

13/59/CR5/C1

DOCUMENTO DI SINTESI SUI POSSIBILI CONTENUTI DELLE INTESE EX COMMII 60 E 61 DELL'ART. 1 DELLA L. 190/2012

➤ Valutazioni preliminari sull'impianto della legge anticorruzione e dei decreti attuativi

L'adozione della legge 190/2012 e dei relativi decreti legislativi è avvenuta in una fase molto delicata per il sistema delle autonomie e per il Governo. L'adozione di tali provvedimenti non è stata preceduta da un momento di confronto con il sistema delle autonomie che, dunque, non hanno potuto esplicare appieno la funzione consultiva e propositiva normalmente esercitata su provvedimenti di così ampia portata, aventi un impatto considerevole sull'assetto organizzativo e sull'attività amministrativa dei Comuni, delle Regioni e delle Province.

Ora, l'espressa previsione di apposite intese in sede di Conferenza Unificata (commi 60 e 61 dell'art. 1 della legge 190) per la definizione degli adempimenti e l'indicazione dei termini relativi alla definizione dei piani triennali della prevenzione della corruzione e all'attuazione delle disposizioni dei decreti legislativi rappresenta una preziosa occasione per effettuare opportuni approfondimenti e per individuare modalità applicative delle disposizioni che siano coerenti con le specificità dei Comuni, delle Province e delle Regioni ed il più possibile rispettose dell'autonomia dei medesimi.

Senza ovviamente voler frapporre ostacoli di alcun genere al processo di attuazione delle misure anticorruzione, appare comunque necessario effettuare una riflessione politica sull'impianto generale della normativa in questione, che permetta di evidenziarne i punti più critici, sia di ordine generale che specificamente riferiti al suo impatto sulle Regioni e le Autonomie territoriali, in modo da formulare proposte al Governo, affinché, da un lato, si correggano, con opportuni interventi legislativi, alcuni evidenti criticità dell'impianto normativo, dall'altro, si prosegua nella direzione intrapresa dalla L. n. 190 che, come è stato da più parti sottolineato, rappresenta solo l'avvio di un percorso e non il suo compimento.

Un primo problema di carattere generale da segnalare riguarda la presenza di norme giustificate dal legislatore sulla base di una sorta di "stato di eccezione" che trasformerebbe lo stesso significato costituzionale del principio di buon andamento: da principio di efficienza a principio che richiama tutti i funzionari pubblici ad un corretto uso delle risorse pubbliche, e che fonda e giustifica quindi anche un inasprimento delle loro responsabilità (soprattutto penali, amministrative e disciplinari).

Si possono citare, ad esempio, le norme che prevedono – in via automatica – limitazioni alla preposizione a specifici uffici per coloro che sono stati condannati in primo grado, dunque con sentenza non definitiva (art. 1, comma 46 L. 190) e, soprattutto, un divieto generale di conferimento di incarichi dirigenziali, sempre per coloro che siano stati condannati anche con sentenza non definitiva (art. 3 d.lgs. 39/2013); così come le norme che, forzando il principio della personalità della responsabilità disciplinare, attribuiscono al responsabile della prevenzione della corruzione

una sorta di “responsabilità oggettiva” in caso di commissione di reati all’interno dell’ente (art. 1 comma 12 l. 190).

In merito ai decreti delegati scaturiti dall’attuazione della legge n. 190/2012, occorre innanzitutto rilevare come il D.lgs. n. 33/2013, contenente il riordino della disciplina in materia di trasparenza ha recato una serie di nuovi adempimenti a carico delle amministrazioni territoriali che stanno determinando un notevole appesantimento burocratico ed un preoccupante aggravamento degli oneri a carico delle stesse. Tale provvedimento, inoltre, nell’affermare il principio certamente da tutti condiviso della trasparenza intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività degli Enti Pubblici, ha peraltro sacrificato alcuni presidi posti a tutela della privacy di tutti i cittadini e, quindi, anche di tutti coloro che lavorano o ricoprono cariche nelle Pubbliche Amministrazioni – come il c.d. “diritto all’oblio” o l’esigenza di limitare in certi casi il ricorso alla pubblicazione di taluni dati in formato aperto – presidi la cui importanza era stata sottolineata anche dal Garante per la protezione dei dati personali.

Relativamente alle norme sulle incompatibilità e le inconferibilità dettate dal D.lgs. n. 39/2013, un primo aspetto da rilevare riguarda la sostanziale assenza di previsioni riguardanti il conferimento di incarichi a coloro che rivestono cariche in organi politici nazionali; si auspica pertanto una omogeneizzazione della disciplina. Si tratta, infatti, di squilibri che vanno segnalati, nell’auspicio che gli spunti offerti dal sistema delle autonomie possano essere utilmente raccolti dal nuovo Governo. Appare infatti necessario che la lotta alla corruzione sia intrapresa con tutta l’attenzione e la severità che il fenomeno richiede e si rivolga con la medesima intensità a tutte le sedi e i livelli.

In secondo luogo, poi, occorre sottolineare come le norme di dettaglio recate dal D. Lgs n. 39/2013, finalizzate alla prevenzione e del contrasto della corruzione, se condivisibili nello spirito, appaiono certamente eccedenti rispetto alle finalità della legge delega, nella misura in cui prevedono forme di inconferibilità e di incompatibilità che nulla hanno a che vedere con la prevenzione di fenomeni corruttivi o con la prevenzione di eventuali conflitti di interessi e la cui applicazione sta, di fatto, determinando un sostanziale peggioramento della qualità dell’attività amministrativa delle Pubbliche amministrazioni (basti pensare alla norma che vieta a coloro che sono stati amministratori locali e regionali di vedersi attribuito un incarico dirigenziale a tempo indeterminato in tutte le pubbliche amministrazioni nel territorio regionale oppure, tanto per fare un ulteriore esempio, alla norma che vieta la riconferma di presidenti e amministratori deleganti uscenti nella medesima società).

Tali norme, inoltre, appaiono fortemente lesive dell’autonomia costituzionalmente garantita delle autonomie territoriali e stanno determinando, di fatto, una limitazione molto forte dei diritti connessi all’elettorato passivo, con evidenti profili di legittimità costituzionale.

Sotto il profilo specifico relativo all’attuazione delle nuove disposizioni da parte delle Regioni, è già stato rilevato come la normativa di cui al D.lgs. n. 39 manchi di qualsiasi clausola generale di adattamento, che riconosca, soprattutto, un adeguato spazio alla potestà legislativa regionale in materia di organizzazione e disciplina del personale. Il fondamento della disciplina statale è, ormai, non tanto la natura privatistica del rapporto di lavoro (posto che le nuove norme sono tutte di diritto pubblico) ma direttamente l’articolo 97 della Costituzione che viene interpretato come titolo legittimante una competenza legislativa statale diretta e molto incisiva a fini di uniformità. Occorre richiamare infatti l’attenzione sull’art. 22 del d.lgs. n. 39 che introduce il principio di prevalenza delle nuove disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità sulle diverse disposizioni di legge regionale vigenti. Ciò dimostra che per il legislatore statale non esistono margini di adattamento. Si tratta di un profilo, quest’ultimo, che deve essere necessariamente tenuto in

considerazione (si pensi ai problemi che derivano dalla definizione in via uniforme del concetto di incarico dirigenziale).

Tra i profili di maggiore criticità, vi è poi quello dell'assenza di una chiara disciplina transitoria, da cui conseguono rilevanti problemi interpretativi per alcune disposizioni, in primis quella relativa alla nullità degli incarichi conferiti in violazione delle nuove disposizioni, trattandosi di una ipotesi che, qualora riguardasse gli incarichi già conferiti, determinerebbe un notevole contenzioso con implicazioni giuridiche estremamente complesse e non prevedibili.

Si tratta di un aspetto di estrema rilevanza che sta determinando una situazione di incertezza generalizzata, che si sta traducendo in molti casi nella "scelta" obbligata e paradossale, per i soggetti che dovessero ritrovarsi in una delle situazioni di incompatibilità "sopravvenuta" per effetto dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 39/2013, di rinunciare al mandato elettivo causa di incompatibilità, con conseguente, surrettizia, limitazione dell'elettorato passivo; è di tutta evidenza come ciò si ponga in netto contrasto con il dettato costituzionale.

La sede delle intese previste dalla L. n. 190, art. 1, commi 60 e 61, può a questo punto rappresentare un insostituibile terreno di costruttivo confronto con il Governo, allo scopo di individuare concordemente, in uno spirito di leale collaborazione, tutti quegli adattamenti e quelle soluzioni interpretative necessari per assicurare una piena e corretta applicazione della normativa statale all'interno degli ordinamenti regionali e locali, individuando nel contempo quelle modifiche alle disposizioni recentemente introdotte con la L. n. 190 ed i D.lgs. n. 33 e n. 39 che consentirebbero di risolvere positivamente le problematiche emerse.

➤ L. n. 190/2012

Il comma 60 prevede che le intese debbano definire, in primo luogo, gli adempimenti, con le indicazioni dei termini, di Regioni, Province Autonome, Enti Locali, Enti Pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, relativi alla definizione da parte di ciascuna amministrazione del piano triennale anti corruzione, ed alla sua trasmissione alla regione interessata ed al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Fermo restando che la CiVIT, con il parere del marzo 2013, ha chiarito che regioni ed enti locali possono procedere all'adozione delle misure previste dalla legge anche prima della definizione dell'intesa, occorre in primo luogo stabilire un termine massimo entro il quale devono essere definiti i piani triennali anticorruzione su proposta dei **Responsabili anticorruzione** di ciascun ente; questi ultimi pertanto, **qualora non ancora individuati, devono essere necessariamente nominati con la massima sollecitudine.**

Poiché l'art. 10 del D.lgs. n. 33/2013 prevede altresì l'adozione del programma triennale per la trasparenza, le cui misure sono collegate con quelle di cui al piano anticorruzione, del quale, "di norma" costituisce un'apposita sezione, **appare necessario fissare sin d'ora un termine ultimo per l'adozione sia del Piano anticorruzione, sia del Programma per la trasparenza.** Tali atti, peraltro, **possono anche costituire due documenti distinti**, non subordinati l'uno all'altro. Il piano anticorruzione ed il programma per la trasparenza **devono comunque essere necessariamente in qualche modo collegati**, come rilevato dalla circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Come sottolineato dalla CiVIT nella bozza di linee guida dell'8 maggio u.s., è opportuno che il **termine per l'adozione dei due atti sia il medesimo. Si potrebbe fissare al 31 gennaio 2014 il termine entro il quale tutti i soggetti destinatari della normativa in materia devono adottare tanto il Piano anticorruzione, quanto il Programma per la trasparenza.**

Con riferimento al **soggetto titolare del potere di approvazione del Piano anticorruzione e del Programma per la trasparenza**, appare opportuno chiarire che **nelle ASL e nelle Aziende Ospedaliere** tale soggetto è il **Direttore Generale, come pure negli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS)**, per i quali si potrebbe prevedere che il Piano ed il Programma siano approvati dal Direttore Generale, sentito il Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza.

Quanto ai **Responsabili anticorruzione e per la trasparenza**, benché il D.lgs. 33/2013, all'art. 43, delinei un'ipotesi organizzativa basata sulla tendenziale coincidenza delle due figure, come chiarito anche dalla citata circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, ciò che è veramente indispensabile è che si stabilisca un raccordo in termini organizzativi tra **i due responsabili**, che quindi **non devono necessariamente coincidere nella persona di un unico dirigente**. Si potrebbe pertanto convenire che tanto le Regioni, quanto gli altri soggetti destinatari delle disposizioni di cui alla L. n. 190/2012, **siano liberi di stabilire se conferire o meno ad un unico dirigente gli incarichi di Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.**

Nella Circolare n. 1/2013 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ritenuto che **"Occorre riflettere attentamente sull'opportunità che venga nominato Responsabile della prevenzione il dirigente responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari**, situazione che parrebbe realizzare un conflitto di interesse e quindi un'incompatibilità...". La sovrapposizione tra le due figure può comportare il rischio dello svolgimento inefficiente delle funzioni, in quanto il responsabile *ex lege* n. 190 non deve essere visto dai colleghi e collaboratori come un "persecutore" ed i rapporti debbono essere improntati alla massima collaborazione.

Si ritiene necessario chiarire che poiché la legge non preclude la sovrapposizione delle due figure, **tale scelta**, per quanto sconsigliabile per le ragioni evidenziate nella citata Circolare, **non è, in assoluto, vietata**; ciò al fine di garantire l'espletamento delle funzioni quantomeno nelle amministrazioni di minori dimensioni. Tra l'altro, è da tener presente che nei piccoli comuni, il responsabile dell'Ufficio Procedimenti disciplinari coincide con il Segretario che, salvo diversa motivazione, è anche il Responsabile anticorruzione.

Occorre far mente locale, a questo punto, all'estrema ampiezza dei compiti attribuiti al Responsabile per la trasparenza che - come ha sottolineato la CiVIT - è non solo il referente del procedimento di formazione, adozione ed attuazione del Programma, ma dell'intero processo di realizzazione di tutte le iniziative volte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza. La testé richiamata ampiezza dei compiti demandati al Responsabile per la trasparenza, può comportare l'opportunità di **individuare nelle singole articolazioni amministrative (assessorati, direzioni regionali, dipartimenti...) una specifica figura di riferimento**, che abbia il compito di raccogliere e convogliare tutti i dati provenienti dalle diverse articolazioni amministrative, così da garantire "il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge" (D.lgs. n. 33, art.43, c.3), **fermo restando ovviamente che, le responsabilità attribuite dalla legge al Responsabile per la trasparenza, rimangono in capo ad un unico soggetto.**

Può essere invece opportuno **chiarire se sia possibile procedere separatamente alla nomina di un Responsabile** (anticorruzione e/o per la trasparenza) **per il Consiglio regionale e di uno per**

la Giunta Regionale. Ed in effetti, le caratteristiche di spiccata autonomia organizzativa ed amministrativa del Consiglio Regionale rispetto alla Giunta regionale sembrano giustificare una soluzione che preveda la nomina di Responsabili anticorruzione e per la trasparenza diversi per la Giunta e per il Consiglio. Si pensi, difatti, in caso contrario, alla difficoltà per i titolari di tali incarichi conferiti dalla Giunta di assumersi pienamente le responsabilità demandate dalla legge ai soggetti in questione anche per quanto riguarda le attività degli uffici e delle articolazioni amministrative del Consiglio Regionale.

L'ampiezza dei compiti attribuiti al Responsabile per la Trasparenza, nonché l'estrema delicatezza e l'elevato livello di responsabilità che caratterizzano il ruolo del Responsabile per la prevenzione della corruzione, inoltre, fanno risaltare la totale mancanza di previsioni normative poste a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza di tali figure. Mancanza alla quale le Regioni, ovviamente, faranno quanto possibile per ovviare mettendo a punto formule organizzative idonee, ma che dovrebbe opportunamente esser considerata dal legislatore nazionale, il quale ben potrebbe adottare disposizioni integrative della L. n. 190 e del D. lgs. n. 33, volte a definire un adeguato presidio normativo a garanzia dell'autonomia dei Responsabili anticorruzione e per la trasparenza.

Quanto alla trasmissione del Piano anticorruzione (e quindi eventualmente anche del programma per la trasparenza) alla Regione interessata ed al Dipartimento della Funzione Pubblica (L. n. 190/2012 art. 1, comma 60 lett. a)), **è opportuno chiarire che l'obbligo di trasmissione alla Regione sussiste soltanto per i Piani adottati dagli enti pubblici e dai soggetti di diritto privato sottoposti al controllo regionale, e non anche per i piani adottati dagli Enti Locali e dai soggetti da questi controllati;** ciò perché dall'intero contesto della L. n. 190 emerge che le Regioni non hanno titolo a svolgere alcuna attività, nemmeno di monitoraggio, nei confronti degli Enti Locali.

Sempre **con riferimento alla trasmissione del Piano anticorruzione** (ed eventualmente anche del Programma per la trasparenza) alla Regione interessata ed al Dipartimento della Funzione Pubblica, sarebbe probabilmente **opportuno fissare un termine** (ad esempio 30 giorni dalla loro adozione). Tale esigenza è stata peraltro posta in evidenza anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica che, nella Proposta di Piano Nazionale Anticorruzione P.N.A. (a pag. 31), ha ricordato che in sede di conferenza unificata, ai sensi dell'art. 1, comma 60, della L. n. 190, dovranno essere fissati i termini per la comunicazione del piano triennale di prevenzione della corruzione, insieme a tutta una serie di dati ivi elencati.

Le disposizioni della L. n. 190/2012 – art. 1, comma 4, lett. e) e comma 10, lett. b) – prevedono l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni di adeguati **sistemi di rotazione del personale dirigenziale** nei settori nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione nonché di opportune misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni. Occorre rilevare che si tratta di una **misura la cui applicazione presenta profili di estrema problematicità** in relazione alla imprescindibile specializzazione professionale e, dunque, infungibilità di alcune specifiche figure dirigenziali operanti **nelle amministrazioni locali;** tale misura, in particolare, si presenta di difficile attuazione nelle amministrazioni di medie dimensioni nelle quali il numero dei dirigenti è ridotto.

Si ritiene indispensabile, quindi, che le intese definiscano specifiche regole per l'applicazione di tali disposizioni nelle amministrazioni locali, che tengano conto delle loro diverse caratteristiche organizzative e dimensionali.

In merito agli **obblighi di pubblicazione di cui all'art. 1 commi 15 e 16 della L. n. 190, la previsione di appositi decreti attuativi** di cui al successivo comma 31 appare decisamente **superata dall'entrata in vigore del D.lgs. n. 33/2013,** le cui disposizioni sono generalmente ed

immediatamente applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni, giusto il richiamo alla competenza esclusiva dello Stato di cui alla L. n. 190, art. 1 comma 36.

L'art. 54 del D.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1 comma 44 della L. n. 190, prevede che ciascuna pubblica amministrazione definisca un proprio **codice di comportamento** che integri e specifichi l'analogo codice definito dal Governo per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. Poiché il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013: "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 54 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165", è stato pubblicato nella G.U. del 4 giugno 2013 (ed entrato in vigore il 19 giugno 2013), si potrebbe **fissare in sede di intesa il termine per l'adozione dei codici di comportamento da parte delle Regioni, degli enti locali, e degli altri enti pubblici** (es. 180 giorni dall'entrata in vigore del suddetto D.P.R.).

Oggetto delle intese di cui all'art. 1 comma 60 della L. n. 190/2012 è anche la definizione degli adempimenti e dei relativi termini concernenti l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di **norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici**. Poiché i regolamenti da emanare su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione di concerto con i ministri interessati di cui al comma 3 *bis* dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 42, della L. n. 190/2012, non risultano a tutt'oggi adottati, **appare opportuno fissare, in sede di intesa, un termine per relationem, successivo alla loro emanazione, per l'adozione delle suddette norme da parte delle Regioni, degli Enti Locali e degli altri enti pubblici** (es. 180 giorni dall'entrata in vigore delle su richiamate norme regolamentari).

Il comma 61 prevede che, attraverso intese in sede di conferenza unificata, vengano definiti gli **adempimenti attuativi dei decreti legislativi previsti dalla L. n. 190 da parte delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti Locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo**. Si tratta quindi di valutare gli eventuali adempimenti del D.lgs. n. 33/2013, in materia di **obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**, e del D.lgs. n. 39/2013, recante **disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico**.

Peraltro, mentre con l'art. 1, comma 36, della L. n. 190, attraverso un richiamo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, si è inteso affermare **l'immediata e generalizzata applicabilità a tutte le pubbliche amministrazioni, delle disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza**, immediata e generalizzata applicabilità ribadita dall'art. 13 del D.lgs. n. 33, **discutibile appare invece l'affermazione** – recata dall'art. 22 del D.lgs. n. 39 – **che le disposizioni relative a inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale in materia, in quanto recano norme di attuazione degli artt. 54 e 97 della Costituzione**. Si potrebbe infatti a buon diritto sostenere che il principio di prevalenza non possa operare al di fuori delle aree di competenza legislativa esclusiva dello Stato (e, per le aree di competenza concorrente, al di fuori della determinazione dei principi fondamentali), in quanto, al di fuori di tali aree, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, il regime è quello della "cedevolezza". **Pertanto, purché nel rispetto dei principi costituzionali, una Regione potrebbe ben legiferare in difformità dalla normativa statale in tema di conferimento degli incarichi direttivi**, materia che certamente riguarda largamente e direttamente l'organizzazione amministrativa, di esclusiva competenza regionale.

➤ **D.lgs. n. 33/2013**

E' stato innanzitutto sollevato il dubbio se l'art. 12, comma 1 (in materia di **obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale**), si riferisca anche alle Regioni e alle Autonomie Locali o soltanto alle amministrazioni statali. Al riguardo, benché la questione sia risolvibile anche in via interpretativa, è comunque opportuno che venga definita in sede di intesa.

Più in generale, poi, **i diversi obblighi di pubblicazione recati dal D.lgs. n. 33**, anche laddove venga omessa la locuzione “secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti” o venga superata la previsione di precedenti norme di legge (come ad esempio il comma 1 lett. f) del D.l. n. 174/2012 che attribuiva alla legge regionale la disciplina delle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo), sembrano per lo più **generalmente ed immediatamente applicabili anche alle Regioni ed alle Autonomie Locali**, giusta la chiara volontà del legislatore statale che, come si è già sottolineato, ha con tutta evidenza inteso dettare, **in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, regole comuni ed immediatamente applicabili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni**.

Analoghe considerazioni possono essere svolte anche per la disposizione di cui all'**art. 41**, comma 6, che pone in capo ai **soggetti che erogano prestazioni per conto del Servizio Sanitario l'obbligo di indicare nel proprio sito, in un'apposita sezione denominata “liste di attesa”, i tempi di attesa previsti ed i tempi medi effettivi di attesa** per ciascuna tipologia di prestazione erogata. E' stato correttamente osservato che tale disposizione entra nel dettaglio delle modalità organizzative di rappresentazione dei dati che, in base alle normative che regolano la gestione della sanità tra Governo e Regioni, è un ambito di esclusiva competenza regionale. Se tale riflessione appare certamente fondata, c'è però da chiedersi, anche qui, se non sia comunque prevalente la volontà del legislatore statale di dettare in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni regole comuni ed immediatamente applicabili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, anche nel settore della sanità pubblica.

A tale ultimo riguardo si rileva che, già dagli standard Nazionali e Regionali, è previsto il monitoraggio del tempo d'attesa per le prime prestazioni/ visite, distinto per classe di priorità, in modalità ex post ed ex ante, riservato alle traccianti, e non a tutte le prestazioni erogate dalla Aziende; in particolare il flusso *ex ante* viene richiesto come monitoraggio dei L.E.A. dal Ministero della Salute. Ci sono quindi già regole comuni, applicate da tempo, risultato del lavoro di tecnici di sanità pubblica e validati mediante le apposite strutture, che ha portato alla predisposizione e all'adozione dei Piani nazionali di gestione delle liste d'attesa.

Inoltre si propone che, in applicazione del DPCM 16 aprile 2002 e dell'Accordo Stato Regioni 11 Luglio 2002, in materia di criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche, ai fini della verifica del rispetto dei tempi d'attesa per le prestazioni diagnostiche, terapeutiche e riabilitative dell'assistenza specialistica ambulatoriale **vengano prese in considerazione esclusivamente le prime visite** e le prime prestazioni diagnostiche terapeutiche, ovvero quelle che rappresentano il primo contatto del paziente con il sistema relativamente al problema di salute posto, prescritte e prenotate secondo classi di priorità.

Ciò però non esclude che, **in sede di interlocuzione con il Governo**, non possa essere trovata una **soluzione interpretativa** della su richiamata disposizione o, al limite non possa esserne chiesta una modifica, in presenza delle serie e fondate considerazioni tecnico amministrative poste in evidenza.

D'altra parte, ogni azienda eroga migliaia di prestazioni, riferite al Nomenclatore Tariffario; pertanto la rilevazione dei tempi di ciascuna e la loro rappresentazione avrebbe costi elevati e sarebbe per l'utenza più fonte di confusione che di informazione.

Quanto poi alla pubblicazione dei tempi medi – è stato osservato – essa determinerebbe la diffusione di un dato poco specifico poiché risultato della media di valori misurati secondo regole non omogenee (diverse classi di priorità, primi accessi e controlli), foriero di fraintendimenti per l'utenza, specialmente se venisse confrontato con le informazioni dei flussi già in essere, così vanificando l'impegno profuso fino ad ora dalle Regioni e dalle Aziende in azioni rivolte alla valutazione dell'appropriatezza prescrittiva ed erogativa. I risultati sul miglioramento dei tempi d'attesa non potrebbero essere adeguatamente rappresentati dalla pubblicazione di dati riferiti a tempi medi di attesa. Il valore della metodologia di monitoraggio dei tempi d'attesa, ormai in essere da lunga data e che ha permesso una rappresentazione sintetica del panorama domanda offerta, sistema complesso per le variabili di cui deve tener conto, sarebbe in gran parte annullato dall'applicazione di questa nuova modalità di monitoraggio.

Alla luce di queste osservazioni, **è stata espressa una netta preferenza per il mantenimento dell'attuale sistema di monitoraggio delle prestazioni ambulatoriali**, e, di conseguenza, è stata proposta una modifica del seguente tenore del su richiamato comma 6, da sottoporre all'attenzione del legislatore statale affinché venga inserita in uno dei prossimi provvedimenti d'urgenza da adottare:

- “6. Gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario sono tenuti ad indicare nel proprio sito, in una apposita sezione denominata «liste di attesa», i tempi massimi di attesa previsti per tutte le prestazioni considerate traccianti, suddivisi per classe di priorità, e la percentuale di loro effettivo rispetto”.

Il legislatore statale ha inteso, con tutta evidenza, attribuire agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni recati dal D.lgs. n. 33 la più ampia portata, il che implica la necessità, in caso di dubbio, di **interpretare le diverse disposizioni comportanti obblighi a carico delle pubbliche amministrazioni in senso tendenzialmente estensivo**. Così, ad esempio, con riferimento all'art. 23, comma 1, gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, da pubblicare ed aggiornare ogni sei mesi, non sembrano potersi esaurire nelle partizioni di cui alle lettere da a) a d) del medesimo comma, dovendosi piuttosto ritenere che allo stato **tutti gli elenchi dei provvedimenti adottati siano soggetti ad obbligo di pubblicazione**, anche al di fuori degli esempi di cui alle suddette lettere, a meno che tale punto non formi oggetto di esame in sede di intesa allo scopo di chiarire e delimitare l'ambito applicativo della norma.

Altro principio affermato con chiarezza dal legislatore statale è quello della **qualità delle informazioni che devono essere pubblicate nei siti istituzionali delle diverse amministrazioni**, così da assicurarne l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità (art. 6). Pertanto, al quesito se gli **obblighi di pubblicazione degli atti di concessione** (art. 26) **possano essere assolti mediante la forma di pubblicità sintetica** di cui all'art. 27, sin da ora, si può dare una **risposta sicuramente affermativa, a condizione che gli obblighi di pubblicazione in questione vengano assolti con la dovuta tempestività**.

In sede di interlocuzione con il Governo, si imporrebbe un **chiarimento** in merito ai **contenuti ed ai tempi di attuazione degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi all'attività**

amministrativa delle pubbliche amministrazioni organizzati in forma aggregata, di cui all'art. 24. Ciò in quanto – è stato osservato – il contenuto specifico di tale obbligo non si rinviene nel testo normativo, il che appare ancor più problematico se si tiene conto del fatto che, ai sensi dell'art. 49, l'obbligo di pubblicazione dei dati in questione decorre dal termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

Con riferimento alle **procedure per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione dei dati ed alle relative modalità**, si ritiene opportuno che venga specificato che, nelle more dell'adozione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica dei criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ai sensi dell'art. 48 del D.lgs. n. 33/2013, gli obblighi previsti dal provvedimento **siano considerati assolti se attuati secondo le indicazioni contenute nelle Linee guida predisposte dalla CiVIT**.

Se, come già sottolineato, il legislatore statale ha inteso inequivocabilmente dettare norme immediatamente applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni e non derogabili in senso restrittivo, potendo la legislazione regionale soltanto aggiungere ulteriori obblighi a quelli già previsti dal D.lgs. n. 33, **appare invece necessario, in sede di intese, chiarire l'esatta portata dell'art. 49, comma 3, in materia di termini per l'applicazione delle sanzioni** introdotte dal precedente art. 47. Difatti, l'estrema ampiezza e la grande novità che contraddistinguono la normativa in questione, nonché l'ingente quantità di obblighi imposti a tutte le pubbliche amministrazioni, rendono **assolutamente necessario applicare le norme sanzionatorie con la dovuta gradualità**. Così, se appare ragionevole che le sanzioni previste per casi specifici (art. 47) si applichino a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento annuale del piano triennale della trasparenza – e quindi presumibilmente, ove si formi l'intesa su tale proposta, a decorrere dal 1° febbraio 2015 – la previsione che tale termine decorra, comunque, a partire dal 180° giorno successivo alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 33, e cioè dalla fine di ottobre 2013, creerebbe senza dubbio alla maggior parte dei soggetti destinatari della norma problemi di notevole portata.

➤ **D. lgs. n. 39/2013**

Com'è stato sopra sottolineato, **per quanto riguarda la disciplina del D.lgs. n. 39/2013**, sussistono sicuramente **maggiori margini di manovra e quindi ben più ampi spazi per interventi normativi da parte delle Regioni**, in considerazione del fatto che la materia oggetto del decreto legislativo interferisce largamente e direttamente con l'organizzazione amministrativa di esclusiva competenza regionale. Quanto testé ribadito, insieme all'**assenza nel testo del D.lgs. di una disciplina transitoria**, conferma la necessità di pervenire ad un'intesa in conferenza unificata per definire in concreto le modalità di applicazione delle disposizioni in questione alle regioni, agli enti locali ed ai soggetti controllati.

E' stato innanzitutto osservato come un primo nodo interpretativo da sciogliere sia quello legato a un confronto tra le definizioni previste dal decreto, ritagliate sull'amministrazione dello Stato, e l'organizzazione e gli incarichi dei dirigenti della Regione, come pure degli enti locali. Così, non sembra attagliarsi all'organizzazione regionale, o a quella degli enti locali, la distinzione tra incarichi amministrativi di vertice ed altri incarichi dirigenziali interni ed esterni di cui all'art. 1 del decreto, atteso che, **nelle Regioni e nei Comuni, a differenza dello Stato, anche gli incarichi apicali, molto spesso, prevedono lo svolgimento in via esclusiva di competenze di amministrazione e gestione**.

Appare opportuno sottolineare a questo punto che la L. n. 190, all'art. 1, comma 50, lett. c), in sede di elencazione dei principi e dei criteri direttivi da applicare per l'esercizio della delega, ha espressamente chiarito che **le fattispecie di inconferibilità di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive** nel periodo immediatamente precedente al conferimento dell'incarico **non si applicano per quanto concerne gli incarichi di Responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico**. E' evidente quindi che, benché l'art. 7 del D.lgs. n. 39, in materia di inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale, non rechi una siffatta previsione, un'interpretazione sistematica della disposizione recante i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 50, della L. n. 190 e delle norme adottate in sede di esercizio della delega, comporti l'esclusione degli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico dai casi di inconferibilità per coloro che siano stati componenti di organi politici di livello regionale o locale nel due anni precedenti al conferimento dell'incarico.

Una delle questioni più delicate, sicuramente da affrontare e verificare in sede d'intesa, è quella dell'ipotizzato **contrasto fra l'art. 4, commi 4 e 5, del D.l. n. 95/2012, sulla composizione dei consigli di amministrazione delle società controllate o partecipate, e la disciplina recata dai Capi V e VI del D.lgs. n. 39**, gli articoli 9, 11 e 12 del D.lgs. n. 39.

In realtà, per quanto riguarda l'**art. 9** – che **sancisce l'incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice ed incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni** che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico **e l'assunzione ed il mantenimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione stessa** – non si pone alcun problema di coerenza con quanto disposto dal su richiamato art. 4, commi 4 e 5, del D.l. n. 95, in quanto, come chiarito all'art. 1, comma 2, lett. e) del D.lgs. n. 39, per **incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati si intendono esclusivamente le cariche di Presidente con cariche gestionali dirette e amministratore delegato**, nonché le posizioni di dirigente e lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell'ente. **L'art. 4, comma 4, invece, prevede che in alcune specifiche società due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza debbano essere designati a far parte dei consigli di amministrazione delle società controllate o partecipate ed il successivo comma 5, dispone che in altre società, nei casi di consigli di amministrazione composti da cinque membri, almeno tre siano dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza**. Su tale aspetto, la CIVIT nella Delibera n. 47/2013 del 27 giugno 2013, in relazione al rapporto tra le previsioni dell'art. 4 del d. l. n. 95/2012 s.m.i. e gli artt. 9 e 12 del d. lgs. n. 39/2013 **ha osservato che "... sul piano della ricostruzione del sistema, ... sembra evidente che la carica di 'componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico ivi prevista coincide con la carica di Presidente con delega e di Amministratore delegato'**".

Pertanto i dirigenti devono essere nominanti nei CdA delle succitate società essendo incompatibili esclusivamente con le cariche di Presidente e amministratore delegato.

E' comunque evidente che, in ogni caso, ogni eventuale contraddizione **andrà affrontata, in sede di interlocuzione con il Governo, assumendo come principio ispiratore per la soluzione da adottare l'interesse pubblico prevalente da tutelare**. Ed in questo caso dovrebbe, sicuramente, ritenersi meritevole di maggior tutela l'interesse pubblico che il legislatore ha inteso perseguire prevedendo, all'art. 4 del D.l. n. 95, che le amministrazioni controllanti o vigilanti **debbono** designare propri dirigenti come componenti dei consigli di amministrazione delle società

partecipate direttamente o indirettamente, non soltanto in ragione della competenza e professionalità richiesta per ricoprire gli incarichi di consigliere di amministrazione delle società in questione, ma anche per meglio orientare l'operato delle società in direzione del perseguimento degli interessi generali.

Un'ulteriore problematica da valutare in sede d'intesa riguarda, poi, il **rinnovo degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico** alla luce di quanto previsto dal commi 1 e 2 dell'art. 7 del decreto l.gs. 39/2013 per il livello regionale e per quello locale. **Le previsioni del decreto in oggetto non appaiono del tutto chiare nella ratio in quanto, interpretate restrittivamente non sembrano permettere ai presidenti o amministratori delegati uscenti di essere riconfermati nei rispettivi consigli, anche se hanno ottenuto buoni risultati in termini di gestione ovvero hanno avviato delicate operazioni societarie che necessitano di una certa continuità di gestione.** Tra l'altro, tali norme, escludendo la possibilità di rinnovo, sembrano imporre una riduzione della libertà statutaria prevista invece dall'art. 2385 c.c.. Anche in questo caso è intervenuta la **CIVIT che nella Delibera n. 48/2013** del 27 giugno 2013 ha ritenuto che il divieto operi soltanto per quanto riguarda l'incarico di amministratore presso un diverso ente ma evidentemente non impedisca invece la conferma dell'incarico di amministratore già ricoperto. In ogni caso, in considerazione dell'estrema delicatezza di tale problematica, è opportuno che **tale interpretazione** sia fatta propria in sede di intesa.

L'art. 12, comma 1, del D.lgs. n. 39/2013 prevede che gli **incarichi dirigenziali**, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni **siano incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione che ha conferito l'incarico.**

Tale norma sembra porsi in netto contrasto con le previsioni di cui al comma 23 dell'art. 53 della Legge n. 388/2000, secondo il quale gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative al fine di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale.

Tali disposizioni sono espressamente finalizzate al contenimento della spesa, che il legislatore impone di documentare ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio, e costituiscono *lex specialis* valevole solo per i piccoli Comuni. **Sarebbe, pertanto, opportuno che le intese precisassero che sono ancora vigenti le previsioni di cui al comma 23, stante il carattere di specialità di esse.**

L'art. 15 del D.lgs. n. 39/2013 prevede che il Responsabile del Piano anticorruzione cura che nell'amministrazione siano rispettate le disposizioni sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il Responsabile "contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità". Negli Enti locali, come previsto dalla Legge n. 190/2012, il Responsabile anticorruzione, salvo diversa e motivata decisione dell'ente, è individuato nel Segretario. **Occorre, pertanto, che le intese chiariscano quale sia il soggetto competente a contestare l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità al Segretario stesso.** Si potrebbe chiarire che, poiché spetta al Sindaco la nomina del Segretario, ai sensi dell'art. 99 TUEL, **sia proprio il Sindaco il soggetto competente a contestare eventuali situazioni di incompatibilità e di inconfiribilità gravanti sul Segretario.**

Quanto alla **questione concernente l'ente deputato a contestare la sopravvenienza delle cause di incompatibilità**, appare opportuno chiarire in sede di intesa che **tale contestazione compete al Responsabile anticorruzione dell'ente che ha conferito l'incarico.** Infatti, la *ratio* del

decreto, nell'ottica di attuare le disposizioni della L. 190/2012 in materia di prevenzione e contrasto della corruzione nonché della prevenzione dei conflitti di interessi, è quella di modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle PA. È, quindi, il conferimento dell'incarico a rilevare, non già l'essere componente di organo di indirizzo politico o di titolare di mandato elettivo.

Da più parti è stata sottolineata la delicata questione interpretativa posta dal dettato dell'**art. 17 del D.lgs. n. 39**, il quale recita che “gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto ed i relativi contratti sono nulli”. **Tale disposizione sembra non tener conto del principio *tempus regit actum***, il quale comporta che la legittimità di un provvedimento amministrativo vada valutata in relazione alle norme vigenti al tempo in cui lo stesso è stato adottato.

A tale riguardo, la soluzione di gran lunga preferibile – anche per scongiurare il rischio di un ampio contenzioso – sarebbe rappresentata dall'adozione, da parte del Governo, di un provvedimento d'urgenza recante le seguenti disposizioni:

Art.

Dopo l'articolo 21 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n 39, è inserito il seguente:

“ Art.21-bis.(Disposizioni transitorie) - 1. La nullità di cui all'articolo 17 non opera nei confronti degli atti di conferimento di incarichi e dei relativi contratti adottati nel rispetto della normativa vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, i quali conservano validità fino alla naturale scadenza.

2. Gli atti e i contratti di cui al comma 1 non danno luogo alle situazioni di incompatibilità tra incarichi di cui ai capi V e VI del presente decreto legislativo.”

Fino all'adozione della disciplina transitoria di cui sopra, – che sarebbe sicuramente opportuno definire quanto prima per disciplinare l'applicazione del disposto di cui all'art. 17 agli atti di conferimento di incarichi adottati prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 39 – **sarà comunque necessario, in sede di intesa**, indicare in modo inequivoco i termini di applicabilità dell'art. 17, nel senso di **chiarire che lo stesso, nel disporre la nullità degli atti di conferimento e dei relativi contratti, trova applicazione esclusivamente con riferimento agli atti di conferimento adottati dopo l'entrata in vigore del decreto**, come osservato dalla CiVIT nella recente Delibera n. 46/2013.

Analogamente, come ampiamente argomentato nell'allegato documento relativo al regime transitorio, alla luce della prevalenza de principio *tempus regit actum*, in sede di interlocuzione con il Governo, in attesa dell'adozione della disciplina transitoria di cui sopra, occorrerà chiarire che **anche l'art. 19 comporta la decadenza degli incarichi e la risoluzione dei relativi contratti di lavoro soltanto con riferimento ai casi di situazioni di incompatibilità determinati dallo svolgimento di incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 39**.

Sempre con riferimento all'art. 19, per quanto concerne la disposizione di cui al comma 2, il quale recita: “restano ferme le disposizioni che prevedono il collocamento in aspettativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni in caso di incompatibilità”, è emersa l'esigenza di chiarire espressamente, in sede di intesa, che **il collocamento in aspettativa o in fuori ruolo fa venir meno l'incompatibilità dello svolgimento dell'incarico**, come si desume dalla testé

richiamata disposizione e dalla stessa definizione di “incompatibilità” di cui all’art. 1, comma 1, lett. h).

Per quanto concerne la questione delle incompatibilità relativa alla situazione dei titolari di incarichi elettivi negli enti locali, si pone il problema specifico riguardo il quale si condividono, integralmente, le argomentazioni di cui al documento allegato, curato dall’ANCI (vedi, in particolare, pag. 24 e 25).

In merito poi alla questione dell’interpretazione e dell’applicazione della disposizione di cui all’**art. 20, comma 2**, del D.lgs. n. 39, che prevede che nel corso dell’incarico l’interessato presenta annualmente una **dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità** di cui al decreto stesso, occorre chiarire se tali fattispecie si applichino anche agli incarichi ed alle cariche già ricoperti o conferiti prima dell’entrata in vigore della nuova normativa, occorrendo altresì meglio definire come debba essere assolto l’obbligo di dichiarazione e con che tempistiche, tenendo conto di quanto osservato sopra in merito alla prevalenza del principio *tempus regit actum*.

In particolare, si avverte l’esigenza di chiarire se oltre a tale dichiarazione annuale, occorre **far assumere ai soggetti nominati l’impegno a comunicare l’insorgere delle cause di inconferibilità e di incompatibilità al momento in cui le stesse intervengono**, consentendo così alla pubblica amministrazione l’emanazione dei provvedimenti conseguenti. Al riguardo, la Proposta di Piano Nazionale Anticorruzione (a pag. 24) recita: “le Pubbliche Amministrazioni, gli Enti Pubblici e gli Enti di diritto privato in controllo pubblico debbono impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all’atto del conferimento e nel corso del rapporto, ove richiesto”.

Ulteriori questioni da affrontare in sede di intesa riguardano, in primo luogo, la **mancata indicazione delle aziende ospedaliere negli articoli 5, 8, 10 e 14 del D.lgs. n. 39 laddove si dettano specifiche disposizioni per l’inconferibilità e le incompatibilità di incarichi nelle ASL**, ed in secondo luogo su una **più puntuale definizione delle attività professionali** che possono porre casi di inconferibilità e incompatibilità di cui agli articoli 4, 9 e 10 del D.lgs. n. 39.

In particolare, per quanto concerne l’art. 10, in materia di incompatibilità tra le cariche direttive nelle aziende sanitarie locali, le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e lo svolgimento di attività professionali, appare necessario chiarire, in sede di intesa, che **la locuzione di incarico professionale di cui al comma 2 del medesimo articolo non ricomprende le tipologie contrattuali proprie della medicina convenzionata**. Inoltre, **il comma 1 del medesimo articolo, laddove si riferisce agli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali dovrebbe interpretarsi nel senso di riferirsi altresì all’incarico di direttore dei servizi socio-sanitari**.

Con riferimento poi alla **trasposizione nell’ordinamento del SSN della definizione** – di cui all’art. 1 del D.lgs. n. 39 – **di "incarichi di funzione dirigenziale ... che comportano l’esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione ..."**, dalla coordinata lettura delle disposizioni contenute negli art.15 e ss. del D.lgs. 502/1992 e ss.mm.ii. e nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro per le aree della dirigenza del comparto sanità si può desumere che a tale categoria di incarichi **sono ascrivibili: a) gli incarichi di responsabile di dipartimento; b) gli incarichi di responsabile di struttura complessa; c) gli incarichi di responsabile di struttura semplice dipartimentale; d) gli incarichi di responsabile struttura semplice solo se titolari di decisioni finali di natura provvedimentoale**.

Restano escluse quindi tutte le altre tipologie di incarichi dirigenziali previsti dalla legge e/o dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro. Ciò perché tutte le categorie di incarichi sopra

riportate, secondo l'ordinamento del SSN, sia pure in diversa misura, comportano necessariamente la gestione di risorse (umane, finanziarie e strumentali) e sono dotate di poteri tali da influire in processi decisionali circa l'allocazione e l'utilizzo delle suddette risorse loro assegnate tramite il processo aziendale di budget.

E' stato, altresì, posto il quesito sull'applicabilità delle cause di inconferibilità e di incompatibilità alle **Comunità montane** (le quali per la verità sembrano rientrare fra le forme associative di Comuni), nonché sull'applicabilità delle medesime cause alla nomina del **commissario liquidatore delle stesse comunità montane**, problema specifico che sarebbe il caso di risolvere in sede di intesa.

Si allegano:

- Documento di approfondimento concernente la mancanza di un regime transitorio nel D.lgs. n. 39/2013. (ALL. 1);
- Scheda di sintesi riguardante l'oggetto delle intese ex commi 60 e 61 della L. n. 190/2012 (ALL. 2)

D.lgs. n. 39/2013

- Regime transitorio -

Il D.lgs. n. 39/2013 ha introdotto, in attuazione della delega recata dall'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190/2012 ed ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione nonché della prevenzione dei conflitti di interesse, una nuova disciplina in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico definendo nuove ipotesi di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

La norma in oggetto non prevede, in via espressa, un regime transitorio di entrata in vigore delle disposizioni ivi previste in relazione alle nuove ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni presso gli enti privati in controllo pubblico.

Ciò, di fatto, incide su situazioni consolidate, nel pieno rispetto del quadro legislativo allora vigente, prima dell'entrata in vigore del decreto medesimo.

Si ritiene, tuttavia, che le nuove ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi previste dal citato D.lgs. n. 39/2013 non operano in relazione agli incarichi ed alle cariche già ricoperte o conferite alla data di entrata in vigore del decreto stesso, trovando applicazione solo in relazione agli incarichi ed alle cariche ricoperte o conferite successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.

Ciò sulla base di due ordini di considerazioni.

Innanzitutto occorre rilevare, in via generale, che i rapporti – in essere al 4 maggio 2013 – sui quali operano le nuove “incompatibilità” scaturiscono da atti adottati di regola all'esito di un procedimento o, comunque, di una procedura di natura privatistica, i quali hanno acquisito efficacia sotto il vigore della precedente disciplina. In proposito, la giurisprudenza amministrativa in più occasioni ha richiamato l'applicazione del principio *tempus regit actum* quale criterio su cui si conforma l'azione dell'amministrazione, lo svolgimento dei procedimenti e l'adozione dei provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, n. 1511/2013, Cons. Stato 1458/2009, Cons. Stato sez. V 495/2006).

In particolare, il Consiglio di Stato ha chiarito come “per il procedimento amministrativo vale il generale principio *tempus regit actum* sulla base del quale l'opinione comune ritiene che la nuova normativa non sia invocabile quando il procedimento abbia già esaurito sostanzialmente la fase più significativa dal punto di vista sostanziale”.

Da ciò deriva che la legittimità di un provvedimento va valutata in relazione alle norme vigenti al tempo in cui lo stesso è stato adottato, in relazione agli interessi sostanziali tutelati in quella fase del procedimento.

Tale lettura appare, inoltre, avvalorata anche dal principio di tutela dell'affidamento nella sicurezza dell'ordinamento giuridico, cui spesso volte la giurisprudenza costituzionale ha fatto riferimento (Corte Cost. n. 236/2009).

Il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, che “trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori” (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999 e n. 390 del 1995). Inoltre nel caso in cui la norma può disporre anche per il passato è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*, sentenze n. 162 del 2008; n. 74 del 2008; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 374 del 2002 e n. 525 del 2000).

Se dunque si dovesse ritenere che le nuove ipotesi di incompatibilità trovino applicazione anche alle situazioni giuridiche già consolidate alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 39 in commento, si finirebbe per attribuire alla norma un valore retroattivo non espressamente previsto e che si porrebbe, tra l'altro, in netto contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, quali innanzitutto il diritto, costituzionalmente garantito, di accesso alle cariche elettive in condizioni di parità.

Quanto poi al secondo elemento da considerare ai fini di una corretta interpretazione delle disposizioni in oggetto, le norme del D.lgs. n. 39/2013 (cfr. artt. 11 e 12) definiscono nuove ipotesi di incompatibilità tra l'essere pubblico dirigente o titolare di incarico amministrativo di vertice di una PA e l'essere componente di organo di indirizzo politico a livello locale, quale Sindaco, Assessore o Consigliere.

Ebbene, come recentemente ricordato dal giudice costituzionale nella sent. n. 60 del 2006, caratteristica fondamentale delle cause di incompatibilità è la effettiva possibilità per l'interessato di rimuoverle con un proprio atto di rinuncia ad una attività o professione o con il trasferimento ad altra sede. Il giudice costituzionale precisa che la condizione di incompatibilità, per essere costituzionalmente legittima, deve essere rimovibile attraverso un atto di volontà dello stesso soggetto.

In altre parole, la condizione di incompatibilità è costituzionalmente legittima nella misura in cui la stessa può essere rimossa attraverso l'esercizio di un'opzione.

Nel caso di specie, laddove si ritenesse applicabile il D.lgs. n. 39/2013 agli incarichi in essere con conseguente incompatibilità sopravvenuta, tale incompatibilità non potrebbe essere rimossa attraverso l'esercizio di un effettivo esercizio di *jus variandi*.

Il D.lgs. n. 39 prevede che in caso di incompatibilità “restano ferme le disposizioni che prevedono il collocamento in aspettativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”. Non sfugge, tuttavia, come tale soluzione non sia di fatto percorribile in quanto per il pubblico dipendente vige il principio di unicità del rapporto di lavoro; per effetto di ciò, dunque, il dipendente pubblico che, a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 39/2013, dovesse collocarsi in aspettativa per risolvere l'incompatibilità, si ritroverebbe privo di ogni forma di adeguato sostentamento.

Né può ritenersi che il soggetto che dovesse ritrovarsi in una delle situazioni di incompatibilità “sopravvenuta” per effetto dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 39/2013 possa rinunciare al mandato elettivo causa di incompatibilità.

Pur volendo tralasciare le concrete conseguenze connesse a questo tipo di soluzione (basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, al caso di un Sindaco che incorra in una situazione di incompatibilità e rassegni le proprie dimissioni: ciò comporterebbe, a termini dell'art. 53 del D.lgs. n. 267/2000, lo scioglimento del Consiglio Comunale e la contestuale nomina di un commissario), è

appena il caso di sottolineare come ciò configurerebbe di fatto una forma surrettizia di limitazione dell'elettorato passivo che si porrebbe in netto contrasto con il dettato costituzionale e con l'orientamento giurisprudenziale corrente, secondo il quale le norme sopravvenute riguardanti i diritti soggettivi afferenti i titolari di cariche pubbliche elettive trovano applicazione alla scadenza del mandato elettivo.

Quanto alle disposizioni che regolano le condizioni di esclusione o di limitazione del diritto elettorale passivo (incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità), giova riportare, sinteticamente, i principi ormai consolidati fissati dalla giurisprudenza costituzionale:

1) quello dell'elettorato passivo costituisce un diritto «riconducibile nell'ambito dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione» (sent. n. 571/1989);

2) a norma dell'art. 51 Cost. «l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione» (cfr. sentt. nn. 46/1969, 235/1988, 510/1989);

3) «le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate» (ancora sent. n. 46/1969).

Alla luce di ciò, dunque, è evidente come una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni del d. lgs. n. 39/2013 ed improntata a criteri di ragionevolezza, imponga di ritenere che le norme in esse contenute operano necessariamente in relazione agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto medesimo, non potendo incidere sulle situazioni giuridiche perfezionate prima dell'entrata in vigore del decreto né potendo intervenire a limitare in qualunque modo il diritto elettorale passivo né a comprimere il principio di eguaglianza.

Tutto ciò detto restano impregiudicati i dubbi di legittimità costituzionale delle norme in oggetto.

Intese ex commi 60 e 61 della L. n. 190/2012

Scheda di sintesi

- 1) **Fissazione del termine per l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.** Come suggerito dalla stessa CIVIT è opportuno che il termine per l'adozione dei due atti sia il medesimo (vedi pag. 4 del documento di sintesi).
✓ Proposta: 31 gennaio 2014
- 2) **Chiarire che nelle ASL e nelle Aziende Ospedaliere il soggetto titolare del potere di approvazione del Piano anticorruzione e del Programma per la trasparenza è il Direttore Generale; negli IRCCS è il Direttore Generale, sentito il Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza** (vedi pag. 5 del documento di sintesi)
- 3) **Chiarire che tanto le Regioni quanto gli altri soggetti destinatari delle disposizioni di cui alla L. n. 190/2012 sono liberi di stabilire se conferire o meno ad un unico dirigente gli incarichi di Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.** I due Responsabili, quindi, non devono necessariamente coincidere nella persona di un unico dirigente (vedi pag. 5 del documento di sintesi).
- 4) **Chiarire che, poiché la legge non preclude la sovrapposizione delle figure del Responsabile della prevenzione della corruzione e del dirigente responsabile dell'Ufficio Procedimenti disciplinari, tale scelta non è, in assoluto, vietata; ciò al fine di garantire l'espletamento delle funzioni quantomeno nei comuni di minori dimensioni, dove quasi sempre il responsabile dell'Ufficio Procedimenti disciplinari coincide con il Segretario che, salvo diversa motivazione, è anche il Responsabile anticorruzione** (vedi pag. 5 del documento di sintesi)
- 5) **Per le Regioni: chiarire che è possibile procedere separatamente alla nomina di un Responsabile (anticorruzione e/o per la trasparenza) per il Consiglio e di uno per la Giunta regionale.** (vedi pag. 6 del documento di sintesi).
- 6) **Segnalare l'opportunità che il legislatore nazionale adotti disposizioni integrative della L. n. 190 e del D.lgs. n. 33 volte a definire adeguati presidi normativi a garanzia dell'autonomia dei Responsabili anticorruzione e per la trasparenza** (vedi pag. 6 del documento di sintesi).
- 7) **Chiarire che l'obbligo di trasmissione alla Regione del Piano anticorruzione e del Programma triennale per la trasparenza sussiste soltanto per gli enti pubblici ed i soggetti di diritto privato sottoposti a controllo regionale e non anche per quelli adottati dagli enti locali e dai soggetti da questi controllati.** Ciò perché dall'intero contesto della L. n. 190 sembra emergere che le Regioni non abbiano titolo a svolgere alcuna attività nemmeno di monitoraggio, nei confronti degli enti locali. (vedi pag. 6 del documento di sintesi).
- 8) **Fissazione del termine per la trasmissione del Piano anticorruzione e del Programma per la trasparenza alla Regione interessata ed al Dipartimento della Funzione Pubblica.** (vedi pag. 7 del documento di sintesi).
✓ Proposta: 30 giorni dall'adozione.
- 9) **Chiarire che nelle amministrazioni locali di medie dimensioni, nelle quali il numero dei dirigenti è assai ridotto, possono essere ammesse eccezioni al criterio della rotazione del personale dirigenziale nei settori in cui è più elevato il rischio che siano commessi i reati di corruzione** (vedi pag. 7 del documento di sintesi)

- 10) **Fissazione del termine per l'adozione dei codici di comportamento da parte delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici** (vedi pag. 8 del documento di sintesi).
✓ Proposta: 180 giorni dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).
- 11) **Fissazione di un termine decorrente dall'emanazione della regolamentazione statale in materia per l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici** (vedi pag. 8 del documento di sintesi).
✓ Proposta: 180 giorni dall'entrata in vigore della regolamentazione statale in materia.
- 12) **Chiarire se l'art. 12, comma 1, del D.lgs. n. 33/2013, in materia di obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale, si riferisca anche alle Regioni ed agli Enti Locali o soltanto alle amministrazioni statali** (vedi pag. 9 del documento di sintesi).
- 13) **Definire i contenuti dell'obbligo di cui all'art. 41, comma 6, del D.lgs. n. 33, che impone ai soggetti che erogano prestazioni per conto del Servizio Sanitario di indicare nel proprio sito i tempi di attesa previsti ed i tempi medi effettivi di attesa**. Al riguardo, è stata espressa una netta preferenza per il mantenimento dell'attuale sistema di monitoraggio delle prestazioni ambulatoriali ed è stata proposta la seguente modifica del richiamato comma 6 da parte del legislatore statale: "6. Gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario sono tenuti ad indicare nel proprio sito, in una apposita sezione denominata «liste di attesa», i tempi massimi di attesa previsti per tutte le prestazioni considerate traccianti, suddivisi per classe di priorità, e la percentuale di loro effettivo rispetto" (vedi pagg. 10-11 del documento di sintesi).
- 14) **Definire l'ambito applicativo della disposizione di cui all'art. 23, comma 1, del D.lgs. n. 33 in materia di obblighi di pubblicazione** (vedi pag. 12 del documento di sintesi).
- 15) **Definire i contenuti ed i tempi di attuazione degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi all'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni organizzati in forma aggregata di cui all'art. 24 del D.lgs. n. 33** (vedi pag. 12 del documento di sintesi).
- 16) **Specificare che, nelle more dell'adozione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica dei criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ai sensi dell'art. 48 del D.lgs. n. 33/2013, gli obblighi previsti dal provvedimento sono considerati assolti se attuati secondo le indicazioni contenute nelle Linee guida predisposte dalla CiVIT**. (vedi pag. 12 del documento di sintesi)
- 17) **Chiarire l'esatta portata dell'art. 49, comma 3, del D.lgs. n. 33 in materia di termini per l'applicazione delle sanzioni** (vedi pag. 13 del documento di sintesi).
✓ Proposta: le sanzioni previste per casi specifici si applicano a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento annuale del Piano triennale della trasparenza e non a partire dal 180° giorno successivo alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 33.
- 18) **Chiarire che le fattispecie di inconferibilità di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive nel periodo immediatamente precedente al conferimento dell'incarico non si applicano per quanto concerne gli incarichi di Responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico** (vedi pag. 14 del documento di sintesi).
- 19) **Chiarire che ogni eventuale contrasto tra l'art. 4, commi 4 e 5, del d.l. n. 95/2012 (sulla composizione dei consigli di amministrazione delle società controllate o partecipate) e la disciplina recata dai Capi V e VI del D.lgs. n. 39 ed in particolare dall'art. 12, comma 4, va risolto assumendo come principio ispiratore la prevalenza dell'interesse pubblico da tutelare, apparendo comunque evidente che la carica di componente di**

- organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico coincide con la carica di Presidente con delega e di Amministratore Delegato.** (Vedi Delibera CiVIT n. 47/2013) In altri termini dovrebbe, sicuramente, ritenersi meritevole di maggior tutela l'interesse pubblico che il legislatore ha inteso perseguire prevedendo, all'art. 4 del D.l. n. 95, che le amministrazioni controllanti o vigilanti debbano designare propri dirigenti come componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate direttamente o indirettamente, non soltanto in ragione della competenza e professionalità richiesta per ricoprire gli incarichi di consigliere di amministrazione delle società in questione, ma anche per meglio orientare l'operato delle società in direzione del perseguimento degli interessi generali (vedi pagg. 14-16 del documento di sintesi).
- 20) **Chiarire che un'interpretazione logico-sistematica dell'art. 7 del D.lgs. n. 39, in materia di inconfiribilità degli incarichi di Presidente o Amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, consente di rinnovare, alla scadenza, le cariche all'interno della stessa società, se previsto negli statuti** (vedi Delibera CiVIT n. 48/2013) (vedi pagg. 16-17 del documento di sintesi).
- 21) **Precisare che, per i Comuni di minori dimensioni, rimangono vigenti le previsioni di cui all'art. 53, comma 23, della L. 388/2000, in base alle quali gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, al fine di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale.** (vedi pag. 17 del documento di sintesi)
- 22) **Chiarire che, nei Comuni nei quali la figura del Responsabile anticorruzione coincide con quella del Segretario, il soggetto competente a contestare eventuali situazioni di incompatibilità e di inconfiribilità gravanti sul Segretario stesso sia il Sindaco.** (vedi pagg. 17-18 del documento di sintesi)
- 23) Con riferimento alla questione concernente l'ente deputato a contestare la sopravvenienza delle cause di incompatibilità, chiarire che tale contestazione compete al Responsabile anticorruzione dell'ente che ha conferito l'incarico. (vedi pag. 18 del documento di sintesi).
- 24) **Chiarire i termini di applicabilità dell'art. 17 del D.lgs. n. 39 il quale, nel disporre la nullità degli atti di conferimento degli incarichi adottati in violazione dello stesso decreto e dei relativi contratti, dovrebbe trovare applicazione esclusivamente con riferimento agli atti di conferimento adottati dopo l'entrata in vigore del decreto** (vedi Delibera CiVIT n. 46/2013); **chiarire, altresì, che anche l'art. 19 comporta la decadenza degli incarichi e la risoluzione dei relativi contratti di lavoro soltanto con riferimento ai casi di situazioni di incompatibilità determinati dallo svolgimento di incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 39.** A tale riguardo, la soluzione di gran lunga preferibile – anche per scongiurare il rischio di un ampio contenzioso – sarebbe rappresentata dall'adozione, da parte del Governo, di un provvedimento d'urgenza recante le seguenti disposizioni:

Art.

Dopo l'articolo 21 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n 39, è inserito il seguente:

“ Art.21-bis.(Disposizioni transitorie) - 1. La nullità di cui all'articolo 17 non opera nei confronti degli atti di conferimento di incarichi e dei relativi contratti adottati nel rispetto della normativa vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, i quali conservano validità fino alla naturale scadenza.

2. Gli atti e i contratti di cui al comma 1 non danno luogo alle situazioni di incompatibilità tra incarichi di cui ai capi V e VI del presente decreto legislativo.”

(vedi pagg. 18-19 del documento di sintesi).

- 25) Con riferimento all'art. 19, comma 2, del D.lgs. n. 39, chiarire che il collocamento in aspettativa o in fuori ruolo fa venir meno l'incompatibilità dello svolgimento dell'incarico (vedi pag. 19 del documento di sintesi).
- 26) Chiarire la portata della norma di cui all'art. 20, comma 2, di cui al D.lgs. n. 32, sia per quanto concerne l'indicazione degli incarichi e delle cariche ricoperti o conferiti prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, sia per quanto concerne le modalità di assolvimento dell'obbligo di dichiarazione e le relative tempistiche, precisando che occorre far assumere ai soggetti nominati l'impegno a comunicare l'insorgere delle cause di inconferibilità e di incompatibilità al momento in cui le stesse intervengono, consentendo così alla pubblica amministrazione l'emanazione dei provvedimenti conseguenti (vedi pagg. 19-20 del documento di sintesi).
- 27) Chiarire che gli articoli 5, 8, 10 e 14 del D.lgs. n. 39, laddove dettano specifiche disposizioni per l'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi nelle ASL, si applicano anche alle Aziende Ospedaliere (vedi pag. 20 del documento di sintesi).
- 28) **Chiarire che la locuzione di "incarico professionale" di cui al comma 2 dell'art. 10 non ricomprende le tipologie contrattuali proprie della medicina convenzionata mentre il comma 1 del medesimo articolo va interpretato nel senso di riferirsi anche all'incarico di direttore dei servizi socio-sanitari** (vedi pag. 20 del documento di sintesi).
- 29) **Chiarire che, per quanto riguarda la trasposizione nell'ordinamento del SSN della definizione – di cui all'art. 1 del D.lgs. n. 39 – di "incarichi di funzione dirigenziale ... che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione ...", per le aree della dirigenza del comparto sanità si può desumere che a tale categoria di incarichi sono ascrivibili: a) gli incarichi di responsabile di dipartimento; b) gli incarichi di responsabile di struttura complessa; c) gli incarichi di responsabile di struttura semplice dipartimentale; d) gli incarichi di responsabile struttura semplice solo se titolari di decisioni finali di natura provvedimentoale. Restano escluse quindi tutte le altre tipologie di incarichi dirigenziali previsti dalla legge e/o dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.** (vedi pagg. 20-21 del documento di sintesi)
- 30) Chiarire i termini dell'applicabilità delle cause di inconferibilità ed incompatibilità di cui al D.lgs. n. 39 alle Comunità montane ed in particolare alla figura del commissario liquidatore delle stesse Comunità montane (vedi pag. 21 del documento di sintesi).