



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

*Elaborazione di "pillole" esplicative in materia di
gestione e prevenzione delle ipotesi di conflitto di interessi*

La sussistenza di una situazione di conflitto di interessi, reale o potenziale, è legata alla funzione amministrativa svolta da un soggetto che partecipi, prenda parte, intervenga o influenzi in qualche modo le decisioni nell'ambito di un procedimento amministrativo. Le situazioni di conflitto di interessi si verificano quando il dipendente pubblico è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali.

Si tratta, dunque, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale.

Riferimenti:

Art. 6-bis della legge n. 241/1990: *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale".*

Art. 6 del d.P.R. n. 62/2013: *" 1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:*

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici".

Art. 7 del d.P.R. n. 62/2013: *"Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.*

PNA 2019: *"La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.*

...le disposizioni sul conflitto di interessi...fanno riferimento a un'eccezione ampia attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. Pertanto alle situazioni palesi di conflitto di interessi reale e concreto, che sono esplicitate all'art. 7 e all'art. 14 del d.P.R. n. 62 del 2013, si aggiungono quelle di potenziale conflitto che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico".

La vigilanza sulle singole ipotesi di conflitto di interessi, così come sul rispetto nel merito del Codice di comportamento in generale, è rimessa all'Amministrazione di appartenenza, come chiarito anche nelle Linee Guida ANAC sui Codici di comportamento.

Riferimenti:

Art. 54, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001: *"Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina".*

Art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 62/2013: *"La violazione degli obblighi previsti dal presente Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni".*

PNA 2019: *"Si raccomanda alle amministrazioni di individuare all'interno dei PTPCT una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale".*

Linee Guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche, adottate dall'ANAC con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, par. 16: *"La vigilanza sulla effettiva attuazione delle regole contenute nel codice di comportamento, che, come già chiarito, contribuiscono, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione del rischio (cfr. infra §. 6) è svolta all'interno delle amministrazioni con la cooperazione di una pluralità di soggetti che, a diversi livelli, esercitano il controllo al fine di garantire in concreto il rispetto degli obblighi e dei doveri indicati nel codice.*

In particolare, la vigilanza è posta in primo luogo in capo ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura (art. 54, co. 6, del d.lgs. 165/2001, artt. 13 e 15 del d.P.R. n. 62/2013) per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità. Si rammenta che il dirigente riceve le comunicazioni dei dipendenti assegnati al proprio ufficio, riguardanti i rapporti intercorsi con soggetti privati e le situazioni di conflitto di interesse e decide sull'obbligo di astensione (artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013), adottando i conseguenti provvedimenti. La vigilanza del dirigente è implementata attraverso una adeguata articolazione, che consenta ai dipendenti di svolgere le attività assegnate a ciascuno nel rispetto dei principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità, cui sono ispirati i doveri di comportamento. A tal fine, il dirigente promuove la conoscenza del codice di comportamento fornendo assistenza e consulenza sulla corretta interpretazione e attuazione del medesimo. Favorisce inoltre la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti in materia di integrità e trasparenza, in coerenza con la programmazione di tale misura inserita nel PTPCT. Il dirigente attiva le azioni disciplinari di competenza per le infrazioni di minore gravità, in conformità a quanto previsto all'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001 e all'art. 13 del d.P.R. 62/2013, dandone comunicazione all'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD). Il responsabile della struttura, inoltre, segnala tempestivamente all'UPD i casi di violazione del codice per i quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale. Il dirigente provvede anche a comunicare l'illecito all'autorità giudiziaria penale o alla Corte dei conti (art. 13, co. 8, del d.P.R. n. 62/2013). Il dirigente nella valutazione individuale del dipendente tiene conto anche delle eventuali violazioni del codice di comportamento emerse in sede di vigilanza. Il controllo sul rispetto del codice di comportamento, nonché sulla mancata vigilanza da parte dei dirigenti è svolto dal superiore gerarchico/organo sovraordinato".

Delibera Anac n. 158 del 2022: *"L'accertamento nel merito delle singole situazioni fattuali di possibile conflitto di interessi è rimessa ai soggetti preposti all'interno delle singole Amministrazioni, così come è rimessa agli stessi, più in generale, la vigilanza sul rispetto degli stessi codici di comportamento (cfr. in questo senso chiaramente l'art. 54, co. 6, del d.lgs. 165/2001, artt. 13 e 15 del d.P.R. n. 62/2013; cfr. anche le Linee Guida Anac sui Codici di comportamento adottate con delibera n. 177 del 2020, in particolare par. 16)".*

Pillola n. 3

In materia di conflitto di interessi l'ANAC non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori, ma svolge una funzione preminentemente collaborativa, in forma di ausilio all'operato di ciascun ente. Le singole amministrazioni restano quindi sempre competenti a prevenire e vigilare, nonché risolvere, gli eventuali conflitti di interessi che riguardano i propri dipendenti.

Riferimenti:

Relazione al Parlamento del 2018, pag. 83): l'Autorità *"non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori. L'intervento dell'ANAC ha una funzione preminentemente collaborativa e si svolge, quindi, in forma di ausilio all'operato di ciascun ente; da ciò deriva che le singole amministrazioni restano sempre competenti a prevenire e vigilare, nonché risolvere, gli eventuali conflitti di interessi che riguardano i propri dipendenti.*

Invero, l'Autorità non ha poteri di valutazione dell'esistenza di concreti conflitti di interessi, ma solo quelli di fornire indirizzi generali sull'applicazione della normativa, restando in capo all'amministrazione la verifica della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi"(cfr. PNA 2019, pag. 49-50).

PNA 2019: *"ANAC non ha poteri di valutazione dell'esistenza di concreti conflitti di interessi, ma solo quelli di fornire indirizzi generali sull'applicazione della normativa. Spetta, invece, all'amministrazione la verifica della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi"*.

Pillola n. 4

Il ruolo dell'ANAC è preminentemente quello di fornire supporto alle singole amministrazioni nell'individuazione dei rischi legati alle situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, al fine di suggerire alcune misure, organizzative e procedurali, di prevenzione e gestione delle stesse, la cui effettiva e definitiva configurazione è rimessa alle singole amministrazioni che provvedono a inserirle nei propri PTPCT, anche al fine di garantire omogeneità di trattamento ai soggetti coinvolti nelle diverse ipotesi di conflitto.

Relazione al Parlamento del 2022, pag. 328: *"ANAC svolge da sempre un'attività preminentemente collaborativa nei confronti delle amministrazioni chiamate a prevenire, vigilare e risolvere gli eventuali conflitti di interesse che riguardano i loro funzionari. In questo contesto il ruolo dell'ANAC è preminentemente quello di fornire, attraverso la definizione di criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione, un supporto alle singole amministrazioni nell'individuazione dei rischi legati alle situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, al fine di suggerire alcune misure, organizzative e procedurali di prevenzione e gestione delle stesse, la cui effettiva e definitiva configurazione è rimessa alle singole amministrazioni che provvedono a inserirle nei propri PTPCT, anche al fine di garantire omogeneità di trattamento ai soggetti coinvolti nelle diverse ipotesi di conflitto"*.

I principi generali in materia di astensione e ricsuzione del giudice, previsti dall'art. 51 dall'art. 52 del c.p.c., trovano applicazione anche con riferimento alle commissioni di concorso/valutazione, nell'ambito dello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche. Con la delibera ANAC n. 25 del 2020 sono state fornite indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici.

Riferimenti:

Art. 51 del Codice di procedura civile: *"Il giudice ha l'obbligo di astenersi:*

- 1) se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto;*
- 2) se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado o legato da vincoli di affiliazione (¹), o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori;*
- 3) se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori;*
- 4) se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico;*
- 5) se è tutore, curatore, amministratore di sostegno (²), procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa.*

In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi; quando l'astensione riguarda il capo dell'ufficio, l'autorizzazione è chiesta al capo dell'ufficio superiore".

Art. 52 del Codice di procedura civile: *"Nei casi in cui è fatto obbligo al giudice di astenersi, ciascuna delle parti può proporre la ricsuzione mediante ricorso contenente i motivi specifici e i mezzi di prova. Il ricorso, sottoscritto dalla parte o dal difensore, deve essere depositato in cancelleria due giorni prima dell'udienza, se al ricsuante è noto il nome dei giudici che sono chiamati a trattare o decidere la causa, e prima dell'inizio della trattazione o discussione di questa nel caso contrario. La ricsuzione sospende il processo".*

Delibera Anac n. 25 del 15 gennaio 2020: *"In ordine alla composizione delle commissioni di concorso per il reclutamento di professori e ricercatori secondo le modalità previste dalla l. 240/2010, deve quindi richiamarsi l'art. 11, co. 1, del d.P.R. n. 487/1994 («Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi») ai sensi del quale "I componenti [della commissione], presa visione dell'elenco dei partecipanti, sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi ed i concorrenti, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile".*

Dunque, i principi generali in materia di astensione e ricsuzione del giudice, previsti dall'art. 51e dall'art. 52 del c.p.c., trovano applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

Pertanto, qualora un componente della commissione concorsuale si trovi in una situazione di incompatibilità prevista dal citato art. 51 c.p.c., ha il dovere di astenersi dal compimento di atti inerenti la procedura stessa; allo stesso modo, l'amministrazione interessata, valutata l'esistenza dei presupposti predetti, ha l'obbligo di disporre la sostituzione del componente, al fine di evitare che gli atti del procedimento risultino viziati (Circolare n. 3/2005 Dip. Funzione Pubblica).

Occorre evidenziare che l'obbligo di informazione/astensione che ha il commissario di concorso nei confronti dell'amministrazione titolare della procedura non deve essere considerato in senso "statico", dovendo lo stesso funzionario rivalutare la propria posizione al sopraggiungere di elementi nuovi ed, in particolare, dopo aver preso visione della lista dei candidati alla partecipazione alla singola procedura di concorso [...] Sull'applicazione in ambito concorsuale dell'art. 51 c.p.c., la giurisprudenza amministrativa

è intervenuta univocamente affermando il principio secondo cui “..le cause d’incompatibilità sancite dall’art. 51 c.p.c., estensibili, in omaggio al principio costituzionale di imparzialità, a tutti i campi dell’azione amministrativa (...), rivestono carattere tassativo e, come tali, sfuggono ad ogni tentativo di estensione analogica, stante l’esigenza di assicurare la certezza dell’azione amministrativa.” (Cons. Stato, VI, 30 luglio 2013, n. 4015 e, in senso conforme, Cons. Stato Sez. III, 02.04.2014, n. 1577 e TAR Lazio, III-bis, 25.5.2015 n. 7435) [...] L’appartenenza allo stesso ufficio del candidato e il legame di subordinazione o di collaborazione tra i componenti della commissione e il candidato stesso non rientrano nelle ipotesi di astensione di cui all’art. 51 c.p.c. (Cons. Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628, Cons. Stato, sez. V, 17.11.2014 n. 5618; sez. VI, 27.11.2012, n. 4858) [...] i rapporti personali di colleganza o di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione stessa, non potendo le cause di incompatibilità previste dall’art. 51 (tra le quali non rientra l’appartenenza allo stesso ufficio e il rapporto di colleganza) essere oggetto di estensione analogica, in assenza di ulteriori e specifici indicatori di una situazione di particolare intensità e sistematicità, tale da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale (Cons. Stato, sez. VI, 23.09.2014 n. 4789, confermato da TAR Piemonte, Torino, 16.05.2019, n. 601); [...] quanto ai c.d. “coautoraggi”, nell’ambito dei concorsi universitari non comporta l’obbligo di astensione di un componente la commissione giudicatrice di concorso a posti di professore universitario la circostanza che il commissario ed uno dei candidati abbiano pubblicato insieme una o più opere, tenuto conto che si tratta di ipotesi ricorrente nella comunità scientifica che risponde alle esigenze dell’approfondimento dei temi di ricerca; non costituisce, quindi, ragione di incompatibilità la sussistenza di rapporti di collaborazione meramente intellettuale mentre l’obbligo di astensione sorge nella sola ipotesi di comunanza d’interessi economici di intensità tale da far ingenerare il ragionevole dubbio che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con il commissario. L’obbligo di astensione invece sussiste quando l’intensità della collaborazione sia stata tale da far desumere che non vi è stata una valutazione indipendente dello stesso candidato (Cons. Stato, sez. VI, 29.8.2017, n. 4105; Cons. Stato, Sez. VI, 13.12.2017, n. 5865; Cons. Stato, sez. VI, 24.8.2018, n. 5050; Cons. Stato, Sez. III, 17.01.2020, n. 420); [...] la conoscenza personale e/o l’instaurazione di rapporti lavorativi ed accademici non sono di per sé motivi di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali (Cons. Stato, VI, n. 4015 del 2013, cit.) (Cons. Stato, VI, 26.1.2015, n. 327 e da ultimo Cons. Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628); [...] perché i rapporti personali assumano rilievo, deve trattarsi di rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro ed allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, essendo rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra commissario e candidato, transcendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale, in quanto tale “connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d’interessi di carattere economico” (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4015 del 2013), in “un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità” (Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2119) (Cons. Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628); [...] sussiste una causa di incompatibilità - con conseguente obbligo di astensione - per il componente di una commissione giudicatrice di concorso universitario ove risulti dimostrato che fra lo stesso e un candidato esista un rapporto di natura professionale con reciproci interessi di carattere economico ed una indubbia connotazione fiduciaria (Cons. Stato Sez. VI, 31.5.2013, n. 3006, TAR Lazio, Roma, 21.2.2014 n. 2173)”.

Pillola n. 6

L'accertamento di cause di incompatibilità o di situazioni di conflitto di interesse degli amministratori locali, previste nel TUEL, non rientra tra le competenze dell'ANAC.

Riferimenti:

Art. 6-bis della legge n. 241/1990: *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”.*

Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 7 del 4 novembre 2015: *“l’Autorità riterrebbe opportuno un intervento del legislatore diretto a rivedere tutte le disposizioni, contenute nel TUEL e in altri testi normativi, che risultino non più coerenti con*

la disciplina introdotta dal decreto 39, in tema di incompatibilità tra incarichi pubblici e cariche elettive di regioni ed enti locali; particolare urgenza sembra, comunque, rivestire l'abrogazione esplicita dell'art. 67 del TUEL.

Infine, per le ragioni sopra evidenziate, si auspica, altresì, l'integrazione della disciplina di cui all'art. 78 del TUEL, al fine di garantirne l'effettiva applicazione.

Resta fermo che quanto alla contestazione delle cause di incompatibilità o della situazione di conflitto di interesse previste nel TUEL, questa Autorità non ha alcuna competenza, salvo che non risultino integrati anche gli estremi per l'applicazione della disciplina del d.lgs. 39/2013, rispetto alla cui applicazione è espressamente riconosciuto dall'art. 16 un potere di vigilanza dell'Anac”.