



GIUNTA REGIONALE

**“SERVIZIO CONTROLLI E ANTICORRUZIONE” – CAP**  
RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA  
TRASPARENZA

[responsabile.anticorruzione@regione.abruzzo.it](mailto:responsabile.anticorruzione@regione.abruzzo.it)

Via Leonardo da Vinci, 6 – 67100 L'AQUILA – Tel. 0862/363287 - 363236 -

Prot. nr. **225004**

L'Aquila, li 27/05/2021

Ai Sig.ri Direttori dei Dipartimenti Regionali

Ai Sig.ri Dirigenti dei Servizi Autonomi

Ai Sig.ri Dirigenti dei Servizi Regionali

All' Ufficio di Diretta Collaborazione del Presidente G.R.

Al personale delle Segreterie politiche degli Assessori Regionale

**Oggetto:** D.Lgs. 39/2013, 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*”. **Circolare Applicativa.**

Come noto, il *conflitto di interessi*, che nella sua accezione più ampia si configura come qualsiasi posizione che potenzialmente possa venire ad incidere sul corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del suo potere decisionale, trova il proprio presidio normativo, a livello di legislazione ordinaria, nella **legge 190/2012** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), nel **D.Lgs. 39/2013** (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) e nel **D.P.R. 62/2013** (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Siffatte disposizioni mettono in luce differenti strumenti per prevenire il conflitto di interessi e invero il *principio di imparzialità* nella pubblica amministrazione, a cominciare dal primo meccanismo, di più facile applicazione, come l'obbligo di astensione di cui all'art. 6 bis della L.241/1990 ed agli artt. 6, comma 2 e 7 del D.P.R. 62/2013.

La legge, poi, dedica attenzione ad un sistema di preclusioni a talune cariche, nei confronti di soggetti che possono essere portatori di situazioni di conflitto di interessi confliggenti con l'interesse pubblico a causa di vicende personali o professionali, pregresse, contestuali o successive come nel caso della inconfiribilità, dell'incompatibilità e del *pantouflage*.

Per realizzare compiutamente la “*rimozione degli ostacoli*” di cui parla l'art.3, comma 2, della Costituzione, che rischiano di far *inabissare* il principio di imparzialità, l'esercizio delle funzioni pubbliche deve rimanere indenne da contaminazioni da parte di convenienze private o personali dei suoi dipendenti. Per questa via la disciplina del conflitto di interessi si interseca con il

principio di uguaglianza, ponendosi l'obiettivo di neutralizzare situazioni che costituiscano un ostacolo alla realizzazione della buona amministrazione.

Come anticipato, per rispondere all'esigenza di sterilizzare le improprie devianze delle funzioni pubbliche, il legislatore ha approntato una serie di norme che rafforzano il principio di imparzialità, innanzitutto per bloccare le contaminazioni che gli interessi privati dei dipendenti pubblici potrebbero procurare all'azione amministrativa. Il conflitto di interessi può riguardare, infatti, tutte le categorie dei funzionari pubblici "cui sono affidate funzioni pubbliche" che hanno il dovere di "essere fedeli alla Repubblica" e di adempierle con "disciplina ed onore", secondo quanto recita l'art. 54 della Costituzione.

Come precisato in premessa, tra le disposizioni a presidio della cura imparziale dell'interesse pubblico troviamo il D.Lgs. 39/2013, in cui il principio di imparzialità trova attuazione attraverso l'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali, presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, nei confronti di determinati soggetti.

In particolare, il filtro della inconferibilità impedisce il conferimento, a causa della provenienza da situazioni personali o professionali che possono *inquinare* il corretto espletamento dell'azione amministrativa. Il legislatore ha, in questo caso, predisposto una serie di strumenti che realizzano una sorta di "stop in entrata" per un tempo limitato rispetto alla attribuzione di incarichi nei confronti di determinati soggetti che versino in situazioni di difetto di imparzialità.

#### Si tratta di tre differenti cause di inconferibilità.

- La prima riguarda chi ha una condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione. A tal uopo la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 39/2013 prescrive che a coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal Capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale, non possono essere attribuiti incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni, incarichi di amministratore di ente pubblico, incarichi dirigenziali, incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, incarico di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale.
- La seconda causa di inconferibilità, disciplinata dall'art. 4, comma 1, lett. b) del D.lgs. 39/2013 scatta in ragione della provenienza da enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico stesso e si riferisce alle cariche di Presidente con deleghe gestionali dirette e di amministratore delegato. Sul punto occorre precisare che la costante giurisprudenza amministrativa (ex plurimis C.d.S. Sez. V n.126/2018; TAR Lazio, sent. n.4780 del 2019) ha chiarito che anche se lo Statuto degli enti in questione non prevede espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al Presidente, "laddove al Consiglio di amministrazione della società siano conferiti poteri gestori, anche il Presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri". Ai fini dell'inquadramento della nozione degli "enti di diritto privato finanziati o regolati", l'art. 1, comma 2, lett. c), del D.Lgs. 39/2013 stabilisce che sono tali "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) svolga funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuo di poteri di vigilanza, controllo o 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".
- Infine, l'inconferibilità riguarda il soggetto che, prima del conferimento dell'incarico, abbia fatto parte di organi di indirizzo politico di livello regionale o locale o abbia ricoperto cariche pubbliche elettive. In questa ultima ipotesi, l'inconferibilità interviene nei confronti dei soggetti che, negli ultimi due anni, siano stati componenti

di organi politici o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive a livello regionale o locale. La ratio della norma è allentare, con il trascorrere del tempo, la vicinanza con la politica, per salvaguardare sia l'imparziale svolgimento della funzione amministrativa, sia la selezione meritocratica degli incarichi apicali. L'inconferibilità è, infatti, una misura di carattere preventivo e temporaneo, che mette l'incarico pubblico tra parentesi sono per il tempo necessario a far *rinverdire* la condizione di imparzialità.

L'art. 17 del D.Lgs. 39/2013 specifica le conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione della disciplina sulle inconferibilità, sancendo che *“gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli”*.

Per coloro che si sono resi responsabili della violazione del divieto, conferendo incarichi dichiarati nulli, il legislatore ha previsto all'art. 18 *la sanzione consistente nell'impossibilità per i tre mesi successivi alla dichiarazione di nullità dell'atto, di conferire gli incarichi di propria competenza. Detta sanzione inibitoria si accompagna alla responsabilità per le conseguenze economiche degli atti adottati.*

Un secondo gruppo di previsioni, contenute nel D.Lgs. 39/2013 si occupa degli *incarichi incompatibili*, quelli, cioè che non possono essere svolti contemporaneamente e comportano l'obbligo per il soggetto designato di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra due incarichi di cui è destinatario.

Il regime delle incompatibilità è preordinato a evitare che i titolari di cariche amministrative possano esercitare, contestualmente, incarichi potenzialmente in conflitto con la funzione pubblica ad essi conferita. Il legislatore, in definitiva, rintraccia una sorta di inconciliabilità tra più uffici svolti, nello stesso tempo, dalla medesima persona. La ratio di tali cause di incompatibilità va rintracciata nel principio più generale di garantire *l'esclusività di funzioni di particolare rilievo*.

Le norme del D.Lgs. n.39/2013 configurano *due ipotesi di incompatibilità* (cfr. artt. 9, 10, 11, 12, 13 e 14): la prima, esclude che il titolare dell'incarico amministrativo di vertice, dopo il conferimento dello stesso, assuma o mantenga un ulteriore incarico presso enti di diritto privato regolati, controllati o finanziati dall'amministrazione di appartenenza, nonché di svolgere attività professionale in proprio.

La seconda, prevede l'incompatibilità tra incarichi amministrativi e cariche di componenti di organi di indirizzo politico. In tutti questi casi, il soggetto che ricopre l'incarico amministrativo di vertice è chiamato a scegliere, a pena di decadenza, tra la permanenza dell'incarico amministrativo e l'assunzione di incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla P.A. che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico. Decorso infruttuosamente il termine di quindici giorni, in mancanza del diritto di opzione, il soggetto titolare dell'incarico decadrà, con conseguente risoluzione del suo rapporto di lavoro con l'amministrazione.

I casi di incompatibilità descritti nei Capi V (Capo V: 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) e VI (Capo VI: Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico) ricalcano specularmente le figure dell'inconferibilità contenute nelle precedenti disposizioni del D.lgs. 39/2013: i due istituti svelano *“i due lati della stessa medaglia”* poiché, sia pure da angolazioni differenti, si prefiggono il medesimo obiettivo di sterilizzare possibili conflitti di interesse e presidiare lo svolgimento imparziale della funzione amministrativa.

Ciò posto, i compiti in materia di vigilanza e accertamento delle cause di inconferibilità e di incompatibilità spettano al RPCT di ciascuna amministrazione e all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La disposizione contenuta nell'art. 15 del decreto attribuisce al RPCT la vigilanza interna, prevedendo che: *"Il Responsabile del Piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico cura, anche attraverso le disposizioni del Piano anticorruzione che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tal fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto"*.

Il successivo art. 16 disegna ruolo e funzioni dell'ANAC in materia di inconferibilità/incompatibilità degli incarichi di vertice e dirigenziali. Il primo comma attribuisce all'Autorità un potere vigilatorio esterno sul rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni delle disposizioni del decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie. Il secondo comma del citato articolo prevede la possibilità per *"l'Autorità, anche d'ufficio, di sospendere la procedura di conferimento dell'incarico, con un proprio conferimento che contiene osservazioni o rilievi sull'atto di conferimento dell'incarico, nonché segnalare il caso alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. L'amministrazione, ente pubblico che o ente di diritto privato in controllo pubblico che intenda procedere al conferimento dell'incarico deve motivare l'atto tenendo conto delle osservazioni dell'Autorità"*

Con Delibera n.68 del 23 settembre 2015 l'ANAC ha chiarito che il RPC è il *Dominus* del procedimento sanzionatorio disciplinato all'art. 18 del D.Lgs. 39/2013.

L'Autorità, in particolare, ha affermato che *"la competenza all'applicazione della sanzione ex art. 18 del d.lgs. n. 39/2013 è posta in capo al RPC dell'ente interessato, il quale, qualora ritenga configurabile una violazione del decreto n. 39/2013, accerta, ai sensi dell'art. 15, che la nomina sia inconferibile o incompatibile e, con particolare riguardo alle fattispecie di inconferibilità, dichiara la nullità e valuta se ad essa debba conseguire l'applicazione delle misure inibitorie di cui all'art. 18. In via generale, il RPC procede, quindi, a contestare la ritenuta causa di inconferibilità al soggetto interessato, a cui è stato conferito l'incarico, e a tutti i componenti dell'organo che ha conferito l'incarico stesso, ivi inclusi i componenti medio tempore cessati dalla carica.*

*Una simile indicazione si impone in relazione a fondamentali esigenze di certezza dell'azione amministrativa, nonché di rispetto dei principi di legalità, del contraddittorio, di proporzionalità e del giusto procedimento, le quali inducono a ritenere che la conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 18 debba essere fatta valere direttamente nei confronti dei soggetti emittenti. Al riguardo, l'Autorità ritiene che, malgrado il legislatore sembra aver costruito come automatica la sanzione inibitoria, essa non possa essere irrogata - pena la sua incostituzionalità per contrasto ai principi di razionalità e pari trattamento, di cui all'art. 3 Cost., del diritto di difesa di cui all'art. 24 e di legalità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 e ai principi della convenzione EDU ed in particolare all'art. 6 come più volte interpretato dalla Corte di Strasburgo - senza che sia apprezzato anche il profilo psicologico di cd. colpevolezza da parte dell'autore. Tale profilo psicologico potrà essere costituito dal dolo o anche dalla colpa, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 689/1981 (sul punto, cfr., più diffusamente delibera n. 67 del 23 settembre 2015).*

*All'esito di questa valutazione, il RPC concluderà il procedimento con un provvedimento con cui, con congrua anche se sintetica motivazione, dichiarerà definitivamente la nullità del conferimento e l'eventuale sussistenza delle responsabilità degli organi nominanti, cui consegue l'applicazione della sanzione interdittiva.*

*L'atto conclusivo del procedimento così instaurato dal RPC potrà, eventualmente, essere oggetto di impugnativa dinanzi al competente organo giurisdizionale, non potendosi, allo stato, riconoscersi immediata lesività al provvedimento deliberato da un organo terzo, qual è l'ANAC (sul punto, cfr. ord. TAR Lazio, sez. III, 19 giugno 2015, n. 2667). Pertanto, il dies a quo - dal quale computare il periodo di inibizione di tre mesi di cui all'art. 18, c. 2 - è da identificarsi con la data di comunicazione del provvedimento conclusivo del procedimento instaurato dal RPC nei confronti dei soggetti emittenti. È, chiaramente, onere del RPC attivarsi tempestivamente, con la dovuta cura e sollecitudine in adempimento dei doveri che sullo stesso incombono ai sensi della vigente normativa anticorruzione. Al riguardo, l'Autorità si riserva, nell'ambito dei poteri di controllo e*

vigilanza di cui alla legge n. 190 del 2012, di verificare la correttezza dell'operato del RPC". Sul punto è questa la sede per rammentare che l'Autorità con precedente Delibera n. 67 del 23/09/2015 ha precisato che nell'esercizio del potere di vigilanza sull'attività del RPC, si riserva di verificare non solo che l'esercizio del potere sanzionatorio avvenga nel rigoroso rispetto delle norme, ma anche che sia garantita al Responsabile la massima autonomia e indipendenza e che lo stesso non sia sottoposto ad atti diretti di influenza o ritorsivi.

Quanto alla tipologia di atti di conferimento di incarichi inibiti, sempre la citata Delibera n.68 del 23 settembre 2015, afferma che attesa l'ampiezza della dizione utilizzata dall'art. 18, c. 2 («(...) gli incarichi di loro competenza»), deve ritenersi che i componenti dell'organo che ha conferito l'incarico non possano per tre mesi conferire tutti gli incarichi di natura amministrativa di loro competenza di cui all'art. 1, c. 50, lett. d) della legge n. 190 del 2012 e, pertanto, ricadenti nell'ambito di applicazione del decreto 39, così come definiti dall'art. 1, comma 2. Sono, dunque, escluse le nomine non ricadenti in detto ambito di applicazione, quali, a titolo esemplificativo, le nomine attuative del ruolo politico (si pensi alla nomina degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale).

L'Autorità, poi, chiarisce che maggiori puntualizzazioni devono essere fornite sull'individuazione dei destinatari della sanzione. Sul punto, indicazioni dirimenti si traggono dall'esegesi del commi 1 e 2 del più volte richiamato art. 18: il primo pone la responsabilità per le conseguenze economiche degli atti adottati in capo ai componenti degli organi, specificando che *“sono esenti da responsabilità i componenti che erano assenti al momento della votazione, nonché i dissenzienti e gli astenuti”*; il secondo specifica, come rilevato, che *“i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza”*.

È, dunque, chiara la voluntas legis di collegare l'applicazione della sanzione ai singoli componenti degli organi conferenti, ma sul presupposto che gli stessi rivestano la carica di componente dello specifico organo che ha conferito l'incarico nullo e, dunque, fintanto che gli stessi permangono in detta carica.

Tuttavia, al fine di evitare facili applicazioni elusive del dettato normativo, occorre precisare che, nell'ipotesi di cessazione della carica di componente dell'organo che ha conferito l'incarico, gli effetti correlati all'applicazione della sanzione, per il periodo complessivo di tre mesi, restano fermi in caso di riassunzione del ruolo di membro dell'organo conferente.

In ossequio alla normativa delineata ed alle indicazioni fornite da ANAC lo scrivente RPCT procederà all'espletamento dell'attività di controllo e vigilanza sugli atti di conferimento degli incarichi.

La selezione degli atti da sottoporre a controllo sarà svolta tenendo conto del principio di casualità, mediante sorteggio informatico, affinché i medesimi atti da sottoporre a controllo siano individuati mediante tecniche tali da assicurare la trasparenza della selezione medesima.

Una volta individuato l'atto da sottoporre al controllo, lo scrivente disporrà, nei confronti delle strutture interessate, l'acquisizione della documentazione a supporto della nomina effettuata e concernente, in particolare, le attività espletate in ordine alle verifiche circa la sussistenza di eventuali cause di inconfiribilità/incompatibilità secondo le modalità stabilite nel vigente PTPCT 2021/2023, *ALLEGATO B, MG/7 INCONFIRIBILITÀ ED INCOMPATIBILITÀ PER INCARICHI E NOMINE DI CUI AL D. Lgs. n.39/2013 (art. 20, commi 1 e 2, D. Lgs. n.39/2013).*

Riguardo alle operazioni di campionamento e di selezione degli atti da sottoporre a controllo, poiché la correttezza delle stesse presuppone la possibilità di avvalersi di una banca dati *completa ed aggiornata*, si comunica che l'elenco degli atti da sottoporre a selezione (Decreti presidenziali, Deliberazioni della Giunta Regionale, Determinazioni direttoriali) verrà attinto, per quanto attiene ai decreti presidenziali ed alle deliberazioni di Giunta regionale, dagli elenchi presenti nel sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione *“Atti della Regione”*. Con riferimento agli atti di conferimento degli incarichi di Posizioni Organizzative, che ai sensi del D.Lgs. 33/2013 non sono soggetti ad obblighi di pubblicazione, si rende necessario che i

Dipartimenti/Servizi Autonomi forniscano semestralmente l'elenco aggiornato delle determinazioni direttoriali di che trattasi, per consentire l'espletamento delle operazioni di verifica da parte dello scrivente RPCT.

In relazione ai contenuti della presente circolare, si auspica la più ampia collaborazione affinché possa essere instaurata una interlocuzione fattiva da parte di tutte le strutture dell'Amministrazione volta ad assicurare efficacia, tempestività e trasparenza nell'espletamento delle attività di competenza dello scrivente.

La Responsabile dell'Ufficio

*D.ssa Maria Elena Di Cesare*

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maria Elena Di Cesare'. The signature is written over the printed name and extends to the left, forming a large loop.

Il Responsabile della Prevenzione  
della Corruzione e della Trasparenza

*Avv. Carlo Massacesi*

Firmato digitalmente