"AMBITO SOGGETTIVO ED OGGETTIVO DI APPLICAZIONE DEL D.LGS 39 SULLE GARANZIE D'INDIPENDENZA E D'IMPARZIALITÀ DEI DIRIGENTI E DELLE FIGURE ASSIMILATE"

intervento di Giuseppe Panassidi alla giornata di studio organizzata dalla Rivista "molto comuni" a Verona il 3 ottobre 2013, con il patrocinio del Comune di Verona

^^^

La legge anticorruzione n. 190 del 2012 ha introdotto, fra le diverse misure "non penali" di lotta ai fenomeni diffusi di corruzione e d'illegalità nella nostra pubblica amministrazione, alcuni divieti per garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei dirigenti pubblici e delle figure assimilate. Ed ha delegato il Governo ad adottare, entro il 28 maggio 2013, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina vigente in materia d'inconferibilità e d'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati a controllo pubblico (n. 190 del 2012, art. 1 commi 49 - 50).

La delega, in particolare, riguarda la disciplina:

- dei divieti **di conferimento** di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati controllati;
- delle cause **d'incompatibilità** tra incarichi dirigenziali e incarichi di responsabilità amministrativa di vertice presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati controllati e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi; attività, anche non retribuite, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico, e attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione.

Il Governo ha dato attuazione alla suddetta delega con il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti pubblici in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190"*(di seguito D.Lgs 39 o decreto 39), in vigore dal 4 maggio scorso.

E' bene precisare che, con la legge di conversione del cosiddetto decreto del "Fare", è stato previsto un regime transitorio secondo cui:

- le incompatibilità tra la carica di deputato, senatore, ecc e le altre cariche pubbliche elettive di natura monocratica non si applichino alle cariche relative ad organi di governo di enti territoriali con popolazione compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti, le cui elezioni si sono svolte prima del 13 agosto 2011 (art. 29 bis del d.l. 69/2013, introdotto dalla legge di conversione 98/2013);

- le incompatibilità di cui ai capi V e VI del D.lgs 39 non hanno effetto per gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima del 4 maggio 2013 in conformità alla disciplina vigente a quella data, ragione per cui i relativi provvedimenti e contratti rimangono validi fino alla loro scadenza (art. 29 ter del d.l. 69/2013, introdotto dalla legge di conversione 98/2013).

Uno dei temi più complessi e controversi del nuovo decreto 39/2013 è l'esatta delimitazione del perimetro di applicazione delle nuove disposizioni. E ciò nonostante un'intera disposizione sia dedicata alle definizioni delle organizzazioni interessati e degli incarichi e cariche oggetto dei divieti (art. 1).

Le organizzazioni

Le organizzazioni interessate dall'applicazione del decreto 39 sono:

- le amministrazioni pubbliche;
- determinati enti privati.

Fra le amministrazioni pubbliche, sono comprese:

a) quelle elencate all'art. 1, c.2, del d.lgs 165 (art. 1, c.2, lett. a)

Vi rientrano, quindi:

- le amministrazioni dello Stato, gli istituti e le scuole, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio;
- gli enti pubblici non economici;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'ARAN, e le Agenzie ex L. 300/1999 (come le Agenzie delle entrate e del territorio, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ma no l'Agenzia del Demanio che è dal 2003 un ente pubblico economico), ecc.;
- il CONI.

b) gli enti pubblici (art. 1, c. 2, lett. b), individuati dalla stessa norma in quelli di diritto pubblico non territoriale, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, o i cui amministratori siano da questa nominati.

Per ciò che riguarda le pubbliche amministrazioni, il D.Lgs 39 amplia in modo significativo il suo ambito di applicazione rispetto a quello definito dalla legge delega n. 190.

Primo. L'art. 1, c. 2, include, infatti, le Autorità indipendenti, non comprese nel catalogo delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del D.Lgs 165, cui si riferisce la legge delega n. 190. Sotto quest'aspetto sussistono forti sospetti d'incostituzionalità del decreto 39 per non conformità all'art. 76 della Costituzione.

Il decreto n. 39/2013 vi include anche le Autorità indipendenti, non menzionate fra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c.2, del *D.Lgs 165* e non considerate, quindi, dalla legge delega 190. Peraltro, le Autorità indipendenti non rientrano neppure per interpretazione nell'elenco delle amministrazioni ai fini della legislazione lavoristica pubblica, come precisato dal Consiglio di Stato, con parere n. 1334 del 5 aprile 2011.

L'ambito di applicazione del decreto 39 non solo è più ampio di quello della legge delega, ma non coincide perfettamente neppure con quello definito all'art. 2 dello stesso decreto, nel quale non sono più menzionate le autorità indipendenti, come risulta evidente dal confronto delle seguenti due

norme:

art. 1 , c. 1, lett.a) e b)
a) per «pubbliche amministrazioni», le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **ivi comprese le autorità amministrative indipendenti**;
b) per «enti pubblici», gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati;

art. 2, c. 1
1. Le disposizioni del presente decreto si applicano agli incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi gli enti pubblici, nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Secondo. Anche se il decreto n. 39, fa riferimento negli articoli 5, 8, 10 e 14 solo alle Aziende sanitarie locali, nel novero vanno comprese tutte le strutture preposte all'organizzazione e all'erogazione di servizi sanitari, incluse anche le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, gli istituti di ricerca e di ricovero e assistenza e le aziende pubbliche di servizi alla persona (delibera CiVIT n. 58/2013 e Intesa in Conferenza Unificata del 24 luglio 2013, § 8 e).

Terzo. Non è agevole l'individuazione della categoria degli "enti pubblici" se indicata separatamente dalle altre pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del *D.Lgs 165*. Gli enti pubblici non economici, infatti, sono già compresi nell'elencazione dell'art. 1, c.2, del d.lgs 165. Ne consegue che il loro ulteriore esplicito richiamo potrebbe portare a circoscrivere questa categoria a solo quelli che rispondono alla definizione data dal d.lgs 39, in palese contrasto con la legge delega che si riferisce a tutte le pubbliche amministrazioni considerate dall'art. 1, c.2, del *D.Lgs 165* senza eccezioni. Per altro verso, la loro eventuale individuazione nella categoria degli enti pubblici economici (ad es. SIAIE, Agenzia del Demanio, a livello regionale le ATER ai sensi dell'art. 2, c. 2, della L.R. del Veneto n. 10/1995) potrebbe scontare gli stessi vizi di delega esposti con riferimento all'inclusione delle Autorità indipendenti, in quanto questa tipologia di enti, ormai residuale, non è considerata dalla legge delega 190.

Sotto l'aspetto sostanziale, sarebbe difficile, però, individuare le ragioni (non formali o letterali) per giustificare l'esclusione, ad esempio, dell'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico, e non anche dell'Agenzia delle entrate e del territorio e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli non qualificate enti pubblici economici.

E' da evidenziare, però, che il Piano Nazionale anticorruzione approvato con deliberazione n. 72/2013 della Civit, precisa che destinatari delle norme del d.lgs 39 sono (all. 1, § B8, pagg 49 e 50)
- le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs 165,
- gli enti pubblici economici;
- gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

- Nella categoria degli enti privati rientrano categorie molto ampie di enti:

a) *gli enti di diritto privato in controllo pubblico* (art. 1, c. 2, lett. c), cioè gli enti solo formalmente privati, ma sostanzialmente pubblici, e, in particolare;

- le società e gli enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di

produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche (ossia le società strumentali), o quelli di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. Il controllo ai sensi dell'art. 2359 si ha nei seguenti casi: (a) maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; (b) voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; (c) influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali; l'art. 2359 c.c., definisce, oltre alla categoria delle società controllate, anche quella delle società collegate (società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole), che, però, non sono richiamate dall'art. 1 del decreto in esame.

- gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

L'art. 1, c. 2, lett. c), annovera accanto alle società "… *gli altri enti privati*". Sotto l'aspetto pratico è difficile individuare quali siano gli enti privati diversi dalle società controllate ai sensi del codice civile (!), e quali quelli diversi dalle società, senza partecipazione azionaria, ma con facoltà pubblica di nomina degli amministratori. I riferimenti, infatti, all'art. 2359 del cc e alla partecipazione azionaria contenuti nell'art. 1, c. 2, lett. c) sono corretti solo se riferiti alle società.

Resta, quindi, assai dubbio che possano rientrare in questa tipologia di organizzazioni, ad esempio, le fondazioni e associazioni, nelle quali le amministrazioni pubbliche abbiano un controllo effettivo, per titolarità della maggioranza delle quote (impropriamente "controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c.") o per il riconoscimento, anche in caso di posizioni di minoranza, di poteri di influire fortemente sull'attività dell'ente, quali soprattutto i poteri di nomina degli amministratori (impropriamente "partecipazione azionaria").

b) *gli enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni* (art. 1, c. 2, lett. d).

E' questa la tipologia di più complessa definizione. L'art. 1, comma 2, lett. d) vi include le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico ha un rapporto qualificato, in quanto:

- svolge funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione (ad es. farmacie comunali; enti concessionari di autolinee; gli enti concessionari di esercizio di ferrovie e tranvie; gli istituti privati d'istruzione oggetto di decreti di pareggiamento e parificazione, ecc);
- ha una partecipazione minoritaria nel capitale;
- finanzia le attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici.

Si tratta di una categoria molto estesa di enti formalmente e sostanzialmente privati, che fa riferimento, al "*mondo delle imprese private che hanno un rapporto con l'amministrazione perché sono da questa regolati e possono avere interesse a condizionarne l'azione in senso favorevole ai propri interessi. La definizione è volta a delimitare casi di rapporto "qualificato" tra soggetto privato e amministrazione: non un qualsiasi esercizio di poteri regolatori, ma solo dei poteri che incidano con carattere di continuità o comunque per durate significative, sullo svolgimento dell'attività "principale" del soggetto privato"*(dalla relazione illustrativa del decreto 39).

Trattasi, in effetti, di una categoria amplissima, "*sia per la forma giuridica degli enti, tra i quali vengono ad essere compresi anche gli enti di fatto, sia per gli indici assunti a sintomo di rapporto con l'amministrazione pubblica. ... In particolare, il n. 3 individua nel rapporto convenzionale con soggetti pubblici un indice di finanziamento pubblico, formalizzato nel contratto pubblico, di servizio pubblico o di concessione di beni pubblici. Poichè tali contratti possono avere carattere*

oneroso, tale disposizione sembra richiedere una verifica in concreto delle fattispecie a carattere gratuito, in quanto solo queste potrebbero tradursi in un finanziamento. Inoltre la disposizione sembra escludere le fattispecie che non presentano profili convenzionali, in quanto esclusivamente provvedimentali: appare opportuna la verifica dell'eventualità di tale esclusione in quanto in caso contrario rientrerebbero nella sfera applicativa del decreto tutte le forme collettive di esercizio di un'attività che siano state concessionarie, anche una tantum, di un bene pubblico, anche a prescindere dalla motivazione della concessione" (dal dossier del Servizio Studi del Senato sul d.lgs 39).

Riassumendo, questa categoria comprende gli enti privati, anche di fatto, che hanno un rapporto qualificato con l'amministrazione, in quanto da essa regolati, o finanziati in base ad un rapporto convenzionale, o partecipati in via minoritaria.

Gli indici assunti a sintomo del rapporto non devono ricorrere cumulativamente, ma alternativamente, anche se il significato letterale della disposizione potrebbe portare a ritenere che sia richiesto il concorso di tutti e tre i requisiti. Quest'ultima tesi è priva di pregio, se si considera, fra l'altro, che uno dei requisiti, la partecipazione minoritaria al capitale da parte dell'amministrazione pubblica, non potrebbe mai ricorrere negli enti di fatto, che pure sono compresi nel perimetro di questa categoria di enti. Detto altrimenti, se si richiedesse il concorso di tutti e tre i requisiti, si vanificherebbe il riferimento della norma agli "*altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica*".

Va notato, infine, che tale categoria di enti non è menzionata dalla legge di delega: il comma 49 della legge 190/2012 si riferisce agli "enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico", cioè a quelli oggetto della definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. c) del decreto legislativo. Ricorre, invece, tra i principi e criteri direttivi di cui al comma 50 della stessa legge il riferimento agli enti di diritto privato "finanziati" dall'amministrazione conferente, mentre quello agli enti di diritto privato "sottoposti a regolazione" si trova nel comma 50 solo per i casi di incompatibilità.

Gli incarichi e le cariche

Ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione e ai fini della prevenzione dei conflitti di interessi, sono posti divieti, rispettivamente, di attribuzione e di cumulo di cariche e incarichi, graduati in ordine alla loro rilevanza, per:

a) *gli incarichi, interni ed esterni, amministrativi di vertice*: trattasi di funzioni di livello apicale che non comportano l'esercizio in via esclusiva di funzioni di amministrazione e di gestione, ma semmai funzioni di coordinamento dei soggetti che svolgono funzioni amministrative e gestionali; a titolo esemplificativo, possiamo indicare: segretario generale, capo dipartimento, direttore generale o posizioni analoghe nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, indipendentemente dal fatto che i soggetti siano interni o esterni all'amministrazione o all'ente conferente (art. 1, c. 2, lett. i);

b) *gli incarichi di funzione dirigenziale*, non apicali, se comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione.

Il D.Lgs 39 distingue gli incarichi di funzione dirigenziale, a seconda che siano conferiti o meno a dipendenti delle pubbliche amministrazioni:

i) *incarichi interni (lett.j)*: sono quelli conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti, ivi compreso il personale in regime pubblicistico di cui all'art. 3 del D.Lgs 165 (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia, ecc), purché di ruolo, e comprendono anche quelli nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione (art. 19, c.2, D.Lgs 165 e art. 90 TUEL 267 del 2000);

*ii) incarichi esterni (lett. k)***:** comprendono gli incarichi attribuiti a soggetti non dipendenti di pubbliche amministrazioni, ivi compresi quelli nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione.

Per gli enti locali, vengono in rilievo anche le seguenti situazioni specificate nel D.Lgs 39 al comma 2 dell'art. 2, sull'ambito di applicazione:

- il conferimento di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale: l'ipotesi dovrebbe essere quella dell'art. 109 del TUEL 267 del 2000, secondo cui nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale;

- il conferimento di tali incarichi dirigenziali a soggetti con contratto a tempo determinato: questa possibilità è prevista dall'articolo 110, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, richiamato dalla stessa disposizione, a mente del quale il regolamento comunale o provinciale sull'ordinamento degli uffici e servizi incarichi dirigenziali a contratto al di fuori della dotazione organica.

Con la precisazione del richiamato comma 2 dell'art. 2, potrebbe ritenersi che il legislatore abbia voluto far riferimento agli apicali – titolari di posizione organizzativa - negli enti sprovvisti di dirigenti, che svolgono funzioni dirigenziali di cui all'art. 107 del TUEL 267 del 2000.

c) gli incarichi di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere

L'art. 23 del D.Lgs 39 abroga il comma 9 dell'art. 3 D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502, per cui le cause di inconferibilità e incompatibilità per i dirigenti delle ASL sono ora previste dagli articoli 5, 8 (inconferibilità) e 14 (incompatibilità) del decreto legislativo in esame.

Restano, però, le cause ostative alla nomina di direttori generali, direttori amministrativi o direttori sanitari previsti dal comma 11 del ricordato art. 3, del D.Lgs 502 del 1992, per coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per determinati reati, o sottoposti a procedimento penale per delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, ad una misura di prevenzione, a misura di sicurezza detentiva, o a libertà vigilata.

La CiVIT con la richiamata deliberazione n. 58/2013, ha precisato che:

a) il d.lgs. n. 39/2013 non trova applicazione al personale medico c.d. di staff che non esercita tipiche funzioni dirigenziali (come nel caso di sole funzioni di natura professionale, anche di alta specializzazione, di consulenza, studio e ricerca nonché funzioni ispettive e di verifica);

b) al contrario, i dirigenti di distretto, i direttori di dipartimento e di presidio e, in generale, i direttori di strutture complesse rientrano sicuramente nel campo di applicazione della disciplina in esame;

c) ai dirigenti di strutture semplici non inserite in strutture complesse deve concludersi per la applicabilità della disciplina in esame; per i dirigenti che dirigono strutture semplici inserite in strutture complesse la disciplina non è applicabile tranne il caso in cui, tenuto conto delle norme regolamen-

tari e degli atti aziendali (art. 3, c. 1 bis e art. 15, d.lgs. n. 502/1992), al dirigente di struttura semplice sia riconosciuta, anche se in misura minore, significativa autonomia gestionale e amministrativa

Il direttore dei servizi socio sanitari va equiparato al direttore sanitario per l'analogia delle funzioni svolte (Intesa in data 24 luglio 2013 della Conferenza Unificata).

d) le cariche in organi di indirizzo politico

L'art. 1, c.2, lett. f) considera componenti di organi di indirizzo politico, chi partecipa, in via elettiva o di nomina:

- a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo, parlamentare, presidente della giunta o sindaco, assessore o consigliere nelle regioni, nelle province, nei comuni e nelle forme associative tra enti locali;

– a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali.

Anche per quanto attiene agli incarichi, restano aperte alcune questioni interpretative abbastanza complesse.

Primo La prima questione riguarda se negli enti locali sprovvisti di personale di livello dirigenziale, il campo di applicazione comprende i responsabili apicali titolari di posizione organizzativa.

E' noto, infatti, che nei comuni più piccoli, che costituiscono però la stragrande maggioranza degli enti locali, non ci sono figure di livello dirigenziale, per cui le relative funzioni sono svolte dagli apicali, titolari di posizione organizzativa, cui il sindaco può conferire le relative funzioni dirigenziali ai sensi dell'art. 109, c. 2, del Testo unico degli enti locali n. 267 del 2000. Questi soggetti svolgono le funzioni dirigenziali di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, dello stesso Testo unico n. 267, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

La risposta dovrebbe essere affermativa, se si considera anche la stessa finalità della nuova disciplina: elevare, con l'eliminazione anche di potenziali conflitti d'interesse, l'imparzialità di chi svolge le funzioni dirigenziali ed è, quindi, chiamato, sulla base della nota distinzione fra politica e amministrazione, a gestire e amministrare la cosa pubblica. E soprattutto se si considera la precisazione dell'art. 2, c. 2, dello stesso D.Lgs 39 che sembra ricomprendere nella disciplina degli incarichi anche alcune particolari situazioni negli enti locali, quali appunto anche quella in esame del conferimento di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale.

Questa tesi potrebbe contrastare, però, con il principio secondo cui le norme limitative del diritto all'accesso agli uffici pubblici, garantito dall'art. 51 della Costituzione, devono essere tipizzate, specifiche e determinate, e, quindi, interpretate in senso restrittivo (principio interpretativo pacifico che, dalla sent. n. 46 del 1969, la Corte costituzionale ha ribadito in diverse sentenza, cfr., fra le altre, sentenze n. 280 del 1992, n. 295 del 1994, n. 364 del 1996, n. 450 del 2000, n. 350 del 2001, n. 196 e n. 306 del 2003).

Secondo. L'altra questione riguarda gli incarichi di funzioni dirigenziali nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione degli organi di governo.

Anche in questo caso, potrebbero sussistere vizi di delega. Il comma 50, lett. c, della legge delega n.

190, infatti, esclude l'applicazione agli incarichi di diretta collaborazione del criterio generale di inconferibilità di incarichi dirigenziali esterni per coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive nel periodo, comunque non inferiore ad un anno, immediatamente precedente al conferimento dell'incarico.

Terzo. Un altro problema riguarda i commissari delle province con organi scaduti per fine mandato amministrativo nel 2012 e in scadenza fino al 31 dicembre 2013.

Il D.Lgs 39 non considera che, in base a quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2013 (L. 228 del 2012), diverse province (e ancora più se dovesse essere convertito senza modificazioni l'art. 12 del d.l. 93/2012) sono rette da un commissario, individuato, di norma, in attuazione di specifici ordine del giorno approvati dal Parlamento, nel Presidente precedentemente in carica.

I divieti dovrebbero sussistere anche per la figura del Commissario provinciale creata dalla normativa sul riordino delle province.

Quarto. Da ultimo, è difficoltoso individuare quali siano gli organi di indirizzo degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

La domanda che ci si pone è se nella nozione di organo di indirizzo degli enti di diritto privato in controllo pubblico, cui il decreto 39 fa riferimento in diverse disposizioni, rientri o meno il consiglio di amministrazione delle società di capitali, oppure, come si ritiene, il riferimento sia alle ipotesi residuali del modello duale di *governance* societaria in cui sia stato previsto, quindi, il consiglio di sorveglianza.

Il dubbio è fondato, in quanto, da un lato, il consiglio di amministrazione delle società di capitali ha poteri gestori e responsabilità e, quindi, i suoi componenti portano con sé un'ipotesi di potenziale conflitto di interessi; dall'altro, far coincidere l'organo d' indirizzo con il consiglio di amministrazione della società finirebbe per ampliare la portata della norma e rendere inutile le specificazioni contenute in alcune disposizioni dello stesso decreto 39 che fanno riferimento al presidente con deleghe gestionali dirette o all'amministratore delegato, o solo ai dirigenti con specifici compiti di vigilanza sugli enti in controllo pubblico.

§§§