

### OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2025

Data: 4 febbraio 2025

***L'inconferibilità come strumento di prevenzione della corruzione: spunti a partire dalla declaratoria di incostituzionalità per eccesso di delega legislativa (commento a Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 2024)\****

di **Simone Frega** – *Assegnista in Diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*

TITLE: Non-assignment as a corruption prevention tool: insights from the declaration of unconstitutionality due to excess of legislative delegation (comment on Constitutional Court, judgment no. 98 of 2024)

ABSTRACT: L'articolo esamina l'istituto dell'inconferibilità previsto dalla legislazione italiana in materia di prevenzione della corruzione. In particolare, il d.lgs. n. 39 del 2013 ha previsto le modalità di applicazione di tale istituto giuridico, disciplinando altresì la sua attivazione per incarichi di provenienza che non erano stati previsti nella legge di delega. La Corte costituzionale, seppur confermando l'orientamento secondo cui è ammessa una discrezionalità del legislatore delegato nell'individuare una disciplina che sia – però – un coerente sviluppo di quella stabilita dal legislatore delegante, ha dichiarato l'incostituzionalità del decreto legislativo ove lo stesso aveva operato un eccesso di delega.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

The article examines the institution of non-assignment provided by Italian legislation on the prevention of corruption. Legislative Decree No. 39 of 2013 provided for the modalities of application of this legal institution, also regulating its activation for positions of provenance that had not been previewed in the enabling law. The Constitutional Court confirms the orientation according to which the delegating legislator's discretion is allowed in identifying a discipline that is a coherent development of the one established by the delegating legislator. However the Court in this judgment declared the unconstitutionality of the discipline where it had operated an excess of delegated powers.

**KEYWORDS:** prevenzione; maladministration; delega legislativa; Corte costituzionale; incostituzionalità; prevention; maladministration; legislative delegation; Constitutional Court; unconstitutionality

**SOMMARIO:** 1. Una premessa sull'inconferibilità. – 2. La disciplina dell'inconferibilità oggetto del giudizio della Corte costituzionale. – 3. La questione sottoposta alla Consulta. – 4. *Segue:* declaratoria di incostituzionalità per non essersi attenuti ai criteri direttivi della legge delega. – 5. Le questioni rimaste sospese relative agli ulteriori parametri individuati dal giudice *a quo*. – 6. Brevi osservazioni conclusive.

### **1. Una premessa sull'inconferibilità**

L'inconferibilità è un istituto giuridico introdotto recentemente nell'ordinamento italiano, allorquando si è decisamente rafforzato il sistema di prevenzione della corruzione. Infatti, nel secondo decennio degli anni 2000, con la legge n. 190 del 2012, recante “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” (nota anche come legge Severino, dal nome del Ministro della Giustizia proponente), si è per la prima volta affrontato il tema della corruzione da un punto di vista preventivo.

Il percorso intrapreso dal legislatore ha poggiato le basi sui continui “richiami” che a livello internazionale o sovranazionale venivano rivolti all’Italia<sup>1</sup>, affinché si prevedessero strumenti per garantire la trasparenza, l’autonomia e l’imparzialità della Pubblica Amministrazione altresì attraverso l’individuazione di un ampio ventaglio di misure da porre in essere per arginare il fenomeno corruttivo<sup>2</sup>.

Il titolare di una funzione pubblica è tenuto, secondo la Costituzione, a svolgere il suo compito con «disciplina e onore» e rispettando il dovere di fedeltà a cui si deve attenere<sup>3</sup>: il titolare di tale funzione ha, dunque, il dovere di esercitarla «nell’esclusivo interesse pubblico»<sup>4</sup>. La delicatezza del compito esercitato e la finalità dello stesso giustificano l’adozione di strumenti incisivi che possano prevenire situazioni che, altrimenti, avrebbero la possibilità di sfociare nella corruzione o, meglio, nella c.d. *maladministration*<sup>5</sup>.

La predisposizione di un insieme di misure volte alla sua prevenzione trae origine in un periodo storico in cui, a seguito della continua emersione di vicende corruttive, si è inteso individuare strade alternative (ma coesistenti) alla sola repressione di tale fenomeno. Dinnanzi ad un alto tasso di percezione del fenomeno di corruzione<sup>6</sup> e alle raccomandazioni promananti da diversi organismi internazionali e sovranazionali<sup>7</sup>, si è assistito ad un cambio culturale nell’approccio volto al

<sup>1</sup> In particolare, in seno a diversi organismi sovranazionali come l’ONU (la Convenzione di Merida ed il relativo lavoro di monitoraggio) e il Consiglio d’Europa (le convenzioni sulla corruzione ed il lavoro svolto dal Gruppo GRECO, *Group d’Etat contre la corruption*).

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul tema, tra gli altri, si veda l’intervento di R. CANTONE, Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia, 21 novembre 2017, testo disponibile al link: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/123100/Il+sistema+della+prevenzione+della+corruzione+in+Italia.pdf/d65c6068-2dba-091d-efd3-b9b0b15c462b?t=1586170036953>.

<sup>3</sup> Cfr. art. 54 Cost.

<sup>4</sup> Così anche A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d’interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, in A. PERTICI, M. TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 3-21, spec. 3 s; G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 129-134; G.M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 6 luglio 2014, spec. 5 ss.

<sup>5</sup> Sul fondamento costituzionale del contrasto alla corruzione si veda, tra gli altri, il contributo di A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 marzo 2016, § 2.

<sup>6</sup> Cfr. *Transparency International, Corruption Perception Index 2022*.

<sup>7</sup> Dove, di fatto, oggi più di prima vengono elaborati i modelli per arginare i fenomeni corruttivi: N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2019, spec. 9. In particolare, sul ruolo degli organismi sovranazionali, si vedano, tra gli altri, le osservazioni di B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione In Cammino*, 30 marzo 2018; M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell’Unione europea, del Working*

contrasto di tale fenomeno: non più e non solo reprimere le condotte, ma anche individuare *ex ante* quelle situazioni che potrebbero far emergere conflitti e/o attività illecite, impedendoli attraverso la trasparenza, la rotazione degli incarichi, e così via.

Il contrasto alla corruzione, secondo un approccio legislativo meno risalente nel tempo<sup>8</sup>, si persegue oggi tentando di far procedere insieme, nell'ambito di un disegno comune, l'approccio repressivo, secondo cui originariamente si riteneva che l'unica (o la più efficace) soluzione fosse quella di contrastare la corruzione con gli strumenti offerti dal diritto penale (e, quindi, con una risposta sanzionatoria decisa e afflittiva), e quello preventivo (secondo cui, invece, è necessario individuare i momenti di fragilità in cui potrebbe ragionevolmente annidarsi il fenomeno corruttivo ed intervenire *ex ante*). In particolare, la prevenzione di tale fenomeno promuove – anche dal punto di vista culturale – l'idea che sia possibile individuare strumenti che, da un lato, favoriscano la conoscibilità di determinati comportamenti (attraverso la c.d. trasparenza) e, da un altro lato, individuino le condizioni in cui è possibile svolgere un incarico senza subire influenze esogene all'interesse pubblico da perseguire (come, ad esempio, prevenire l'avverarsi di un conflitto di interessi). Peraltro, l'integrità delle istituzioni repubblicane si può raggiungere rafforzando l'etica pubblica di una società e, «per ottenere il rispetto delle regole non basta», appunto, «la deterrenza penale o il rischio di svantaggi economici», ma è necessario che si percepisca l'«utilità, personale o sociale, del rispetto delle regole» in quanto, solo così, la c.d. cultura della legalità può essere accolta da ogni cittadino<sup>9</sup>.

In particolare, tra i diversi elementi individuati per prevenire il fenomeno corruttivo<sup>10</sup>, ha trovato un suo ambito di applicazione anche l'inconferibilità, come previsto dal d.lgs. n. 39 del 2013<sup>11</sup>.

---

Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1 luglio 2012.

<sup>8</sup> Il riferimento è alla legge n. 190 del 2012.

<sup>9</sup> Il quale, infatti, «accoglie e fa sua la cultura della legalità se vede, quotidianamente, rispettate le regole» e, di conseguenza, «concretamente attiv[a] gli strumenti di promozione dell'etica pubblica e di contrasto alla corruzione e dell'illegalità»: cfr. F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, 2021, 25. Sul valore della diffusione della cultura della legalità si veda anche G. MORGANTE, *Corruptissima res publica, plurimae leges: oltre l'approccio repressivo per contrastare la corruzione pubblica*, in *Lessico di Etica Pubblica*, n. 2, 2021, 83-95, spec. 93.

<sup>10</sup> Nella legge n. 190 del 2012, oltre a prevedere soprattutto le caratteristiche e il sistema della prevenzione del fenomeno corruttivo, sono state previste deleghe al Governo affinché il medesimo potesse adottare discipline relative, ad esempio, all'inconferibilità e alle incompatibilità.

<sup>11</sup> 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”.

Per intendersi sul significato del termine, si può definire, in positivo, conferibilità come la possibilità – data ai titolari di funzioni di indirizzo politico – di attribuire incarichi di vertice della Pubblica Amministrazione<sup>12</sup>. Evidentemente, attraverso la conferibilità dell’incarico si affida ad un soggetto la titolarità di un ufficio pubblico senza procedere attraverso alcun concorso pubblico, possibilità, tra l’altro, prevista proprio dalla Costituzione italiana<sup>13</sup>.

Per converso, con l’istituto dell’inconferibilità<sup>14</sup> si escludono dall’esercizio di un nuovo incarico i soggetti che rivestono o abbiano rivestito determinate cariche e/o funzioni o che si trovano in particolari situazioni individuati dalla disciplina legislativa. L’effetto dell’applicazione di tale istituto comporta l’impossibilità di affidare un incarico ad un determinato soggetto: più nello specifico e nelle particolari situazioni previste dalla relativa disciplina, sussiste, da un lato, il divieto – per chi ha il compito di conferire – di attribuire quell’incarico a quel soggetto e, dall’altro, l’impossibilità per il soggetto di potersi vedere attribuita la titolarità di tale ufficio pubblico<sup>15</sup>.

Con l’accento sulla prevenzione della corruzione si assiste ad una trasformazione della stessa disciplina dei conflitti di interessi: l’attenzione del legislatore non riguarda più esclusivamente una «regolazione dei comportamenti da tenersi nello svolgimento delle funzioni pubbliche (generale dovere di imparzialità, dovere di astensione e di previa dichiarazione in caso di conflitto)» ma anche e soprattutto una «disciplina che limita o addirittura preclude l’accesso a determinate cariche

<sup>12</sup> In particolare, si veda l’articolo 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rubricato “incarichi di funzioni dirigenziali”.

<sup>13</sup> Cfr. art. 97, u.c., Cost. laddove è espressamente indicato che «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge», da cui, appunto, si ricava che «[l]a Costituzione [medesima] ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso» (cfr. Corte cost., sentenza n. 293 del 2009, punto 3.1 del *considerato in diritto*).

<sup>14</sup> Attraverso l’istituto dell’inconferibilità «[l]a disciplina del cd. conflitto di interessi dei vertici amministrativi» e, più in generale, quella della prevenzione della corruzione «subisc[ono] una vera e propria trasformazione: non si esaurisc[ono] nel dovere di astensione e più in generale in regole di condotta da tenere nell’esercizio delle funzioni pubbliche, ma addirittura» con tale istituto si «vieta l’accesso a cariche pubbliche a coloro che potrebbero essere portatori di interessi in contrasto con l’esercizio imparziale dell’attività amministrativa»: cfr. M. RAMAJOLI, *Inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2014, 577-588, spec. 583.

<sup>15</sup> Trattandosi, dunque, di una «categoria simile se non corrispondente a quella dell’“ineleggibilità”»: M. CALCAGNILE, *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse. Nella disciplina dell’accesso alle cariche pubbliche*, Bonomia University Press, Bologna, 2017, spec. 106. Sul concetto di inconferibilità si veda, tra gli altri, il contributo di E. OLLA, *L’incompatibilità degli incarichi nella previsione della l. 190/2012 e nel d.lgs. 39/2013, riflessioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 4 giugno 2024*, in *Ambientediritto*, n. 2, 2024, 651-663, spec. 655.

pubbliche per chi possa ritenersi portatore privilegiato di interessi anche potenzialmente in conflitto con l'esercizio imparziale della funzione pubblica»<sup>16</sup>.

## 2. La disciplina dell'inconferibilità oggetto del giudizio della Corte costituzionale

Alla luce di quanto già esposto, l'inconferibilità consiste nella preclusione, per un dato periodo di tempo (il c.d. periodo di raffreddamento<sup>17</sup>), ad attribuire incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni a persone che siano state ritenute responsabili – anche se non ancora definitivamente – di delitti contro la P.A. o che abbiano precedentemente ricoperto determinati incarichi in organi di indirizzo politico o svolto particolari attività professionali. Se, nel primo caso, il fondamento è insito nella circostanza per cui la sentenza di condanna, seppur non definitiva, comporta un venir meno della fiducia nei confronti di tale soggetto, negli altri due casi si prevede che siano diverse le tipologie di incarico preclusive all'assunzione di un diverso incarico dirigenziale: tra le preclusioni, si possono rinvenire gli incarichi di vertice nell'ambito di enti privati che siano regolati o finanziati da enti pubblici, o gli incarichi in grado di esprimere un indirizzo politico o, infine, gli incarichi professionali svolti in favore degli enti pubblici stessi<sup>18</sup>. In particolare, la seconda tipologia di preclusione riguarda il pregiudizio per la provenienza da cariche in organi in cui si esercita l'indirizzo politico: la preclusione in questo caso opera perché dinnanzi a tale situazione si assiste alla «compromissione dell'affidamento del cittadino sull'imparzialità di un funzionario che abbia ricoperto cariche politiche»<sup>19</sup>.

L'istituto dell'inconferibilità presenta qualche somiglianza (o, meglio, si completa<sup>20</sup>) con quello dell'incompatibilità<sup>21</sup>, che consiste nel divieto per un soggetto di cumulare allo stesso tempo due

<sup>16</sup> A. CONTIERI, *Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Rivista di diritto amministrativo*, n. 2, 2020, 137-145, spec. 139.

<sup>17</sup> Infatti, il periodo c.d. di raffreddamento è il tempo «utile a garantire la condizione di parità»: così, F. MERLONI, *Il regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, nn. 8-9, 2013, 806-815, spec. 808.

<sup>18</sup> Sul punto, si veda il report della Camera dei Deputati, *Politiche per il lavoro e previdenziali. Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi dirigenziali*, consultabile al link [https://temi.camera.it/leg19DIL/post/19\\_pl18\\_5857.html](https://temi.camera.it/leg19DIL/post/19_pl18_5857.html).

<sup>19</sup> Così, F. MERLONI, *Il regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, cit., spec. 808.

<sup>20</sup> Infatti, «[l]e cause d'incompatibilità per fini anticorrittivi hanno un carattere complementare, ricalcando in sostanza le ipotesi di inconferibilità»: A. OLIVIERI, *Incompatibilità e inconferibilità del pubblico dipendente tra*

funzioni: il soggetto che si trova a ricoprire incarichi incompatibili tra di loro, dovrà optare per un incarico e rimuovere l'altro, affinché venga meno la situazione di incompatibilità<sup>22</sup>.

In particolare, gli istituti trovano la loro giustificazione nella realizzazione della prevenzione della corruzione e nell'obiettivo consistente nel garantire che i «pubblici uffici siano organizzati in modo tale da assicurare l'imparzialità dell'amministrazione» secondo quanto stabilito dall'articolo 97 della Costituzione<sup>23</sup>: il legislatore ha considerato che la «prevenzione si declina non più unicamente come incompatibilità ma anche come inconfiribilità degli incarichi amministrativi», con la conseguenza che si debba «evitare sia che possano permanere in carica, sia ancor prima che possano accedere a incarichi pubblici persone poste in situazioni che facciano dubitare della loro imparzialità»<sup>24</sup>. Infatti, proprio a seguito dell'introduzione della legge n. 190 del 2012, ai tradizionali istituti previsti nell'ordinamento per garantire l'imparzialità e regolare i casi di conflitto di interessi (incompatibilità, ineleggibilità e incandidabilità) si aggiunge la nozione di inconfiribilità<sup>25</sup>.

L'istituto dell'incompatibilità si differenzia dall'inconfiribilità in quanto lo stesso sia più contenuto, non arrivando «sino alla limitazione della discrezionalità negli atti di nomina-preposizione ad una carica pubblica»<sup>26</sup> e occupandosi dei casi in cui il soggetto sia titolare di più cariche contemporaneamente<sup>27</sup>; infatti, proprio «mediante l'introduzione delle varie figure di

---

*esclusività, imparzialità ed eticità: (non) si possono servire due padroni?*, in *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, n. 2, 2020, 389-408, spec. 403.

<sup>21</sup> Previste, entrambe, dal medesimo decreto legislativo. In particolare, l'imparzialità della pubblica amministrazione (e di coloro che svolgono una funzione pubblica) «deve essere garantita nella duplice veste della inconfiribilità, con l'impossibilità di accesso all'incarico, e dell'incompatibilità in cui ciò che viene vietato è la contestuale cura di due opposti interessi»: cfr. A. OLIVIERI, *Incompatibilità e inconfiribilità del pubblico dipendente tra esclusività, imparzialità ed eticità: (non) si possono servire due padroni?*, cit., spec. 402.

<sup>22</sup> Sul confronto tra l'istituto dell'inconfiribilità e quello dell'incompatibilità si veda, tra gli altri, anche il contributo di E. OLLA, *L'incompatibilità degli incarichi nella previsione della l. 190/2012 e nel d.lgs. 39/2013, riflessioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 4 giugno 2024*, cit., spec. 655.

<sup>23</sup> Così anche F. PERRONE, *Inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi pubblici. L'applicazione della disciplina ed il ruolo del RPCT. Aspetti teorici e pratici con approfondimento delle Linee Guida ANAC e della Giurisprudenza*, in *Rivista di diritto amministrativo*, n. 4, 2020, 498-534, spec. 499.

<sup>24</sup> M. RAMAJOLI, *Inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni*, cit., spec. 579.

<sup>25</sup> A. CONTIERI, *Inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit., spec. 140.

<sup>26</sup> M. CALCAGNILE, *Inconfiribilità amministrativa e conflitti di interesse. Nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, cit., spec. 6.

<sup>27</sup> Più nello specifico, «le cause di incompatibilità sono ricollegabili alla necessità di evitare situazioni di conflitto d'interesse attraverso la titolarità da parte del medesimo soggetto di più cariche contemporaneamente», «quelle di ineleggibilità dovrebbero prevenire il rischio che il soggetto possa influenzare la libera determinazione del voto in una competizione elettorale», «le cause di incandidabilità, hanno la finalità di evitare l'accesso alle cariche pubbliche a soggetti condannati per determinati reati, che potrebbero porre a repentaglio l'integrità e anche l'onorabilità

inconferibilità amministrativa», nel secondo decennio del 2000 «l'ordinamento ha inteso ricercare la massima cautela attraverso l'individuazione di ipotesi (cause) radicalmente ostative all'assunzione di cariche o incarichi pubblici»<sup>28</sup>. Tuttavia, l'inconferibilità ha una durata limitata nel tempo, in quanto la preclusione all'assunzione di un incarico è per il solo periodo c.d. di raffreddamento, che trae la sua giustificazione: a) per il caso di funzionario condannato anche non definitivamente per reati contro la P.A., nell'impedire che sia compromessa l'immagine della pubblica amministrazione; b) per il caso di incarico in cui vi erano interessi privati in conflitto, nell'«allentare i legami dell'aspirante all'incarico con gli [stessi] interessi privati in conflitto»; c) per il caso di provenienza da incarichi in organi di indirizzo politico, nella «possibilità di conferire l'incarico, decorso il periodo di raffreddamento, a persona scelta in virtù dei propri meriti professionali e non dell'appartenenza a organi politici»<sup>29</sup>.

Ora, prima di esaminare la questione sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, pare necessario individuare – seppur senza la pretesa di esaustività – la disciplina dell'inconferibilità prevista dall'ordinamento giuridico italiano. Come è già stato evidenziato, l'origine di tale strumento è rinvenibile nella legge n. 190 del 2012, che – approvata durante il Governo Monti<sup>30</sup>, su proposta del Ministro della Giustizia On. Severino – riguarda le “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”<sup>31</sup>.

La legge n. 190 del 2012 prevedeva altresì la delega al Governo affinché, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, fossero adottati dei decreti legislativi riguardanti, tra gli altri, «la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni»<sup>32</sup>.

In particolare, tra i criteri direttivi è stato indicato al legislatore delegato di intervenire prevedendo lo strumento dell'inconferibilità di incarichi dirigenziali (i c.d. incarichi di

---

dell'Amministrazione» e, da ultimo, l'«istituto dell'inconferibilità di un dato incarico si applica nelle fattispecie in cui il soggetto da nominare sia stato condannato penalmente, ovvero lo stesso ricopra cariche che si pongono in potenziale conflitto di interesse, in enti pubblici o privati»: A. CONTIERI, *Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit., spec. 140.

<sup>28</sup> M. CALCAGNILE, *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse. Nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, cit., spec. 6.

<sup>29</sup> F. MERLONI, *Il regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, cit., spec. 808.

<sup>30</sup> Governo tecnico, sorto a seguito di una significativa crisi economica e politica della fine del primo decennio del 2000.

<sup>31</sup> Cfr. legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>32</sup> *Ivi*, art. 1, c. 49.

provenienza): in primo luogo, «per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati» contro la P.A.; in secondo luogo, «per coloro che per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico»; in terzo luogo, per coloro che, «estranei alle amministrazioni», «per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento» abbiano partecipato ad «organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive»<sup>33</sup>.

Peraltro, sempre nell'individuazione dei criteri direttivi, la legge n. 190 del 2012 è stata precisa nel definire gli incarichi dirigenziali a cui far riferimento per la previsione delle inconferibilità. Infatti, secondo il legislatore delegante rientrano tra gli incarichi dirigenziali che possono essere preclusi (i c.d. incarichi di destinazione) «gli incarichi amministrativi di vertice nonché gli incarichi dirigenziali, anche conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione», «gli incarichi di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» e «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico»<sup>34</sup>. In particolare, la disciplina immaginata dal legislatore delegante comportava, quindi, la presenza di due tipologie di incarico, ossia quella di provenienza e quella di destinazione, secondo cui, quindi, non è possibile conferire incarichi amministrativi di vertice o anche incarichi dirigenziali (i c.d. incarichi di destinazione) a coloro che precedentemente erano nelle condizioni individuate (i c.d. incarichi di provenienza) e non sia ancora decorso il c.d. periodo di raffreddamento.

Peraltro, la *ratio* del divieto di accesso ad incarichi amministrativi di vertice o anche dirigenziali «a soggetti che si trovano in situazioni tali da ingenerare ragionevoli dubbi sulla loro personale imparzialità» o che «appaiono “politicamente schierati”» (o per altri motivi, di cui si è già detto, per coloro che sono stati condannati – anche se con sentenza non definitiva – per reati contro la P.A.)

---

<sup>33</sup> *Ivi*, c. 50. Peraltro, proprio il legislatore delegato include nella definizione dei componenti degli organi di indirizzo politico le persone che partecipano (sia se eletti che nominati) altresì «a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali o locali» (cfr. d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, art. 1, c. 2, lett. f)).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

sarebbe da rinvenire, da un lato, nella tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa e, dall'altro, nella promozione del principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi<sup>35</sup>.

Il Governo, in forza della delega ricevuta, ha approvato il d.lgs. n. 39 del 2013, recante "disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico", che negli articoli 3-8 disciplina le situazioni di inconferibilità<sup>36</sup>.

In particolare, si può rinvenire negli articoli 6, 7 e 8 la disciplina delle inconferibilità relative all'assunzione di incarichi in organi di indirizzo politico. Più nello specifico, l'articolo 6 si occupa dell'inconferibilità degli incarichi ai componenti di organi politici nazionali, l'articolo 7 di quelli relativi ai componenti di organi politici regionali e locali e l'articolo 8 dell'inconferibilità degli incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

Per quanto attiene l'oggetto di questo commento, l'articolo 7 (relativo alle inconferibilità per gli incarichi a componenti di organi politici regionali e locali) si compone di tre commi: i primi due rispettivamente si occupano di disciplinare, il primo, le inconferibilità a incarichi di destinazione di livello regionale e, il secondo, quelle relative ad incarichi di destinazione di livello locale; il terzo comma, invece, stabilisce che l'istituto dell'inconferibilità prevista dal medesimo articolo 7 non si applica a coloro che – dipendenti degli enti regionali o locali, pubblici o privati in controllo pubblico – erano già titolari di incarichi «all'atto di assunzione della carica politica»<sup>37</sup>.

Restando sui primi due commi, più nello specifico, si prevede che non possano essere conferiti incarichi amministrativi di vertice o dirigenziali presso l'ente regionale e incarichi di amministrazione di enti pubblici o enti privati a controllo pubblico di livello regionale (i c.d. incarichi di destinazione), qualora il soggetto (i c.d. incarichi di provenienza) – nei due anni

---

<sup>35</sup> Poiché così si ostacolerebbe «la possibilità che le nomine a detti incarichi siano determinate dalle esigenze dei partiti di (ri)collocazione del proprio "personale politico" (e non invece dalla volontà di nominare soggetti in possesso delle competenze necessarie per lo svolgimento di tali incarichi)»: cfr. T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 27 gennaio 2023, n. 61, (G.U. 1<sup>a</sup> Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 19 del 10-5-2023), punto 13.2; T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 27 gennaio 2023, n. 60, (G.U. 1<sup>a</sup> Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 19 del 10-5-2023), punto 13.2; T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 27 gennaio 2023, n. 59, (G.U. 1<sup>a</sup> Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 19 del 10-5-2023), punto 13.2; T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 26 gennaio 2023, n. 58, (G.U. 1<sup>a</sup> Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 19 del 10-5-2023), punto 13.2.

<sup>36</sup> E, in particolare, l'articolo 3 si occupa della disciplina relativa all'«inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione», gli articoli 4 e 5 disciplinano l'«inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni» e, infine, gli articoli 6, 7 ed 8 disciplinano l'«inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico».

<sup>37</sup> Cfr. d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, art. 7, c. 3.

precedenti – sia stato membro della giunta o del consiglio regionale conferente l’incarico (1) o – nell’anno precedente – sia stato componente della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con più di 15.000 abitanti o di un’associazione di comuni avente il medesimo numero di abitanti e situate nel territorio della regione (2) o – sempre nell’anno precedente – sia stato presidente o amministratore delegato di un ente privato in controllo pubblico della regione o di un ente locale nelle condizioni appena viste (3)<sup>38</sup>.

Parallelamente, al secondo comma è stato previsto il medesimo schema individuato al primo comma con la sola specificazione che, al posto dell’ente regionale, in ogni condizione (sia relativa agli incarichi di destinazione che a quelli di provenienza) si debba leggere ente provinciale, ente comunale con almeno 15.000 abitanti o un’associazione di comuni sempre con almeno 15.000 abitanti. Tuttavia, quando si fa riferimento al presidente o all’amministratore delegato di un ente privato controllato da un comune o di un’associazione di comuni, non si prevede la necessità che questi abbiano almeno 15.000 abitanti, con la conseguenza che al presidente o all’amministratore delegato di un ente privato controllato, ad esempio, da un comune di piccole dimensioni è preclusa la possibilità di accedere ai vari incarichi di destinazione previsti<sup>39</sup>.

Comunque, oltre ad altri nodi problematici di cui a breve si dirà, la disciplina prevista dal decreto legislativo sembra porre un problema di conflitto con la legge delega. Infatti, se tra i vari incarichi di provenienza il legislatore delegante aveva individuato – nell’indicazione dei criteri direttivi – quelli relativi alla partecipazione ad «organi di indirizzo politico» o all’elezione a «cariche pubbliche»<sup>40</sup>, è il Governo ad aver incluso nella definizione di organi di indirizzo politico anche gli «organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali o locali»<sup>41</sup>, oltre ad aver espressamente previsto, in entrambe le situazioni riguardanti le «inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico»<sup>42</sup>, l’esser stati, nell’anno precedente, «presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico» di regioni, province o comuni<sup>43</sup>. Ci si è posti, dunque, la questione della corrispondenza – o meno – di quanto previsto dalla legge delega e dal successivo decreto legislativo. In particolare,

---

<sup>38</sup> *Ivi*, c. 1.

<sup>39</sup> *Ivi*, c. 2.

<sup>40</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, c. 50.

<sup>41</sup> Cfr. d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, art. 1, c. 2, lett. f).

<sup>42</sup> *Ivi*, art. 7, cc. 1 e 2.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

già l’Autorità Nazionale Anticorruzione si era espressa sul punto in due differenti occasioni suggerendo di modificare la disciplina, in quanto riscontrava che, appunto, il legislatore delegante aveva «previsto l’interessamento dei titolari di indirizzo politico (tanto elettivi, come i presidenti delle giunte regionali o i sindaci, quanto di nomina[,]) come i titolari di cariche di governo o i membri delle giunte) e di coloro che sono stati investiti attraverso procedure elettorali (anche se, per ipotesi, non partecipassero a funzioni di indirizzo politico)»; peraltro, «nel caso dei presidenti e degli amministratori, tanto degli enti pubblici [...] quanto degli enti privati in controllo pubblico» – previsto, invece, dal Governo nel decreto legislativo – non parrebbe riscontrarsi «nessuno di tali presupposti»<sup>44</sup>.

### 3. La questione sottoposta alla Consulta

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 98 del 2024, ha dichiarato incostituzionale gli artt. 1, c. 2, lett. f), e 7, c. 2, lett. d), del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, poiché «il legislatore delegato è andato oltre i limiti» previsti proprio dall’articolo 76 della Costituzione<sup>45</sup>.

In particolare, la questione è stata sollevata dal TAR Lazio con quattro ordinanze di sollevazione “gemelle”<sup>46</sup>, in quanto era chiamato a decidere su quattro ricorsi aventi ad oggetto le delibere ANAC in cui si dichiarava l’inconferibilità nei confronti di un soggetto: in primo luogo, dell’incarico di amministratore delegato di AMIU Genova spa<sup>47</sup>, poiché lo stesso era, al momento del conferimento, amministratore delegato di SATER spa, società controllata dal Comune di Cogoleto (situato sempre nella provincia di Genova); in secondo luogo, dell’incarico di

---

<sup>44</sup> ANAC – COMMISSIONE DI STUDIO PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA VIGENTE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA, *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 (d.lgs. n. 39 del 2013)*, luglio 2015, 12, reperibile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/commissione-di-studio-per-la-revisione-della-disciplina-vigente-in-materia-di-prevenzione-della-corruzione-e-di-trasparenza>. In precedenza, ANAC, *Segnalazione al Governo e al Parlamento ai sensi dell’art. 6, comma 7, letto f), del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163. Proposte di modifica, correzione e integrazione della normativa vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi*, Atto di segnalazione n. 4, 10 giugno 2015, 6 s., reperibile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-di-segnalazione-2>.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 5.3 del *considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Nello specifico, T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 27 gennaio 2023, n. 61, cit.; T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 27 gennaio 2023, n. 60, cit.; T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 27 gennaio 2023, n. 59, cit.; T.A.R. Lazio, ord. (atto di promovimento) 26 gennaio 2023, n. 58, cit.

<sup>47</sup> *Ibidem* e Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.1 del *ritenuto in fatto*.

amministratore unico della GEAM spa e della AMIU Bonifiche spa (la cui capogruppo era la AMIU Genova spa), in quanto precedentemente era amministratore delegato di ARAL in house srl, controllata dal Comune di Arenzano (sempre nella medesima provincia di Genova)<sup>48</sup>.

In entrambi i casi, siamo nella previsione di inconferibilità stabilita dall'art. 7, c. 2, lett. d)<sup>49</sup> – incarico di destinazione – per coloro che sono o sono stati nell'anno precedente – incarico di provenienza – «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione»<sup>50</sup>; peraltro, il legislatore delegato ha giustificato tale estensione nel primo articolo del decreto legislativo, laddove si è occupato degli aspetti definitivi e, in particolare, ha ritenuto che rientrassero nella definizione di «componenti di organi di indirizzo politico» altresì coloro che fanno parte di «organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali»<sup>51</sup>.

La questione oggetto del giudizio, infatti, riguarda le disposizioni richiamate che suscitano nel giudice *a quo* dubbi sulla loro costituzionalità, in particolare (ed in via principale<sup>52</sup>) per quattro ordini di motivi: innanzitutto, come anche rilevato in precedenza dall'ANAC<sup>53</sup>, il giudice rimettente ritiene che le disposizioni contrastino con gli articoli 3 e 76 della Costituzione, in quanto nella legge delega l'inconferibilità sarebbe dovuta essere applicata a coloro che avessero fatto parte di organi di indirizzo politico o avessero ricoperto cariche elettive e non – come invece ha ripreso il decreto legislativo – anche ai presidenti o amministratori delegati di enti di diritto privato a controllo pubblico, in quanto, questi «eserciterebbero solo la carica di gestione o di indirizzo politico-aziendale»<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Ossia, «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» (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, art. 7, c. 2, lett. d).

<sup>50</sup> Cfr. d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, art. 7, c. 2.

<sup>51</sup> *Ivi*, art. 1, c. 2, lett. f).

<sup>52</sup> Infatti, il rimettente aveva altresì censurato, in via subordinata, l'articolo 7, c. 2, del d.lgs. n. 39 del 2013 nella sua interezza per la violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 della Costituzione (cfr. punto 17 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate e Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.5 ss. del *ritenuto in fatto*)

<sup>53</sup> Cfr., *supra*, par. 2.

<sup>54</sup> Cfr. punto 13.6.1 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate e Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.4.1 del *ritenuto in fatto*.

Peraltro, il rimettente ritiene violati anche gli articoli 3, 4 e 51 della Costituzione, poiché la limitazione al diritto al lavoro e all'accesso agli uffici pubblici sarebbe «sproporzionata e irragionevole rispetto alla finalità perseguita»<sup>55</sup>.

Ancora, il TAR Lazio lamenta altresì la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, poiché la limitazione prevista dal regime delle inconfiribilità in tal caso provocherebbe l'impossibilità di attribuire un incarico in altro ente a persone professionalmente competenti, ledendo, quindi, «il principio di buon andamento della pubblica amministrazione»<sup>56</sup>.

Infine<sup>57</sup>, il giudice *a quo* rileva una possibile lesione degli articoli 3, 5, 97, 114 e 118 della Costituzione, poiché tale sistema di inconfiribilità «disincentiv[erebbe] i migliori *manager* dall'accettare incarichi» in enti controllati da enti locali di piccole dimensioni per il timore che successivamente siano loro preclusi incarichi «più prestigiosi e delicati»<sup>58</sup>.

#### **4. Segue: declaratoria di incostituzionalità per non essersi attenuti ai criteri direttivi della legge delega**

La Corte costituzionale con la sentenza in commento ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina sulle inconfiribilità «nella parte in cui non consent[e] 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

---

<sup>55</sup> Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.4.2 del *ritenuto in fatto*. Cfr. punto 13.6.2 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.4.3 del *ritenuto in fatto*. Cfr. punto 13.6.3 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate: nelle ordinanze, sul punto, viene osservato che non sarebbe ragionevole, dunque, precludere il conferimento di un incarico a coloro che «nell'anno precedente hanno dimostrato la propria competenza in altra società pubblica, ovvero impedisce all'ente conferente di attribuire l'incarico a chi ha già dimostrato [“sul campo”] la professionalità e adeguatezza rispetto all'incarico da ricoprire (si pensi all'impossibilità per un'amministrazione comunale di indicare in una società partecipata che versa in una condizione di [“crisi”] un amministratore che nell'anno precedente ha manifestato grandi capacità nel risanamento di altra società pubblica che versava nelle medesime condizioni)».

<sup>57</sup> Limitandoci, qui, alla disamina delle questioni poste in via principale e non a quelle proposte in via subordinata, su cui la Corte non si è evidentemente espressa.

<sup>58</sup> Cfr. punto 13.6.4 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate. Cfr. Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.4.4 del *ritenuto in fatto*.

privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale)»<sup>59</sup>, poiché il Governo (in qualità di legislatore delegato) è «andato oltre i limiti che, secondo la giurisprudenza» della Consulta, «caratterizzano la previsione dell'art. 76» della Costituzione<sup>60</sup>.

Infatti, ancorché la stessa giurisprudenza costituzionale abbia riconosciuto in capo al Governo un «margine di discrezionalità» nel prevedere le disposizioni normative di un decreto legislativo, le stesse, però, devono consistere in un «coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante»<sup>61</sup>, trattandosi, quindi, di una discrezionalità che incontra un limite ragionevole nella *ratio* stessa che giustifica l'adozione di tale particolare atto normativo.

La possibilità, dunque, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale al legislatore delegato – di introdurre disposizioni a cui non era stato espressamente delegato dal legislatore ordinario – muove dalla considerazione che il Governo ben potrebbe, nello svolgimento della delega, rinvenire ulteriori elementi che devono però sostanzarsi in un sviluppo logico-giuridico che sia in connessione o completi quanto indicato nella legge delega, eventualità che, secondo la Consulta, non riguarda il caso sottoposto al suo esame. La declaratoria di incostituzionalità si è concentrata proprio su questo profilo, ritenendo che il legislatore delegato abbia disciplinato «ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi “politici”» e, quindi, «estrane[e] all'obiettivo perseguito dal legislatore delegante» che «finisce, anzi, per pregiudicar[e]»<sup>62</sup>.

Lo scollamento tra legge delega e decreto legislativo era già stato individuato dall'ANAC nel 2015, quando, con due interventi a distanza di circa un mese l'uno dall'altro, aveva evidenziato al

<sup>59</sup> *Ivi*, *dispositivo*.

<sup>60</sup> *Ivi*, punto 5.4 del *considerato in diritto*.

<sup>61</sup> *Ivi*, punto 5.1 del *considerato in diritto*. Dello stesso tenore anche alcuni precedenti della Corte costituzionale, tra cui – da ultimo – anche Corte cost., sent. n. 150 del 2022, punto 5.1 del *considerato in diritto*, secondo cui, appunto, la discrezionalità del legislatore delegato incontra il suo limite nell'individuare la disciplina che sia un coerente sviluppo di quanto previsto dal legislatore delegante. Sul margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore delegato si veda, tra le altre, Corte cost. sent. n. 100 del 2020, punto 8.1 del *considerato in diritto*, laddove conferma l'orientamento giurisprudenziale della Corte secondo cui si «riconosce al legislatore delegato margini di discrezionalità» in corrispondenza della «necessità di tener conto del quadro normativo di riferimento», soprattutto quando trattasi della disciplina di un'intera materia o della predisposizione di codici o altri strumenti normativi complessi. Sulla discrezionalità riconosciuta al Governo, si vedano anche le osservazioni di A. RUGGERI, *Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal mondo alle torsioni dell'esperienza*, in *Consulta OnLine, Studi*, n. II, 2024, 822-837, spec. 827.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 5.3 del *considerato in diritto*.

Parlamento ed al Governo il problema oggetto, ora, di declaratoria di incostituzionalità: l’Autorità aveva segnalato la necessità di eliminare il riferimento alle cariche di presidente o amministratore delegato di enti privati sottoposti a controllo pubblico tra gli incarichi di provenienza<sup>63</sup>, in quanto questi non comporterebbero la titolarità di funzioni di indirizzo politico, ma l’esercizio di indirizzo politico-amministrativo o politico-“aziendale” in attuazione di altro indirizzo politico ricevuto<sup>64</sup>. Infatti, nella legge delega si faceva riferimento all’incarico politico, in quanto si soleva evitare che un soggetto, nello svolgimento dell’attività politica, indirizzasse le scelte non per l’interesse pubblico ma per ottenere successivamente un vantaggio personale attraverso l’attribuzione di un particolare incarico di vertice nella pubblica amministrazione o in altri enti. Il legislatore, dunque intendeva circoscrivere la sua limitazione ai soli incarichi di natura politica, in quanto la stessa discrezionalità della scelta politica che caratterizza questi incarichi potrebbe essere utilizzata con il fine di trarne un futuro vantaggio; viceversa, gli incarichi di natura amministrativa o gestionale non godono di questa discrezionalità che giustifica una limitazione, per un determinato periodo di tempo (il c.d. periodo di raffreddamento), nell’accesso ad altri incarichi<sup>65</sup>.

Pertanto, la Corte costituzionale segnala che la definizione – operata dall’art. 1, c. 2, lett. f) – di “componenti di organi di indirizzo politico” include «in modo improprio» altresì le «persone che abbiano preso parte a organi privi di rilevanza politica», come quelli oggetto del giudizio *a quo*<sup>66</sup>. Così, il legislatore delegato ha posto in essere una «commistione tra incarichi politici e incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono invece essere tenuti distinti»<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> ANAC, *Segnalazione al Governo e al Parlamento ai sensi dell’art. 6, comma 7, letto f), del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163. Proposte di modifica, correzione e integrazione della normativa vigente in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi*, cit., 6 s.

<sup>64</sup> ANAC – COMMISSIONE DI STUDIO PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA VIGENTE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA, *Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico (d.lgs. n. 39 del 2013)*, cit., 12.

<sup>65</sup> Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 5.3 del *considerato in diritto*.

<sup>66</sup> *Ivi*, punto 5.4 del *considerato in diritto*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

## 5. Le questioni rimaste sospese relative agli ulteriori parametri individuati dal giudice *a quo*

Il legislatore delegato, di fatto, ha limitato in modo sproporzionato e ingiustificato la possibilità dei *manager* (anche con significative competenze professionali) con incarichi in enti controllati da piccoli enti locali di accedere ad incarichi presso enti controllati da comuni di maggiori dimensioni o province, e così via. Infatti, se si riflette bene, come evidenziato dal TAR Lazio, si rileva che l'inconferibilità – come era prevista prima della declaratoria di incostituzionalità – impedisce la «circolazione, all'interno delle amministrazioni, di amministratori competenti» ledendo così i principi di accesso agli uffici pubblici<sup>68</sup> e di buon andamento della pubblica amministrazione<sup>69</sup>, soprattutto se si tratta di *manager* con ottime qualità professionali dimostrate sul campo. E, proprio i *manager* più competenti possono essere disincentivati da tale disciplina, in quanto a loro sarebbe preclusa la possibilità di ambire a enti controllati, ad esempio, da comuni più grandi (e, quindi, a «successive nomine più prestigiose») in quanto titolari di incarichi in enti controllati da amministrazioni di dimensioni ridotte: o si rinuncia a questi incarichi o i primi saranno preclusi proprio per aver accettato i secondi<sup>70</sup>.

In tale scelta si ravvisa, comunque, una limitazione ingiustificata e sproporzionata di altri diritti previsti dalla Costituzione: è nota la giurisprudenza della Corte per cui non esistono diritti «tiranni» nei confronti di altri e, quindi, ogni limitazione deve essere frutto di un bilanciamento ragionevole<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Cfr. articolo 51 della Costituzione (individuato dal giudice *a quo* come parametro insieme agli articoli 3 e 4 della Costituzione: cfr. punto 13.6.2 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate).

<sup>69</sup> Cfr. articolo 97 della Costituzione (individuato dal giudice *a quo* come parametro insieme all'articolo 3 della Costituzione: punto 13.6.3 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate).

<sup>70</sup> Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.4 del *ritenuto in fatto*, dove la Corte segnala che il giudice *a quo* nei casi indicati aveva individuato come parametro costituzionale violato gli articoli 3, 5, 97, 114 e 118 della Costituzione (cfr. punto 13.6.4 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate).

<sup>71</sup> Cfr., per tutte, Corte cost. sent. n. 85 del 2013 e Corte cost. sent. n. 58 del 2018. A commento delle decisioni si vedano, tra gli altri, i contributi di V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, 1-4, M. BONI, *La politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014, 1-29, L. GENINATTI SATÈ, *“Caso Ilva”: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 maggio 2014, G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Questione Giustizia*, 10 aprile 2018; in generale, con riferimento

D'altro canto, è pur vero che il periodo di raffreddamento previsto dalla disciplina è limitato nel tempo, ma proprio nel caso di soggetti che ricoprono un incarico manageriale in società (si controllate da enti pubblici, ma comunque società) parrebbe ingiustificato richiedere di mettere “in pausa” il loro lavoro e le loro competenze per un anno, per poi poter finalmente ambire all'attribuzione di eventuali altri incarichi.

Peraltro, è evidente che la stessa disciplina sorge per evitare che chi ha il compito di esercitare l'indirizzo politico non effettui scelte finalizzate al raggiungimento di vantaggi personali. Tuttavia, nel caso in esame ci si trova dinnanzi a incarichi che comportano la titolarità di una funzione che è di indirizzo politico-amministrativa e/o di indirizzo politico-aziendale, ma mai realmente ed esclusivamente di indirizzo politico, a cui in realtà il presidente o amministratore delegato di un ente privato in controllo pubblico dovrà pur sempre attenersi (dal momento che lo stesso è soggetto, appunto, all'indirizzo politico ricevuto, ad esempio, all'atto di nomina)<sup>72</sup>.

Infine, merita di essere segnalata un'ulteriore discriminazione di cui non si rinviene una ragionevole giustificazione: la disciplina individuata dal Governo, ora dichiarata incostituzionale, prevede – tra gli incarichi di provenienza che fanno attivare l'inconferibilità – l'incarico di presidente o amministratore delegato di un ente privato controllato da comuni o associazioni degli stessi anche se con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti; però, di converso, non prevede una simile limitazione per coloro che sono o sono stati titolari di un incarico politico di nomina o elettivo (in giunta o in consiglio) di un comune o di un'associazione di comuni con popolazione inferiore (nel complesso) ai 15.000 abitanti, con la conseguenza che questi, a differenza dei primi, non incorrono in alcuna preclusione<sup>73</sup>.

---

all'assenza di diritti “tiranni” e alla necessità di un bilanciamento caso per caso, si vedano, tra gli altri, anche i contributi di R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine, Studi*, n. II, 2020, 513-544, spec. 536, M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020, 16-42, spec. 27, M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel Governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 400-421, spec. 417; infine, sempre a commento di Corte cost. sent. n. 58 del 2018 sia consentito rinviare altresì a S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta OnLine, Studi*, n. II, 2018, 468-472.

<sup>72</sup> Così, ANAC – COMMISSIONE DI STUDIO PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA VIGENTE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA, *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 (d.lgs. n. 39 del 2013)*, cit., 12.

<sup>73</sup> Il giudice *a quo*, per tale questione, aveva individuato quali parametri costituzionali violati gli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 della Costituzione: cfr. punto 17.2 delle quattro ordinanze di rimessione (nn. 58, 59, 60 e 61 del 2023) del T.A.R. Lazio già citate e Corte cost., sent. n. 98 del 2024, punto 1.5.2 del *ritenuto in fatto*.

## 6. Brevi osservazioni conclusive

La decisione della Corte costituzionale ha sancito l'incostituzionalità del decreto legislativo per un vizio di eccesso di delega rispetto ai criteri direttivi contenuti nella delega conferita dal Parlamento e ha chiarito che la finalità del legislatore delegante sarebbe stata quella di precludere l'accesso ad altri incarichi pubblici – per un periodo di tempo limitato – ai soggetti che avessero avuto prima incarichi di indirizzo politico, escludendo peraltro che presidenti e amministratori delegati di enti privati di controllo pubblico potessero rientrare nella definizione di “componenti di organi con indirizzo politico”<sup>74</sup>.

Tuttavia, benché la Corte abbia dichiarato l'incostituzionalità della normativa impugnata, potrebbe ben accadere che possa essere comunque reintrodotta, per via ordinaria o attraverso una delega più ampia, la disciplina riguardante l'inconferibilità per coloro che svolgono o hanno svolto un incarico di vertice in enti privati controllati da un comune, una provincia, un'associazione di comuni o una regione, limitando, così, la possibilità di attribuire loro nuovi incarichi. Per tali ragioni, nelle osservazioni svolte nel paragrafo precedente, si è cercato di evidenziare, nel merito, gli aspetti più problematici della disciplina introdotta dal Governo nel 2013, a prescindere della coerenza della stessa con la legge delega.

Tali considerazioni sollecitano altresì un ripensamento della disciplina in materia, anche a seguito della ripresa di interventi volti ad accrescere misure sanzionatorie o repressive<sup>75</sup>, verso un recupero dell'approccio preventivo. Più nello specifico, si dovrebbe tenere in considerazione che, nella vastità e complessità delle funzioni e delle esigenze, potrebbe essere valutata l'idea di evitare «una eccessiva frammentazione», favorendo un approccio basato su «una valutazione in concreto» – svolta da competenti Autorità che garantiscano la massima trasparenza della procedura – volta, in primo luogo, a verificare se sussiste un'«effettiva possibilità di interferenza tra l'incarico pubblico e la posizione privata» oggetto di analisi, in secondo luogo, a stabilire il periodo di raffreddamento

---

<sup>74</sup> Infatti, la disciplina per l'inconferibilità si era posta lo scopo di introdurre «una innovativa limitazione della pratica delle “porte girevoli” e cioè della possibilità di transito da cariche politiche a cariche di vertice dell'amministrazione imponendo che nei passaggi dalle prime alle seconde debba necessariamente intercorrere un periodo di raffreddamento» (G. SIRIANNI, *La necessaria distanza tra cariche politiche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, nn. 8-9, 2013, 816-820, spec. 818) e non anche quanto, invece, poi previsto dal Governo nel decreto legislativo adottato.

<sup>75</sup> Come, ad esempio, l'approvazione della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. legge spazzacorrotti).

necessario per tale situazione e, in terzo ed ultimo luogo, a decidere le possibili «conseguenze sanzionatorie»<sup>76</sup>.

La complessità della materia richiederebbe, quindi, un approccio volto (grazie all'ausilio di autorità indipendenti e competenti) a personalizzare le limitazioni e le azioni conseguenti, sempre, evidentemente, nel quadro di una normativa dedicata: in quest'ottica si potrà promuovere una ragionevolezza ed efficienza del sistema, prevenendo, in concreto, la possibilità di valutare caso per caso le situazioni in cui possano sussistere le condizioni per attivare l'istituto dell'inconferibilità.

---

<sup>76</sup> A. PERTICI, *Il pantouflage tra politica e amministrazione*, in Aa.Vv., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia italiana in equilibrio*, 2020, 265-283, spec. 283