



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 664 del 2022, proposto da  
Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e  
difeso dall'avvocato Giuseppe Caia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***contro***

Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro  
tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege*  
in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

-OMISSIS-, -OMISSIS- s.p.a., -OMISSIS- s.p.a., non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

- della delibera ANAC 10 novembre 2021, n. 744, avente a oggetto un accertamento di  
inconferibilità di incarico ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

-OMISSIS-sti il ricorso e i relativi allegati;

-OMISSIS-sto l'atto di costituzione in giudizio di Anac - Autorità Nazionale  
Anticorruzione;

-OMISSIS-sti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La vicenda di cui al presente ricorso è già stata oggetto della sentenza Tar Lazio, I-quater, -OMISSIS- ed è pertanto nota in tutti i suoi elementi in fatto.
2. A seguito della ricezione di apposita relazione informativa sulla richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS- nei confronti di alcuni incaricati di pubblico servizio, l'ANAC ha avviato un'istruttoria procedimentale preliminare concernente l'eventuale sussistenza di profili di rilievo rispetto alla disciplina di cui al d.lgs. n. 39/2013 con riferimento ai fatti segnalati, al termine della quale ha rilevato la sussistenza di una possibile ipotesi di inconferibilità, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. 39/2013, dell'incarico di Presidente del Consiglio d'Amministrazione di -OMISSIS- s.p.a. nei confronti del dott. -OMISSIS-, già consigliere comunale del Comune di -OMISSIS-.
3. Con nota 27 maggio 2021, prot. n. 43408, l'ANAC ha quindi comunicato l'avvio del procedimento di vigilanza ex art. 16, c. 1, d.lgs. 39/2013 al Sindaco, alla Giunta e al Segretario Generale (nonché Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, RPCT) del Comune di -OMISSIS-; nonché al Presidente del Consiglio di amministrazione, al Consiglio di amministrazione, all'Assemblea dei soci e al RPCT di -OMISSIS- s.p.a.; nonché al Presidente del Consiglio di amministrazione, al Consiglio di amministrazione, all'Assemblea dei soci e al RPCT di -OMISSIS- s.p.a. (società partecipata dal Comune di -OMISSIS-, a sua volta socia di -OMISSIS- s.p.a.).
4. A seguito di tale comunicazione, con nota acquisita al protocollo dell'ANAC in data 7 giugno 2021, al n. 45003, l'amministratore delegato di -OMISSIS- s.p.a. ha chiesto all'ANAC l'accesso a tutti i documenti del procedimento in questione, la proroga dei termini per il deposito di memorie difensive, e l'audizione innanzi agli uffici *«al fine di fornire ogni necessaria informazione in contraddittorio con l'amministrazione»*.
5. Con nota 8 giugno 2021, prot. n. 45081, l'Autorità ha rigettato l'istanza di accesso agli atti ai sensi degli artt. 22, lett. b), e 24, lett. a), del Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all'accesso ai dati e ai documenti detenuti dall'ANAC.

6. Con contestuale nota 8 giugno 2021, prot. n. 45804, l'Autorità ha accolto invece la domanda di audizione e ha prorogato il termine per la produzione delle memorie al 7 luglio 2021.
7. Il 24 giugno 2021, nell'ambito dell'audizione, i rappresentanti di -OMISSIS- s.p.a. hanno notato, tra l'altro, che *«la nomina del -OMISSIS- è stata effettuata dall'Assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a, e non dal Comune di -OMISSIS-»* e che *«anche laddove si volesse ricondurre la nomina del -OMISSIS- al socio -OMISSIS-, quest'ultima società è comunque partecipata da altri enti locali e non solo dal citato ente locale»* con conseguente insussistenza della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 7, c. 2, lett. d), del d.lgs. 39/2013. Sotto altro profilo, inoltre, gli stessi hanno rilevato *«l'insussistenza del controllo pubblico su -OMISSIS- s.p.a. da parte delle pubbliche amministrazioni/enti pubblici»*.
8. Con memoria acquisita al protocollo dell'ANAC in data 7 luglio 2021, al n. 52804, la -OMISSIS- s.p.a. ha sostenuto la legittimità dell'incarico conferito al dott. -OMISSIS- quale Presidente del CdA di -OMISSIS- s.p.a. e ha chiesto l'archiviazione del procedimento.
9. Un'analoga richiesta è stata formulata da -OMISSIS- s.p.a. con memoria acquisita al protocollo dell'Autorità in data 8 luglio 2021 al n. 53200.
10. Con nota 23 settembre 2021, prot. n. 69023, l'Autorità ha quindi inoltrato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS- una richiesta di acquisizione documentale ex art. 17, comma. 1, lett. a), del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza.
11. Ai sensi della disposizione appena richiamata, con successiva nota 28 settembre 2021, prot. n. 70083, l'Autorità ha comunicato agli interessati la sospensione del termine di conclusione del procedimento.
12. Con nota acquisita al protocollo dell'ANAC il 19 ottobre 2021, al n. 75820, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS- ha trasmesso la nota ricevuta dalla DIGOS contenente la documentazione richiesta dall'ANAC, nella quale era altresì evidenziato che la nomina del dott. -OMISSIS- era stata proposta dal Sindaco di -OMISSIS- nell'ambito di una riunione con i vertici regionali della coalizione.
13. All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha adottato la delibera 10 novembre 2021, n. 744, con cui ha accertato l'inconferibilità ex art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. 39/2013, dell'incarico di Presidente della società -OMISSIS- s.p.a. attribuito al dott. -OMISSIS- il

30 luglio 2017 e la conseguente nullità ex art. 17 del d.lgs. 39/2013 degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti (ivi compresi quelli relativi all'ultimo rinnovo del 15 luglio 2020), rimettendo contestualmente al RPCT del Comune di -OMISSIS- la valutazione in ordine all'elemento soggettivo in capo all'organo conferente e la conseguente decisione in ordine all'irrogazione di sanzioni a carico dello stesso ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, d.lgs. 39/2013.

A sostegno della propria decisione, l'Autorità ha evidenziato in particolare:

- che l'art. 7, comma 2, I parte, lett. d), d.lgs. n. 39/2013 prevede che *«a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico ... non possono essere conferiti: ... d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione»;*
- che il dott. -OMISSIS- è stato consigliere del Comune di -OMISSIS- fino a settembre 2016;
- che il Comune di -OMISSIS- *«seppur non possiede direttamente delle quote nella società di destinazione (-OMISSIS- s.p.a.) in supposto controllo pubblico, tuttavia, vi partecipa indirettamente tramite della società -OMISSIS- s.p.a. [di cui detiene una partecipazione pari al 45,17% del capitale e sulla quale esercita un'influenza dominante ex art. 2359, comma 1, n. 2 c.c.] che è uno dei soci di -OMISSIS- s.p.a.»;*
- che se *«è vero che, ai sensi dell'art. 22 dello Statuto di -OMISSIS- s.p.a. spetta ai membri del Consiglio di Amministrazione – scelti a propria volta uno ciascuno dai soci – eleggere, al proprio interno, il Presidente del consesso»* tuttavia *«dall'istruttoria è emersa la presenza di un patto parasociale volto a vincolare i rappresentanti dei soci – in seno al CdA di -OMISSIS- s.p.a.»*, in ragione del quale il Presidente del CdA di -OMISSIS- s.p.a. sarebbe stato nominato tra i Consiglieri designati da -OMISSIS- s.p.a.;
- che, in coerenza con il quadro sopra delineato, in data 23 agosto 2016 *«l'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. [aveva] individuato nella persona del dott. -OMISSIS- il soggetto designato (non già all'incarico di consigliere del CdA di quest'ultima società, bensì) all'incarico di Presidente di -OMISSIS- s.p.a.»* e che la stessa situazione si è verificata *«anche con riferimento alla conferma [del dott. -OMISSIS-] nella carica di Presidente di -OMISSIS- s.p.a. deliberata dall'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. nella seduta dell'8 maggio 2017, la quale si differenzia dal precedente*

*deliberato solo rispetto alla proposta di attribuzione di rilevanti deleghe gestionali al dott. -OMISSIS-»;*

- che -OMISSIS- s.p.a. è un ente di diritto privato in controllo pubblico ex art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 39/2013 atteso che – per un verso – *«la composizione totalmente pubblicistica del capitale della -OMISSIS- s.p.a. vale a ritenere soddisfatto il requisito concernente la governance richiesto dalla citata disposizione sotto forma, in particolare, di controllo pubblico indiretto ai sensi del combinato disposto degli artt. 2359 c.c. e 1, comma 2, lett. c) dl.gs. n. 39/2013»* e che – per altro verso – lo stesso svolge, per tramite delle sue partecipate, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche e di gestione di servizi pubblici, in coerenza con le previsioni dello Statuto e dal Codice Etico (sicché anche il requisito funzionale può ritenersi soddisfatto);

- che l'incarico di Presidente del Cda di -OMISSIS- s.p.a. è riconducibile alla categoria di *«amministratore di ente privato in controllo pubblico»* ex art. 1, comma 2, lett. l), d.lgs. n. 39/2013, atteso che *«in occasione delle conferme nell'incarico di Presidente del CdA di -OMISSIS- [del] 31 luglio 2017 e [del] 15 luglio 2020 al dott. -OMISSIS- sono state espressamente attribuite deleghe gestionali dirette mediante atti di procura».*

14. Con l'atto introduttivo del presente giudizio il Comune di -OMISSIS- ha impugnato la delibera adottata dall'ANAC, chiedendone l'annullamento sulla base di cinque distinti motivi di ricorso.

14.1. Con il primo motivo parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità del provvedimento gravato per *«violazione e falsa applicazione dell'art. 2359, comma primo, n. 2) cod. civ.; travisamento dei fatti; carenza di istruttoria e di motivazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 7, comma 2, alinea e lett. d) del d.lgs. n. 39/2013»*, sostenendo che l'Autorità ha errato nel ritenere che il Comune eserciti il controllo societario di fatto su -OMISSIS- e osservando – a tal proposito – che l'ente non dispone della maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea ordinaria di -OMISSIS- e pertanto non è stabilmente in grado di imporre, da solo, la propria volontà a tale assemblea.

14.2. Con il secondo motivo di ricorso, l'ente locale ha lamentato che l'Autorità ha in ogni caso errato a ritenere che -OMISSIS- s.p.a. abbia conferito la carica di Presidente del CdA di -OMISSIS- s.p.a. osservando che è *«solo per decisione – pienamente autonoma – del Consiglio di Amministrazione di -OMISSIS- che il dott. -OMISSIS- è risultato conferitario, sia nel 2017 sia nel 2020, della contestata carica di Presidente del Consiglio stesso»* e ciò anche in

ragione del fatto che il *«vincolo del patto parasociale del 6 dicembre 2013, invocato dall'ANAC, non poteva avere più alcuna efficacia sulle nomine del Presidente del Consiglio di Amministrazione di -OMISSIS- per gli esercizi successivi a quello chiuso al 31 dicembre 2016»*.

14.3. Con il terzo motivo di gravame, il Comune di -OMISSIS- ha lamentato l'erroneità della delibera impugnata nella parte in cui ha ritenuto che -OMISSIS- s.p.a. costituisca un ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi degli artt. 1, comma 2, lett. c) e 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013.

A tal proposito, il ricorrente ha sottolineato che non è stato accertato *«lo specifico requisito della sussistenza [sulla società] del controllo ex art. 2359 cod. civ. da parte di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti»* ed ha osservato che *«anche qualora si volesse, in via di mera ipotesi, assumere che l'art. 2359 cod. civ. sia riferibile anche a fattispecie di controllo c.d. congiunto, non v'è dubbio che un tale controllo congiunto, nel caso delle partecipazioni societarie pubbliche, non potrebbe comunque discendere dalla mera sommatoria delle partecipazioni stesse»*.

14.4. Con il quarto motivo di ricorso, il Comune di -OMISSIS- ha lamentato un ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento impugnato per *«la violazione e/o errata applicazione dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013»* nella parte in cui afferma *«che tale illegittimità travolgerebbe automaticamente anche il successivo incarico conferito al Dott. -OMISSIS- in data 15 luglio 2020»*.

14.5 Con il quinto motivo di ricorso, l'ente locale ha infine lamentato la lesione del principio di cui all'art. 51 Cost. sostenendo che *«l'impugnata delibera n. 744/2021 [è] comunque illegittima, per la ragione – ben nota – che l'interpretazione estensiva delle cause di inconferibilità non è consentita, perché le norme che le pongono sono di stretta interpretazione, rappresentando altrettante restrizioni al diritto di accedere agli uffici pubblici costituzionalmente garantito ex art. 51, comma primo, Cost.»*.

15. In data 27 gennaio 2022, l'Autorità si è costituita in giudizio e ha insistito per il rigetto del ricorso.

16. Il 28 maggio 2022, l'Autorità ha depositato una memoria difensiva corredata da documenti.

17. Il 3 giugno 2022, la stessa Autorità ha depositato memoria di replica.

18. Con memoria di replica del 3 giugno 2022, il Comune di -OMISSIS- ha eccepito la tardività della produzione documentale e della memoria depositato dall'ANAC e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

19. All'udienza pubblica del 14 giugno 2022, il gravame è stato discusso – congiuntamente con i ricorsi al r.g. nn. 562, 607 e 622 del 2022 – ed è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va evidenziato che – come si è già detto – i fatti di cui al presente ricorso sono noti al Collegio che si è già pronunciato sulla vicenda con la sentenza Tar Lazio, I-quater, -OMISSIS-, sicché può prescindersi dall'esame dell'eccezione di tardività formulata dal ricorrente in relazione alla produzione documentale e alla memoria depositata dall'Autorità (tenuto conto, peraltro, che quest'ultima – per espressa ammissione del Comune ricorrente – si è limitata a prendere posizione sui *«motivi di ricorso proposti dal dott. -OMISSIS- [ritenendo che] corrispondano a quelli proposti dal Comune nel presente giudizio»*).

2. Ciò chiarito in premessa, il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato e debba essere respinto per le ragioni di seguito illustrate.

3. Sono innanzitutto infondati il primo e il secondo motivo di ricorso, con cui il Comune di -OMISSIS- ha contestato i due passaggi dell'articolata motivazione con cui l'Autorità ha ricondotto al Comune di -OMISSIS- il conferimento dell'incarico di Presidente del CdA di -OMISSIS- s.p.a. al dott. -OMISSIS-.

3.1. In primo luogo, il Collegio ritiene che siano innanzitutto del tutto corretti i rilievi svolti da ANAC in ordine alla sussistenza di un controllo di fatto, ovvero di un influsso predominante ex art. 2359 c.c., da parte del Comune di -OMISSIS- su -OMISSIS- s.p.a. Come correttamente evidenziato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel provvedimento gravato, ciò che rileva in tal senso è l'estrema frammentazione della maggioranza (assoluta) del capitale della società (pari al 54,83% e distribuita tra 26 comuni, ciascuno dei quali titolare di una quota ricompresa tra lo 0,01% e l'8,11%) la quale, perciò risulta sostanzialmente governata dall'unico ente (il Comune di -OMISSIS-) che, da solo, ne detiene la maggioranza relativa, ovvero il 45,17%.

A sostegno della correttezza di tale percorso argomentativo può rilevarsi che già in altre occasioni il giudice amministrativo ha osservato – seppur incidentalmente – che *«nella prospettiva pubblica l'influenza dominante consiste nella concreta capacità di determinare gli esiti assembleari mediante la concomitanza di una serie di elementi fattuali»* tra i quali è annoverabile la *«frammentazione dell'azionariato»* (cfr. Consiglio di Stato, VI, 14 dicembre 2020, n. 7972).

Già quanto sopra è sufficiente a dimostrare la correttezza di tale prima conclusione (e la sua validità sia con riferimento ai fatti del 2016, sia a quelli del 2017, in ragione della persistenza della situazione societaria sopra indicata, cfr. doc. 5 depositato da parte ricorrente).

3.2. Parimenti corretta è l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato secondo cui la nomina del dott. -OMISSIS- a Presidente del CdA di -OMISSIS- s.p.a. nel 2016 è stata determinata non da un'autonoma decisione dei componenti del Consiglio di Amministrazione di detta società, bensì dalla sua indicazione da parte di -OMISSIS- s.p.a. (ovvero da parte del Comune di -OMISSIS- per tramite della sua controllata).

A tal proposito, il Collegio ha già avuto modo di evidenziare nelle altre pronunce rese sulla vicenda che l'art. 7 del patto parasociale stipulato il 6 dicembre 2013 tra i soci di -OMISSIS- s.p.a. prevedeva che *«il Presidente del Consiglio di Amministrazione, fino all'approvazione del bilancio di esercizio al 31 dicembre 2016 è nominato tra i consiglieri di -OMISSIS-»* e che proprio in ragione di tale previsione, l'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. del 23 agosto 2016 (sulla quale, lo si ripete, il Comune di -OMISSIS- ha esercitato un'influenza dominante) ha approvato la proposta di nomina del dott. -OMISSIS- non già alla carica di componente del CdA di -OMISSIS- s.p.a. ma quale *«Presidente della società partecipata -OMISSIS- s.p.a.»*.

A fronte di tali circostanze di fatto non possono accogliersi le due principali argomentazioni svolte dal Comune ricorrente per contestare la decisione gravata, ovvero:

- che per un verso nel 2016 – ferma l'esistenza del patto parasociale – la decisione in ordine alla nomina del dott. -OMISSIS- alla Presidenza di -OMISSIS- s.p.a. sarebbe stata comunque formalmente assunta dal CdA di -OMISSIS- s.p.a.

- che, per altro verso, e in ogni caso, la disposizione del patto parasociale richiamata dall'ANAC era valida *«sino all'approvazione del bilancio di esercizio del 31 dicembre 2016»*.

Con riferimento alla prima affermazione, infatti, deve confermarsi quanto già affermato nelle pronunce già rese sulla vicenda in ordine al fatto che in presenza di un patto parasociale assistito da pesanti penali (cfr. art. 22) e nel quale è stato concordato che *«le parti si impegnano a fare quanto in loro potere affinché i membri dalle stesse designati negli organi della Società, ferma l'autonomia decisionale di ciascuno, come per legge e per statuto, adottino dei*

*comportamenti coerenti con quanto statuito nel presente accordo» (cfr. art. 4) può ragionevolmente presumersi (salva prova contraria, che tuttavia non è stata offerta dal ricorrente) che la decisione adottata dal CdA di -OMISSIS- s.p.a. non sia stata il frutto di un'autonoma decisione degli amministratori ma della necessità da parte degli stessi di rispettare le previsioni del predetto patto parasociale.*

Con riferimento alla seconda affermazione, poi, deve evidenziarsi che l'Autorità ha ragionevolmente ritenuto che anche nel 2017 la decisione in ordine alla nomina del dott. -OMISSIS- non sia stata il frutto di una libera e autonoma decisione dei componenti del CdA, tenuto conto di quanto risultante dal verbale dell'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. dell'8 maggio 2017, dal quale emerge che l'organo assembleare (su cui, come si è già detto, il Comune di -OMISSIS- ha una influenza dominante) ha autorizzato *«il Presidente di -OMISSIS- ... a nominare -OMISSIS- quale membro del CdA di -OMISSIS- s.p.a.»* dandogli altresì mandato *«di conseguire, nell'ambito delle trattative già pendenti con i consoci di -OMISSIS- il rafforzamento del ruolo di -OMISSIS- s.p.a. nell'ambito della governance societaria di -OMISSIS- s.p.a. mediante la predisposizione di patti parasociali e mediante la conferma della nomina di -OMISSIS- a Presidente di -OMISSIS- s.p.a.»*.

Tale presunzione è tanto più ragionevole se si considera che i documenti prodotti in giudizio dal ricorrente non solo non sono utili a dimostrare l'erroneità di quanto ritenuto dall'ANAC, ma, al contrario, paiono confermare che la nomina del dott. -OMISSIS- a Presidente del CdA del 2017 è stata preceduta da un accordo tra i soci di -OMISSIS- s.p.a. (secondo lo schema indicato nel verbale di -OMISSIS- s.p.a. dell'8 maggio 2017), nel quale -OMISSIS- (e attraverso questa il Comune di -OMISSIS-) ha ottenuto, come richiesto, la nomina del dott. -OMISSIS- e il conferimento in suo favore di ampi poteri.

In tal senso, va evidenziato che il verbale dell'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. del 20 luglio 2017 riporta:

a) che all'apertura dei lavori il Presidente di -OMISSIS- s.p.a. ha comunicato *«che il socio -OMISSIS-, nel corso della propria assemblea tenutasi nella giornata del 19 luglio, ha approvato ... la proposta di accordo sottoscritto tra i rappresentanti dei soci proponendo piccole modifiche al testo»;* b) che durante la riunione i rappresentanti di -OMISSIS- s.p.a. hanno riferito che anche l'assemblea di tale società ha *«approvato la proposta di accordo»;* c) che in tal occasione anche l'amministratore unico di -OMISSIS- s.p.a. ha preso atto *«con molta soddisfazione dei*

*fatti prodotti dalla proposta di accordo sottoscritta lo scorso 14 luglio della quale ribadisce la validità soprattutto perché vi si rinnova la coesione tra i soci in merito agli obiettivi strategici».*

L'insieme di tutte le dichiarazioni sopra richiamate – sia quelle contenute nel verbale dell'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. del 8 maggio 2017 (espressamente indicate nel provvedimento dell'ANAC), sia quelle indicate nel verbale dell'assemblea dei soci di -OMISSIS- s.p.a. del 20 maggio 2017 – sono idonee a dimostrare la ragionevolezza e la correttezza di quanto affermato dall'ANAC in ordine al fatto che l'incarico di Presidente del CdA di -OMISSIS- s.p.a., nel luglio 2017 così come nel settembre del 2016 non è stato effettivamente deciso dai componenti del CdA di -OMISSIS- s.p.a. ma è stato sostanzialmente conferito da -OMISSIS- s.p.a. e per essa dal Comune di -OMISSIS-.

4. Non è fondato poi il terzo motivo di ricorso, con cui il Comune ricorrente ha sostenuto che -OMISSIS- s.p.a. non sarebbe annoverabile tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi degli artt. 1, comma 2, lett. c) e 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013 in ragione del fatto che la composizione totalmente pubblicistica del capitale sociale di -OMISSIS- non sarebbe sufficiente a soddisfare il requisito concernente la *governance*.

A tal proposito, è innanzitutto opportuno chiarire che non è vero quanto sostenuto dal Comune ricorrente in ordine al fatto che gli unici incarichi inconferibili ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d) d.lgs. n. 39/2013 sarebbero solamente quelli di amministratore di enti di diritto privato sottoposti a «*controllo pubblico da parte ... di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti*» o comunque al controllo (“monocratico” o “solitario”) da parte di un solo soggetto.

Una tale interpretazione, infatti:

- non è coerente con il tenore letterale dell'art. 7, c. 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013, che prevede espressamente, tra l'altro, l'inconferibilità dell'incarico di amministratore presso enti di diritto privato controllati «*da forme associative tra comuni*» aventi almeno 15.000 abitanti, ovvero enti controllati, per definizione, da una pluralità di enti locali in associazione tra loro;

- non è coerente con l'art. 1, comma 2, lett. c) dello stesso decreto, che specifica che con l'espressione «*ente di diritto privato in controllo pubblico*» devono intendersi gli enti sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. «*da parte di amministrazioni pubbliche*»,

utilizzando, quindi, un'espressione al plurale, e non invece l'espressione al singolare («*da parte di un'amministrazione pubblica*»);

- non è coerente, soprattutto, con la *ratio* dell'istituto che è quella di prevenire che la nomina degli amministratori di enti di diritto privato controllati da (uno o più) enti locali sia determinata da esigenze di (ri)collocazione di “personale politico” da parte di chi amministra gli enti locali (e, in ultimo, dei partiti) e non invece dalla necessità di indicare persone in possesso delle competenze richieste per lo svolgimento delle specifiche funzioni che vengono in rilievo in tali enti (con tutto ciò che ne consegue in termini di pregiudizio al buon andamento e all'imparzialità della p.a.).

D'altronde, così come opportunamente evidenziato da ANAC, la giurisprudenza amministrativa ha già in altre occasioni avuto modo di chiarire che «*nel definire la situazione di controllo, la norma non richiede, in alcun modo, che lo stesso faccia capo ad un unico soggetto pubblico o che debba essere diretto, né tale ultimo requisito risulta positivizzato nell'articolo 2359 del codice civile, che anzi espressamente considera rilevante, al comma secondo, il controllo esercitato a mezzo di società controllate, società fiduciarie o interposta persona*»; di precisare che «*dal complesso normativo in materia, emerge, dunque, una nozione sostanziale di controllo, tesa a valorizzare, al di là della forma giuridica prescelta, il dato effettuale della riconducibilità delle quote a soggetti pubblici*» e di specificare espressamente che «*la nozione di controllo così definita include, dunque, sicuramente anche il controllo indiretto, esercitato a mezzo di società possedute o controllate dall'ente pubblico, ciò che appare pure conforme alla ratio della legge delega e alla scelta lessicale del citato art. 1 del d.lgs. 39/2013, che, proprio per evitare applicazioni frammentarie della disciplina posta, utilizza espressioni generali e omnicomprensive*» (cfr. Tar Lazio, I, 25 ottobre 2019, n. 12314).

Alla luce di quanto appena rilevato non può dubitarsi, allora, che -OMISSIS- s.r.l. sia una «*società ... sottoposta a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche*» ai fini della disciplina di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Ciò in quanto – così come puntualmente rilevato dall'Autorità (e non contestato dal ricorrente) – tutte le società che compongono la compagine sociale di -OMISSIS- s.p.a. sono interamente a capitale pubblico: segnatamente, il capitale di -OMISSIS- s.p.a. (che detiene il 39,50% delle quote di -OMISSIS- s.p.a.) è detenuto da 23 Comuni della Regione -OMISSIS-; quello di -OMISSIS- di -OMISSIS- s.p.a. (con il 25,14% delle quote di -OMISSIS- s.p.a.) è detenuto da una serie di Comuni della Regione -

OMISSIS-; quello di -OMISSIS- s.p.a. (che possiede il 25,14% delle quote) è detenuto dal Comune di -OMISSIS- e, in via frazionata, da altri piccoli enti locali -OMISSIS-; quello di -OMISSIS--OMISSIS- s.p.a. (che possiede il 10,00% delle quote) è detenuto da una serie di Comuni siti nella Regione -OMISSIS- (mentre il restante 0,22% delle quote di -OMISSIS- s.p.a. appartiene alla medesima società).

L'assenza di capitale privato, peraltro, rende del tutto inapplicabile alla caso odierno il principio secondo cui *«nelle società partecipate da più amministrazioni pubbliche il controllo pubblico non sussiste in forza della mera sommatoria dei voti spettanti alle amministrazioni socie; dette società sono a controllo pubblico solo allorché le amministrazioni socie ne condividano il dominio, perché sono vincolate – in forza di previsioni di legge, statuto o patto parasociale – ad esprimersi all'unanimità, anche attraverso gli amministratori da loro nominati, per l'assunzione delle “decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale»* (cfr. Tar Bologna, I, 9 marzo 2022, n. 252 e Tar Ancona, I, 11 novembre 2019, n. 695).

Tale principio, infatti, è rilevante nell'ipotesi in cui si debba stabilire se una società mista (ovvero una società in cui è presente anche capitale privato) partecipata da più soggetti pubblici rientri o meno nel novero delle “società in controllo pubblico” ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 e non assume, quindi, alcun rilievo nel caso di specie.

5. Non può trovare accoglimento neppure il quarto motivo di ricorso, con cui il Comune di -OMISSIS- ha lamentato l'illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui ha accertato che la declaratoria di nullità ex art. 17, d.lgs. n. 39/2013 dell'incarico conferito al dott. -OMISSIS- in data 20 luglio 2017 *«travolge l'ultimo rinnovo dell'incarico (tutt'ora in corso di svolgimento) del 15 luglio 2020»*.

A tal proposito, il Collegio deve innanzitutto osservare che è del tutto ragionevole quanto affermato dall'Autorità in ordine al fatto che alla data del 15 luglio 2020 il periodo di raffreddamento *«non poteva considerarsi ancora decorso [atteso che il termine biennale previsto dall'art. 7, c. 2, I parte, d.lgs. n. 39/2013] è da intendersi sospeso per tutta la durata di un incarico inconfiribile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo»* (secondo il principio già espresso, in termini generali, nel parere ANAC 27 maggio 2020 n. 445).

Ciò in quanto – come si è già avuto modo di notare nella sentenza Tar Lazio, I-quater, -OMISSIS- – la diversa interpretazione della disciplina proposta dalla società ricorrente non garantirebbe *«un effettivo allontanamento dagli incarichi [del destinatario della disposizione] secondo le intenzioni del legislatore»*.

In disparte quanto sopra, deve evidenziarsi, peraltro, che la nomina del 2020 è, nei fatti, una conferma senza soluzione di continuità del dott. -OMISSIS- nell'incarico di cui è stata accertata l'inconferibilità, sicché l'estensione a tale nomina della nullità-sanzione prevista dall'art. 17, d.lgs. n. 39/2013 costituiva un atto doveroso, specie se si considera che l'incarico di cui alla nomina del 2020 era ancora in corso e che, come si è detto, una delle finalità proprie dell'istituto di cui all'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 (nonché delle sanzioni che lo assistono) è quella di preservare non solo la posizione di indipendenza soggettiva del soggetto chiamato a ricoprire l'incarico di «*amministratore di ente privato in controllo pubblico*» ma anche l'immagine imparziale della p.a. di destinazione. Non può non notarsi, infatti, che una decisione diversa sull'incarico del luglio 2020 avrebbe condotto alla permanenza del dott. -OMISSIS- presso l'amministrazione la cui immagine imparziale è stata lesa proprio dalla decisione dello stesso di assumere l'incarico dichiarato inconferibile, con ciò che ne sarebbe conseguito in termini di persistenza del pregiudizio per la stessa p.a.

6. Infine, il Collegio rileva che non è fondato neanche il quinto e ultimo motivo di ricorso con cui il Comune di -OMISSIS- ha sostenuto che la delibera impugnata sarebbe in ogni caso illegittima per contrasto con l'art. 51 Cost. che – in tesi – non tollererebbe alcuna interpretazione estensiva dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013.

A tal proposito, va innanzitutto evidenziato che già in altre occasioni la giurisprudenza ha escluso che le disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013 debbano essere di strettissima interpretazione, evidenziando che non è possibile aderire a interpretazioni letterali delle stesse idonee a generare asimmetrie irragionevoli (se non vere e proprie zone d'ombra) nell'applicazione di una disciplina finalizzata a contrastare il fenomeno della corruzione nel settore pubblico e presso gli enti privati soggetti a controllo pubblico (v. *ex multis* Tar Lazio, I, 11 aprile 2019, n. 4780).

Sotto altro profilo, poi, il Collegio osserva che la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 – nella misura in cui impedisce che gli incarichi amministrativi di vertice (negli enti locali, negli enti pubblici e negli enti sottoposti a controllo pubblico) siano attribuiti a soggetti che hanno svolto incarichi politici nel periodo immediatamente antecedente al conferimento (ostacolando così il fenomeno dell'occupazione degli incarichi amministrativi da parte del personale politico dei partiti secondo logiche diverse da quella della competenza) – contribuisce proprio a garantire

l'accessibilità degli uffici pubblici a tutti i cittadini (art. 3 e 51 Cost.) in ragione dei loro meriti e delle loro competenze (art. 97 Cost.).

Un'applicazione rigorosa degli istituti di cui al d.lgs. n. 39/2013 – finalizzata a prevenire e reprimere condotte elusive della stessa – non viola, allora, il diritto costituzionale invocato dal ricorrente ma contribuisce a garantirne l'effettività in capo tutti i consociati (attraverso una limitazione del diritto del singolo la cui ragionevolezza è determinata dalla brevità del cd. periodo di raffreddamento).

7. Per tutte le ragioni sopra illustrate, il ricorso è infondato e va respinto.

8. In ragione della complessità e della novità delle questioni trattate, sussistono giuste ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità delle parti interessate, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Agatino Giuseppe Lanzafame**

**IL PRESIDENTE**  
**Concetta Anastasi**

## IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.