



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 10688 del 2021, proposto da Gerardo Ferri, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anac – Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 10689 del 2021, proposto da Comunità Montana di Valle Trompia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anac – Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento, previa sospensione

quanto al ricorso n. 10688 del 2021:

- della Deliberazione Anac n. 677 del 06/10/2021 con la quale è stata dichiarata l'inconferibilità ex art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 dell'incarico di presidente della società Se.Va.T. s.c.r.l. al dottor Gerardo Ferri.

quanto al ricorso n. 10689 del 2021:

- della Deliberazione Anac n. 677 del 06/10/2021 con la quale è stata dichiarata l'inconferibilità ex art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 dell'incarico di presidente della società Se.Va.T. s.c.r.l., al dottor Gerardo Ferri.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Anac – Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 il dott. Matthias Viggiano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con due distinti ricorsi – di identico contenuto – Ferri Gerardo (Rg 10688/21) e la Comunità montata di Valle Trompia (Rg 10689/21) impugnano il medesimo provvedimento dell'Autorità nazionale anticorruzione, relativo all'inconferibilità della nomina del Ferri quale presidente del consiglio di amministrazione della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., società *in house* riferibile alla comunità montana, che ne detiene quasi il 90% delle quote.

1.1. Si è costituita in giudizio l'Anac, a difesa del proprio provvedimento.

2. Alla camera di consiglio del 17 novembre 2021 il Collegio ha mandato in decisione entrambi i ricorsi, riservandosi, con dichiarazione a verbale, di definirli con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.

2.1. I ricorsi, stante l'identità dell'oggetto e delle censure, possono essere riuniti e trattati congiuntamente.

3. Con un unico articolato motivo, sia la persona fisica, sia la comunità montana, denunciano l'illegittimità della delibera dell'Anac, sotto quattro profili.

3.1. In primo luogo, si deduce, *en passant*, l'incostituzionalità della disposizione posta a base della decisione della resistente, ossia l'art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39. Invero, la disposizione citata sarebbe espressione del c.d. divieto di *pantouflage* o di *revolving doors*, applicabile, giusta art. 1, commi 49 e 50, l. 6 novembre 2012, n. 190 (legge delega, in forza del quale è stato adottato il decreto appena citato), esclusivamente ai dipendenti cessati dal servizio. Di conseguenza, l'interpretazione dell'amministrazione darebbe luogo ad un'estensione del perimetro applicativo della norma, ponendosi così in contrasto con l'art. 76 Cost.

3.2. Viene poi evidenziato come le cause ostative all'assunzione di incarichi da parte di amministratori pubblici siano delineate negli artt. 60 e 63 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. t.u.e.l.), rappresentando al contempo come il successivo art. 67 t.u.e.l. impedisca l'operatività delle suddette disposizioni qualora, come nel caso di specie, l'assunzione dell'incarico discenda direttamente da disposizione di legge o di statuto, in ragione del mandato elettivo.

3.3. Successivamente, si critica l'opzione ermeneutica sposata dall'amministrazione, secondo cui il menzionato art. 67 t.u.e.l. sarebbe stato implicitamente abrogato dall'art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39: a sostegno si evidenzia come l'art. 1, comma 4, t.u.e.l. escluderebbe la possibilità di abrogazione tacita delle disposizioni del testo unico.

3.4. In ultimo, si deduce l'errata applicazione dell'art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 da parte dell'amministrazione: vertendosi, nel caso di specie, di società *in house*, la citata disposizione non potrebbe essere invocata, dato che proprio al fine di

garantire il c.d. *controllo analogo* l'amministrazione conferente l'incarico avrebbe necessità di collocare un proprio appartenente nell'ente di destinazione.

4. Riassunte brevemente le censure, si può affermare che ambedue i ricorsi sono infondati.

5. Tuttavia, prima di affrontare le descritte doglianze giuridiche, appare opportuno evidenziare come la ricostruzione fattuale operata nel provvedimento gravato non sia in alcun modo censurata dai ricorrenti.

5.1. Difatti, e questo può darsi pertanto per acclarato, il ricorrente risulta essere sindaco di un piccolo comune (ca. 1.200 abitanti) della zona ricompresa nella più vasta area della comunità montana: ente, quest'ultimo, che assomma una popolazione di ca. 110.000 abitanti.

5.2. In forza dell'art. 4 l.r. Lombardia 27 giugno 2008, n. 19 la comunità montana si struttura in tre organi: l'assemblea (composta dai sindaci – ovvero dai loro delegati – dei vari comuni componenti la comunità), la giunta esecutiva ed il presidente (ambedue nominati dall'assemblea). Sul punto, si noti come l'art. 8 dello statuto dell'ente sovracomunale confermi la composizione dell'assemblea e la sua competenza a nominare giunta e presidente.

5.3. Di conseguenza, come può desumersi dalle disposizioni menzionate, nonché dai documenti prodotti, il ricorrente, essendo sindaco di un comune della comunità montana, risulta essere anche membro dell'assemblea della medesima, poiché non si è avvalso della possibilità di far partecipare quale consigliere un proprio delegato.

5.4. La ridetta comunità montana, poi, è a sua volta socia (unitamente ad altri enti pubblici) della Se.Va.T., società di servizi *in house*, sulla quale esercita un controllo analogo: tale qualificazione è pacifica, anche in virtù dell'iscrizione della Se.Va.T. nell'elenco di cui all'art. 192 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

5.5. Risulta, infine, incontestato che la comunità montana abbia nominato quale presidente della società *in house* l'odierno ricorrente. Appare, però, opportuno

soffermarsi su quest'ultima circostanza, puntualizzando i fatti nel modo seguente: la comunità montana, unitamente agli altri soci, ha concorso a formare la volontà assembleare della società Se.Va.T. per mezzo di una delibera (allegata al ricorso) che aveva ad oggetto il rinnovo degli organi amministrativi della società.

5.6. Proprio su questa nomina è intervenuto il provvedimento dell'Anac gravato con i ricorsi all'odierno esame.

6. Chiarito l'ambito fattuale, è possibile virare sulle censure in diritto mosse dai ricorrenti.

6.1. Principiando dalla ipotizzata incostituzionalità, esposta tra le righe, deve osservarsi come la questione sia manifestamente infondata, non avendo il legislatore delegato ecceduto in alcun modo il perimetro della delega. È, infatti, agevole trovare un'interpretazione conforme ai principi costituzionali che sollevi il giudice dall'obbligo di rimettere la questione alla Corte Costituzionale (in termini, v. i principi enunciati da Corte Cost., 16 luglio 2014, n. 202; si osserva che già Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126 aveva affrontato e risolto allo stesso modo la medesima questione): invero, il riferimento ai *soggetti estranei alle amministrazioni*, operato nell'art. 1, comma 50, lett. c), della legge delega, deve intendersi come limitato a coloro che, non essendo dipendenti di ruolo nell'ente, abbiano però ricoperto una carica politica nello stesso. Viceversa, per i dipendenti dell'ente (in ruolo o cessati) valgono le regole di cui all'art. 53 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

6.2. Quanto alle restanti censure, al fine di rappresentare al meglio il percorso logico seguito dal Collegio, appare opportuno descrivere i rapporti tra l'invocato art. 67 t.u.e.l. e l'art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, evidenziando le modalità di raccordo tra le norme, non potendosi accogliere la tesi dell'amministrazione resistente circa l'abrogazione tacita dalla prima disposizione ad opera della seconda.

6.3. Orbene, ritiene il Collegio che trattasi di due norme con differente ambito applicativo, fermo restando che tutte le citate disposizioni costituiscono precipitati

logici dei principî di trasparenza ed imparzialità, regolando esse, sotto diverse angolazioni, ipotesi di potenziali conflitti d'interesse.

6.4. La prima, in particolare, costituisce un'esimente che consente ad un amministratore pubblico di matrice politica di rivestire ulteriore incarico presso altro ente, qualora ciò sia previsto da una disposizione di legge o di statuto. La disposizione, inserita nel capo disciplinante le ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità degli amministratori degli enti locali, si premura di esimere da tali condizioni chi riveste un incarico in diverso ente in forza di una legge o di uno statuto che preveda tale carica proprio in ragione del mandato elettivo.

6.5. La *ratio* è presto spiegata: il complesso di disposizioni del capo citato è finalizzato ad evitare che partecipino alla competizione elettorale soggetti che, per la particolare funzione pubblica rivestita o per i peculiari rapporti intercorrenti con l'ente locale, possano in qualche modo condizionare la scelta degli elettori ovvero l'attività dell'ente (in termini, Cass., sez. I, 27 maggio 2009, n. 12431, che dichiarava incompatibile con la carica di consigliere comunale un membro del consiglio di amministrazione dell'azienda speciale del medesimo comune). Nondimeno, se il rapporto tra i due enti risulta già regolato dalla legge (o da altra fonte normativa sub-primaria) non opera il meccanismo di incompatibilità, dato che vi è una previa valutazione generale ed astratta dell'atto normativo che avalla il contemporaneo svolgimento di due o più incarichi.

6.6. Come può desumersi da queste brevi osservazioni, il compendio di norme è posto al fine di evitare squilibri nella competizione elettorale nonché per prevenire situazioni di conflitto d'interessi (v. Cass., sez. I, 22 dicembre 2011, n. 28504). In altri termini, trattasi di una disciplina tutta orientata a garantire la trasparente ed imparziale individuazione dei soggetti chiamati a ricoprire le cariche politiche dell'ente.

6.7. Viceversa, la più recente disposizione di cui all'art. 7 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39

concerne un'ipotesi differente, ossia la conferibilità di un incarico da parte di un ente locale, con particolari restrizioni, per quanto qui d'interesse, per coloro che hanno rivestito un incarico amministrativo di natura politica.

6.8. Le limitazioni, le cui ragioni sono tra l'altro rese esplicite nell'art. 1, commi 49 e 50, l. 6 novembre 2012, n. 190, trovano fondamento nella necessità di evitare conflitti d'interessi ed interconnessioni tra organi d'indirizzo politico ed organi di amministrazione attiva (sul punto v. Tar Sardegna, sez. II, 29 luglio 2015, n. 972). Invero, scopo ultimo della norma è impedire che chi abbia rivestito una particolare carica elettiva possa al contempo amministrare attivamente nel medesimo ambito territoriale: ciò in quanto, potenzialmente, un tale assetto organizzativo potrebbe risultare terreno fertile per possibili eventi corruttivi ovvero cagionare inefficienze amministrative (in termini, Tar Lazio, sez. III, 8 giugno 2016, n. 6593).

6.9. Ulteriore disposizione, pure citata dal ricorrente, ma inconferente rispetto al caso in esame, è l'art. 53, comma 16-ter d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che, invece, disciplina il divieto di conferire incarichi a dipendenti pubblici cessati dal servizio. Il c.d. divieto di *pantouflage*, pure espressione di un principio di prevenzione di corruzione e conflitti d'interesse, infatti, non si applica ai componenti di organi rappresentativi, ma solo a coloro che risultavano titolari di un rapporto di impiego pubblico. Ne discende, indi, l'irrilevanza del precedente dell'Anac citato dai ricorrenti.

7. Illustrate le norme rilevanti nel caso in esame, appare evidente come errino i ricorrenti nel ricondurre l'incarico oggetto del provvedimento impugnato all'esimente di cui all'art. 67 t.u.e.l.

7.1. Difatti, la nomina a presidente della Se.Va.T. non avveniva in forza di legge o di statuto, bensì, come detto, in ragione di una delibera assembleare, atto di diritto privato regolato dall'art. 2479, comma 2, n. 2), c.c. e dagli artt. 13 e 21 dello statuto societario. Ciò esclude l'operatività dell'art. 67 t.u.e.l.: in termini Cass., sez. I, 21 luglio 2008, n. 20092, che precisa come lo statuto rilevante per la menzionata disposizione debba essere di natura pubblica (nel caso di specie, antecedente al

d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, si era dichiarata l'incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e quella di componente del consiglio di amministrazione della società partecipata dal comune ed affidataria della gestione del porto).

7.2. Di conseguenza, corretto è il richiamo all'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 che appare ostativo al conferimento dell'incarico nella società *in house*: infatti, il ricorrente, pur essendo sindaco di un piccolo comune (il che non rileva ai fini dell'applicazione della disposizione), riveste – conformemente all'art. 4. l.r. Lombardia 27 giugno 2008, n. 19 – l'incarico di consigliere di una forma associativa tra comuni di popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

7.3. Appare, su questa circostanza, doveroso evidenziare il refuso nel quale è incorsa l'amministrazione che indicava il ricorrente quale *assessore* della comunità montana in luogo di *consigliere* della stessa: ma tale errore materiale, come osservato dalla difesa erariale, non inficia il provvedimento, dato che l'art. 7, comma 2, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, fa riferimento indistintamente ai «*componenti della giunta o del consiglio*» della forma associativa tra comuni.

7.4. In ogni caso, l'incarico, c.d. di *provenienza*, nella comunità montana risulta ostativo alla contemporanea presidenza della società *in house* (c.d. incarico di *destinazione*): infatti, si ribadisce come il conferimento dell'incarico non avvenisse in forza di una disposizione di legge o di statuto, bensì in ragione di una delibera assembleare. Viepiù, incontestato è che l'ente conferente sia la comunità montana dato che essa detiene quasi il 90% delle quote sociali e che, in forza dell'art. 28 dello statuto della Se.Va.T., sia ad essa riservato indicare il presidente del consiglio di amministrazione della società. Parimenti, può dirsi pacifico come l'incarico di presidente della società *in house* sia sussumibile nella fattispecie di «*amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico*»: invero, l'analisi dello statuto sociale consente di affermare come il presidente disponga di effettive «*deleghe gestionali dirette*», non ultima la firma sociale libera (art. 26 statuto sociale).

7.5. Neppure può condividersi la tesi dei ricorrenti secondo cui la norma si applicherebbe unicamente agli amministratori cessati dal servizio: l'uso della forma verbale passata («*A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio*») non esonera dal divieto chi continui a rivestire la carica politica, poiché tale condotta non dà mai avvio al c.d. *periodo di raffreddamento*, garanzia normativa di imparzialità del conferimento (così Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2017, n. 5092). Una differente interpretazione della disposizione sarebbe, oltre che manifestamente illogica, contrastante con la *ratio* della normativa: invero, il conflitto d'interesse non sarebbe potenziale bensì attuale, venendo totalmente meno l'imparzialità dell'amministratore.

7.6. Infine, non appare accoglibile l'argomentazione dei ricorrenti secondo cui il controllo analogo della società *in house* sarebbe possibile solo attraverso la contemporanea presenza della medesima persona fisica in ambedue gli enti. Difatti, sia che si voglia considerare la società *in house* un mero ufficio dell'amministrazione, sia che la si qualifichi come un autonomo soggetto di diritto privato in controllo pubblico, la nomina non appare conforme alla normativa vigente: invero, l'art. 7, comma 2, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 sancisce allo stesso modo l'inconferibilità sia degli incarichi amministrativi di vertice o dirigenziali in enti pubblici, sia degli incarichi di amministratore di ente pubblico o di diritto privato in controllo pubblico.

8. Alla luce di quanto sinora esposto si può pertanto concludere per il rigetto del ricorso.

9. Data la natura innovativa della controversia e l'oggettiva complessità delle questioni, appare opportuno compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, riuniti i ricorsi, come in epigrafe proposti, li respinge.

Compensa tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Matthias Viggiano

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO