

**DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI PRESSO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PRESSO GLI ENTI PRIVATI IN CONTROLLO PUBBLICO, A NORMA DELL'ARTICOLO 1, COMMI 49 E 50, DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190.**

RELAZIONE

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ai commi 49 e 50 dell'articolo 1, delega il Governo a disciplinare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, i casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali.

La normativa di delega costituisce uno degli elementi fondamentali della strategia di prevenzione dei fenomeni di corruzione e malamministrazione che la legge ha inteso introdurre, a rafforzamento delle misure, fin qui prevalentemente penali, di contrasto ai suddetti fenomeni.

La delega è volta a «modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice», nonché a «modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate». La disciplina vigente è fondata su una normativa sulle incompatibilità che riguarda i dipendenti pubblici in generale e su normative, di incompatibilità e in qualche caso di inconferibilità successiva di incarichi, per i titolari di cariche pubbliche: cariche di governo (si considerino da un lato la legge 13 febbraio 1953, n. 60 e dall'altro la legge 20 luglio 2004, n. 215) e cariche parlamentari (ancora la legge n. 60 del 1953). Per i dipendenti pubblici l'approccio è da un lato generale e quindi ad applicazione indifferenziata e dall'altro si fonda sulla strutturale incompatibilità tra rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione e assunzione di interessi privati esterni. La generalità dell'approccio non permette di distinguere la particolare posizione dei titolari di incarichi amministrativi. La sola incompatibilità con incarichi privati esterni, rimuovibile peraltro con un'autorizzazione discrezionale dell'amministrazione di appartenenza, non tiene conto dei

rischi dell'assunzione di incarichi diversi dai doveri di prestazione lavorativa sull'imparzialità dell'azione del dipendente, rischi che possono venire sia dall'assunzione di interessi privati in potenziale conflitto con quelli pubblici curati che dall'assunzione di cariche, elettive o di nomina, in organi di indirizzo politico.

La legge di delega ha assunto consapevolmente un diverso punto di vista, quello della garanzia dell'imparzialità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice. Con l'introduzione del principio di distinzione tra le competenze degli organi di indirizzo politico e gli organi amministrativi è su questi ultimi che ricade la responsabilità principale per l'adozione degli atti amministrativi e di gestione. L'imparzialità non può più essere un carattere del solo atto amministrativo in sede di azione, né un carattere genericamente riferito all'intera amministrazione: deve essere garantito specificamente alle persone titolari di incarichi amministrativi, siano essi dirigenziali, con riserva delle competenze di gestione, o amministrativi di vertice, con compiti di coordinamento (spesso ravvicinato) dell'azione dei dirigenti.

L'imparzialità della posizione dei titolari di incarichi dirigenziali deve essere assicurata sia in termini di inconfiribilità degli incarichi, se il soggetto destinatario del possibile incarico ha assunto comportamenti, ha assunto cariche o svolto attività che producono la presunzione di un potenziale conflitto di interessi, sia in termini di incompatibilità tra l'incarico dirigenziale e altre cariche o attività in potenziale conflitto con l'interesse pubblico. Incompatibilità che la stessa legge n. 190, aggiungendo, con il suo comma 42 dell'articolo 1, il comma 16-ter all'articolo 53 del d. lgs. n. 165 del 2001, ha esteso all'assunzione di cariche private in conflitto, anche successivamente alla cessazione del servizio presso le amministrazioni pubbliche.

L'unico esempio esistente nella legislazione vigente di non conferibilità e di incompatibilità fissate in rapporto all'incarico da ricoprire si riscontra nella disciplina della direzione (direttore generale, sanitario, amministrativo) delle Aziende sanitarie locali, fissata dal comma 9 dell'articolo 3 del d. lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni. Una disciplina comunque meritevole di rivisitazione e di coordinamento con la nuova disciplina organica prevista dalla legge delega che, infatti, comprende espressamente gli incarichi della direzione sanitaria tra quelli da sottoporre a nuova disciplina.

I principi e criteri direttivi sono fissati al comma 50 dell'articolo 1. Essi, in primo luogo, distinguono nettamente tra le ipotesi non conferibilità (nel decreto si è preferita la definizione di «inconfiribilità»), di cui alle lettere a), b) e c) e le ipotesi di incompatibilità, di cui alle lettere e) e f). Si noti che

l'inconferibilità assume per la prima volta con questo decreto una dimensione di strumento di prevenzione della corruzione e di imparzialità ad applicazione generale. Si ricordi, però, che la legge delega ha adottato il prudente criterio della predeterminazione di periodi non eccessivamente lunghi di inconferibilità. La previsione di base stabilisce un periodo antecedente all'incarico «non inferiore ad un anno». Nel decreto tali periodi si articolano tra un regime di base di due anni, con numerose eccezioni che riducono il periodo ad un anno, mentre sono rari i casi di periodi superiori ai due anni. In particolare si giustifica un periodo lungo in caso di condanna penale per reati contro la pubblica amministrazione, che può arrivare a cinque anni (vedi articolo 3).

I principi e criteri direttivi della delega provvedono anche, alla lettera d), a individuare con chiarezza gli incarichi da disciplinare, in coerenza con l'ampiezza dell'ambito di applicazione della nuova disciplina che la legge vuole estesa alle amministrazioni pubbliche, di qualunque livello di governo (nazionale, regionale, locale), agli enti pubblici, sempre di tutti i livelli di governo, agli enti di diritto privato in controllo pubblico («sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici»), sempre di ogni livello.

Gli incarichi sono quindi quelli amministrativi di vertice e dirigenziali nelle amministrazioni e di amministratore negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Quanto al regime dell'inconferibilità, la legge delega distingue nettamente tra tre categorie di cause che impongono il non conferimento degli incarichi:

- a) la condanna, anche non definitiva, per uno dei reati contro la pubblica amministrazione (lettera a)). Indipendentemente dalla disciplina delle conseguenze disciplinari, per i dipendenti pubblici, di comportamenti penalmente sanzionati, la delega vuole che sia disciplinata in modo specifico la posizione dei titolari di incarico, imponendo di prevedere un periodo di tempo nel quale il conferimento di incarichi è escluso perché destinato a compromettere la posizione di imparzialità del soggetto e l'immagine di imparzialità dell'amministrazione;
- b) la provenienza del potenziale incaricato da enti di diritto privato che siano strettamente collegati all'amministrazione che conferisce l'incarico, cioè gli enti «sottoposti a controllo o finanziati» (lettera b)). Nei casi, che la legge vuole circoscritti, di un rapporto stretto che si realizza tra lo svolgimento della funzione pubblica dell'amministrazione e gli interessi di soggetti privati, il

conferimento a persone provenienti da quei soggetti privati può comportare impropri condizionamenti dell'azione del soggetto nell'esercizio della funzione e, di nuovo, un appannamento dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione;

- c) la provenienza, per gli incarichi dirigenziali esterni (cioè conferiti a soggetti non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione o ente, pubblico o privato in controllo pubblico), da cariche in organi di indirizzo politico. In questi casi la legge vuole che siano disciplinati sia i «criteri di conferimento», sia i «casi di non conferibilità». Lo scopo è, da un lato, quello di circoscrivere il ricorso alla dirigenza esterna ai soli casi di effettive esigenze organizzative dell'amministrazione e di avvalimento di competenze sicuramente professionali (con l'esclusione di ogni carattere fiduciario degli incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di competenze amministrative e di gestione); dall'altro di evitare che gli incarichi affidati a soggetti esterni, provenienti da precedenti esperienze in organi di indirizzo politico, comprometta la posizione di indipendenza soggettiva del funzionario e, ancora, l'immagine imparziale dell'amministrazione.

Quanto, poi, al regime delle incompatibilità, la legge delega distingue nettamente tra due categorie di cause:

- a) la eventuale assunzione, dopo il conferimento dell'incarico, di «attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico, o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione». La disciplina delle incompatibilità, in questi casi, integra l'approccio fin qui seguito della disciplina vigente, tutto centrato sulla garanzia del pieno adempimento della prestazione lavorativa; qui si vuole evitare che il titolare di un incarico dirigenziale, nel corso del mandato o anche successivamente alla sua cessazione, possa assumere, direttamente, o per il tramite di congiunti, interessi in potenziale conflitto, che pregiudichino la posizione di indipendenza soggettiva del titolare e l'immagine di imparzialità dell'amministrazione;
- b) l'eventuale assunzione, nel corso dell'incarico, di cariche negli organi di indirizzo politico. Anche in questo caso è evidente lo scopo di non limitarsi alla garanzia della pienezza della prestazione lavorativa, ma dell'indipendenza soggettiva del titolare dell'incarico, per il quale l'esplicita appartenenza ad un organo di indirizzo

politico può pregiudicare l'indipendenza soggettiva e l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

Per meglio comprendere le disposizioni del decreto va, infine, ricordato che la legge delega espressamente delimita le cause di inconferibilità e di incompatibilità nel caso di assunzione di cariche politiche ai soli casi di appartenenza ad organi di indirizzo politico nelle amministrazioni pubbliche. Non sono comprese altre possibili cause, che potrebbero in linea generale contribuire alla compromissione dell'imparzialità del titolare dell'incarico quali l'appartenenza a partiti politici o ad organizzazioni sindacali. La legge delega ha preferito delimitare il campo a quelle situazioni nelle quali solo l'aver fatto parte di organi di indirizzo politico può essere ritenuto un fattore di condizionamento potenzialmente improprio dell'azione dei titolari degli incarichi.

Il presente decreto legislativo si articola in 8 capi: di seguito si illustrano i contenuti fondamentali del provvedimento prima di passare all'analisi dei singoli articoli.

La struttura del decreto riflette l'articolazione della legge delega. Infatti, salvo il Capo I, dedicato ai principi generali, il Capo VII, dedicato alla vigilanza e alle sanzioni, il Capo VIII, dedicato alle norme transitorie e finali, tre Capi, il II, il III e il IV sono dedicati alle tre categorie di cause di inconferibilità degli incarichi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 50 della legge n. 190 (rispettivamente le condanne penali, Capo II, la provenienza da incarichi e cariche in enti privati, capo III, la provenienza da organi di indirizzo politico, Capo IV), mentre altri due, il V e il VI sono dedicati alle due cause di incompatibilità di cui alle lettere e) ed f) dello stesso comma 50 (rispettivamente il Capo V all'incompatibilità con incarichi e cariche in soggetti privati e il capo VI all'incompatibilità con cariche in organi di indirizzo politico).

Il decreto doveva soddisfare i criteri che imponevano di considerare, da un lato le cause di inconferibilità e incompatibilità e dall'altro gli incarichi, in modo che risultasse chiaro che ciascuna disposizione che disponesse l'inconferibilità o l'incompatibilità era stata fissata in rapporto ai caratteri dell'incarico dirigenziale.

Si è quindi preferito far prevalere da un lato l'articolazione in cause di inconferibilità e di incompatibilità, dall'altro la diversa natura degli incarichi da conferire, che, oltre al resto, richiedono una graduazione dei divieti. In conseguenza, all'interno di ciascuno dei Capi in cui si articola il decreto si ritroveranno distinti articoli dedicati ai caratteri degli incarichi e alla provenienza dei soggetti.

Si tratta di una scelta che ha consentito di individuare con la massima possibile chiarezza le diverse fattispecie di divieto, in modo da facilitarne l'interpretazione e l'applicazione da parte delle diverse amministrazioni.

Va sottolineata la particolare attenzione dedicata alle definizioni iniziali, che hanno lo scopo di chiarire la portata dei diversi istituti disciplinati dalla legge e di non ripetere nel testo in modo pedissequo tali definizioni. Non si trascuri, infatti, che le definizioni intervengono in una materia fin qui coperta in modo molto incompleto e discontinuo dalla disciplina vigente, che ha adottato significati dei vari istituti diversi e modificati nel tempo.

Va sottolineata anche l'importanza della parte (Capo VII) dedicata alla vigilanza e alle sanzioni, che mira a superare uno dei difetti più diffusi nella disciplina previgente: fissare cause, quasi sempre di incompatibilità, quasi mai assistite da un attento strumentario di vigilanza, nell'assenza di effettive conseguenze per la violazione delle disposizioni di legge.

#### *Articolo 1*

L'articolo 1 - nel far salvo, ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, quanto previsto dagli articoli 19 e 23-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché le altre disposizioni vigenti in materia di collocamento fuori ruolo o in aspettativa - contiene le definizioni, la cui importanza è stata già illustrata nella relazione generale. Si sottolineano qui alcune definizioni particolarmente significative ai fini della più generale interpretazione della disciplina del presente decreto, disciplina fatalmente complessa, anche per il suo carattere fortemente innovativo.

Per gli «enti di diritto privato in controllo pubblico», la definizione è rilevante perché si tratta di comprendere tali enti tra quelli compresi nell'ambito di applicazione del decreto. La definizione è estesa a tutte le tipologie di soggetti privati che si debbano considerare in controllo pubblico: le società di capitali, ma anche le fondazioni e associazioni nelle quali le amministrazioni pubbliche abbiano un controllo effettivo, per titolarità della maggioranza delle azioni o per il riconoscimento, anche in caso di posizioni di minoranza, di poteri di influire fortemente sull'attività dell'ente, quali soprattutto i poteri di nomina degli amministratori. Una definizione ampia riporta nell'ambito delle limitazioni alla conferibilità e alla compatibilità degli incarichi una vasta serie di soggetti formalmente

privati ma sostanzialmente pubblici, la cui azione deve, quando svolgono funzioni pubbliche o attività di interesse pubblico, essere ispirata agli stessi principi di imparzialità che si applicano alle amministrazioni e agli enti pubblici.

Altrettanto rilevante la definizione di «enti di diritto privato regolati o finanziati», che si è preferita a quella di «sottoposti a controllo», perché quest'ultima si poteva prestare a confusione con quella di «enti di diritto privato in controllo pubblico», di cui si è appena detto. Qui non siamo nel campo dell'amministrazione in senso ampio, ma in quello, opposto, del mondo delle imprese private che hanno un rapporto con l'amministrazione perché sono da questa regolati e possono avere interesse a condizionarne l'azione in senso favorevole ai propri interessi. La definizione è volta a delimitare casi di rapporto "qualificato" tra soggetto privato e amministrazione: non un qualsiasi esercizio di poteri regolatori, ma solo dei poteri che incidano con carattere di continuità o comunque per durate significative, sullo svolgimento dell'attività "principale" del soggetto privato. Rientrano nella nozione, quindi, le regolazioni che comportano autorizzazioni, concessioni e l'esercizio di poteri di vigilanza e controllo sull'attività, non altre diverse regolazioni. Ad esempio, per un'impresa nel settore farmaceutico rientrano i rapporti con le amministrazioni che regolano l'attività principale dell'impresa, non i rapporti di tipo puntuale, come la richiesta e il rilascio di permessi di costruire.

Rilevante anche la definizione di «incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati». Perché si possa configurare un conflitto potenziale di interessi colui che proviene da soggetti privati regolati o finanziati deve avere con essi dei rapporti particolarmente intensi e qualificati. La disposizione si preoccupa quindi di circoscrivere i casi a:

- a) la titolarità della posizione di controllo dell'ente;
- b) le cariche di presidente, amministratore delegato o componente del consiglio di amministrazione;
- c) le posizioni di dirigente;
- d) lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell'ente.

Quanto agli incarichi, importante era definire gli «incarichi amministrativi di vertice» di cui al punto 1 della lettera d) del comma 50 della legge di delega, al fine di distinguerli chiaramente da quelli dirigenziali e al fine di graduare di conseguenza la disciplina dei divieti. La soluzione adottata scioglie la formulazione della legge delega nel senso che gli incarichi di vertice sono compresi tra quelli che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, mentre gli

incarichi dirigenziali sì. Poiché la distinzione non sempre è chiara, le amministrazioni, al di là della collocazione e della denominazione adottata per l'incarico nel loro modello organizzativo, dovranno considerare come amministrativi di vertice gli incarichi che espressamente non comprendono l'esercizio diretto di poteri amministrativi. In caso contrario, anche un dirigente posto in collocazione apicale nell'amministrazione, ma dotato di poteri di amministrazione e gestione, dovrà essere considerato come incarico dirigenziale.

Rilevante anche la distinzione tra incarichi dirigenziali interni e esterni. Si consideri che, ad esempio, secondo una chiara indicazione della legge delega, agli incarichi dirigenziali interni non si applicano i limiti alla conferibilità nel caso di precedente appartenenza ad un organo di indirizzo politico (vedi articolo 6, comma 3, e articolo 7, comma 2). Nella definizione adottata sono esterni gli incarichi conferiti a soggetti non appartenenti ai ruoli di una qualsivoglia amministrazione, non solo ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico; sono esterni, quindi, solo i soggetti provenienti dal settore privato.

#### *Articolo 2*

L'articolo fissa l'ambito di applicazione delle disposizioni del decreto, richiamando la legge di delega e applicando le definizioni di cui all'articolo 1. In particolare si sottolinea la disposizione del comma 2, volta a ricomprendere nella disciplina degli incarichi anche alcune particolari situazioni negli enti locali, quali:

- a) il conferimento di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale;
- b) il conferimento di tali incarichi a soggetti con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 110, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

#### *Articolo 3*

Si tratta di una delle maggiori innovazioni della legge, non tanto perché introduce il principio di inconfiribilità in caso di condanna penale per reati contro la pubblica amministrazione, ma perché prevede l'inconfiribilità anche in caso di condanna non definitiva.

La legge delega, quindi, ha voluto da un lato assicurare un maggiore tasso di imparzialità nell'amministrazione, escludendo il funzionario condannato,

ma dall'altro garantire che tale situazione di inconferibilità in caso di condanna non definitiva avesse una durata predeterminata e non eccessivamente penalizzante.

Il primo comma chiarisce che tutti gli incarichi di cui al presente decreto sono riguardati dalla disposizione in esame.

Il secondo comma si occupa dei reati più gravi contro la pubblica amministrazione: quelli identificati dall'art. 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, nonché il reato di cui all'articolo 319-quater, aggiunto dalla legge n. 190, mentre il comma 3 disciplina i casi di reati contro la pubblica amministrazione diversi dai primi e considerati dalla legge come meno gravi.

Per entrambe le categorie di reati, gravi e meno gravi, si deve isolare il caso in cui sia intervenuta una sentenza definitiva, che abbia irrogato anche la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. In questo caso la durata dell'inconferibilità è pari a quella dell'interdizione, permanente o temporanea.

Qualora, invece, non vi sia sentenza definitiva si applica un diverso regime: per i reati più gravi è disposta, già dalla ricordata legge n. 97 del 2001, una sospensione automatica della durata di cinque anni; per i reati meno gravi la durata della sospensione è rapportata alla pena inflitta: il doppio della durata della pena, comunque entro il limite massimo di cinque anni.

Il comma 4 si preoccupa del caso in cui il periodo di sospensione dell'inconferibilità per un pubblico dipendente, in particolare il dirigente interno all'amministrazione, sia esaurito senza che sia intervenuta la sentenza definitiva. In questo caso al dirigente possono essere conferiti incarichi che in ogni caso non comportino l'esercizio di poteri di amministrazione e gestione. Qualora l'amministrazione non sia in grado di conferire incarichi di questo tipo il dirigente è posto a disposizione, per un periodo pari alla durata della sospensione.

Il comma 6 regola i casi di incarico conferito a soggetto esterno per il quale non sia possibile sospendere disciplinarmente l'incarico per l'inesistenza di un sottostante rapporto di lavoro subordinato. In questo caso è la stessa legge a disporre la sospensione dell'incarico e del relativo contratto per tutta la durata dell'inconferibilità. Al termine di questa l'amministrazione ha la facoltà di valutare la persistenza dell'interesse all'esecuzione dell'incarico, avuto riguardo anche la tempo trascorso.

Il comma 7 prevede espressamente l'equiparazione alla sentenza di condanna della sentenza di "patteggiamento".

#### *Articolo 4*

L'articolo regola le cause di non conferibilità degli incarichi per soggetti "provenienti dal settore privato", cioè che abbiano avuto incarichi o cariche (nel senso chiarito nella definizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera e)), in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico. Perché scatti l'inconferibilità, quindi, il soggetto deve provenire da un soggetto privato avente con l'amministrazione un rapporto "qualificato" (nel senso già chiarito). L'inconferibilità è generale: riguarda, cioè, tutti gli incarichi dell'amministrazione o ente, quando l'incarico da conferire è generale, riguardi cioè lo svolgimento delle funzioni attribuite all'amministrazione o all'ente: è questo il caso degli incarichi amministrativi di vertice e degli incarichi di amministratore di ente, perché questi incarichi sono in grado di condizionare l'azione dell'intera amministrazione, anche quando svolta da specifici uffici. L'inconferibilità è, invece, specifica, quando sia da conferire un incarico in uno specifico settore o ufficio dell'amministrazione: in questo caso essa riguarderà solo lo specifico settore e ufficio che ha con l'ente privato il ricordato rapporto qualificato.

La disposizione chiarisce anche che l'inconferibilità, in parallelo con l'analoga situazione di incompatibilità, riguarda anche il soggetto privato che svolga attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico.

#### *Articolo 5*

L'articolo applica lo stesso criterio di inconferibilità alla direzione delle Aziende sanitarie locali. In questo caso il rapporto qualificato deve sussistere tra l'ente privato e il servizio sanitario regionale.

#### *Articolo 6*

Con questo articolo si passa alle inconferibilità derivanti dall'aver ricoperto cariche di componente di organi di indirizzo politico.

La disciplina riguarda, in particolare, le cariche di governo e per esse la disposizione (comma 1) adotta la ricognizione effettuata dalla legge n. 215 del 2004: «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».

Il comma 1 estende alle 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 i divieti di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215.

Il comma 2 stabilisce che la vigilanza sull'applicazione di quanto previsto dal comma 1 è esercitata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi della medesima legge n. 215 del 2004.

### *Articolo 7*

Sempre al fine di graduare il regime delle inconferibilità, l'articolo 7 si occupa di coloro che abbiano ricoperto, antecedentemente all'incarico, la carica di componente di organo politico di amministrazione regionale o locale. In generale si tratta di operare in sistemi oggi largamente caratterizzati da una costante permeabilità tra incarichi, fortemente condizionati dall'appartenenza politica. L'introduzione di un periodo di inconferibilità, di "raffreddamento", è volta a consentire l'attribuzione di incarichi fondata su requisiti professionali, impedendo conferimenti che conseguano immediatamente alla fine del mandato politico.

Il primo comma si occupa delle inconferibilità di livello regionale. A tal fine distingue tra coloro che abbiano fatto parte della giunta o del consiglio regionale nei due anni precedenti all'incarico e coloro che abbiano fatto parte di giunte e consigli di enti locali della stessa regione (provincia, comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, forma associativa tra comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) nell'anno precedente all'incarico. Come si vede, si fa prevalere il criterio della vicinanza tra carica pubblica e incarico da conferire: laddove la "distanza" è breve (organi politici della regione) il periodo è di due anni; laddove la distanza è più lunga (organi politici degli enti locali) il periodo è di un anno.

Il secondo comma si occupa delle inconferibilità di livello locale. Anche qui si distingue in rapporto alla distanza tra organo politico e incarico da conferire. Per gli incarichi nelle stesse amministrazioni locali o in enti da queste controllati, il periodo di "raffreddamento" è di due anni; per gli incarichi in altre amministrazioni locali (o in ente da queste controllati) della medesima regione il periodo è di un anno.

Il comma 3, come già effettuato al comma 3 dell'articolo 6 e per le stesse ragioni, delimita l'inconferibilità ai soli incarichi esterni.

### *Articolo 8*

L'articolo si occupa del regime delle inconferibilità degli incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali. Questi incarichi, come già segnalato, sono gli unici ad essere stati disciplinati, quanto all'inconferibilità e all'incompatibilità, dall'articolo 3, comma 9 del d. lgs. n. 502 del 1992. Poiché la legge delega impone di riconsiderare gli incarichi in questione al fine di allinearne la disciplina a quella generale, l'articolo recepisce alcune indicazioni già presenti nella disciplina speciale, e introduce nuove ipotesi di inconferibilità, spesso in luogo delle sole incompatibilità fino previste.

Il comma 1 riproduce una delle previsioni del ricordato comma 9 dell'articolo 3, relativamente a coloro che siano stati candidati, non eletti, «in elezioni europee, nazionali, regionali e locali, in collegi elettorali che comprendano il territorio di della ASL»; in questo caso l'inconferibilità è di cinque anni.

I successivi commi sono relativi alle cariche politiche rivestite antecedentemente all'incarico nelle ASL a livello nazionale (commi 2 e 3), regionale (comma 4) e locale (comma 5).

A livello nazionale si distingue tra cariche di governo e cariche parlamentari. Per le prime l'inconferibilità è di due anni, ma riferita solo agli organi di indirizzo politico dei ministeri, degli enti pubblici degli enti di diritto privato in controllo pubblico che svolgano funzioni rilevanti di regolazione e finanziamento del servizio sanitario nazionale, con un'inconferibilità di due anni. Per le cariche parlamentari l'inconferibilità è generale, ma ha una durata inferiore: un anno.

A livello regionale l'inconferibilità per coloro che abbiano fatto parte della giunta o del consiglio regionale o che siano stati amministratori di enti che svolgano funzioni di regolazione del servizio sanitario regionale è di tre anni, a causa del rapporto molto ravvicinato tra organi di indirizzo e incarichi nelle ASL.

A livello locale l'inconferibilità, più breve (due anni) è relativa a coloro che siano stati amministratori locali nelle province e nei comuni maggiori della regione.

### *Articolo 9*

Con l'articolo 9 si passa al regime delle incompatibilità, distinte tra incompatibilità con incarichi e cariche in soggetti privati (capo V) e incompatibilità con cariche in organi politici (Capo VI).

Il primo comma riguarda le incompatibilità con incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle amministrazioni o enti nei quali si svolge l'incarico. L'incompatibilità riguarda gli incarichi amministrativi di vertice nelle pubbliche amministrazioni e gli incarichi di amministratore

negli enti pubblici, non anche quelli di presidente e amministratore delegato negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Si chiarisce inoltre che l'incompatibilità sussiste altresì nei confronti dei titolari di altri incarichi dirigenziali che comportano competenze di vigilanza o controllo nei riguardi degli enti regolati o finanziati dall'amministrazione o dall'ente che conferisce l'incarico dirigenziale, nonché nei confronti di titolari di incarichi dirigenziali nell'ambito di un ufficio di diretta collaborazione.

Il comma 2 riguarda le incompatibilità con lo svolgimento di un'attività professionale, se questa è regolata, finanziata o comunque retribuita dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico. Anche qui l'incompatibilità ha carattere generale.

#### *Articolo 10*

L'articolo applica gli stessi criteri di cui all'articolo 9 agli incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

Il primo comma fissa le incompatibilità connesse all'assunzione di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale (lettera a)) e con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di attività professionale, se questa è regolata o finanziata dal servizio sanitario regionale (lettera b)).

Il secondo comma ha la stessa funzione del comma 3 dell'articolo 9: estensione delle cause di incompatibilità all'assunzione di interessi privati da parte dei congiunti più stretti del titolare dell'incarico.

#### *Articolo 11*

L'articolo disciplina le incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice nelle pubbliche amministrazioni e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

Le disposizioni sono articolate in rapporto ai diversi livelli di governo: nazionale (comma 1), regionale (comma 2), locale (comma 3) e segue un criterio semplice: dove c'è incompatibilità lì deve essere ribadita l'evidente conseguenza dell'incompatibilità.

Si aggiunga altresì che, come si è ricordato nella relazione sull'articolo 6, le incompatibilità per le cariche di membro del governo e di parlamentare erano già stabilite dalla legge n. 60 del 1953.

### *Articolo 12*

L'articolo si occupa dell'incompatibilità tra incarichi dirigenziali, interni e esterni, e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

Anche qui si segue il criterio di base della coincidenza tra ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità. Mentre, come si è visto, l'inconfiribilità riguarda solo i dirigenti esterni, l'incompatibilità riguarda anche quelli interni.

### *Articolo 13*

L'articolo disciplina le 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. Anche in questo caso si applica il criterio della coincidenza. Va sottolineato, comunque, che le incompatibilità che ne risultano sono, in questo caso, molto innovative, ad interrompere un sistema di larga sovrapposizione tra incarichi politici e incarichi negli enti di diritto privato in controllo pubblico, dove la privatizzazione formale dell'ente è spesso usata come schermo per nascondere lo stretto collegamento funzionale tra le amministrazioni pubbliche, i loro organi di indirizzo politico e gli amministratori degli enti privati in controllo pubblico.

### *Articolo 14*

L'articolo si occupa delle incompatibilità tra incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali, applicando il principio della coincidenza tra inconfiribilità e incompatibilità.

Da segnalare che questa disciplina riscrive, in coerenza con l'impostazione generale del decreto, il regime delle incompatibilità degli incarichi di direzione delle ASL, consentendo in tal modo di abrogare per intero la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992 (abrogazione disposta dall'articolo 23).

### *Articolo 15*

Con l'articolo 15 si apre il capo VII dedicato alla vigilanza e alle sanzioni.

L'articolo è dedicato alla costruzione di una prima rete, diffusa, di vigilanza sul rispetto dei limiti alle conferibilità degli incarichi e delle norme sulle incompatibilità. A tal fine si valorizza la figura del responsabile della prevenzione della corruzione nelle diverse amministrazioni. Al responsabile vengono riconosciuti poteri di segnalazione di casi di mancata osservanza delle disposizioni del presente decreto all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità antitrust (che deve svolgere ancora i poteri affidatili dalla legge n. 215 del 2004) e alla Corte dei conti, ciascuna per i profili di rispettiva competenza, nonché poteri di contestazione all'interessato, in nome dell'amministrazione, dell'esistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità.

Il terzo comma tenta di rafforzare la posizione del responsabile, posizione che in molte amministrazioni non è semplice dal momento che egli viene nominato dall'organo di indirizzo politico e che, in molti casi, coinciderà con la posizione amministrativa di vertice nell'organizzazione dell'amministrazione. Ciò è opportuno perché conferisce autorevolezza alla funzione anticorruzione e di vigilanza, ma è anche esposta a condizionamenti impropri visto che l'incarico di vertice è spesso fiduciario. Si è ritenuto, pertanto, di estendere al responsabile le protezioni introdotte dalla legge n. 190 con riferimento all'ipotesi in cui negli enti locali sia il segretario a occuparsi del piano anticorruzione. Si prevede, pertanto, l'ipotesi di un parere obbligatorio dell'autorità anticorruzione sui provvedimenti di revoca anticipata del responsabile. L'autorità potrà rinviare l'atto all'amministrazione con richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca possa essere stata motivata dalla volontà dell'amministrazione di sottrarsi al potere di vigilanza del responsabile.

#### *Articolo 16*

L'articolo si occupa del ruolo di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni del decreto nelle diverse amministrazioni ed enti. Viene quindi in primo piano la valorizzazione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ruolo affidato dalla legge n. 190 alla Civit). Ad essa viene affidato un ruolo generale di vigilanza, che però, visti i limiti organizzativi attuali della Civit, non può attuarsi attraverso estesi poteri di intervento nelle procedure di conferimento degli incarichi. Si è preferito, quindi, pensare ad un'attivazione eventuale dell'Autorità, che può derivare da un lato dalle segnalazioni che essa riceve, ad esempio da parte di un responsabile del piano anticorruzione di un'amministrazione pubblica e, dall'altro, dalla possibilità di rispondere, in coerenza con i poteri ad essa affidati dalla legge n. 190, al comma 2, lettere d), e) ed f) del comma 2, a richieste di pareri sull'interpretazione e applicazione della legge che le stesse amministrazioni

possano rivolgere all'Autorità in caso di incertezza sul ricorrere o meno delle cause di inconferibilità e incompatibilità.

A sua volta, l'Autorità ha il potere di segnalare casi di violazione all'Autorità antitrust (per i profili di vigilanza sull'attuazione della legge n. 215 del 2004) e alla Corte dei conti.

#### *Articolo 17*

L'articolo stabilisce la nullità degli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni del decreto e la conseguente nullità dei contratti, di lavoro subordinato o di lavoro autonomo che li accompagnano.

Si tratta dell'estensione agli incarichi in oggetto di una conseguenza automatica della violazione, che rafforza l'efficacia dei divieti e rende più chiare le conseguenze giuridiche dell'accertamento della violazione.

#### *Articolo 18*

L'articolo, denominato "sanzioni", chiarisce che gli organi che abbiano conferito incarichi in violazione delle disposizioni del decreto ne rispondono in primo luogo (comma 1) sul piano delle conseguenze economiche del conferimento, salva l'ipotesi in cui, al momento della votazione, siano stati assenti, ovvero siano stati dissenzienti o si siano astenuti; in secondo luogo attraverso la sospensione del potere di conferire incarichi per un periodo di tre mesi.

Circa il soggetto che, in tale periodo, esercita il predetto potere si stabilisce che esso è esercitato, per i Ministeri dal Presidente del consiglio dei Ministri e per gli enti pubblici dall'amministrazione vigilante.

Si stabilisce, inoltre che le Regioni, le Province e i Comuni provvedono entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto ad adeguare i propri ordinamenti individuando le procedure interne e gli organi che in via sostitutiva possono procedere al conferimento degli incarichi nel periodo di interdizione degli organi titolari.

Decorso inutilmente il predetto termine trova applicazione la procedura sostitutiva di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

#### *Articolo 19*

L'articolo è volto a dare una disciplina generale e comune alle conseguenze dell'accertamento di cause di incompatibilità. Si prevede che l'accertamento di una situazione di incompatibilità debba comportare la contestazione al soggetto interessato, cioè al titolare dell'incarico, e che questo debba optare tra il mantenimento dell'incarico (facendo cessare la situazione di incompatibilità) o mantenere la situazione. Decorsi 15 giorni dalla

contestazione è prevista la decadenza automatica dall'incarico, che a sua volta produce la risoluzione del contratto, di lavoro subordinato o autonomo, che sia stato stipulato in connessione con l'incarico.

#### *Articolo 20*

Con questo articolo si stabilisce l'obbligo per il titolare dell'incarico di produrre dichiarazioni che vengono obbligatoriamente pubblicate sul sito dell'amministrazione o ente che conferisce l'incarico. La dichiarazione riguarda la non sussistenza sia di cause di inconferibilità che di incompatibilità. Questa seconda dichiarazione deve essere prodotta ogni anno, perché le situazioni di incompatibilità possono insorgere, in capo allo stesso titolare o a un suo congiunto, anche nel corso dell'incarico.

La dichiarazione sulla non sussistenza di cause di inconferibilità è prodotta, evidentemente, prima del conferimento. La dichiarazione è condizione legale di efficacia dell'incarico.

Il comma 5 prevede una sanzione grave per la presentazione di dichiarazioni non veritiere: l'inconferibilità di uno qualsiasi degli incarichi di cui al decreto per il periodo di cinque anni.

#### *Articolo 21*

L'articolo contiene un'interpretazione della disposizione sull'incompatibilità successiva con incarichi conferiti da parte di enti di diritto privato regolati o finanziati. Tale disposizione è stata introdotta dalla legge n. 190 del 2012 come comma 16-ter dell'articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e successive modificazioni. Essa stabilisce che «i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri».

La disposizione si rivela, quindi, efficace per arginare il cosiddetto fenomeno del "pantouflage", ma solo con riferimento ai pubblici dipendenti. Ne resterebbero esclusi i titolari di uno degli incarichi disciplinati dal decreto che non siano dipendenti pubblici, ma soggetti esterni all'amministrazione. Ora è evidente che il regime di incompatibilità che la legge delega prevede riguarda tutte le situazioni di incompatibilità tra

incarichi pubblici e la presa di interessi privati, anche quelle successive alla cessazione dell'incarico.

La norma in esame, pertanto, estende la disciplina dell'art.16-ter anche ai titolari di incarichi disciplinati dal decreto, considerando tali soggetti, ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al decreto, come "dipendenti pubblici".

### *Articolo 22*

L'articolo disciplina il rapporto tra le disposizioni del decreto con le disposizioni di legge, statale e regionale, in eventuale contrasto con le prime.

Il problema ha due aspetti: l'uno il rapporto tra fonti statali e fonti regionali; l'altro il rapporto con norme che dispongano un diverso regime delle inconfiribilità e incompatibilità.

Sotto il primo profilo, il richiamo agli articoli 54 e 97 della Costituzione vale a comprendere le disposizioni del decreto tra quelle direttamente attuative di norme costituzionali e quindi attribuite alla competenza dello Stato; esse quindi possono fissare una disciplina uniforme delle inconfiribilità e incompatibilità, destinata ad applicarsi, senza la necessità di recepimenti o adeguamenti, in tutte le amministrazioni e enti, a tutti i livelli di governo (secondo la disciplina dell'ambito di applicazione di cui all'articolo 2).

Sotto il secondo profilo, la norma si preoccupa di fare salve tutte le ipotesi in cui una legge, statale o regionale, abbia adottato un regime di inconfiribilità o incompatibilità più rigoroso: o prevedendo ulteriori cause ovvero prevedendo, per le medesime cause, divieti (inconfiribilità e incompatibilità successiva) di più lunga durata.

Espressa salvezza viene fatta per le due leggi le cui disposizioni sono state in parte recepite nel decreto: la legge n. 60 del 1953 e la legge n. 215 del 2004, sempre che queste prevedano ulteriori cause di divieto o periodi più lunghi.

Il comma 3 precisa che le disposizioni di cui agli articoli 9 e 12 non si applicano agli incarichi presso le società che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e agli incarichi presso le loro controllate.

### *Articolo 23*

Viene disposta l'abrogazione del comma 9 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, che conteneva il regime delle inconfiribilità e delle incompatibilità con riferimento alla direzione delle ASL: tale regime è

ora pienamente ricompreso nelle disposizioni del decreto e reso coerente con la sua impostazione generale.

Deve, infine, essere aggiunto che il provvedimento – ponendo norme di carattere ordinamentale, volte a configurare cause di inconferibilità degli incarichi dirigenziali ed amministrativi di vertice nonché cause di incompatibilità per coloro che svolgono gli incarichi predetti con incarichi e cariche in soggetti privati e con cariche in organi di indirizzo politico – non determina nuovi oneri carico della finanza pubblica.