

INCOMPATIBILITÀ ED INCONFERIBILITÀ DI INCARICHI

La Delibera ANAC n. 464 del 26 novembre 2025.

Analisi del sistema di vigilanza e spunti di compliance
per pubbliche amministrazioni ed enti

A cura di Rosalisa Lancia

Direttore generale area formazione e consulenza di Legislazione Tecnica

INTRODUZIONE

Il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (“Decreto”) rappresenta uno degli strumenti più incisivi del sistema nazionale di prevenzione della corruzione, configurandosi come presidio normativo essenziale per la tutela dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Adottato in attuazione dell'art. 1, co. 49 e 50, della L. n. 190 del 6 novembre 2012 (“Legge anticorruzione”), il Decreto delinea un sistema articolato di cause di inconferibilità e incompatibilità che operano come barriere preventive contro situazioni di conflitto di interessi strutturale.

La disciplina si inserisce nel più ampio quadro delle misure anticorruzione introdotte dalla riforma del 2012, che ha ridefinito l'approccio alla prevenzione della corruzione secondo una logica non più meramente repressiva ma preventiva e sistemica. Il Decreto predetermina ipotesi assolute e tassative di conflitto di interessi che o precludono a monte l'accesso alla funzione o impediscono il contestuale svolgimento di diversi ruoli, rispondendo alla constatazione che talune situazioni personali dell'agente determinano una condizione ineliminabile di conflitto di interessi non altrimenti neutralizzabile attraverso le ordinarie misure di gestione del conflitto.

Il sistema di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni del Decreto è affidato all'azione sinergica di due soggetti:

- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza di ciascuna amministrazione (“RPCT”), che esercita la vigilanza interna, e
- l'Autorità nazionale anticorruzione (“ANAC” o “Autorità”), che svolge la vigilanza esterna.

La duplice articolazione garantisce un controllo capillare e sistematico, assicurando al contempo una costante attività di verifica interna e un presidio di garanzia esterno con l'intervento dell'Autorità, secondo una dialettica che si articola in via preventiva e in fase di accertamento per garantire il pieno rispetto della normativa.

QUADRO NORMATIVO E RECENTI MODIFICHE

Il quadro normativo in materia di inconferibilità e incompatibilità sin dalla sua adozione è apparso di difficile interpretazione ed attuazione; per questo motivo, anche a seguito

di richieste da parte di ANAC¹, ha subito significative modifiche negli ultimi anni, che hanno inciso profondamente sull'applicazione pratica della disciplina.

Le modifiche apportate rispondono all'esigenza di correggere eccessi di rigidità emersi nell'applicazione pratica della normativa senza compromettere l'efficacia preventiva della disciplina.

La ratio complessiva degli interventi legislativi appare orientata verso un bilanciamento più equilibrato tra l'esigenza di prevenire conflitti di interessi e la necessità di garantire funzionalità operativa alle amministrazioni, perseguendo la volontà del legislatore di perfezionare un sistema che, pur mantenendo la sua funzione preventiva essenziale, risulti più flessibile e adattabile alle concrete esigenze operative delle amministrazioni pubbliche.

Gli interventi normativi – come anche elencato dalla Delibera ANAC n. 464 del 26 novembre 2025- hanno riguardato principalmente gli articoli 4, 7 e 12 del D.Lgs. n. 39/2013. Di tali interventi si fornisce di seguito una rassegna come di seguito specificato.

Articolo 4² D.Lgs. 39/2013

La modifica normativa più rilevante ha interessato l'art.4 del Decreto, attraverso la Legge n. 21 del 5 marzo 2024³, che ha introdotto importanti novità applicative sia sul piano temporale che sostanziale. Il periodo di raffreddamento è stato ridotto da due anni a un anno, mentre è stata introdotta una nuova causa di esclusione dell'inconferibilità quando l'incarico, la carica o l'attività professionale abbiano avuto carattere occasionale o non esecutivo o di controllo. Per mitigare gli effetti di tale esclusione, il

¹ Atto di segnalazione n. 2 del 10 luglio 2024, Atto di segnalazione n. 2 del 26 marzo 2025, Atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025

² L'attuale formulazione della norma prevede: “Art. 4 - Inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati

1. A coloro che, nell'anno precedente, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:

a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;

b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;

c) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento.

1-bis. Nelle ipotesi in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale abbia carattere occasionale o non esecutivo o di controllo, il comma 1 non si applica. In tale circostanza è richiesta l'adozione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse.

1-ter. I presidi organizzativi di cui al comma 1-bis si applicano anche ai componenti dell'organo collegiale delle autorità amministrative indipendenti”

³ “Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile (, per la modifica delle disposizioni del codice di procedura civile in materia di arbitrato societario, nonché per la modifica di ulteriori disposizioni vigenti al fine di assicurarne il miglior coordinamento, nonché delega al Governo per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998”.

legislatore ha previsto l'obbligo di adottare presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse.

La modifica dell'articolo rivela una duplice finalità.

Da un lato, la riduzione del periodo di raffreddamento da due anni a un anno risponde all'esigenza di attenuare l'eccessiva rigidità del sistema originario, che poteva comportare difficoltà operative per le amministrazioni nell'individuazione di figure professionali qualificate.

Dall'altro lato, l'introduzione della causa di esclusione per incarichi di carattere "occasionale o non esecutivo o di controllo" mira a evitare l'applicazione automatica e indiscriminata dei divieti a situazioni che, per loro natura, non comportano un effettivo rischio di conflitto di interessi strutturale.

Tuttavia, per bilanciare questa flessibilità, il legislatore ha previsto l'obbligo di adottare presidi organizzativi e di trasparenza, dimostrando la volontà di mantenere un controllo sostanziale sui potenziali conflitti; il Legislatore, per questa circostanza, si rimette all'individuazione di misure di prevenzione specifiche adottate dalle PPAA ed enti interessati.

Articolo 7⁴ D.Lgs. 39/2013

L'articolo 7 del Decreto ha subito una complessa evoluzione normativa.

Inizialmente inciso dalla Corte Costituzionale⁵, che ha ridisegnato i confini della fattispecie di inconferibilità, è stato successivamente oggetto di abrogazione parziale. Ed infatti, il DL n. 202/2024⁶ ha disposto l'abrogazione dell'intero comma 2 dell'articolo 7, mentre il DL n. 25/2025⁷ ha introdotto il comma 2-bis all'articolo 2, modificando sostanzialmente la causa di inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b). Infine, la L. n. 122/2025 ha abrogato anche l'articolo 7, comma 1.

Le diverse modifiche dell'articolo riflettono una difficile contestualizzazione della previsione che, nel tempo, ha condotto alla sua totale abrogazione.

La ratio di questo intervento sembra rispondere alla necessità di superare le criticità evidenziate dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 98 del 2024⁸, che aveva

⁴ Abrogato

⁵ Sentenza n. 98 del 5 marzo 2024

⁶ *"Disposizioni urgenti in materia di termini normativi"*

⁷ *"Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni"*

⁸ Massima: *"In materia di inconferibilità di incarichi presso enti privati in controllo pubblico, il legislatore delegato eccede i limiti della delega legislativa contenuta nell'art. 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012 quando estende le cause di inconferibilità alla provenienza da incarichi di natura amministrativo-gestionale, laddove la legge delega circoscriveva l'inconferibilità ai soli soggetti provenienti da organi di indirizzo politico o da cariche pubbliche elettive. Gli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico non comportano la titolarità di funzioni di indirizzo politico in senso stretto, ma l'esercizio di funzioni di indirizzo politico-aziendale o amministrativo-gestionale, che devono essere tenute distinte dalle cariche di natura politica. La distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa costituisce un principio costituzionalmente rilevante, quale corollario e presidio di garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa. L'estensione delle ipotesi di inconferibilità ad ambiti non voluti dal legislatore delegante, che aveva operato un bilanciamento tra l'esigenza di garantire l'apparenza di imparzialità e gli interessi costituzionalmente protetti dell'efficienza amministrativa e dell'accesso al lavoro, risulta estranea all'obiettivo perseguito dalla legge di delega e finisce per pregiudicarlo, determinando un vizio di eccesso di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione"*.

dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013 per eccesso di delega, nella parte in cui non consentivano di conferire incarichi di amministratore di enti privati in controllo pubblico a chi, nell'anno precedente, avesse ricoperto analoga carica presso altri enti privati controllati da amministrazioni locali.

L'abrogazione progressiva dell'articolo 7 sembra motivata dalla volontà di eliminare disposizioni che, nella loro formulazione originaria, potevano risultare eccessivamente restrittive rispetto al principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa.

La scelta di mantenere solo alcune specifiche ipotesi di inconfiribilità (come quelle previste dal nuovo comma 2-bis dell'articolo 2) dimostra, tuttavia, l'intenzione di preservare i controlli essenziali eliminando quelli ritenuti sproporzionati andando nella direzione dell'applicazione "sostenibile" della normativa nella sua interezza.

Articolo 12⁹ D.Lgs. 39/2013

L'articolo 12 è stato modificato dal DL n. 25/2025, che ha inserito il nuovo comma 4-bis,

⁹ L'attuale formulazione della norma prevede: "Art. 12 - *Incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali.*

1. *Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico, ovvero con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di presidente e amministratore delegato nello stesso ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico.*

2. *Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale sono incompatibili con l'assunzione, nel corso dell'incarico, della carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare.*

3. *Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale sono incompatibili:*

a) *con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione interessata;*

b) *con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;*

c) *con la carica di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione.*

4. *Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili:*

a) *con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione;*

b) *con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, ricompresi nella stessa regione dell'amministrazione locale che ha conferito l'incarico;*

c) *con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione della stessa regione.*

4-bis. *Le incompatibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti di ruolo di livello dirigenziale della stessa amministrazione o dello stesso ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che conferisce l'incarico"*

stabilendo che le incompatibilità previste dall'articolo non si applicano ai dipendenti di ruolo di livello dirigenziale della stessa amministrazione o dello stesso ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che conferisce l'incarico.

La modifica, attuata con l'introduzione del comma 4-bis risponde a un'esigenza di razionalizzazione del sistema delle incompatibilità e di proporzionalità dei divieti.

L'esclusione dell'applicazione delle incompatibilità ai dipendenti di ruolo di livello dirigenziale della stessa amministrazione che conferisce l'incarico riflette la considerazione che, in tali casi, il rischio di conflitto di interessi è significativamente attenuato dalla sussistenza di un rapporto organico stabile con l'ente.

QUADRO REGOLAMENTARE DI RIFERIMENTO: I CONTRIBUTI DI ANAC

L'attività di regolamentazione dell'ANAC in materia di inconferibilità e incompatibilità si è sviluppata sin dal 2016 attraverso un percorso evolutivo che ha visto il susseguirsi di diversi atti normativi e di indirizzo e che è culminato nella recentissima Delibera n. 464 del 26 novembre 2025¹⁰.

Delibera n. 833/2016

La prima sistematizzazione organica della materia è stata fornita dalla delibera n. 833 del 3 agosto 2016, che ha delineato i principi fondamentali dell'attività di vigilanza e accertamento. Tale delibera aveva chiarito i rapporti tra ANAC e il RPCT, definendo le modalità operative per l'esercizio dei rispettivi poteri di controllo e stabilendo le procedure per l'accertamento delle violazioni.

Piano Nazionale Anticorruzione 2022

Il PNA 2022 ha fornito indicazioni sui processi di acquisizione delle dichiarazioni ex articolo 20 del D.lgs. n. 39/2013 e sulle modalità di verifica delle stesse, anticipando molte delle indicazioni che sono state poi sistematizzate nella Delibera ANAC n. 464/2025.

Piano Nazionale Anticorruzione 2025

Il PNA 2025 dedica una specifica parte speciale al D.lgs. n. 39/2013, fornendo orientamenti aggiornati sulle novità legislative e sui rapporti tra la vigilanza interna ed esterna. Un elemento di particolare rilevanza è costituito dagli schemi esplicativi predisposti dall'ANAC per una corretta applicazione delle disposizioni del decreto. Tali schemi costituiscono uno strumento operativo fondamentale per supportare i soggetti che rendono le dichiarazioni ex articolo 20 del decreto, favorendo una maggiore consapevolezza della ratio e degli ambiti di applicazione delle norme. Al contempo costituiscono un utilissimo benchmark di controllo per le Amministrazioni e modelli di riferimento da inserire nelle proprie procedure di verifica.

¹⁰ *Delibera di carattere generale sull'esercizio del potere di vigilanza e accertamento, da parte del RPCT e dell'ANAC, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al D.lgs. 39 del 2013*

Delibera ANAC n. 464/2025

La Delibera n. 464 del 26 novembre 2025 rappresenta il punto di arrivo di questo percorso evolutivo, fornendo indicazioni aggiornate per l'esercizio dell'attività di vigilanza e accertamento da parte dell'ANAC e dei RPCT. Come evidenziato nel documento, tale delibera tiene conto degli indirizzi formulati nel PNA 2025 e si integra pienamente con esso, superando definitivamente la precedente delibera n. 833/2016.

La delibera 464/2025 si pone come la naturale evoluzione di un percorso durato circa 10 anni e chiarisce definitivamente i confini e i margini di intervento dell'attività di vigilanza e di accertamento dell'ANAC in materia di inconferibilità e incompatibilità, soprattutto mettendoli in relazione con i compiti assegnati al RPCT, e delineando una sistematicità nei rapporti di vigilanza interna curata dal RPCT ed esterna curata da ANAC.

LA VIGILANZA SUL RISPETTO DEL D.LGS. 39/2013

La Delibera ANAC 464/2025, letta congiuntamente agli schemi esplicativi del PNA 2025, costituisce oggi il riferimento operativo fondamentale per la corretta applicazione del d.lgs. 39/2013.

La Delibera:

- chiarisce ruoli e responsabilità;
- definisce un sistema bilanciato tra controlli interni e controlli esterni;
- rafforza la prevenzione dei conflitti di interesse strutturali;
- impone un approccio metodico, documentato e trasparente.

La disamina del riparto di ruoli e responsabilità tra il RPCT e ANAC è la chiave di lettura dell'intero provvedimento e ne suggerisce la corretta applicazione, chiarendo l'azione sinergica che, con riguardo alla vigilanza, il D.Lgs. 39/2013 ha attribuito congiuntamente al RPCT dell'ente e ad ANAC

Ruolo di vigilanza di ANAC: la vigilanza esterna

Il ruolo di vigilanza dell'ANAC si definisce "esterno" e trova il suo fondamento nell'articolo 16 del D.Lgs. 39/2013, che -al comma 1- attribuisce all'Autorità il potere di vigilare sul rispetto delle disposizioni del decreto da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi. Tale vigilanza si esprime, specificatamente, attraverso due distinti poteri/doveri rimessi all'Autorità, ovvero:

1. il potere di sospendere i procedimenti di conferimento, delineato dall'articolo 16, comma 2
2. il potere di accertamento di singole fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di cui all'articolo 16, comma 1.

Il potere di sospensione della procedura di conferimento dell'incarico è finalizzato a richiamare l'attenzione dell'amministrazione sulla possibile esistenza di cause di inconferibilità. Si tratta di una misura di tipo cautelare e collaborativo, che serve quale "alert" al rispetto della disciplina in materia di inconferibilità. L'amministrazione può comunque procedere al conferimento dell'incarico, naturalmente previa adeguata motivazione che

tenga conto delle osservazioni e dei rilievi dell'ANAC.

Il potere di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi, al contrario, è una vera e propria fase di vigilanza ispettiva che si aziona quando ANAC riceva una segnalazione da terzi, dallo stesso RPCT oppure quando proceda d'ufficio.

L'accertamento è svolto dall'Autorità nel rispetto del principio del contraddittorio, secondo le disposizioni contenute nel Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi e secondo i principi della L. 241/1990. Il procedimento si conclude con l'adozione di una delibera che può accertare la ricorrenza dell'ipotesi di inconferibilità/incompatibilità e che viene pubblicata sul sito dell'Autorità, ovvero con l'adozione di una delibera di archiviazione ove manchi anche solo un presupposto tra quelli previsti dal legislatore.

Le due fattispecie di intervento rimesse ad ANAC si distinguono significativamente sia nello scopo (la sospensione del procedimento di conferimento ha lo scopo di generare un alert verso l'ente che sta conferendo mentre l'accertamento ha una natura di vigilanza pura), sia perché la sospensione del conferimento interviene preventivamente quando l'incarico non è stato ancora conferito, mentre l'accertamento si riferisce ad incarichi già conferiti per il quali ANAC auspicherebbe la revoca.

Il collegamento tra la vigilanza esterna di ANAC e l'attività del RPCT

Nel caso in cui ANAC adotti un provvedimento che accerti la ricorrenza di un'ipotesi di inconferibilità o incompatibilità, il provvedimento va comunicato al RPCT nominato nelle amministrazioni e negli enti coinvolti nel procedimento.

La comunicazione non ha carattere meramente informativo, ma impone al RPCT specifici obblighi di attuazione. Come chiarito dalla stessa delibera, il Responsabile "*è tenuto, in esecuzione del contenuto dispositivo del provvedimento dell'ANAC, ad intraprendere una serie di azioni e ad adottare una serie di atti di propria competenza*".

Ed infatti, il RPCT deve procedere come segue:

- nell'ipotesi in cui il provvedimento di ANAC accerti un caso di inconferibilità, il RPCT è tenuto a:
 - o comunicare al soggetto interessato l'inconferibilità accertata da ANAC e la conseguente nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto, fornendo anche ausilio all'ente nell'adozione dei provvedimenti conseguenti alla dichiarazione di nullità;
 - o contestare all'organo conferente la violazione ai sensi degli artt. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 39/2013, avviando il procedimento per la verifica dell'elemento psicologico (dolo/colpa) ai fini dell'eventuale applicazione della sanzione interdittiva
- nell'ipotesi in cui il provvedimento di ANAC accerti un caso di incompatibilità, il RPCT è tenuto a:

- contestare all'interessato l'acclarata situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 19, comma 1, del decreto, concedendo il termine perentorio di 15 giorni per consentire l'opzione tra i due incarichi
- nell'ipotesi in cui, la dichiarazione -cui è conseguito l'accertamento del caso di incompatibilità o inconferibilità- sia risultata mendace, il RPCT è tenuto ad avviare il procedimento per l'eventuale applicazione della sanzione prevista dall'art. 20, comma 5, del decreto (interdizione quinquennale).

L'accertamento disposto da ANAC ha carattere vincolante¹¹.

La delibera chiarisce che "a seguito dell'intervenuto accertamento, le parti coinvolte devono adeguarsi a quanto statuito dall'Autorità non potendosi, cioè, discostare dal suo contenuto dispositivo", fermo restando il diritto di impugnazione giurisdizionale.

Va da sé che il RPCT non ha quindi alcun potere valutativo residuo sulla sussistenza della causa di inconferibilità o incompatibilità già accertata da ANAC, ma deve limitarsi a dare esecuzione al provvedimento dell'Autorità¹².

La vigilanza di ANAC sul RPCT

Un aspetto particolarmente significativo del sistema di vigilanza riguarda il controllo dell'ANAC sull'operato del RPCT. L'articolo 16 del Decreto si pone come una sorta di valvola di chiusura del sistema, attribuendo all'ANAC il potere di vigilare anche sulla corretta applicazione dell'articolo 15, che disciplina i poteri, le azioni e le attribuzioni del RPCT.

Al RPCT è attribuito l'obbligo di informare ANAC delle situazioni potenzialmente rilevanti ai fini del D.Lgs. 39/2013 quando vengano intercettate durante la propria attività ordinaria di monitoraggio e di controllo. Tale obbligo è essenziale perché consente di sottoporre ad ANAC situazioni inizialmente connotate solo dalla verosimiglianza della violazione e agevolando, quindi, la valutazione di casi controversi che altrimenti l'Autorità non avrebbe potuto conoscere.

La Delibera 464/2025 chiarisce con fermezza che, in considerazione della circostanza che ANAC detiene un generale potere di vigilanza sull'intero decreto inconferibilità, alla

¹¹ Il Consiglio di Stato (sez. V - 11/01/2018, n. 126) ha chiarito la natura dell'attività di accertamento di ANAC, stabilendo che "Non appare infatti trattarsi di una mera ricognizione di situazioni in fatto e in diritto, ma di un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici (come tale impugnabile in giustizia amministrativa): tanto che ne possono derivare iniziative conseguenti. Nonostante il nomen iuris, il potere di accertamento attribuito all'ANAC dall'art. 16, comma 1, ha connotazioni particolari. Si tratta di un'espressione di una valutazione circa il procedimento di conferimento dell'incarico in corso o già concluso. L'ANAC "accerta", nel senso che valuta la conformità a legge del conferimento ad un certo soggetto di un dato incarico dirigenziale o di vertice della pubblica amministrazione o degli altri soggetti per i quali la disciplina trova applicazione. Questa valutazione non si esaurisce in un opinamento, ma è produttiva di conseguenze giuridiche, perciò ha carattere provvedimentale. L'art. 17 d.lgs. 8 aprile 2016, n. 39 prevede poi: "Gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli". Nel caso di incarico già conferito, l'ANAC, ove ritenga violata la legge, accerta la nullità dell'atto di suo conferimento".

¹² Da ultimo Tribunale Amministrativo Regionale Lazio - Roma sentenza n. 19165 del 2025 secondo cui la delibera ANAC di accertamento dell'inconferibilità adottata ex art. 16, d.lgs. n. 39/2013 ha natura provvedimentale e carattere costitutivo di effetti giuridici, non lasciando alcun potere valutativo residuo in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'ente.

stessa pertiene anche il potere-dovere di vigilare sulla corretta applicazione del D.Lgs 39/2013 da parte del RPCT con l'ovvia conseguenza che può considerare negativamente la casistica del RPCT che ometta di segnalare pur in presenza di circostanze segnalabili o -analogamente- la casistica in cui le deliberazioni del RPCT in merito alla contestazione o alla sanzione inibitoria non siano ritenute congrue.

Da ciò si desume che non solo la vigilanza svolta da ANAC d'ufficio o su segnalazione di terzi, ma anche la vigilanza svolta da ANAC successivamente a valutazioni già compiute dal RPCT conducono ad accertamento di situazioni di incompatibilità ed inconfiribilità di carattere costitutivo e destinato a fare stato tra le parti, scardinabile solo a seguito di impugnativa davanti al giudice amministrativo.

RUOLO DI VIGILANZA DEL RPCT

Il ruolo del RPCT nell'ambito della vigilanza interna costituisce il primo livello di controllo sull'osservanza delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità.

Il D.Lgs. 39/2013 demanda al RPCT le seguenti attività:

- definire nella programmazione triennale dell'ente le fasi e le competenze inerenti al processo di acquisizione delle dichiarazioni ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 nonché le modalità di controllo sulla loro veridicità;
- supportare l'organo conferente nell'iter di attribuzione degli incarichi ove insorgano problematiche tecniche relative alla corretta applicazione del D.Lgs. n. 39 del 2013, ferma restando la facoltà di chiedere un parere preventivo ad ANAC;
- contestare all'interessato, ove abbia rilevato i requisiti costitutivi delle fattispecie, l'esistenza delle situazioni di inconfiribilità o l'insorgere di quelle di incompatibilità, avviando il relativo procedimento amministrativo;
- accertare i presupposti per l'eventuale esercizio dei descritti poteri sanzionatori ex artt. 18 e 20, co. 5, del d.lgs. n. 39/2013;
- segnalare ad ANAC i casi di possibili violazioni delle regole contenute nel Decreto, emerse nello svolgimento dell'ordinaria attività di vigilanza, monitoraggio e controllo.

Il Decreto pertanto considera il RPCT come il soggetto cui in prima battuta è rimessa l'attuazione di presidi di controllo integrati e sistematici.

Modalità di vigilanza e gestione delle situazioni di non conformità

L'attività di vigilanza del RPCT si manifesta attraverso specifici poteri di contestazione e accertamento. Quando il Responsabile venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del decreto o di una situazione di incompatibilità, è tenuto ad avviare un procedimento di accertamento e ad informare l'ANAC.

Gestione delle situazioni di inconfiribilità

La gestione delle situazioni di rilevata inconfiribilità da parte del RPCT richiede un approccio metodologico rigoroso.

Riscontrata la sussistenza di un'ipotesi di inconfiribilità, il RPCT è tenuto a muovere una contestazione tanto nei confronti tanto dell'organo che ha conferito l'incarico quanto

del soggetto cui l'incarico è stato conferito.

La contestazione è l'atto iniziale di un'attività di accertamento di esclusiva competenza del RPCT che comprende due distinti accertamenti:

- uno di tipo oggettivo relativo alla violazione delle specifiche disposizioni di in-conferibilità
- uno destinato a valutare l'elemento psicologico della colpevolezza in capo all'organo che ha conferito l'incarico.

In via preliminare, nel rispetto del principio del contraddittorio, il RPCT accerta la sussistenza della causa di in-conferibilità dell'incarico e dichiara la nullità della nomina. Per precisione, si segnala che la normativa non prevede uno specifico potere dichiarativo in capo al RPCT pur tuttavia ANAC -in via di interpretazione sistematica degli artt. 15 e seguenti- ritiene che la nullità discenda direttamente dall'accertamento dell'in-conferibilità ma che per produrre effetti deve essere dichiarata e tale competenza non possa non spettare al RPCT; tale orientamento è peraltro confortato dalla giurisprudenza¹³. Una volta dichiarata la nullità dell'incarico in-conferibile, il RPCT ai sensi dell'art. 18 è tenuto ad accertare l'elemento soggettivo della colpevolezza in capo all'organo conferente se del caso comminando le misure inibitorie previste dalla legge ovvero precludendo la possibilità ai componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli di conferire gli incarichi di loro competenza per tre mesi. Tale preclusione si applica solo verso i componenti effettivi e non verso i cessati¹⁴.

Anche tale competenza di valutare l'elemento soggettivo è di esclusiva pertinenza del RPCT che, quindi, dopo aver dichiarato nullità in presenza di circostanze oggettive, ne valuta poi il profilo psicologico sia del soggetto in-conferibile sia del soggetto conferente. Vale la pena rammentare che la vigente disciplina sulle in-conferibilità non richiede la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa per la comminazione della sanzione dell'interdizione; pur tuttavia ANAC da tempo¹⁵ ha ritenuto che la sanzione che vieta all'organo conferente di affidare incarichi per i successivi tre mesi debba essere preceduta da una verifica scrupolosa dell'elemento intenzionale del dolo o della colpa, onde evitare censure di incostituzionalità.

Vale infine la pena di sottolineare che il procedimento per comminare l'inibitoria è un procedimento autonomo e separato rispetto a quello finalizzato a dichiarare la nullità dell'incarico in-conferibile.

¹³ Consiglio di Stato sentenza n. 5758 del 2024

¹⁴ La delibera n. 68 del 2015 di Anac stabilisce che la sanzione ex art. 18 non trovi applicazione nei confronti dei componenti cessati dalla carica nell'esercizio delle funzioni attinenti ad eventuali nuovi incarichi istituzionali; nondimeno, onde evitare applicazioni elusive del dettato normativo, la sanzione tornerà applicabile, per la durata complessiva o residua rispetto al momento della cessazione della carica, qualora i medesimi soggetti dovessero nuovamente entrare a far parte dell'organo che ha conferito l'incarico dichiarato nullo.

¹⁵ Delibera ANAC 67/2015.

Gestione delle situazioni di incompatibilità

Nel caso di incompatibilità, l'articolo 19 del Decreto prevede la decadenza e la risoluzione del relativo contratto decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato dell'insorgere della causa di incompatibilità. Il RPCT, in questo caso, ha il dovere di avviare un unico procedimento ovvero quello finalizzato ad accertare l'incompatibilità. Successivamente all'accertamento, il RPCT procede a contestare all'interessato la situazione riscontrata assegnando il termine di 15 giorni per esercitare l'opzione tra i due incarichi.

Se l'opzione non viene esercitata, il RPCT adotta un atto dichiarativo della decadenza dall'incarico.

La valutazione che il RPCT conduce ha natura esclusivamente oggettiva, è cioè sufficiente a verificare che i termini delle incompatibilità descritti dalle norme di legge siano violati.

Rispetto alle incompatibilità e anche al fine di direzionare la valutazione del RPCT, è necessario sottolineare che lo scopo del D.Lgs. 39/2013 è tutelare le cariche amministrative da indebite influenze provenienti dalla politica oppure da interessi privatistici; tanto vale per confermare che la normativa individua solo ed esclusivamente situazioni di incompatibilità inficianti gli incarichi amministrativi. Il sistema, infatti, è strutturato secondo una logica unidirezionale: sono gli incarichi amministrativi (dirigenziali, di vertice, di amministratore) che diventano incompatibili quando il soggetto assume o mantiene cariche politiche. La ratio è quella di preservare l'imparzialità della gestione amministrativa da condizionamenti politici.

Come, infatti, chiarito dalla giurisprudenza¹⁶ il Decreto si fonda sul "principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa". Le cariche politiche rappresentano l'indirizzo, mentre gli incarichi amministrativi attengono alla gestione: è quest'ultima che deve rimanere immune da condizionamenti politici diretti.

IL RILASCIO DELLE DICHIARAZIONI EX ART. 20: EFFICACIA E CONTROLLO

Il rilascio delle dichiarazioni sostitutive ex articolo 20 del D.lgs. 39/2013 rappresenta un adempimento fondamentale nel sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza, richiedendo un rigoroso sistema di controlli e verifiche che trova negli schemi rilasciati da ANAC nell'allegato al PNA 2025 uno strumento operativo di primaria importanza per garantire l'uniformità e l'efficacia dell'applicazione della disciplina.

La dichiarazione sostitutiva costituisce, secondo quanto stabilito dalla Delibera ANAC n. 464/2025, un elemento di fondamentale importanza per due ordini di ragioni:

- da un lato rappresenta condizione di efficacia dell'incarico secondo quanto espressamente dispone l'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 39/2013
- dall'altro costituisce un momento di responsabilizzazione del suo autore, il quale è in condizione di conoscere le circostanze fattuali che lo riguardano e che, se

¹⁶ Tribunale Amministrativo Regionale Campania - Napoli sentenza n. 4983 del 2014

correttamente dichiarate, possono essere oggetto di esame nella loro eventuale rilevanza giuridica da parte dei soggetti preposti, evitando così l'incardinamento di situazioni di illegittimità.

Pur tuttavia, il solo rilascio della dichiarazione da parte del conferitario non appare sufficiente, ma deve essere accompagnato da un set di controlli.

Lo svolgimento dei controlli deve articolarsi secondo un approccio metodologico rigoroso che vede nell'organo conferente il primo responsabile della verifica. Come chiarito dalla delibera ANAC, l'organo conferente non può e non deve attenersi esclusivamente a quanto dichiarato dal soggetto incaricato, ma è tenuto a verificare, con la massima cautela, se, in base agli atti conosciuti o conoscibili, avrebbe potuto conoscere la causa di inconferibilità o incompatibilità, anche attraverso accertamenti delegati agli uffici o richieste di chiarimenti al nominando. Tale obbligo deriva dalla logica constatazione che l'organo conferente risponde delle conseguenze economiche e giuridiche derivanti dal caducato conferimento.

L'attività di controllo deve svilupparsi attraverso verifiche preventive che precedono il formale conferimento dell'incarico, mediante l'analisi delle circostanze indicate nel modulo di dichiarazione rispetto a quelle ritenute ostative dal legislatore. La delibera ANAC raccomanda inoltre l'effettuazione di verifiche a campione, secondo criteri stabiliti dall'ente nell'ambito della programmazione triennale anticorruzione, sulla veridicità e completezza del contenuto delle dichiarazioni, tenendo conto dei poteri di accertamento e controllo previsti dagli articoli 43 e 71 del DPR 445/2000.

Nelle verifiche preventive assumono valore strategico strumenti quali la consultazione del registro telematico delle imprese e dell'Anagrafe degli amministratori locali, l'acquisizione del certificato del Casellario giudiziale e dei carichi pendenti, nonché il monitoraggio delle fonti aperte da cui è possibile individuare la presenza di circostanze meritevoli di approfondimento.

Nelle verifiche successive vengono scrutinati gli stessi elementi ma lo scrutinio avviene ad opera del RPCT e nell'ambito delle attività di monitoraggio programmate.

L'attività di controllo viene fortemente supportata ora dagli schemi esemplificativi di situazioni di incompatibilità ed inconferibilità forniti dal PNA 2025. Tali schemi possono essere sia forniti ai soggetti individuati per l'incarico preventivamente all'accettazione e unitamente alla sottoposizione della modulistica ex art. 20, sia possono rappresentare garanzie di uniformità ed efficacia nello svolgimento dei controlli rimessi all'organo conferente e al RPCT.

Il sistema integrato di dichiarazioni, controlli e schemi standardizzati si inserisce nel più ampio quadro di vigilanza che vede operare sinergicamente il RPCT e l'ANAC, secondo una dialettica che si articola e si consolida tanto in via preventiva quanto in fase di accertamento quanto in fase di monitoraggio ordinario del PRCT.

INDICAZIONI OPERATIVE PER PPAE ED ENTI

Le norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità costituiscono una misura di prevenzione della corruzione di carattere strutturale, finalizzata a garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Il D.Lgs. n. 39/2013 è uno strumento di prevenzione della corruzione, predeterminando delle ipotesi assolute e tassative di conflitto di interessi che o precludono a monte l'accesso alla funzione o impediscono il contestuale svolgimento di diversi ruoli.

La natura di misura di prevenzione del Decreto induce le PA ad attuarne sistematicamente le previsioni, sia mediante la previsione di una politica di controllo delle dichiarazioni e dello status dei conferitari, sia mediante l'adozione di una procedura ad hoc.

Policy interna

Ogni amministrazione ed ente deve definire una propria strategia interna che disciplini organicamente la gestione degli incarichi soggetti al D.Lgs. n. 39/2013. Tale policy deve essere inserita nella programmazione triennale (sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO o nel PTPCT) e deve specificare i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nel processo di conferimento degli incarichi.

La policy deve individuare chiaramente i soggetti responsabili dell'acquisizione delle dichiarazioni ai sensi dell' articolo 20, delle verifiche preliminari e dei controlli successivi. È fondamentale che sia prevista una chiara distinzione tra le competenze dell'organo conferente, del RPCT e degli uffici di supporto, evitando sovrapposizioni o lacune nella catena di controllo.

La policy deve inoltre prevedere le modalità di gestione delle situazioni di emergenza o urgenza, definendo procedure accelerate che garantiscano comunque il rispetto delle verifiche obbligatorie. Deve essere specificato il ruolo del RPCT nel supporto all'organo conferente e le modalità di coordinamento con gli uffici competenti.

Procedura ad hoc

La procedura operativa è finalizzata all'attuazione delle previsioni del D.Lgs. 39/2013 e si tara, inevitabilmente, sull'ente di riferimento e sulla organizzazione interna.

La procedura deve articolarsi secondo le fasi delineate dalla Delibera ANAC n. 464/2025 e dal PNA 2025, seguendo i seguenti step e principi.

- Il processo ha avvio al momento dell'individuazione del soggetto candidato per espletare un incarico rientrante nel perimetro soggettivo di applicazione del decreto.
- L'organo conferente deve sottoporre al candidato il modulo di dichiarazione, preferibilmente previa chiara e apposita informativa sui presupposti rilevanti ai fini del configurarsi delle ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità. A tal fine, l'organo conferente può avvalersi degli schemi esplicativi predisposti dall'ANAC.
- Prima del formale conferimento dell'incarico, l'organo conferente deve acquisire la dichiarazione sottoscritta dal candidato e procedere alla verifica della

stessa mediante l'analisi delle circostanze indicate nel modulo di dichiarazione rispetto a quelle ritenute ostative dal legislatore.

- Solo successivamente si può procedere alla formalizzazione dell'incarico e alla contestuale acquisizione della dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità, incluso l'impegno a comunicare le stesse laddove sopraggiungessero. Le dichiarazioni devono essere pubblicate nella sezione Amministrazione/Società Trasparente del sito web istituzionale dell'ente conferente.
- Rispetto alla valutazione ed accertamento delle situazioni soggettive dei candidati:
 - o i criteri di accertamento da utilizzare durante l'istruttoria devono essere basati su parametri oggettivi e verificabili. L'accertamento deve considerare la totalità delle informazioni disponibili, non limitandosi alla sola dichiarazione dell'interessato. L'organo conferente non può attenersi esclusivamente a quanto dichiarato dal soggetto incaricato, ma è tenuto a verificare, con la massima cautela, se, in base agli atti conosciuti o conoscibili, avrebbe potuto conoscere la causa di inconferibilità/incompatibilità¹⁷.
 - o La valutazione deve essere condotta secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto delle specificità del caso concreto e delle circostanze fattuali rilevanti. Particolare attenzione deve essere posta alla verifica della natura occasionale o continuativa dei rapporti pregressi e alla valutazione dell'effettiva capacità di condizionamento delle decisioni dell'ente.
- Le modalità di accertamento devono prevedere strumenti di verifica efficaci e proporzionati. L'Autorità raccomanda l'effettuazione di verifiche a campione, secondo criteri stabiliti dall'ente, sulla veridicità e completezza del contenuto delle dichiarazioni di assenza di inconferibilità e di incompatibilità.
- Per rendere maggiormente efficace ed effettivo il sistema dei controlli, l'ANAC suggerisce di ricordare ai sottoscrittenti che l'amministrazione è tenuta ad effettuare idonei controlli e accertamenti sulla veridicità di quanto dichiarato, e di raccomandare alla parte interessata di informare l'amministrazione conferente di ogni circostanza fattuale eventualmente e astrattamente rilevante nell'ottica del decreto.
- Le verifiche devono essere condotte nel rispetto del principio del contraddittorio, garantendo agli interessati la possibilità di presentare osservazioni e memorie difensive. Il procedimento deve svolgersi secondo i principi della legge generale sul procedimento amministrativo, assicurando la partecipazione degli interessati e il rispetto dei termini procedurali.

¹⁷ Si rammenta che nell'istruttoria assumono valore strategico la consultazione del registro telematico delle imprese e/o dell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali curata dal Ministero dell'Interno, l'acquisizione del certificato del Casellario giudiziale e dei carichi pendenti prodotto dal soggetto sottoposto a verifica, e il monitoraggio delle fonti aperte da cui è possibile individuare la presenza di circostanze meritevoli di approfondimento.

La corretta implementazione di queste indicazioni operative rappresenta un elemento fondamentale per garantire l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione delineato dal D.Lgs. n. 39/2013, contribuendo a rafforzare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa attraverso un controllo sistematico e rigoroso sui conferimenti degli incarichi pubblici.

CONCLUSIONI

L'analisi del sistema di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità delineato dal D.Lgs. n. 39/2013 evidenzia la complessità e l'articolazione di un meccanismo di controllo che si fonda sulla complementarità tra vigilanza interna ed esterna, secondo una logica di presidio integrato dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

L'evoluzione normativa degli ultimi anni, culminata nelle recenti modifiche legislative e nella Delibera in commento, ha confermato la centralità di tale sistema nel più ampio quadro delle misure di prevenzione della corruzione finalizzate a creare le condizioni per rendere difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche.

Il ruolo del RPCT quale garante *in itinere* della vigilanza interna si è progressivamente consolidato, assumendo una dimensione anche strategica nell'architettura del sistema di prevenzione e la vigilanza esterna dell'ANAC si configura come elemento di garanzia, assicurando uniformità di applicazione e controllo anche sull'operato dei RPCT.

Va da sé che l'efficacia del sistema, previsto dal Legislatore e chiarito dal Regolatore, dipende in misura determinante dalla corretta implementazione delle procedure operative da parte delle amministrazioni e degli enti obbligati e che il ruolo più sensibile è assunto dall'organo conferente e, pertanto, deve essere oggetto di valutazione seria e consapevole da parte dei controlli di linea.

Il funzionamento dell'intero sistema di vigilanza è quindi rimesso alla capacità delle amministrazioni ed enti di integrare i vari tipi di controllo (vigilanza interna del RPCT, vigilanza esterna di ANAC, procedura di conferimento incarichi, utilizzo degli Schemi esemplificativi) e di trasformarli in un elemento tangibile della strategia complessiva di prevenzione della corruzione.