



INCARICHI DI AMMINISTRATORE NELLE PA ED ENTI PRIVATI SOTTOPOSTI A CONTROLLO PUBBLICO DA PARTE DEGLI ENTI LOCALI: NOTA A SENTENZA

PREMESSA

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 98 del 5 marzo 2024, si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, delle norme che stabiliscono il divieto di conferire incarichi di amministratore di enti privati, sottoposti a controllo pubblico da parte degli enti locali (province o comuni), a coloro i quali, nell'anno precedente, abbiano svolto analoghi incarichi presso altri enti della stessa natura.

Le disposizioni oggetto della sentenza sono gli articoli 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 recante *“Disposizioni in materia di inconfiribilità 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.”*

Il d.lgs. n. 39/2013, dunque, attua la delega conferita dalla L. n. 190/2012, nei commi 49 e 50 dell’articolo 1, in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle amministrazioni pubbliche e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico.

La presenta nota costituisce, dunque, un primo commento dei contenuti della sentenza, di grande interesse e impatto per gli enti locali e per le loro società partecipate, con la finalità di fornire indicazioni utili per gli amministratori locali, in particolar modo i sindaci neo eletti, per le future nomine che saranno chiamati a fare proprio alla luce della importante novità introdotta dalla sentenza in commento.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, le cui disposizioni sono oggetto del giudizio della Corte costituzionale, come statuito dalla legge delega n. 190/2012, disciplina le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico.

In particolare, l'articolo 1 del provvedimento delinea il quadro delle definizioni degli istituti oggetto dell'articolato. Nello specifico, il comma 2, lettera f), definisce componenti di organi di indirizzo politico *“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”*.

L'articolo 7, poi, disciplina l'inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale. In particolare, il comma 2, lettera d), stabilisce che:

- coloro che nei due anni precedenti¹ siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico,
- ovvero a coloro che nell'anno precedente² abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico,
- nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione,

¹ Il c.d. periodo di “raffreddamento”, che la Relazione Illustrativa del decreto legislativo n. 39/2013 così incardina nella *ratio* del provvedimento medesimo: *“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 fondati su requisiti professionali, impedendo conferimenti che conseguano immediatamente alla fine del mandato politico”*.

² V. nota 1.

non possono essere conferiti:

gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

Come ricordato in premessa, con l'art. 1, comma 49, della legge n. 190 del 2012, il Governo è stato delegato a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle amministrazioni pubbliche. L'attenzione del legislatore delegante è stata rivolta agli incarichi che comportano funzioni di amministrazione e gestione, con l'esplicito obiettivo di attuare la prevenzione e il contrasto della corruzione, nonché la prevenzione dei conflitti di interessi. In tale contesto, tra gli incarichi oggetto della disciplina sono stati inclusi anche quelli presso gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. In tal modo, come sostenuto dalla Corte costituzionale *“con approccio sostanziale, il legislatore delegante ha inteso coinvolgere tutti gli enti che sono chiamati a svolgere una funzione pubblica, a prescindere dalla natura giuridica”*.

I principi e i criteri direttivi, cui avrebbe dovuto attenersi il Governo nel dettare la disciplina di revisione, recavano l'obiettivo comune di assicurare *“l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate”*, rendendolo immune dall'influenza che può derivare dallo svolgimento di incarichi pubblici elettivi. Pertanto, nell'individuare gli incarichi di provenienza ostativi, la legge delega si è limitata ad indicare solo quelli di natura politica, con esclusione di quelli di natura amministrativo-gestionale.

Tuttavia, come sarà esaminato più avanti, nel formulare il giudizio di illegittimità costituzionale, la Consulta ha escluso che *“le disposizioni delegate di cui si tratta rappresentino un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione”*.

LA SENTENZA N. 98/2024

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 98/2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d. lgs. n. 39/2013 nella parte in cui non consente di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra

comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell’anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

La questione era stata sollevata dal TAR Lazio e riguardava il caso di un manager pubblico che, per aver ricoperto, nell’anno precedente, il ruolo di amministratore delegato presso una società controllata da un comune, non aveva potuto ottenere lo stesso incarico presso altra società partecipata.

Nell’esaminare la fattispecie oggetto del ricorso, i giudici della Consulta hanno richiamato l’attenzione sul fatto che, ai sensi della legge delega n. 190/2012, *“anche l’apparenza dell’imparzialità forma oggetto di una protezione ampiamente anticipata, che trova la propria giustificazione nella natura “politica” della precedente posizione ricoperta dal funzionario, considerata potenzialmente confliggente con tale esigenza”*. Il legislatore delegante, dunque, ha operato un bilanciamento rinunciando, entro un certo limite, alle *“istanze pur ricollegabili a interessi costituzionalmente protetti – come l’efficienza dell’agire amministrativo e l’accesso al lavoro dei professionisti – a fronte dell’interesse a garantire l’imparzialità dell’azione amministrativa, anche nella forma ampiamente anticipata della “apparenza” di imparzialità.”*. Pertanto, sottolinea la Corte, *“l’ulteriore estensione della garanzia preventiva anche ad ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi “politici” appare, dunque, estranea all’obiettivo perseguito dal legislatore delegante e finisce, anzi, per pregiudicarlo.”*.

I giudici della Consulta hanno evidenziato che è proprio sotto questo profilo che si concreta *“l’aspetto di maggiore frizione della legge delegata rispetto alle previsioni della legge n. 190 del 2012, in quanto l’enucleazione delle ipotesi di inconfiribilità è stata estesa lungo un versante – per l’appunto, quello degli incarichi privi di connotazione politica – che non era stato voluto dal legislatore delegante”*.

Il d.lgs. n. 39/2013, dunque, avrebbe dovuto fornire una interpretazione restrittiva delle cause di inconfiribilità così da rientrare nei parametri indicati dalla legge di delega e dall’art. 76 della Costituzione che non consente al Governo, nell’esercizio della delega conferitagli dal

Parlamento, di introdurre ipotesi limitative che non siano state previste dal legislatore delegante³.

Invece, è stato incluso, tra le ragioni di inconfiribilità di nuovi incarichi, *“l’esercizio di pregresse esperienze di natura non politica, anche mediante l’introduzione della definizione di «componenti di organi di indirizzo politico» (di cui all’art. 1, comma 2, lettera f, del d.lgs. n. 39 del 2013), la quale, in modo improprio, si riferisce anche alle persone che abbiano preso parte a organi privi di rilevanza politica, quali, per quanto in questa sede interessa, quelli di indirizzo «di enti di diritto privato in controllo pubblico».”*

Così facendo, ha evidenziato la Corte, si è attuata una commistione tra incarichi politici e incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono, invece, essere tenuti distinti⁴.

CONCLUSIONI

In base all’analisi delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 39/2013, la Corte costituzionale ritiene che l’intento del legislatore delegante fosse di salvaguardare dalle interferenze di interessi esterni, e dunque potenzialmente in conflitto con l’esercizio della funzione pubblica, gli incarichi di amministrazione e gestione, che corrispondono all’esercizio dell’attività dirigenziale, cui si contrappone l’attività di indirizzo politico-amministrativo.

Il legislatore delegato, invece, non solo non ha tenuto in considerazione tale distinzione ma ha esteso l’applicazione delle ipotesi di inconfiribilità anche agli incarichi non politici, travalicando, dunque, lo spirito del legislatore delegante.

Pertanto, come già anticipato, la conclusione a cui è giunta la Corte è che va dichiarata l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l’incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell’anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato

³ A tal proposito si ricorda che, per consolidata giurisprudenza, le ipotesi ostative all’assunzione di una carica negli enti locali sono tassative e predeterminate dal legislatore e, pertanto, non possono essere derogate né estese per analogia ad altri casi che non siano quelli espressamente previsti dal legislatore medesimo.

⁴ Art. 4, comma 4, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.

controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).⁵

Ciò consente, dunque, ad amministratori delegati o unici di società controllate da Comuni o Città metropolitane in scadenza di mandato di poter vedere rinnovato il loro incarico presso altre società pubbliche

⁵ Anche l'ANAC, nel 2015, nella *Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*, aveva evidenziato che nelle cariche di presidente e di amministratore, sia degli enti pubblici che degli enti privati in controllo pubblico, “non si riscontra [...] la titolarità di funzioni di indirizzo politico ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico “aziendale” (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico)”.