

DELIBERA N. 172 del 6 maggio 2026

Fasc. ANAC n. 5662/2025

Oggetto

Ipotesi di inconferibilità dell'incarico di vicepresidente nell'ambito della società *omissis*

Riferimenti normativi

art. 6, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 201 del 2022

Parole chiave

Inconferibilità, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale, amministratore, vicepresidente

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

Visto

l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

Visto

il parere del Consiglio di Stato n. 907 del 30.07.2024, secondo il quale l'ANAC esercita i medesimi poteri di cui al citato articolo 16 del d.lgs. n. 39 del 2013 anche rispetto alle ipotesi speciali di inconfiribilità recate dall'art. 6 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 avente ad oggetto il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*";

Considerato

altresì quanto chiarito nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2025, Parte speciale dedicata al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, par. n. 3 avente ad oggetto "*Rapporti tra le fattispecie di inconfiribilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 e quelle di cui al d.lgs. n. 201/2022 sui servizi pubblici locali (SPL)*";

Vista

la relazione dell'Ufficio sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 6 maggio 2026

Delibera

Ritenuto in fatto

La vicenda trae origine dalla ricezione di una segnalazione in merito al conferimento dell'incarico di Vicepresidente della società *omissis* spa (in breve "*omissis spa*") al dott. *omissis* atteso che egli è, contestualmente, in carica quale Consigliere della Provincia di *omissis* nonché del Comune di *omissis* e, perciò, in ritenuta violazione dell'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. 39/2013.

Dalle preliminari verifiche, emergeva come egli:

a) dal *omissis* 2023, fosse consigliere comunale di *omissis*, anche componente della Commissione "*Bilancio, programmazione, tributi, rapporti con le aziende partecipate, personale e organizzazione*";



- b) dal *omissis.2024*, fosse consigliere della Provincia di *omissis* nonché vicepresidente del consesso con deleghe al Trasporto Pubblico Locale, all'Integrazione Mobilità Provinciale e al Trasporto Privato;
- c) dal *omissis.2025*, fosse vicepresidente vicario della società *omissis spa*.

Nel primo vaglio istruttorio l'ANAC riteneva non vi fossero elementi di rilievo rispetto al d.lgs. n. 39 del 2013 per la duplice considerazione che, da un lato, l'incarico di vicepresidente *de quo* non appariva sussumibile nella categoria di cui all'art. 1, comma 2, lett. l), del citato decreto stante l'assenza di deleghe gestionali e, dall'altro, che comunque l'art. 7 – quale ipotesi in astratto applicabile – fosse stato abrogato. Al contempo diveniva oggetto di approfondimento la fattispecie di inconfiribilità prevista dal d.lgs. SPL.

Pertanto, nell'atto di avvio del 30.01.2026 – indirizzato all'interessato, al RPCT, all'Assemblea e al CdA (in qualità di organo conferente) della società *omissis spa*, nonché per conoscenza agli RPCT della Provincia e del Comune di *omissis* - si profilava l'applicabilità dell'art. 6, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 201 del 2022.

Nelle date del 25 e 26 febbraio 2026 venivano acquisite le memorie a difesa.

Ritenuto in diritto

Nella descritta situazione e, cioè, nel conferimento di un incarico di governo societario (*vicepresidente del CdA*) di un ente di diritto privato (in controllo pubblico) incaricato della gestione di un servizio pubblico locale (*omissis spa*) ad un componente di organo di indirizzo politico dell'ente competente alla sua organizzazione ed erogazione (*Provincia/Comune di omissis*), potrebbe risultare violato il divieto recato dall'art. 6, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 201 del 2022.

Esso dispone, infatti, che: “4. *Non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio: a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; (...) 5. Le inconfiribilità di cui al comma 4, lettere a), b), e c), si intendono cessate decorso un anno dalla conclusione degli incarichi ivi elencati*”.

Dalla lettura della disposizione emerge che gli elementi costitutivi della prospettata fattispecie di inconferibilità attengono tanto all'incarico svolto "in provenienza" quanto a quello assunto "in destinazione" e sono:

a) avere svolto, nell'anno precedente (c.d. "*periodo di raffreddamento*") l'assunzione dell'incarico oggetto di approfondimento, una carica politica presso l'ente competente all'organizzazione del servizio ovvero alla sua regolazione, vigilanza, controllo;

b) assumere un incarico di amministrazione societaria presso soggetti incaricati di gestire il servizio pubblico locale per conto dell'amministrazione di cui alla lett. a).

Mentre non vi sono dubbi sull'inclusione dell'attività in esame - che è quello di trasporto pubblico locale - nel raggio di applicazione del decreto SPL stante la sua pacifica riconducibilità nella categoria dei servizi di interesse economico generale (*subspecie* di quelli a rete), nel caso di specie vengono in rilievo altri aspetti complessi giuridici che saranno separatamente esaminati, dando conto in ciascun paragrafo: - degli addebiti contenuti nel provvedimento di avvio; - del contenuto nelle memorie a difesa; - delle valutazioni conclusive dell'Autorità.

1) Incarico di destinazione

Per ragioni di logicità e chiarezza espositiva, si esamina prima l'incarico di destinazione (*vicepresidente della omissis spa*) che, come detto, dev'essere un incarico di amministrazione societaria presso il soggetto giuridico incaricato di gestire il servizio pubblico locale.

Nell'atto di avvio del procedimento si esponeva che la *omissis spa* è una società per azioni il cui azionista unico è *omissis*, società quotata in borsa a sua volta controllata, nella misura del 57,57%, dalla Regione *omissis*.

Entrambe le realtà societarie – la prima sottoposta a direzione e coordinamento della seconda, che è la capogruppo della holding – operano, ad ampio spettro, nel settore della mobilità e dello sviluppo di infrastrutture autostradali e ferroviarie, risultando impegnate nell'erogazione del trasporto pubblico sull'intero suolo regionale. La *omissis spa*, in particolare, risulta costituita proprio al fine di occuparsi precipuamente del trasporto pubblico locale su gomma con particolare riguardo a quello automobilistico e all'attività di noleggio di autobus (art. 2 dello statuto societario rispetto all'individuazione dell'oggetto sociale).



Infatti, la *omissis* spa gestisce l'attività di trasporto pubblico locale essendo affidataria, da parte dell'Agenzia TPL di *omissis* (di cui si dirà nel proseguo), di una concessione per i servizi di trasporto pubblico locale della Provincia di *omissis* da ultimo prorogata sino al 31 dicembre 2026, ai sensi dell'art 5, par. 5 del Regolamento CE 1370/200 rispetto all'insieme delle linee di TPL su gomma comprese nel Lotto III *omissis*.

Tanto è confermato anche dalla consultazione della Relazione - redatta conformemente all'art. 30 del d.lgs. n. 201 del 2002 - recante la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ove è inclusa, infatti, la *omissis* spa che opera "per conto" della TPL di *omissis*.

Non si esprimevano, perciò, particolari dubbi che la società gestisse, in regime di concessione, un servizio di interesse economico generale di livello locale e, in particolare, un servizio pubblico locale a rete sulla base di apposito contratto di servizio.

Nelle memorie a difesa nulla viene eccepito sul punto. Pertanto, l'assunto di partenza può dirsi confermato.

Il secondo elemento costitutivo riguarda l'incarico oggettivamente espletato nell'ambito della società che gestisce il SPL; il decreto testualmente colpisce gli "*incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio*". ovviamente, nel caso *de quo*, rileva la categoria dello "*incarico di amministrazione*".

Si ricorda che il soggetto interessato è, a far data dal *omissis* 2025, consigliere nonché vicepresidente vicario del CdA della società menzionata.

Nell'atto di avvio del procedimento si evidenziava come: - la designazione dei membri del consesso amministrativo competesse all'Assemblea degli azionisti che, allo stato, coincide con *omissis* s.p.a in quanto socio unico; - l'amministrazione della società spettasse al Consiglio di amministrazione, il quale era, dunque, investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria con annessa facoltà di compiere tutti gli atti ritenuti opportuni per il conseguimento dell'oggetto sociale; - il dott. *omissis*, in qualità di vicepresidente, esercitasse, ove fosse impedito, i poteri appositamente conferiti con procura speciale al Presidente (es: vigilare sull'attuazione delle decisioni del CdA e sull'andamento degli affari).

Si ricordava, in merito, che il citato articolo rende inconfiribili, a certe condizioni, quattro macrocategorie di ruoli presso la società concessionaria del servizio pubblico locale a rete

e cioè gli incarichi: (i) professionali (ii) di amministrazione o di (iii) controllo societario e gli (iiii) incarichi inerenti alla gestione del servizio.

Si profilava, allora, che il ruolo di “vicepresidente vicario” fosse certamente riconducibile nella tipologia di quelli (ii) di “*amministrazione*” in ordine ai quali, secondo un’interpretazione letterale della disposizione, non occorre verificare che implicino, effettivamente e concretamente, l’esercizio di poteri inerenti alla gestione del servizio. Tale *quid pluris* appare richiesto dal legislatore limitatamente alle altre tipologie di incarichi potenzialmente espletabili nell’ambito della società concessionaria di cui all’ultima categoria (iiii), che risulta configurata come un “gruppo aperto”, operando come una sorta di clausola di salvaguardia volta ad includere, caso per caso, secondo una disamina delle variegate realtà imprenditoriali, una serie innominata e atipica di incarichi e ruoli potenzialmente coperti dalla stessa ratio sottesa al divieto (evitare il conflitto tra controllato e controllore).

Così argomentando si riteneva, dunque, che l’incarico di destinazione – globalmente considerato – fosse ricompreso nel perimetro soggettivo di applicazione dell’art. 6 comma 4 prima parte del d.lgs. n. 201/2022.

Nelle memorie a difesa entrambe le parti avversano tale ricostruzione, sostanzialmente argomentando che, come avviene nelle cause di inconfiribilità/incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013, occorra verificare il possesso di “deleghe gestionali dirette” (ex art. 1, comma 2, lett. I) da parte dell’interessato. Solo alla presenza di esse si potrebbe, cioè, qualificare l’incarico come di “amministratore” e, per tal via, vincolarlo al rispetto della causa di inconfiribilità di cui al decreto SPL.

A sostegno di tale assunto, esse deducono che: - la ratio del d.lgs. 201/2022 è evitare conflitti di interesse strutturali tra chi organizza, regola, controlla un servizio pubblico locale e chi lo gestisce; - un incarico di amministratore privo di competenze di amministrazione è qualificabile come esecutivo non potendo incidere sull’operatività gestionale e sulle scelte aziendali del soggetto gestore del servizio pubblico; - ciò posto la conseguenza è che esso sfugge alla logica sopra evidenziata del divieto.

Applicando ciò in concreto, le parti deducono che la carica di Vicepresidente di *omissis* S.p.A. sarebbe sfornita di qualsiasi delega poiché la gestione societaria è stata formalmente attribuita a un Direttore Generale munito di apposita procura notarile (secondo l’art. 2381 del codice civile). La procura – presente in atti – ha un oggetto piuttosto ampio, attribuendo al DG il potere di firmare la corrispondenza sociale relativamente ad una serie di atti di gestione rientranti tra quelli indicati in un catalogo; a titolo esemplificativo si richiamano i



seguenti: “*omissis*”. Sarebbe quindi giuridicamente insostenibile ritenere che una carica non esecutiva possa integrare un “incarico di destinazione” ai fini di una inconfiribilità.

Tanto ricapitolato, si rappresenta che la questione della rilevanza o meno delle c.d. “deleghe gestionali” è certamente dirimente, costituendo uno dei veri elementi di novità rispetto alla disciplina del d.lgs. n. 39 del 2013. A differenza di quest’ultimo decreto, infatti, quello del 2022, pur contenendo un articolo dedicato alle definizioni (art. 2), non reca alcuna precisazione rispetto agli incarichi colpiti dal divieto. Essi vengono elencati non fornendo alcuna indicazione all’interprete e sono, come detto, gli incarichi: (i) professionali (ii) di amministrazione (iii) di controllo societario e (iiii) quelli inerenti alla gestione del servizio. Ciò significa che spetta all’Autorità individuare il perimetro di ciascuno di essi nell’ottica di garantire un’applicazione unitaria, coerente e proporzionale del decreto in parola.

Orbene, non si ritiene percorribile la strada di interpretare le suesposte nozioni facendo uso delle definizioni recate dall’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013 con specifico riguardo agli incarichi: di amministratore, per i quali la lett. l) del d.lgs. n. 39 del 2013 richiede il possesso di deleghe gestionali dirette; dirigenziali (interni/esterni) di cui alle lett. j) e k) del decreto 39, eventualmente applicabili per analogia all’incarico di “gestione del servizio”. Occorre, infatti, nel silenzio del legislatore, interpretare in modo autonomo il d.lgs. SPL facendo uso degli ordinari canoni ermeneutici.

Ciò significa, anzitutto, prediligere un’interpretazione letterale in linea con il brocardo per cui “*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*” e, dunque, applicare il decreto in commento secondo il suo proprio tenore letterale. Concretamente non occorre, allora, verificare il possesso di deleghe gestionali in capo ai componenti dei consigli di amministrazione delle società che gestiscono un pubblico servizio, perché tale *quid pluris* non è richiesto dal legislatore.

Tanto appare confortato, in chiave sistemica e funzionale, anche dal parere reso dal Consiglio di Stato n. 907/2024 nella parte in cui afferma che “*la disciplina di cui all’art. 6 è funzionalmente autonoma ed aggiuntiva al d.lgs. n. 39/2013*”. A tal riguardo, infatti, occorre prestare attenzione alla circostanza per cui sebbene la disciplina delle incompatibilità del d.lgs. n. 201/2022 contempra lo stesso principio di separazione tra controllo e gestione (art. 6, comma 1 d.lgs. n. 201/2022 “*a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente*”), essa è volta a tutelare non soltanto l’imparzialità delle funzioni, ma persegue anche l’ulteriore e diverso obiettivo, evidenziato dal Consiglio di Stato, di assicurare “*l’efficienza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in un sistema*

concorrenziale e trasparente". E ancora: *"le fattispecie di incompatibilità e inconfiribilità previste, nel settore dei servizi pubblici locali, dal citato art. 6, d.lgs. n. 201/2022, non sempre coincidono con quelle contemplate dalla generale disciplina contenuta nel d. lgs. n. 39/2013, avuto riguardo a quelle riguardanti l'inconfiribilità di "incarichi professionali o di controllo societario" di cui al comma 4 o con riferimento a enti privati, non presi in considerazione dal d.lgs. n. 39/2013"*, evidenziando che il decreto sui servizi pubblici locali riscrive in parte la disciplina delle inconfiribilità e incompatibilità, modellandola e rafforzandola a tutela degli interessi specifici del settore.

In aggiunta alla principale considerazione inerente al dover privilegiare il predetto canone interpretativo (nonché un approccio sistemico alle discipline), occorre, altresì, considerare quanto segue:

- appare piuttosto evidente che il legislatore - nell'ambito dei servizi pubblici locali - abbia deciso di disegnare un sistema (non solo di inconfiribilità ma anche di pubblicità, procedure, obblighi di motivazione ecc.) autonomo e, in un certo qual modo, più rigido e rigoroso dell'ordinario. Tali regole, pur risultando indubbiamente più severe, sono, tuttavia, oggettivamente più circoscritte, intendendo recidere il solo legame esistente tra gli organi controllori e le società controllate. Nel fare un parallelismo, si evidenzia, infatti, che, nel caso del d.lgs. n. 39 del 2013, l'allora art. 7 aveva un perimetro oggettivo di applicazione notevolmente più esteso che giustificava, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, una circoscritta applicazione soggettiva ai soli componenti titolari di deleghe gestorie nell'ambito del CdA. Inoltre, il decreto del 2013 era, a monte più esteso, anche avuto riguardo alla società destinataria del divieto, posto che era sufficiente qualificarla "in controllo pubblico" secondo le apposite caratteristiche della categoria descritte nella lett. c) dell'art. 1, comma 2; il d.lgs. del 2022, viceversa, mira a regolare solo le società che gestiscono servizi pubblici locali di interesse economico generale, a nulla rilevando (almeno in termini diretti e formali) la qualificazione giuridica della stessa;
- a riprova del punto che precede, occorre considerare che, anche a voler ammettere un'applicazione analogica delle categorie del primo decreto sulle inconfiribilità agli incarichi del d.lgs. 201/2022, essa avrebbe un effetto invero limitato e parziale, rimanendo, comunque, scoperte ben due categorie contemplate nella disciplina SPL ossia le inconfiribilità inerenti agli "organi di controllo" e "agli incarichi professionali". Il decreto 39 reca, infatti, le definizioni solo degli incarichi dirigenziali (lett. k e j dell'art. 1 del d.lgs. n. 39 del 2013) e quelli di amministratore (lett. l) del medesimo testo), eventualmente e per ipotesi



equiparabili agli incarichi di amministratore e di gestione del servizio enucleati all'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 201 del 2022, mentre non prevede – quali incarichi di destinazione – i diversi ruoli professionali o negli organi di controllo della società.

Quindi, ad accogliere l'avversa prospettazione, si creerebbe un duplice paradosso poiché, da un lato, si ridurrebbe la portata applicativa della causa di inconfiribilità SPL solo ai Presidenti del CdA che abbiano deleghe gestionali dirette ma, dall'altro, si includerebbero nel divieto, senza alcuna eccezione, tutti i titolari di incarichi professionali nonché i componenti degli organi di controllo (tipo OIV, revisori e simili) senza alcun accertamento aggiuntivo.

Così inquadrata la questione, si rappresenta che le censure di parte non coglierebbero, inoltre, nel segno ove intendono sostenere che un incarico di amministratore privo di competenze di amministrazione sia qualificabile come esecutivo *“non potendo incidere sull'operatività gestionale e sulle scelte aziendali del soggetto gestore del servizio pubblico”*. Il limite di tale affermazione si comprende considerando che a voler accedere a tale interpretazione, bisognerebbe, allora, individuare uno o più soggetti sovraordinati al consiglio di amministrazione (privo di deleghe nella prospettazione di parte) rispetto alle decisioni del quale il consesso si ponga come mero attuatore. Tanto appare, per la natura stessa del consesso, difficilmente sostenibile. Vale brevemente la pena evidenziare che l'art. 2380 bis del codice civile dispone che *“la gestione dell'impresa ... spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale. L'istituzione degli assetti di cui all'art. 2086, secondo comma, spetta esclusivamente agli amministratori.”* L'art. 2086 c.c., a sua volta, fornisce la definizione di imprenditore quale capo dell'impresa, a cui è attribuito il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa.

Quindi, esclusa la necessità, in generale, di cercare “le deleghe gestionali dirette”, non vi è spazio ad ulteriori dubbi circa il fatto che un qualsiasi componente del CdA sia, secondo il generale approccio civilistico e commerciale, considerabile un “amministratore”.

2) Incarico di provenienza

Il secondo presupposto, come detto, attiene alle attività svolte nell'anno precedente (c.d. *“periodo di raffreddamento”*) ovvero si appura che il soggetto fosse titolare di una carica politica presso l'ente competente all'organizzazione del servizio ovvero alla sua regolazione, vigilanza, controllo.

Il Dott. *omissis* è consigliere comunale di *omissis* e anche consigliere della Provincia di *omissis*. Nessun dubbio si pone sull'appartenenza dell'interessato a consessi politici.

Il nodo da dipanare attiene, piuttosto, al legame sussistente tra questi enti locali (di provenienza) e la società *omissis* spa (di destinazione); affinché, infatti, scatti l'inconferibilità occorre che al primo competa l'organizzazione, la regolazione, la vigilanza o il controllo del servizio espletato dal secondo.

Obiettivo principale del decreto è infatti quello di recidere una certa coincidenza soggettiva tra soggetto regolato e regolatore.

L'analisi della *ratio*, nel caso di specie, si presenta particolarmente rilevante per risolvere la questione.

Nell'atto di avvio del procedimento, l'integrazione dell'illustrato presupposto era stata argomentata come segue. Con la L.R. *omissis*, n. *omissis* la Regione *omissis* ha organizzato, sul territorio di competenza, un sistema di trasporto pubblico integrato - tra le multiple realtà territoriali - che soddisfi alcuni principi ispiratori comuni tra cui la volontà: di ottimizzare le reti infrastrutturali riferibili a più province; di migliorare la qualità del servizio predisponendo modelli comuni di contratti di servizio che incentivino il raggiungimento di tali risultati; di realizzare un adeguato sistema di monitoraggio dei fattori di produzione e della qualità del servizio, basato anche sulle valutazioni dell'utenza; di ottimizzare il sistema tariffario mediante la progressiva attuazione dell'integrazione tariffaria a livello regionale e lo sviluppo di idonei sistemi di bigliettazione elettronica, anche con l'obiettivo di combattere l'evasione tariffaria. In merito al riparto di competenze, l'art. 4, comma 2) della L.R. prevede che le province e la Città Metropolitana di *omissis* esercitano in forma associata con gli altri enti locali, nell'ambito delle agenzie per il trasporto pubblico locale, le funzioni e i compiti riguardanti, a titolo esemplificativo: la programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi interurbani; la programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi in aree a domanda debole; l'espletamento delle procedure per l'affidamento dei servizi sopracitati; la stipulazione dei contratti di servizio, l'erogazione dei corrispettivi e l'irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienze agli obblighi contrattuali; il rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento dei servizi di linea con autobus immatricolati da noleggio e viceversa, nonché il rilascio delle autorizzazioni per l'alienazione degli autobus di linea ecc.



Infatti, il successivo comma 3, in definizione del ruolo delle province, stabilisce che *“In sede di attuazione dell'articolo 23, commi da 14 a 22 del d.l. 201/20111, convertito dalla l. 214/2011, l'esercizio unitario delle funzioni di cui al comma 2 è assicurato dalle agenzie per il trasporto pubblico locale”*.

In tale contesto, allora, un ruolo di prim'ordine è svolto dalle agenzie per il trasporto pubblico locale, che sono tante quante le aree in cui è suddiviso il territorio regionale, insistendo una in ciascun gruppo territoriale indicativamente corrispondente alle province. Infatti, secondo l'art. 7 della citata L.R. esistono n. 6 bacini territoriali ottimali e omogenei ²- per la gestione del trasporto pubblico locale - corrispondenti ai confini amministrativi delle province di *omissis*.

Secondo il comma 10 dello stesso articolo, le agenzie sono partecipate: - da Regione *omissis*, in misura del 10 per cento delle quote; - dalle province e dalla Città metropolitana di *omissis*; - dai comuni capoluogo della Regione e delle province interessate; - da almeno un comune non capoluogo per ogni provincia e per la Città metropolitana di *omissis*, nominato dalla assemblea dei sindaci o dalla conferenza metropolitana. Nel caso in cui la competenza dell'agenzia coincida con il territorio di una sola provincia, secondo la legge, le quote di partecipazione dei singoli enti partecipanti sono determinate con deliberazione della Giunta regionale, applicando i seguenti criteri: a) alla provincia e al comune capoluogo è riservato l'80 per cento delle quote, equamente ripartite tra gli enti; b) alla totalità dei comuni non capoluogo partecipanti alla agenzia è riservato il 10 per cento delle quote, ripartite tra gli enti in ragione della popolazione ivi residente.

La natura giuridica delle agenzie è definita dallo stesso legislatore regionale che le definisce come enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale, organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale.

¹ Rubricato *“Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province”*, il testo inerisce alla globale riforma del sistema delle autonomie locali;

² Conformemente a quanto stabilito a livello nazionale dal D.L. 13 agosto 2011, n. 138 che all'art. 3bis (rubricato *“Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali”*) stabilisce che *“A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e (...) organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. (...)”*

Dando applicazione concreta a quanto sin ora illustrato in astratto è stata, allora, istituita l’Agenzia per il trasporto pubblico locale del bacino di *omissis* per l’esercizio associato delle funzioni degli Enti locali; ai sensi dell’articolo 1 dello Statuto, l’Agenzia è partecipata dai seguenti enti: Provincia di *omissis* (40%), Comune di *omissis* (40%), Regione *omissis* (10%), i Comuni della provincia non capoluogo 10% (Comune di *omissis* 5% e Comune di *omissis* 5%). Secondo le disposizioni statutarie dedicate all’amministrazione e al funzionamento (artt. 6, 9, 10 e 11): l’Assemblea si compone di un rappresentante per ciascuno degli enti aderenti, nella persona del Sindaco e del Presidente o loro delegato, purché consigliere o assessore; i membri del Consiglio di amministrazione (fino ad un massimo di 4 consiglieri più il Presidente) sono eletti dall’assemblea.

Il dott. *omissis*, ad un primo esame, non risultava appartenere agli organi dell’Agenzia TPL di *omissis*; tuttavia, ciò non si è ritenuto sufficiente ad escludere l’applicazione dell’ipotesi di inconfiribilità prospettata. Sebbene sia vero, infatti, che la maggioranza delle funzioni inerenti all’organizzazione del servizio pubblico locale di trasporto siano espletate dall’Agenzia TPL – ivi incluse quelle inerenti all’affidamento del servizio alla *omissis* spa posto che l’agenzia opera come stazione appaltante – veniva, comunque, valorizzato che: a) l’amministrazione comunale e quella provinciale in cui l’interessato svolge le cariche politiche partecipassero – detenendone, come detto, la maggioranza delle quote (80%); - all’ *omissis*; b) permanessero, comunque, in via strutturale ed istituzionale, in capo alle stesse una serie di funzioni e compiti di regolazione e controllo (lett. a) della legge). In maggior precisazione di quanto affermato nella lett. b), si elencavano, allora, le funzioni e i compiti a sostegno dell’asserzione.

Posto tutto quanto sopra, si sposava, pertanto, l’idea che la Provincia e il Comune di *omissis* fossero titolari di una serie di funzioni e compiti che concretamente e complessivamente considerati apparissero declinazioni di quel potere di organizzazione, regolazione, vigilanza e controllo sul servizio pubblico locale genericamente considerato dalla legge quadro in materia. Tanto anche valorizzando la ratio della disposizione che, al netto della struttura formale si pone quale obiettivo principale, nella disciplina degli incarichi, proprio la separazione soggettiva delle funzioni tra “regolante” e “regolato” per presidiare l’efficienza dei servizi dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in un sistema concorrenziale e trasparente.

Nelle memorie a difesa entrambe le parti avversano tale ricostruzione.



La prima argomentazione a difesa è che in Regione *omissis*, in virtù della legge regionale più volte citata, le funzioni di organizzazione, regolazione, vigilanza e controllo del servizio pubblico locale sono attribuite in via esclusiva alle Agenzie *omissis*, risultando, dunque, che Province e Comuni non esercitano più, in via singola, funzioni di regolazione e gestione del servizio. Tale assetto, nelle prospettazioni di parte, le quali si riportano anche alle disposizioni dello statuto dell'ATPL di *omissis* oltreché alle norme di legge vigenti in materia: - ha natura esclusiva e non concorrente rispetto agli enti locali singoli; - risponde alla ratio di concentrare le funzioni di governo del servizio in un soggetto tecnico, imparziale e specializzato.

Pertanto, non potrebbe affermarsi che il dott. *omissis* sia componente di un organo di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione/regolazione/vigilanza/controllo del servizio posto che la Provincia e/o il Comune di *omissis* non sono qualificabili come tali, ma solo l'*omissis* di cui, comunque, egli non farebbe parte.

La seconda argomentazione è proprio quella appena anticipata ovvero che l'interessato neppure parteciperebbe come rappresentante degli enti locali (nei quali espleta i mandati politico- elettivi) all'amministrazione e gestione dell' *omissis*, della quale i primi sono soci (detenendone, come detto, il 40% del capitale ciascuno); a riguardo, deducono, infatti, che, l'interessato non è – eventualmente come rappresentante della Provincia di cui è consigliere - formale componente dell'Assemblea di *omissis*, né suo consigliere di amministrazione.

La terza argomentazione è che, comunque, le competenze residuali spettante a Province e Comuni - indicate dall'art. 6, comma 3 e valorizzate nell'avvio del procedimento - sarebbero infatti: - complementari; - esercitabili solo "salva diversa pattuizione" e in alcuni casi subordinate al parere favorevole dell'Agenzia.

La quarta argomentazione verte attorno al richiamo – contenuto nel provvedimento di avvio – agli articoli 24 (potere di monitoraggio verso il gestore), 26 (definizione delle tariffe del gestore) e 28 (vigilanza sulla corretta gestione del servizio verso l'utenza) del d.lgs. n. 201/2022 ritenendolo erroneo. La società ritiene, in merito, che il riferimento legale è l'art. 7, comma 13, lett. c) e n) della legge regionale, il quale attribuisce quelle funzioni all'Agenzia.

Tanto riepilogato, ci si riporta a quanto già ampiamente ricostruito, approfondito ed esplicitato dall'ANAC nell'atto di avvio, tanto con riferimento all'inquadramento generale del

servizio di trasporto pubblico locale su gomma nell'ambito della Regione *omissis* quanto rispetto alla configurazione di esso nel panorama dei servizi pubblici locali regolati dal d.lgs. n. 201 del 2022.

Le predette ricostruzioni si ritengono ancora valide e in questa sede si svolgeranno solo alcune riflessioni aggiuntive alla luce delle avverse prospettazioni di parte, limitando, perciò, l'indagine a quanto esplicitamente sollevato e addotto dalle stesse.

Sul primo punto, *nulla quaestio*. E' evidente che le *omissis* svolgano le funzioni in materia di servizi pubblici locali di trasporto in forma associata rispetto agli organi aderenti; tale aspetto non è revocato in dubbio neppure nel provvedimento di avvio, nel quale, infatti, si valorizzano altri "indici" legali dai quali dedurre che le competenze residuali in capo agli enti locali non siano tali da recidere, a monte e in via totalitaria, il legame tra i primi e la società che gestisce il servizio bensì da farlo rinvenire in forma indiretta.

A tale riguardo si erano valorizzati elementi specifici, tipo: 1) l'art. 6, comma 3, della legge regionale più volte citata recante competenze che rimangono *ex lege*, salvo deroga pattizia, in capo ai comuni; 2) l'art. 26 del d.lgs. n. 201 del 2022 rispetto ad alcune funzioni/poteri residuamente imputabili all'ente affidante nonostante le competenze dell'autorità di regolazione e gestione come, ad esempio, il compito di definire le tariffe dei servizi; 3) l'art. 28 dello stesso decreto chiarisce che la vigilanza sul servizio affidato compete agli enti locali, in base ad un programma di controlli; 4) in aggiunta a tutto quanto sopra, i rapporti tra l'ente affidante e la società affidataria sono regolati secondo quanto statuito in un apposito contratto di servizio che disciplina rispettivi diritti e obblighi. Tra di essi, nella logica *de qua*, assume indubbiamente un rilievo determinante il riconoscimento *ex lege* (art. 24 del d.lgs. n. 21/2022) di un generale potere di monitoraggio esercitato dagli enti locali in ordine all'adempimento delle obbligazioni e al raggiungimento dei livelli di qualità nei confronti del gestore; ad esso corrisponde un analitico dovere di rendicontazione e informazione in capo alla società gestrice del servizio nei confronti dell'ente locale.

Le parti, come illustrato (cfr. *terza e quarta argomentazione*), sconfessano nell'insieme la ricostruzione dei rapporti offerta dall'ANAC. Alcune censure, invero, potrebbero cogliere nel segno; ad esempio, da un maggior approfondimento in merito al potere di determinare le tariffe del SPL, si è appreso che secondo l'art. 2 lett. c) dello Statuto dell' *omissis* (avente ad oggetto "Finalità e funzioni dell'Agenzia") l'approvazione del sistema tariffario di bacino, nonché la determinazione delle relative tariffe, compete all'Agenzia o che l'art. 6, comma 7, della L.R. consente ai Comuni di affidare le funzioni dei commi che precedono alle agenzie.



Se ciò è vero, è altrettanto vero che secondo la medesima legge regionale alcune funzioni riconosciute in favore dei comuni non sembrano trasferibili alle Agenzie neppure previo accordo. Si fa cioè riferimento ai compiti elencati nell'art. 6, comma 4, che non è richiamato nel comma 7 tra le funzioni delegabili. A ciò si aggiunga che lo stesso d.lgs. n. 201/2022 individua delle competenze residuali in capo agli enti finali beneficiari del SPL. Esula dalle competenze dell'Autorità valutare la sorte delle disposizioni cronologicamente precedenti, disciplinate nella L.R. del 2012 (e in attuazione della stessa, dallo statuto), che prevedono un sistema parzialmente diverso da quello disegnato con il recente decreto SPL.

Altresì, occorre considerare che Provincia e Comune di *omissis* detengono l'80% del capitale sociale dell'*omissis*; dunque, ove gli enti locali si spogliassero – come asserito - di tutte le competenze in favore dell'ente pubblico gestore, tra quest'ultimo e i primi rimarrebbe, ad ogni modo, un rapporto di "subordinazione" (*lato sensu* inteso) derivante dalla normale dialettica tra soggetti partecipanti e organo partecipato posto che i primi sono soci del secondo. Ciò significa che, sebbene l'Agenzia *omissis* funga da schermo tra ente competente all'organizzazione del SPL (Provincia e Comune di *omissis*) e la società di gestione (*omissis* spa di cui il *omissis* è amministratore), tale distinzione non opera in modo assoluto e totale come, invece, vorrebbe garantire l'ipotesi di inconfiribilità in applicazione. Si consideri, in altre parole, che sebbene l'Agenzia, ad esempio, bandisca le gare e, perciò, firmi i contratti di servizio, operando – in generale – come stazione appaltante, gli enti locali soci, di contro, approvano i bilanci dell'Agenzia e definiscono, tramite l'Assemblea dei Soci dell'Agenzia, le linee strategiche della stessa. Perciò, un soggetto che, contestualmente, siede negli organi di indirizzo politico degli enti locali soci e nel CdA di *omissis* si trova nella posizione di poter concorrere a determinare, ad esempio, le risorse che il Comune destinerà all'Agenzia, la quale poi le girerà (tramite contratto) alla società di cui egli è amministratore. Tale situazione appare, allora, a pieno titolo, rientrare nell'alveo di quelle che il legislatore voleva impedire attraverso l'introduzione della causa di inconfiribilità *de qua*.

In aggiunta a tutto quanto sopra, vi è un indice decisivo da dover adeguatamente considerare che sconfessa, in fatto, quando dedotto dalle parti nella seconda argomentazione provando, da solo, incontrovertibilmente quell'illegittima commistione dei ruoli di controllore/controlato, che la causa di inconfiribilità in applicazione intende fronteggiare.

Sostengono le parti che l'interessato neppure parteciperebbe come rappresentante/delegato degli enti locali (nei quali espleta i mandati politico - elettivi) all'amministrazione e gestione dell'*omissis*, della quale i primi sono soci. Ciò significa che il

dott. *omissis* non sarebbe - eventualmente come rappresentante della Provincia o del Comune di cui è consigliere - formale componente dell'Assemblea o del consiglio di amministrazione della Agenzia.

Invero sono state rinvenute prove contrarie a tale affermazione; egli, sebbene si ignori se in via stabile o meno (ma ciò comunque non ha giuridico rilievo), ha partecipato in rappresentanza del socio Provincia di *omissis* ad una serie di riunioni dell'Assemblea dell'*omissis*, esprimendo la volontà dell'ente locale.

Quanto sopra si rende plasticamente evidente dalla consultazione del: - verbale (DAA n. *omissis*) relativo all'assemblea del 9 aprile 2025 avente ad oggetto l'adozione dello schema di modifiche del "regolamento recante le norme e i criteri per la ripartizione dell'incentivo previsto dall'art. 45 del d.lgs. 36/2023; - verbale (DAA n. *omissis*) della seduta del 10 marzo 2026 dell'Assemblea della *omissis* ove è stato eletto il Presidente dell'Agenzia; - verbale DAA n. *omissis* concernente l'elezione dell'organo dei revisori dei conti dell'agenzia e l'approvazione del bilancio 2025/2027; - verbale DAA n. *omissis* sull'approvazione del rendiconto di gestione anno 2025 nonché verbale DAA n. 6 *omissis* in merito alla prima variazione al bilancio di previsione 2026-2028 ai sensi dell'Art. 175 comma 3).

Lo stesso a dirsi nella recente decisione di Approvazione del Protocollo d'Intesa tra l'Agenzia del *omissis* di *omissis* e l'omologo Comune per l'affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale comunale e di area urbana su gomma, rispetto alla quale determinazione (DAA *omissis*) il dott. *omissis* ha partecipato in Assemblea *omissis* come rappresentante dei soci Comune e Provincia di *omissis*.

Tale circostanza oltre a smentire quanto sostenuto nelle memorie dalle parti, vale, comunque, ad accertare l'inconferibilità *de qua* in base al disposto della lettera b) dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, ai sensi del quale "4. *Non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio: a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espleti funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni*".

Stante quanto argomentato sussistono tutte le condizioni legali per applicare l'ipotesi di inconferibilità contestata.



Tutto ciò premesso e considerato, il Consiglio dell'Autorità

Delibera

- a) l'intervenuta inconferibilità dell'incarico di Vicepresidente della società *omissis* al dott. *omissis* secondo l'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 201 del 2022;
- b) di rimettere all'ente conferente, con il supporto del RPCT, il compito di comunicare al soggetto cui è stato conferito l'incarico l'inconferibilità accertata da ANAC nonché di adottare i provvedimenti conseguenti, comunicando riscontro all'Autorità nel termine di 45 giorni dal ricevimento del presente atto;
- c) di rimettere all'ente conferente l'accertamento di propria competenza circa il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 20 d.lgs. n. 39/2013 secondo le indicazioni offerte dall'ANAC in via generale nella delibera n. 464 del 26.11.2025, tenendo in debito conto la novità della questione e valorizzando, perciò, le peculiarità del caso di specie.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 14 maggio 2026

Il Segretario, Valentina Angelucci

Firmato digitalmente