipazione pubblica, si sarebbe posta rispetto alla pubblica amministrazione come un soggetto economico privato liberamente operante sul mercato. Dunque, assumendo un incarico presso una società di fatto operante liberamente sul mercato come soggetto privato, l'amministratore delegato della società in controllo pubblico avrebbe violato l'art. 53, comma 16-ter del d.lg. n. 165 del 2001. Nel provvedimento in esame, l'Autorità ha anche confrontato la situazione poc'anzi richiamata con un caso verificatosi in precedenza e solo apparentemente analogo. La fattispecie riguardava l'assunzione di un incarico, da parte di un dirigente apicale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, presso la società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. su richiesta del presidente della società stessa. Quest'ultima, a differenza della società di destinazione del caso precedente, era però interamente detenuta dal Ministero suddetto. Il divieto di *pantouflage*, in tale seconda situazione, è stato ritenuto non applicabile.

---

<sup>115</sup> Va evidenziato che le stazioni appaltanti sono tenute ad inserire nei bandi di gara la previsione della sanzione dell'esclusione dalle procedure di affidamento per i soggetti che non abbiano rispettato il divieto di *pantouflage*.

<sup>116</sup> Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 26 ottobre 2016, n. 888.

Invero, data la partecipazione pubblica totalitaria nella società di destinazione, l'attribuzione del nuovo incarico sarebbe avvenuta nell'interesse della stessa amministrazione controllante e non sarebbe sussistito alcun rischio che l'incarico di provenienza, e i relativi poteri pubblici esercitabili, avrebbero potuto essere indebitamente strumentalizzati per l'ottenimento del nuovo incarico.

Venendo all'esame dei pareri che l'ANAC ha fornito alle pubbliche amministrazioni in ordine alle modalità di prevenzione delle violazioni dell'art. 53, comma 16-ter, possono essere citati due casi.

Un primo è quello di cui al parere sulla normativa AG/08/2015/AC, reso dall'Autorità all'Avvocatura Generale dello Stato nel 2015. In primo luogo, l'Avvocatura chiedeva un parere in ordine alla legittimità dell'inserimento, all'interno dei contratti di affidamento di lavori, servizi e forniture, delle dichiarazioni del legale rappresentante dei contraenti privati circa l'inesistenza di relazioni di parentela o affinità e l'inesistenza di situazioni di *pantouflage*. Rispondendo a tale quesito, l'Autorità ha ricollegato la prima dichiarazione al disposto di cui agli artt. 1, comma 9, lett. e della l. n. 190 del 2012 e 6 del d.P.R. n. 62 del 2013; la dichiarazione circa l'inesistenza di violazioni dell'art. 53, comma 16-ter del d.lg. n. 165 del 2001 è stata anch'essa definita come funzionale a realizzare i fini della l. n. 190 del 2012. L'inserimento di entrambe le clausole, pertanto, è stato ritenuto legittimo. In secondo luogo, l'Avvocatura chiedeva all'Autorità di esprimersi in ordine alla correttezza dell'uso di una formula, per la dichiarazione del legale rappresentante, strutturata in termini positivi («essere a diretta conoscenza che...») piuttosto che negativi («non è a conoscenza di...», «per quanto a propria conoscenza...»). L'Autorità, richiamandosi anche all'orientamento della giudice amministrativo sul punto<sup>117</sup>, ha evidenziato che la dichiarazione del legale rappresentante «non può che essere resa se non nel senso di attestare informazioni di cui lo stesso ha conoscenza perché rese dal dichiarante (con le connesse responsabilità per dichiarazioni false) oppure perché ottenute sulla base di certificazioni rese dalle pubbliche amministrazioni... è in questo senso, dunque, che deve essere intesa la diretta conoscenza».

---

<sup>117</sup> Cons. St., 27 giugno 2011, n. 3862.

Un secondo parere reso dall'Autorità è contenuto nel provvedimento AG/2/2015/AC del 2015. Nel caso di specie, l'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE) di Berlino aveva richiesto un parere circa la sussistenza, anche in capo alle stazioni appaltanti italiane operanti all'estero, di un obbligo di inserimento nei bandi di gara e nelle lettere di invito della dichiarazione di insussistenza di violazioni dell'art. 53, comma 16-ter. L'Autorità ha chiarito che anche tali stazioni appaltanti devono adottare le misure necessarie a prevenire le violazioni dell'art. 53, comma 16-ter, inserendo nei propri bandi di gara il requisito di cui alla norma sopra citata, in conformità con quanto previsto nel bando tipo dell'Autorità n. 2 del 2 settembre 2014. L'ANAC ha fondato le proprie valutazioni su quanto evidenziato nella delibera n. 7 del 2003, relativa alla realizzazione di opere pubbliche da parte di un'ambasciata italiana su territorio straniero; con tale provvedimento, è stata affermata la necessità di applicare la disciplina richiamata nel contratto della stazione appaltante, fermo restando l'obbligo di osservare la normativa vigente nello Stato – luogo di esecuzione; l'Autorità ha fatto riferimento anche all'art. 86 del d.P.R. n. 207 del 2010, che dispone che la regolazione delle procedure di stipulazione dei contratti da eseguire all'estero debba avvenire in ossequio alle norme dell'ordinamento italiano, compatibilmente con le norme e le situazioni locali.

4.2.3. *Il conflitto di interessi dei docenti universitari.* – La casistica dell'ANAC relativa al conflitto di interessi dei docenti universitari annovera diversi provvedimenti con cui l'Autorità, non possedendo poteri di vigilanza e di accertamento, si è limitata ad una valutazione in via meramente collaborativa. L'Autorità Anticorruzione ha esaminato sia casi di incompatibilità tra l'ufficio di docente universitario e lo svolgimento di altre tipologie di incarichi, sia di conflitto di interessi in capo a professori che abbiano partecipato a procedure di selezione di personale docente in qualità di membri delle commissioni giudicatrici.

Con riferimento alla prassi in materia di incompatibilità dei docenti universitari, in primo luogo, si segnala la delibera n. 1294 del 2016, relativa

alla posizione di un professore ordinario che aveva ricoperto la carica di presidente di un ente pubblico e che, al momento dell'accertamento, era presidente di una società in controllo pubblico, oltre ad essere stato consulente di un'Autorità Portuale. Nel caso di specie, l'Autorità ha ravvisato una possibile violazione dell'art. 13, comma 10 del d.P.R. n. 382 del 1980; il professore, nel caso di nomina a presidente di enti pubblici di carattere nazionale, avrebbe dovuto essere collocato d'ufficio in aspettativa per la durata della carica presidenziale. In secondo luogo, l'Autorità ha emanato la delibera n. 1349 del 2016, con cui è stato affrontato un caso in parte analogo rispetto al precedente provvedimento. L'ANAC ha valutato la posizione di un professore ordinario che avrebbe ricoperto anche la carica di Presidente di una società in controllo pubblico regionale; per lo svolgimento di tale incarico, in questo caso, il professore era stato autorizzato dall'ateneo di appartenenza. Tuttavia, tale autorizzazione stata inutilmente rilasciata, data l'assolutezza del divieto, *ex* art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980, per i docenti universitari di svolgere una carica sociale presso società costituite per fini di lucro<sup>118</sup>. Un'ulteriore incompatibilità è stata ravvisata nella delibera n. 841 del 2017. Il provvedimento attiene all'incompatibilità tra l'incarico di professore universitario a tempo pieno e di presidente di una società in controllo pubblico, incarico, quest'ultimo, per il quale il docente aveva ricevuto apposita autorizzazione dall'ateneo di appartenenza; a fondamento della predetta autorizzazione, vi sarebbe stata la prestazione di un'attività per conto di un organismo in partecipazione pubblica da parte del docente, in qualità di esperto nel proprio campo disciplinare. L'art. 11, comma 5, lett. *a* del d.P.R. n. 382 del 1980, infatti, prevede una clausola di compatibilità per lo svolgimento di attività in campi nei quali il docente sia esperto; tuttavia, secondo l'Autorità le attività cui la predetta norma fa riferimento sarebbero solo quelle di minore rilevanza (ad esempio, una generica attività di consulenza). Nel caso di specie, invece, il docente avrebbe dovuto svolgere una carica, quale quella presidenziale, di non limitata rilevanza, ragion per cui sarebbe sussistita l'incompatibilità di

---

<sup>118</sup> Posizione, questa, adottata anche dalla Corte dei conti, ai cui precedenti l'Autorità si è richiamata (in particolare, si v. Corte dei conti, n. 305/2015),

cui all'art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980. Un'ultima situazione che ha coinvolto due docenti universitari è quello di cui alla delibera n. 699 del 2017. I due docenti venivano nominati commissari di un'impresa in amministrazione straordinaria e, conseguentemente, l'ANAC ha sottoposto la questione agli atenei di appartenenza per lo svolgimento delle verifiche relative ad una presunta violazione delle norme del d.P.R. n. 382 del 1980 in materia di incompatibilità. Nel caso di specie, inoltre, l'Autorità ha dovuto anche svolgere ulteriori valutazioni in merito ad un ulteriore profilo di incompatibilità dei due docenti. Questi ultimi, infatti, prima della nomina a commissari dell'amministrazione straordinaria, avevano ricoperto le cariche rispettivamente di membro del C.d.A. di una società divenuta comproprietaria della società in dissesto e di membro del collegio sindacale di una banca già azionista e finanziatrice della medesima società. L'ulteriore conflitto di interessi sarebbe risultato integrato dal mancato rispetto dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.lg. n. 270 del 1999, che stabilisce i requisiti per la nomina dei commissari straordinari delle grandi imprese in crisi, tra cui, in particolare, la discontinuità tra la gestione industriale dell'impresa originariamente *in bonis* e l'attuale amministrazione dei commissari; tali requisiti, in virtù degli incarichi precedentemente svolti dai due soggetti, non sarebbero sussistiti. Inoltre, il D.M. 10 aprile 2016, n. 60 prevede il possesso, da parte dei commissari giudiziali e straordinari, dei requisiti di professionalità e onorabilità.

Passando all'esame della prassi dell'ANAC in materia di conflitto di interessi dei professori che abbiano partecipato alle procedure di valutazione per il reclutamento del personale docente, si segnalano due casi. In primo luogo, vi è la vicenda di cui alla delibera n. 209 del 2017. Il provvedimento riguarda un presunto conflitto di interessi in capo al presidente della commissione giudicatrice in una procedura di selezione per un posto di ricercatore universitario. Nel caso di specie, l'ANAC ha sospeso ogni valutazione per due ragioni, ovvero l'intervenuto l'annullamento in autotutela della procedura, con particolare riferimento alla nomina della commissione in esame, e la conseguente impugnazione, da parte della vincitrice della procedura, del decreto rettorale di revoca del provvedimento

di nomina della commissione. La segnalazione della vicenda all’Autorità ha avuto alla base una ritenuta violazione dell’art. 6-*bis* della l. n. 241 del 1990 e dell’art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013; infatti, il presidente della commissione giudicatrice si sarebbe trovato in una posizione di abituale frequentazione e collaborazione scientifica con la prima classificata e avrebbe condiviso con quest’ultima numerose occasioni professionali. Il ricorso giurisdizionale della vincitrice della procedura di valutazione è stato accolto, non essendo stato ravvisato un conflitto di interessi tra il presidente della commissione e la candidata. Invero, il giudice amministrativo ha valutato il rapporto di collaborazione accademica tra i due soggetti come un *«fisiologico e ordinario rapporto di collaborazione scientifica e di «ufficio» in ambito universitario»*, non in grado di arrecare pregiudizio all’imparzialità della commissione giudicatrice presieduta dal docente<sup>119</sup>. Un secondo caso che l’ANAC ha esaminato è quello di cui alla delibera n. 384 del 2017. La vicenda ha ad oggetto il presunto conflitto di interessi in capo ad un membro della commissione giudicatrice della selezione indetta per la copertura di un posto di professore ordinario. L’Autorità Anticorruzione, sulla base della documentazione ricevuta del RPCT dell’ateneo, ha evidenziato che il conflitto di interessi del commissario, ad avviso della segnalante, sarebbe derivato dalla sussistenza di una serie di rapporti professionali di carattere patrimoniale e fiduciario con i familiari della candidata risultata vincitrice. In particolare, i familiari e gli affini della vincitrice avrebbero conferito al commissario valutatore svariati incarichi professionali; inoltre, il suddetto commissario avrebbe intrattenuto con la vincitrice un rapporto di collaborazione scientifica per diversi anni, venendo coinvolto, direttamente o indirettamente, nella gran parte dei passaggi di carriera della candidata. La segnalante, dunque, avrebbe anche presentato istanza di ricsuzione, avverso la quale il commissario valutatore avrebbe eccepito, in primo luogo, l’esiguità del numero degli incarichi ricevuti dai familiari e dagli affini della vincitrice della procedura, alcuni di essi svolti anche a titolo gratuito; in secondo luogo, il commissario deduceva di aver intrattenuto un rapporto di collaborazione

---

<sup>119</sup> Tar Lazio, Roma, sez. III, 12 gennaio 2018, n. 392.

accademica, con coinvolgimento nei relativi passaggi di carriera, anche con la segnalante. A fronte del predetto quadro, l'Autorità ha evidenziato la lacuna del codice etico dell'università coinvolta, data la mancata previsione di specifici obblighi di astensione in materia di concorsi universitari. Con riferimento alla vicenda concreta, invece, secondo l'Autorità i rapporti professionali intrattenuti dal docente con i familiari avrebbero potuto far sorgere il dubbio della sussistenza di un conflitto di interessi, seppure potenziale. La stessa gratuità di alcuni di questi incarichi avrebbe potuto costituire un ulteriore indizio di un rapporto di stretta amicizia tra i familiari e gli affini della candidata e il docente. Nel complesso, però, l'ANAC ha rilevato che gli incarichi conferiti al docente siano stati di numero esiguo; conseguentemente quest'ultimo dato è stato ritenuto dirimente per affermare l'insussistenza di un indice che, al di là di un semplice sospetto, avesse potuto confermare l'esistenza di un rapporto di collaborazione costante e assoluto, in grado di determinare un'incompatibilità del docente e un conseguente suo obbligo di astensione dall'incarico di commissario giudicatore.

4.3. *I conflitti di interessi secondo il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in rapporto con il d.lg. n. 39 del 2013.* – Lo stretto rapporto tra il d.lg. n. 39 del 2013 e il TUEL ha fatto sì che l'ANAC sia stata più volte interpellata in merito a presunte violazioni del TUEL stesso. Dunque, l'Autorità ha formulato alcune considerazioni di carattere generale, nonché diverse valutazioni sull'applicabilità di alcune disposizioni del TUEL, seppur in via collaborativa e senza alcuna specifica competenza. L'assenza di poteri di vigilanza in capo all'Autorità è stata puntualizzata nella delibera n. 180 del 2017. Tale provvedimento ha avuto ad oggetto la posizione di un sindaco autodesignatosi componente del comitato di gestione di un'Autorità di Sistema Portuale. L'ANAC, preliminarmente, ha escluso un'inconferibilità ai sensi dell'art. 4 del d.lg. n. 39 del 2013; invero, l'art. 4 non prevede l'inconferibilità dell'incarico di amministratore di un ente pubblico di livello nazionale per chi provenga da una carica politica. Per la verifica della legittimità dell'autodesignazione, invece, l'Autorità è stata chiamata a

esprimersi in merito a due aspetti: in primo luogo, si sarebbe dovuta verificare la sussistenza del requisito della comprovata esperienza del sindaco in questione nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, requisito richiesto da una circolare del MIT per i componenti dei comitati di gestione delle Autorità di Sistema Portuale; in secondo luogo, l'Autorità avrebbe dovuto fornire una valutazione circa le incompatibilità previste per i sindaci dal TUEL. Tuttavia, l'ANAC ha evidenziato che tali valutazioni esulavano dalle proprie competenze.

In altri casi, invece, l'Autorità si è espressa su richieste di chiarimenti relative all'applicabilità di alcune norme del TUEL. Ad esempio, nella delibera n. 1307 del 2016, l'Autorità è stata interpellata in merito all'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 78, comma 3 del TUEL, il quale prevede delle cause di incompatibilità tassative per i consiglieri di municipalità, salvo deroghe previste dagli Statuti comunali. La questione sottoposta all'Autorità ha riguardato la possibilità che nell'ambito di applicazione dell'art. 78, comma 3 del TUEL rientrino anche i consiglieri municipali e i membri delle giunte municipali del comune di Roma. La vicenda da cui ha tratto origine la predetta questione interpretativa è quella del conflitto di interessi sussistente in capo ad un consigliere municipale e ad un membro della giunta, entrambi soci di uno studio professionale svolgente svariate attività per conto dell'amministrazione di appartenenza. L'Autorità ha effettuato le proprie valutazioni ravvisando il rischio di un conflitto di interessi derivante dalle probabili influenze da parte dell'amministratore – libero professionista nell'area municipale. Invero, l'ANAC ha ritenuto che l'esercizio della libera professione, da parte dei titolari di una carica politica, avrebbe potuto implicare, per questi ultimi, la possibilità di selezionare il proprio studio per lo svolgimento di attività per conto dell'amministrazione, a prescindere dal mancato riscontro del compimento di attività ricadenti nell'obbligo di astensione. La scelta, dunque, sarebbe stata motivata dalla necessità di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa, anche con riferimento all'operato degli enti locali, soprattutto quelli minori<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> La sentenza del Consiglio di Stato cui l'Autorità ha fatto riferimento per quel che concerne il dovere di astensione è la n. 3133 del 28 maggio 2012, emanata dalla Sezione VI.

L'Autorità Anticorruzione ha potuto svolgere le valutazioni suddette proprio interpretando estensivamente l'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 78, comma 3 TUEL, ovvero ritenendo quest'ultimo rivolto anche alla categoria dei consiglieri municipali. A sostegno della propria posizione, l'Autorità ha richiamato il dettato di cui all'art. 77, comma 2 del TUEL, norma inerente la "*Definizione di amministratore locale*"<sup>121</sup>, nella quale rientrano anche i componenti degli organi di decentramento. Orbene, secondo l'Autorità, tali componenti sarebbero rappresentati anche dagli appartenenti agli organi che concorrono a formare la struttura del municipio, quale organo di decentramento. Inoltre, proprio in virtù del collegamento tra il TUEL e il d.lg. n. 39 del 2013, l'Autorità si è richiamata alla propria FAQ 7.13, relativa all'applicabilità, esclusivamente ai consiglieri di municipalità di Roma, delle cause di incompatibilità di cui al decreto medesimo per gli amministratori locali, in base all'art. 27 dello Statuto di Roma Capitale; l'applicazione avviene in via esclusiva per il comune di Roma, il cui Statuto, così come previsto dalla normativa, deroga alla tassatività delle cause di incompatibilità dei consiglieri di municipalità di cui al d.lg. n. 39 del 2013, ricomprendendo ulteriori ipotesi come quella considerata. Le valutazioni di cui al caso in esame, pertanto, costituiscono un primo esempio di come, grazie al collegamento intercorrente tra il TUEL ed il d.lg. n. 39 del 2013, l'Autorità abbia potuto fornire delle valutazioni in merito alla prima fonte anche facendo riferimento alle previsioni di cui alla seconda.

L'ANAC ha valutato anche un caso di cumulo tra incarichi di indirizzo e di controllo e incarichi aventi ad oggetto attività gestionale nell'ambito degli uffici di supporto agli organi di direzione politica. Ci si riferisce alla delibera n. 87 del 2016. Il provvedimento ha ad oggetto il conferimento di alcuni

---

<sup>121</sup> Secondo la norma, rientrano nella nozione i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento. Come evidenziato dalla disposizione stessa, la suddetta elencazione vale esclusivamente per quel che concerne l'applicazione delle norme di cui al Capo IV del Titolo II della Parte I del TUEL, inerente lo *status* degli amministratori locali.

incarichi da parte di un Comune ad un professionista. In particolare, a quest'ultimo veniva dapprima conferito l'incarico di Capo di Gabinetto del sindaco, ai sensi dell'art. 90 TUEL, per la durata di un anno; poi, con successivo decreto sindacale, il professionista veniva nominato Capo Ufficio Staff del medesimo ufficio, ai sensi dell'art. 110, comma 2 TUEL, con revoca dell'incarico precedente. A fronte della suddetta vicenda, l'Autorità ha ravvisato una serie di violazioni del TUEL. In primo luogo, è stata evidenziata l'iniziale illegittima attribuzione dell'ufficio di diretta collaborazione e dell'incarico dirigenziale presso uffici gestionali al medesimo soggetto, in violazione dell'art. 90, comma 3-*bis* TUEL. Al fine di rimuovere la suddetta illegittimità, la Giunta comunale revocava il proprio precedente atto di conferimento dell'incarico di diretta collaborazione e confermava i soli incarichi dirigenziali per gli uffici gestionali. In entrambe le situazioni, per altro, si sarebbe contravvenuto anche all'obbligo di selezione pubblica per il conferimento di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, obbligo previsto dall'art. 110, comma 1 del TUEL (così come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. *a* del d.l. n. 90 del 2014, convertito in l. n. 114 del 2014). Un'ultima criticità è stata ravvisata nell'attribuzione, da parte del vice sindaco (in qualità di sindaco f.f.) al medesimo professionista, di funzioni dirigenziali per gli stessi uffici gestionali, ai sensi dell'art. 109, comma 2 TUEL. La norma consente di affidare le funzioni dirigenziali a soggetti privi della qualifica dirigenziale esclusivamente negli enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale. Nel caso di specie, il Comune avrebbe disposto di tale personale e, dunque, avrebbe violato anche l'art. 109, comma 2 TUEL.

Infine, va descritto un caso con cui l'Autorità ha anche toccato il tema generale della prevalenza del d.lg. n. 39 del 2013 sulle norme del TUEL con esso contrastanti. Si ricorda che tale posizione è stata espressa in via generale nell'Atto di segnalazione n. 7/2015, con cui l'ANAC ha evidenziato che il d.lg. n. 39 del 2013 è una fonte successiva di pari livello e di diretta attuazione degli artt. 54 e 97 cost., la quale abrogherebbe le norme del TUEL con essa contrastanti. Il provvedimento con cui l'Autorità ha concretamente affrontato la questione è il parere sulla normativa AG

60/2015/AC del 2015. Tale atto è scaturito da una richiesta relativa alla possibilità di nominare, nell'ambito di consorzi industriali provinciali istituiti ai sensi dell'art. 31, comma 4 TUEL, alcuni rappresentanti degli enti locali, costituenti i predetti consorzi, a presidente e componenti dei relativi C.d.A., così come previsto da una legge regionale. Nel caso di specie, l'Autorità si è espressa, in primo luogo, in merito alla prevalenza del d.lg. n. 39 del 2013 sull'art. 31, comma 4 del TUEL. Secondo quest'ultimo, *«...l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato...»*; dunque, l'assunzione di incarichi negli organi consortili avverrebbe *ex lege* in virtù del ruolo istituzionale ricoperto e non a seguito di un provvedimento di nomina. Tuttavia, come evidenziato dall'Autorità, sorgerebbe un contrasto tra la predetta norma e il d.lg. n. 39 del 2013, che prevarrebbe su di essa per il motivo suesposto; a differenza del TUEL, il d.lg. n. 39 del 2013 è stato emanato in virtù della necessità di *«evitare il conferimento di incarichi, anche nel caso in cui l'attribuzione sia avvenuta ex lege, in potenziali situazioni di conflitto d'interesse - che possono crearsi fra controllore (organo politico) e controllato (amministrazione o società controllata) - ovvero di evitare che fra tali soggetti possano sussistere fenomeni d'eccessiva contiguità, in grado di agevolare l'elusione dell'obiettivo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa e, in generale, dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa»*. Anche la giurisprudenza amministrativa ha confermato tale impostazione<sup>122</sup>. Chiarito questo primo aspetto, l'ANAC ha poi affrontato il tema del rapporto tra la legge regionale, in virtù della quale venivano costituiti i consorzi, e il d.lg. n. 39 del 2013. Preliminarmente, l'Autorità ha evidenziato che, come chiarito dalla Corte dei conti<sup>123</sup>, i consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 del TUEL vanno qualificati come enti strumentali delle amministrazioni di riferimento, al pari delle aziende speciali. Conseguentemente, tali consorzi rientrerebbero nella definizione di ente pubblico di cui all'art. 1, comma 2, lett. *b* del d.lg. n. 39 del 2013. Ai fini dell'applicabilità del d.lg. n. 39 del 2013

---

<sup>122</sup> Tar Sardegna, 29 luglio 2015, n. 972.

<sup>123</sup> Corte dei conti, sez. reg. di controllo per il Veneto, deliberazione n. 205/205/PAR del 25 marzo 2015.

agli amministratori degli enti di cui alla predetta norma è determinante l'attribuzione di deleghe gestionali dirette. Nel caso di specie, le disposizioni della legge regionale, sulla base della quale sarebbero stati costituiti i consorzi ai sensi dell'art. 31 del TUEL, non sarebbero state conformi al d.lg. n. 39 del 2013. Invero, la legge regionale non aveva disposto che i ruoli di componenti del C.d.A. e di Presidente, investiti di poteri gestionali diretti, non potessero essere conferiti a coloro che, nei due anni precedenti o attualmente, avessero ricoperto il ruolo di componente della giunta o del consiglio della provincia o del comune conferenti l'incarico (come invece disposto dall'art. 7 del d.lg. n. 39 del 2013). Inoltre, la legge regionale aveva stabilito che gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale fossero incompatibili: *«a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che ha conferito l'incarico; b con la carica di componente della giunta o del consiglio della provincia, del comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, ricompresi nella stessa regione dell'amministrazione locale che ha conferito l'incarico (...)*». Così facendo, sarebbe stato violato anche l'art. 11, comma 3 del d.lg. n. 39 del 2013. In conclusione, l'ANAC evidenziava che, a fronte delle suddette violazioni, la nullità degli incarichi conferiti nei consorzi avrebbe dovuto riguardare esclusivamente i soggetti nominati nel C.d.A. e investiti di poteri gestionali diretti, nonché i soggetti ai quali era stato conferito l'incarico di Presidente con deleghe gestionali dirette (ciò nelle ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. l, del d.lg. n. 39 del 2013).

## **5. GLI INTERVENTI DELL'ANAC SUI CONFLITTI DI INTERESSI NON TIPIZZATI DA FONTI NORMATIVE E IN DIFETTO DI ATTRIBUZIONE DI POTERI IN CAPO ALL'AUTORITÀ (C.D. CONFLITTO DI INTERESSI STRUTTURALE)** <sup>124</sup>

Nonostante all'Autorità sia attribuita esplicitamente la competenza a vigilare nelle ipotesi previste dal d.lg. n. 39 del 2013, la stessa spesso è chiamata, in mancanza di indicazioni normative chiare ed esaustive, a esprimersi anche in ipotesi in cui non appare titolare di poteri tipizzati.

Un primo rilevante esempio in tal senso è quello di cui alla richiesta di parere<sup>125</sup> formulata in ordine alla situazione di conflitto di interessi tra la carica di Presidente di un ente pubblico economico e quella di amministratore unico della società in *house* totalmente controllata dal primo. Nella vicenda in esame, il conflitto di interessi si è manifestato in occasione dell'approvazione del bilancio dell'ente pubblico economico - all'adozione della cui delibera il Presidente ha provveduto ad astenersi - all'interno del quale sarebbe stato contenuto il bilancio della società in *house*, di cui il Presidente dell'ente pubblico era amministratore unico. Un secondo caso attiene, invece, al conflitto di interessi tra le cariche svolte presso un'Autorità di sistema portuale, implicanti l'esercizio di poteri di controllo, e le posizioni presso soggetti privati legati da un rapporto strumentale all'Autorità di sistema portuale<sup>126</sup>. Una terza fattispecie è quella del conflitto di interessi intercorrente tra la carica di Presidente di un ente pubblico non economico e quella di Presidente di una società privata vigilata, regolata e controllata dal primo<sup>127</sup>. Nel caso in commento, l'Autorità ha rilevato la

---

<sup>124</sup> Il presente paragrafo ha ad oggetto la prassi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'ambito dei conflitti di interessi sui quali la stessa non possiede poteri di intervento tipizzati. Per l'analisi del quadro normativo di riferimento si rinvia integralmente a A. MORESCHINI e M. RICCI, *La disciplina in materia di conflitti di interessi tipizzati dalla legge ma senza la previsione di specifici poteri per l'ANAC*, in A. LALLI, A. MORESCHINI e M. RICCI, *L'ANAC e la disciplina dei conflitti di interessi*, Working Paper della Collana di studi ANAC, Edizioni Scientifiche Italiane (E.S.I.), Napoli, 2019.

<sup>125</sup> V. parere dell'Autorità n. AG 76/15/AC del 2015.

<sup>126</sup> V. delibera n. 179 del 2017 e la delibera n. 378 del 2016.

<sup>127</sup> V. delibera n. 756 del 2017.

sussistenza di un conflitto di interessi dell'ente controllante nell'esercizio dei poteri di controllo nei confronti dell'ente controllato; in tale situazione, la sola astensione *ex art. 6 bis* della l. n. 241 del 1990 non sarebbe stata sufficiente a sanare il conflitto, essendo quest'ultimo stato giudicato come generalizzato e permanente. Un quarto esempio attiene al conflitto di interessi in ordine agli incarichi di sovrintendente di una Fondazione Lirica, ente di diritto privato in controllo pubblico, espletante attività di pubblico interesse come previsto dallo Statuto della medesima Fondazione, nonché dalle previsioni del d.l. n. 64 del 2010, e di amministratore delegato di una società strumentale totalmente partecipata dalla Fondazione<sup>128</sup>. I due incarichi, tra loro in conflitto in quanto posti in capo al medesimo soggetto, hanno consentito a quest'ultimo di concludere un contratto di associazione in partecipazione tra i due enti in presenza di importanti oneri economici. Un quinto esempio riguarda la commistione tra il ruolo istituzionale di Presidente di Consob e lo *status* di azionista di una società britannica operante nei mercati finanziari. Con riferimento alla fattispecie l'Autorità ha specificato che l'amministrazione competente ad individuare un possibile conflitto di interessi è esclusivamente la Consob, limitandosi, dunque, l'ANAC ad individuare un'ipotesi di conflitto di interessi sotto un duplice profilo<sup>129</sup>, indicando i criteri generali di interpretazione della disciplina del conflitto di interessi applicabile<sup>130</sup>. Un primo profilo attiene

---

<sup>128</sup> V. delibera n. 431 del 2016.

<sup>129</sup> V. delibera n. 192 del 2019.

<sup>130</sup> In materia di conflitto di interessi verrebbe in rilievo la delibera Consob n. 17444 del 4.8.2010 recante «*Approvazione del Codice Etico per i Componenti della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*», il cui Articolo 5 stabilisce che: «1. I Componenti della Commissione evitano qualsiasi situazione che possa dar luogo a conflitti di interessi, anche solo apparenti. 2. Nei casi di conflitto, anche solo apparente, i Componenti della Commissione si astengono dall'assumere o dal concorrere ad assumere decisioni nonché dal compiere atti che coinvolgano, direttamente o indirettamente, interessi finanziari e non finanziari propri e, per quanto è dato conoscere, del coniuge, di conviventi, di parenti entro il terzo grado o affini entro il secondo. Si astengono in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. 3. [...] 4. Fermo il divieto di abuso di informazioni privilegiate, i Componenti della Commissione si astengono dal compimento di operazioni di acquisto, sottoscrizione e vendita di strumenti finanziari derivati nonché di altri strumenti finanziari, ad eccezione dei seguenti: a) titoli emessi da uno Stato membro dell'Unione Europea o da organismi internazionali di carattere pubblico di cui facciano parte uno o più Stati membri dell'Unione Europea; b) quote di organismi di investimento collettivo del risparmio aperti. 5. Qualora, al momento dell'assunzione delle funzioni, i Componenti della Commissione detengano strumenti finanziari diversi da quelli di cui al precedente comma 4, lett. a e b, essi comunicano al Garante Etico di cui all'art. 8

al caso in cui la società in questione e i prodotti finanziati dalla stessa immessi sul mercato finiscano per rientrare nella sfera di esercizio dei poteri di regolazione e di vigilanza di Consob. Sebbene, invero, nella specie, Consob ha affermato di non aver esercitato tali poteri nei confronti della società stessa, non può escludersi che l'attività del fondo di investimento in questione possa essere svolta anche sul mercato italiano e, pertanto finire per rientrare nella sua sfera di controllo. L'Autorità ha, tuttavia, precisato che questa prima tipologia di conflitto di interesse del tipo controllore/controlato si configura come un conflitto puntuale, limitato a singole decisioni adottate/adottabili dal controllore nei confronti del soggetto controllato al quale sia legato da un interesse attinente alla sfera privata, facilmente «neutralizzabile» con l'astensione del controllore relativa ad ogni decisione che possa riguardare il controllato. La seconda tipologia di conflitto di interesse, invece, potrebbe evidenziarsi con riferimento alla possibilità per il Presidente di Consob di avere accesso ad informazioni riservate utili per la gestione del fondo stesso. Ferma restando la configurabilità di fattispecie illecite penali o amministrative conseguenti all'utilizzo di tali informazioni, la disponibilità di informazioni riservate da parte di chi detenga interessi privati in società che operano quotidianamente nell'ambito dei mercati azionari potrebbe dare luogo ad ipotesi di conflitto di interesse di tipo generalizzato.

In tutti questi casi l'Autorità ha ravvisato «*un rapporto di immedesimazione tra ente controllore e ente controllato, il tutto a scapito dell'imparzialità che deve permeare l'agere dell'amministratore pubblico*»; pertanto, su tale presupposto, nonché in virtù del carattere generale e permanente del conflitto, l'Autorità ha ritenuto non sufficiente il rimedio dell'astensione *ex art. 6-bis* della l. n. 241 del 1990, istituito applicabile esclusivamente in casi di conflitti di interessi episodici.

L'Autorità ha, invero, rilevato che il contesto normativo generale denota una sempre maggiore attenzione al valore della imparzialità nello svolgimento dell'attività amministrativa, esigenza manifestata da una serie

---

*le posizioni in essere, concordando con esso le modalità e i termini per il loro smobilizzo ovvero altri accorgimenti volti ad escludere situazioni di conflitto d'interessi».*

di interventi normativi che hanno dato il via ad un percorso di progressiva valorizzazione del principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.

Rilevanti, in tal senso, sono sicuramente: l'articolo 6-*bis* della l. n. 241 del 1990, introdotto dalla l. n. 190 del 2012, che giunge a configurare un generale dovere di astensione del pubblico funzionario in caso di conflitto di interessi, anche solo potenziale, nonché il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ove si stabilisce, ogni qualvolta ricorrano gravi ragioni di opportunità, il dovere di astensione del dipendente pubblico. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai casi in cui l'adozione di decisioni o lo svolgimento di un'attività da parte del dipendente possa coinvolgere interessi personali o interessi di soggetti con cui lo stesso abbia rapporti di vario genere (parentela, amicizia/ inimicizia, lavorativi, ecc.) che possano influenzare l'esito della decisione o dell'attività.

Tale percorso normativo si è anche coniugato con l'opera della stessa giurisprudenza che, mediante l'applicazione, in sede analogica, con particolare riferimento ai componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento di professori e ricercatori, della disciplina in materia di astensione e ricasazione del giudice di cui agli artt. 51 e 52 c.p.c., ha condotto, anche ad una rinnovata consapevolezza del ruolo stesso del funzionario amministrativo, nel quadro di un ideale ravvicinamento tra funzione pubblica e funzione giurisdizionale, entrambe informate ai principi di obiettività e di imparzialità<sup>131</sup>.

Nello stesso senso si è espressa l'Autorità, estendendo l'applicazione di tali principi in tema di collaborazione professionale tra candidato e valutatore al caso della nomina del Direttore Generale dell'Arpa da parte dell'Assessore Regionale del Territorio e dell'Ambiente *pro tempore* che, già, in qualità di Commissario straordinario delegato per la realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, lo aveva nominato consulente con contratto di collaborazione professionale<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Per una disamina approfondita sul tema, si veda M. RICCI, *Il conflitto di interessi dei docenti universitari*, in A. LALLI, A. MORESCHINI e M. RICCI, *L'ANAC e la disciplina dei conflitti di interessi*, cit..

<sup>132</sup> V. delibera n. 190 del 2019.

Alla luce di questa breve ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale in cui si inserisce la tutela dei conflitti di interessi, l'Autorità ha affermato che l'immedesimazione tra ente controllore e ente controllato determina una situazione che mette a rischio l'imparzialità che deve permeare l'azione dell'amministratore pubblico. Secondo l'Autorità tale situazione di interferenza non è sanabile con il solo dovere di astensione che, seppur previsto dal legislatore, postula «una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi»<sup>133</sup> del pubblico amministratore; il dovere di astensione, infatti, sarebbe adeguato ad un'applicazione puntuale ed episodica, ma non idoneo sanare un'interferenza generalizzata e permanente propria delle situazioni evidenziate.

In definitiva, nelle ipotesi illustrate, l'Autorità ritiene integrate ipotesi di conflitti di interessi che, seppur non previste espressamente dal dettato normativo (c.d. conflitto di interessi strutturale/ materiale), sono in grado di influenzare l'esercizio indipendente, imparziale e obiettivo della funzione pubblica rivestita e per tale ragione andrebbero rimosse.

## 6. CONCLUSIONI

Lo studio condotto consente di compiere alcune importanti riflessioni. In primo luogo, occorre dare rilievo alle disfunzioni insite nella disciplina di cui al d.lg. n. 39 del 2013, disfunzioni che l'attività provvedimentale dell'ANAC ha prontamente rilevato. A mero titolo di esempio, è possibile ricordare la lacuna di cui all'art. 12, relativa alla mancata previsione dell'incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali in amministrazioni statali e le cariche di indirizzo politico presso enti di livello regionale, comunale o provinciale; ovvero, il problematico rapporto intercorrente tra il d.lg. n. 39 del 2013 e l'art. 35-*bis* del d.lg. n. 165 del 2001, quanto alla non coincidente

---

<sup>133</sup> In questo senso cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 13 maggio 2013, n. 1137; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 19 marzo 2014, n. 261; Tar Campania, Salerno, sez. II, 17 marzo 2014, n. 577 e, da ultimo, Tar Campania, Salerno, sez. II, 12 maggio 2015, n. 968.

previsione, nell'ambito delle due fonti normative, della durata della causa di inconferibilità per i condannati per reati contro la pubblica amministrazione. Nei casi qui richiamati, così come nelle altre situazioni problematiche di cui si è dato conto durante la presente trattazione, va evidenziato il ruolo dell'ANAC nel portare in evidenza le criticità della normativa mediante i propri atti di segnalazione, nonché attraverso le delibere inerenti ai casi concreti affrontati. Ciò detto, è auspicabile che il legislatore prenda atto del contributo dell'Autorità e ponga rimedio alle problematiche caratterizzanti l'attuale disciplina, al fine di valorizzare a pieno lo sforzo già compiuto nel predisporre un quadro normativo funzionale al contrasto dei conflitti di interessi.

In secondo luogo, va affrontata la questione dell'individuazione di adeguate misure avverso i conflitti di interessi c.d. «strutturali». L'emersione, durante l'analisi della relativa casistica, di fattispecie in cui il conflitto è stato ritenuto configurabile dall'Autorità, la quale, tuttavia, ha dovuto riscontrare l'assenza di una disposizione da poter applicare, nonché l'insufficienza a sanare il conflitto mediante il rimedio dell'astensione di cui all'art. 6-*bis* della l. n. 241 del 1990, inducono a riflettere circa i possibili rimedi da poter adottare. L'interrogativo da doversi porre riguarda l'efficacia di una strategia di contrasto basata esclusivamente su di una fattiva collaborazione tra l'ANAC e le varie amministrazioni coinvolte. A tale domanda, al momento, sembra potersi attribuire una risposta positiva, a condizione che il rapporto collaborativo che si venga ad instaurare di volta in volta veda le valutazioni condotte dall'Autorità non rimanere lettera morta, ma essere effettivamente valorizzate da parte delle amministrazioni stesse.

Un cenno, infine, va dedicato al tema dei conflitti di interessi disciplinati da fonti normative diverse dal d.lg. n. 39 del 2013. Con riferimento a tali conflitti, si è verificato che il contributo fornito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione è tutt'altro che di secondaria importanza. Invero, l'ANAC, pur non dotata di specifici poteri tipizzati, viene costantemente interpellata circa l'applicazione delle diverse disposizioni normative in materia di conflitto di interessi. La specifica competenza tecnica dell'Autorità, nonché l'autorevolezza delle posizioni espresse, portano tanto le amministrazioni,

quanto i singoli cittadini, a rivolgersi all'ANAC al fine di ottenere chiarimenti e pareri circa il rispetto della legislazione di riferimento. L'Autorità può limitarsi esclusivamente a trasmettere i propri provvedimenti alle amministrazioni; tuttavia, è auspicabile che, così come già evidenziato con riferimento ai conflitti di interessi «strutturali», si vada ad instaurare un rapporto di collaborazione tra le amministrazioni stesse e l'ANAC, nel comune obiettivo di eliminare i conflitti di interessi che possono verificarsi. Inoltre, ci si domanda se, più a lungo termine, non possano sussistere i presupposti per un generale ripensamento del quadro normativo, allo scopo di concentrare in capo all'Autorità le competenze di vigilanza anche sui conflitti di interessi disciplinati da fonti diverse dal d.lg. n. 39 del 2013, eventualmente di concerto con le varie amministrazioni.

## ***ABSTRACT***

Il presente *working paper* si propone di analizzare la prassi dell'ANAC in materia di conflitti di interessi. Dopo l'analisi di alcuni profili comuni alle fattispecie di inconferibilità e di incompatibilità di cui al d.lg. n. 39 del 2013, lo studio approfondisce l'esame delle fattispecie stesse in relazione alle questioni interpretative di maggior rilievo messe in luce dall'ANAC mediante i propri atti di segnalazione, nonché attraverso le delibere inerenti ai casi concreti affrontati. Il lavoro rileva, poi, il contributo dell'ANAC in tema di conflitti di interessi disciplinati da fonti normative diverse dal d.lg. n. 39 del 2013 nonché di conflitti di interessi non disciplinati da alcuna fonte normativa (conflitti c.d. strutturali) in relazione ai quali l'Autorità non dispone di specifici poteri.

The working paper aims to analyze ANAC's practice in the field of conflicts of interests. It describes the regulation introduced by Italian Legislative Decree n. 39 of 2013, focusing on relevant issues of interpretation identified by the Authority in its reporting notes and decisions. At the same time, the study highlights ANAC's contribution in the supervision of conflicts of interests covered by other regulatory acts as well as particular cases of conflicts of interests not regulated by any source of law, in relation to which the nation legal system does not recognize specific supervisory powers to the Authority.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANGELO LALLI (1 novembre 1968)

È professore di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze giuridiche della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza".

È avvocato cassazionista.

Ha conseguito in data 30 marzo 2017 l'abilitazione scientifica nazionale alla qualifica di professore ordinario (I fascia) settore SSD IUS/10 Diritto amministrativo, con il giudizio unanime dei membri della Commissione.

È Direttore del Master di II Livello in Diritto dell'ambiente, organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", nonché Direttore del Corso di alta formazione in "Diritto e nuove tecnologie per la valorizzazione dei beni culturali" nell'ambito del "Centro di eccellenza – Distretto tecnologico per le nuove tecnologie applicate ai beni e alle attività culturali – DTC Lazio". È membro del Consiglio direttivo e docente della Scuola di specializzazione per le professioni legali della Sapienza.

È autore di più di quaranta pubblicazioni e ha scritto due monografie: *"Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo"*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008; *"I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività"*, Jovene Editore, Napoli, 2015.

Ha curato alcuni volumi in materia di società partecipate e di contratti pubblici.

ARIANNA MORESCHINI (Roma, 29 gennaio 1992)

Ha conseguito la laurea nel luglio del 2017 con lode in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Roma, discutendo una tesi in Diritto amministrativo, relatore Prof. Angelo Lalli. Dopo il conseguimento della laurea ha svolto il tirocinio formativo presso la Corte di appello di Roma e presso l'Avvocatura generale dello Stato. È attualmente dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Roma, La Sapienza.

MARCO RICCI (Roma, 11 luglio 1990)

Ha conseguito la laurea nel luglio 2016 con lode in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", discutendo una tesi in Diritto amministrativo. Ha collaborato con le riviste Italiappalti.it e Ambienteditto.it ed è autore di una pubblicazione in materia di contratti pubblici. È dottorando di ricerca e cultore della materia presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".