



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 71 del 29 gennaio 2020

Fascicolo UVIF n. 440/2020

Richiesta di parere in merito ad eventuali ipotesi di incompatibilità/inconferibilità/conflitto di interessi in relazione alla nomina del Capo di Gabinetto del Ministro *omissis*

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 29 gennaio 2020;

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 nonché esprimere pareri su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati;

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

Fatto

Con nota acquisita al protocollo ANAC n. *omissis*, è pervenuta a questa Autorità una richiesta di parere da parte del Ministro *omissis*.

La questione sottoposta all'attenzione dell'Autorità verte attorno alla legittimità, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, dell'eventuale nomina del Dott. *omissis*, già Direttore Generale *omissis*, a Capo di Gabinetto nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

In particolare, è stato rappresentato che:

- il Dott. *omissis* assumerebbe l'incarico di Capo di Gabinetto a titolo gratuito, in costanza del suo attuale ruolo di Direttore Generale *omissis*;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- il Dott. *omissis* ha manifestato l'intenzione (come da autodichiarazione in atti) di rinunciare, all'atto della nomina, a tutti gli ulteriori incarichi ricoperti presso altri enti, aventi personalità giuridica di diritto pubblico e di diritto privato;
- le mansioni che andrebbe a svolgere, in qualità di Capo di Gabinetto, non avrebbero natura gestionale e verrebbe, altresì, adottato ogni presidio utile e necessario a prevenire qualsiasi forma, pur se potenziale, di conflitto di interessi. In particolare, si farebbe ricorso alla segregazione dei ruoli avuto riguardo ai profili connessi alla vigilanza *omissis*; infatti, ogni attività direttamente o indirettamente connessa ai compiti e alle funzioni *omissis* sarebbe attribuita alle competenze del Vice Capo di Gabinetto.

Diritto

1. Ipotesi di inconferibilità- incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 – Esclusione

La richiesta di parere ha, anzitutto, ad oggetto la legittimità, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, dell'eventuale nomina del Dott. *omissis*, già Direttore Generale *omissis*, a Capo di Gabinetto del *omissis*. Giova ricordare che esula dalle competenze di questa Autorità la vigilanza circa la corretta applicazione, nel conferimento degli incarichi, della disciplina recata dal d.lgs. n. 165/2001.

Tale incarico è disciplinato, anzitutto, dall'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001 ai sensi del quale *“per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. A tali uffici sono assegnati, nei limiti stabiliti dallo stesso regolamento: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa”*.

L'art. *omissis* - dedicato espressamente agli uffici di diretta collaborazione del Ministro - dispone che *“Il Capo di Gabinetto, (...), collabora con il Ministro nell'attività di indirizzo politico-amministrativo e coordina gli uffici di diretta collaborazione, i quali, ai fini di cui al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, costituiscono un unico centro di responsabilità, ed assicura il raccordo tra le funzioni di indirizzo del Ministro e le attività di gestione del Ministero, nel rispetto del principio di distinzione tra tali funzioni (...).”*

Tanto premesso in merito alla disciplina specifica dell'ufficio di diretta collaborazione del *omissis*, occorre precisare il perimetro soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 39/2013.

L'art. 1, co. 50 *lett. c)*, della l. n. 190/2012 dispone che *“i decreti legislativi di cui al comma 49- con cui il Governo è stato delegato a modificare la disciplina allora vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

amministrazioni - sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: c) disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive. [...] È escluso in ogni caso, fatta eccezione per gli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico, il conferimento di incarichi dirigenziali a 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”.

Dunque, in ossequio a quanto prescritto dalla legge delega, il legislatore, in materia di inconfiribilità e incompatibilità, in caso di mancato rispetto della normativa, ha previsto conseguenze decadenziali solo rispetto agli incarichi amministrativi di vertice, agli incarichi dirigenziali interni ed esterni, alle cariche di presidente, amministratore delegato e figure assimilabili, con espressa esclusione, dall'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, degli incarichi nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione.

Si deve, anche, tenere conto di quanto chiarito nella delibera di questa Autorità n. 788 del 19.07.2017 laddove si è affermato che “l'incarico di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico è espressamente sottratto alla disciplina sulle inconfiribilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013”. Ciò vale nonostante quanto segnalato dalla medesima Autorità al Governo e al Parlamento, con il provvedimento n. 4 del 10 giugno 2015, in ordine alla mancata inclusione dei Capi di Gabinetto nel perimetro soggettivo di applicazione della normativa in materia di inconfiribilità e incompatibilità. Questa Autorità ha, infatti, suggerito quanto segue “appare necessario rivedere la scelta attuale di escludere dal campo di applicazione delle inconfiribilità i capi degli uffici di diretta collaborazione, mentre gli “incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione” sono inclusi (articolo 1, comma 2, lettere j) e k)). La mancata comprensione dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione non tiene conto del ruolo sostanzialmente decisivo di questi funzionari nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni. Essa poi, costituisce una evidente disparità di trattamento rispetto alle figure apicali nelle pubbliche amministrazioni (Segretario generale, Capo di Dipartimento, Direttore generale e così via), anch'esse legate al vertice politico da rapporti di tipo fiduciario. Non si comprende, quindi, perché ad un Capo di gabinetto non si debbano applicare le cause di inconfiribilità per aver riportato condanne penali o in 10 caso di più evidente conflitto di interessi (ad esempio la provenienza da imprese regolate o finanziate dall'amministrazione che conferisce l'incarico). Una maggiore gradualità potrebbe applicarsi per la provenienza da cariche politiche, restando aperto in questo caso il problema di un allineamento di trattamento tra incarichi apicali fiduciari e incarichi di responsabili degli uffici di diretta collaborazione”.

Tanto premesso, l'incarico in questione, ovvero quello di Capo di Gabinetto, è sottratto alle preclusioni e ai limiti di cui al decreto legislativo summenzionato e non sussistono, pertanto, cause di inconfiribilità-incompatibilità del medesimo.

2. Conflitto di interessi – Esclusione



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

In materia di conflitto di interessi, come più volte evidenziato (cfr. *ex plurimis* la Relazione al Parlamento del 2018 pag. 83), questa Autorità non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori. L'intervento dell'ANAC ha una funzione preminentemente collaborativa; si svolge, cioè, 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 funzionari.

Tanto premesso, in un'ottica di leale collaborazione, questa Autorità evidenzia quanto segue.

Dal *curriculum vitae* del *omissis* - pubblicato sul sito *web* istituzionale *omissis* – e dall'istruttoria condotta dalla scrivente Autorità è emerso che il soggetto in questione è: Direttore Generale *omissis* dal 2014; Presidente del Consiglio di Amministrazione della *omissis* dal 2017; Componente del Consiglio Direttivo *omissis*, dal 2016.

Purtuttavia, tenuto conto dell'intenzione manifestata dal Dott. *omissis* di dimettersi dalle cariche di Presidente della società *omissis* e di membro del Consiglio Direttivo del *omissis*, ai fini *de quo*, assume rilievo solo l'incarico di Direttore Generale *omissis*.

Il quadro normativo di riferimento in materia di conflitto di interesse comprende, anzitutto, l'art. 6*bis* della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) ai sensi del quale “*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*”.

Ad esso si accompagna l'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 (codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici) il quale dispone che “*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*”.

La disposizione richiamata è applicabile anche ai Capi di Gabinetto dei Ministeri in virtù dell'estensione del perimetro soggettivo di applicazione della normativa in questione operato dall'art. 2, co. 3, del medesimo DPR ai sensi del quale “*Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

inserirsi apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice”.

I principi di cui sopra sono stati recepiti dal *omissis* - ove in materia di conflitto di interessi (*omissis*) prevede che “*Costituisce conflitto d’interesse l’esercizio di attività amministrativa, anche esercitata in forme privatistiche, dalla quale potrebbe derivare un vantaggio a colui che esercita l’attività. Il responsabile dell’ufficio, venuto a conoscenza di situazioni di conflitto d’interesse, anche potenziale, che riguardino il proprio ufficio, adotta i provvedimenti che garantiscono il corretto e imparziale svolgimento dell’azione amministrativa. 2 Il dipendente si astiene dal compiere atti in conflitto d’interesse anche potenziale e in tutte le situazioni in cui ricorrano ragioni di opportunità e convenienza; della situazione specifica di conflitto e delle motivazioni è data comunicazione scritta, entro cinque giorni, al responsabile dell’ufficio. Entro lo stesso termine il dipendente comunica la sussistenza di rapporti diretti o indiretti, di collaborazione avuti con soggetti privati negli ultimi tre anni, di cui all’articolo 6, comma 1, del Codice generale. 3. Il responsabile dell’ufficio, valutate le informazioni ricevute dal dipendente, qualora non ravvisi la situazione di conflitto di interesse, conferma lo svolgimento delle attività da parte del dipendente interessato. In caso contrario adotta le iniziative necessarie per superare la situazione di conflitto e garantire il rispetto del principio di imparzialità dell’azione amministrativa. 4. Nel caso in cui il responsabile riscontri, nel corso del procedimento o a conclusione dello stesso, la mancata astensione del dipendente, valuta l’adozione di forme di autotutela, fermo restando l’azione disciplinare”.* *omissis* ha, poi, esteso l’ambito di applicazione della disciplina ivi contenuta proprio agli incarichi negli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Tanto premesso in ordine al quadro normativo di riferimento, occorre verificare, analizzando le funzioni che il *omissis* svolgerebbe nell’ambito degli enti in questione se, in termini astratti, possa ingenerarsi una situazione di conflitto di interessi dal contestuale svolgimento dei suddetti ruoli.

Nel caso in esame non si rinviene la classica ipotesi di conflitto di interessi quale contrasto tra un interesse avente natura pubblicistica e un interesse avente natura privatistica, definito dalla giurisprudenza come “*una condizione giuridica che si verifica quando, all’interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che sia contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell’interesse pubblico funzionalizzato*” (Consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 667 del 05.03.2019).

Ciò in quanto risulta carente il requisito essenziale della fattispecie summenzionata ovvero la contestuale titolarità di interessi pubblicistici e privatistici in capo al medesimo soggetto. Il *omissis*, infatti, ricoprirebbe due cariche pubbliche e, pertanto, in linea teorica, il perseguimento dell’interesse pubblico non risulta pregiudicato dallo svolgimento di alcuna attività- ruolo o incarico di natura privatistica con esso in potenziale contrasto.

Nel caso in esame occorre, invece, valutare l’eventuale sussistenza di un contrasto tra diversi interessi pubblici che si manifesta, solitamente, nel rapporto tra “controllore- controllato”.

L’*omissis* è un ente pubblico economico *omissis*.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'Istituto, tenuto conto di quanto previsto dallo statuto (*omissis*), svolge (a titolo esemplificativo) le seguenti funzioni "*omissis*".

Sono organi dell'ente (*omissis*): il Presidente, il Consiglio di Amministrazione e il Collegio Sindacale. *omissis* del "Regolamento di organizzazione e funzionamento" *omissis* il Direttore Generale dell'ente, collocato al vertice dell'organizzazione, si occupa (a titolo esemplificativo) di determinare "la composizione e le competenze della struttura operativa, assegnando le responsabilità e provvedendo alla ripartizione del personale e alla attribuzione delle risorse (...)" di effettuare "l'articolazione delle posizioni organizzative, delle funzioni e delle connesse responsabilità e conferisce i relativi incarichi dirigenziali" di sovrintendere "alla funzionalità del Sistema di Controlli Interni, pertanto: cura l'identificazione dei principali rischi delle attività dell'Istituto; dà esecuzione alle linee d'indirizzo definite dal Consiglio di Amministrazione, curando la progettazione, realizzazione e gestione del Sistema di Controlli Interni e verificandone costantemente l'adeguatezza, l'efficacia e l'efficienza".

Dall'analisi suesposta, appare evidente che l'*omissis* svolga funzioni operative rispetto agli indirizzi e le politiche adottate *omissis*, del quale condivide la medesima finalità pubblicistica. Gli intenti perseguiti dagli enti in questione appaiono, pertanto, convergenti.

Tuttavia, residua un rapporto di alterità tra di essi per quanto concerne il controllo sulla gestione dell'*omissis*, cui partecipa in modo attivo il Direttore Generale del medesimo ente. Infatti, la vigilanza sull'operato dell'*omissis* è svolta dal *omissis* e tale vigilanza si esplica attraverso: la nomina degli organi di amministrazione e di controllo, di concerto con il *omissis*; l'approvazione dello Statuto, del bilancio annuale e del Regolamento di amministrazione e contabilità.

Tanto premesso, occorre, però, rilevare che, nel caso concreto, il Dott. *omissis* assumerebbe l'incarico di Capo di Gabinetto e che, dalla ricognizione del quadro normativo in materia di uffici di diretta collaborazione del Ministro (sopra ricostruito), emerge che tale ruolo non comporta l'esercizio di poteri decisori in ordine alle materie rientranti nella competenza del *omissis*.

Infatti il Capo di Gabinetto svolge funzioni di coordinamento e supporto alle attività svolte dal Ministro, in qualità di esponente politico e di vertice di un dicastero. Ciò vale ad escludere che il Dott. *omissis* svolga direttamente attività comportanti la vigilanza sulla gestione dell'ente pubblico.

Tuttavia, alla luce proprio del rapporto qualificato sussistente tra il *omissis* e *omissis*, potrebbe verificarsi che il Dott. *omissis* interferisca ovvero conosca, in ragione del duplice ruolo, informazioni altrimenti riservate.

In altre parole, nel caso di specie, gli incarichi conferiti al Dott. *omissis* appaiono tra loro interferenti laddove egli, in qualità di Capo di Gabinetto del *omissis*, si occupi di questioni inerenti l'*omissis*.

Occorre, allora, scrutinare l'idoneità astratta dei presidi organizzativi approntati, in via generale, dal *omissis* nel PTPCT e nel codice di comportamento del Ministero e, in via specifica, quelli prospettati dal Ministro per il caso in esame.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Da un punto di vista generale, si rileva che nel PTPCT 2019- 2021 (*omissis*) è correttamente presidiato il rischio derivante da possibili conflitti di interesse in capo a coloro che esercitano poteri decisori; infatti in un'apposita sezione dedicata alla materia in esame sono contenute una serie di misure di prevenzione finalizzate ad evitare l'emersione di situazioni di tal fatta. Tra di esse assumono specifico rilievo i presidi volti a governare l'assunzione, l'attuazione e il controllo delle decisioni e quelli disciplinanti la rotazione degli incarichi che, peraltro, non risultano applicabili al caso di specie proprio in ragione della considerazione suesposta in ordine alla mancata titolarità da parte del *omissis* di competenze decisorie.

Ciò che si rileva idonea, nella situazione *de qua*, è la misura preventiva consistente nella cd. "segregazione delle funzioni".

Nell'organizzazione prospettata, il Ministro opererebbe la sottrazione delle questioni riguardanti l'*omissis* dalle funzioni del Capo di Gabinetto- nella persona del Dott. *omissis* - e l'attribuzione della relativa competenza al Vice Capo di Gabinetto. Sarebbe quest'ultimo ad occuparsi di tutte le attività direttamente o indirettamente connesse all'*omissis*.

In via generale, tale misura appare sufficiente a neutralizzare o, quantomeno, a ridurre il rischio derivante da possibili interferenze che siano frutto del possesso di informazioni eventualmente riservate.

A ciò si aggiunga l'espreso impegno assunto e dichiarato dal Dott. *omissis* di rispettare la disciplina relativa agli obblighi di comunicazione e astensione, di cui alla citata disciplina degli artt. 6bis l. n. 241/90 e 7 del DPR n. 62/2013, in qualsiasi ipotesi sopravvenuta in cui si manifesti un'interferenza tra i ruoli svolti e, dunque, emerga un problema di potenziale conflitto di interessi.

Pertanto, la segregazione delle funzioni e, in subordine, l'astensione del Dott. *omissis* dall'assumere atti e provvedimenti rispetto ai quali l'*omissis* possa, anche solo potenzialmente, assumere la veste di interessato o controinteressato appaiono misure idonee, allo stato dei fatti, a garantire che l'interesse pubblico dominante non sia pregiudicato dal perseguimento di interessi eventualmente confliggenti con il primo.

Tanto premesso, permane in capo all'amministrazione interessata il dovere di: monitorare e vigilare sulla corretta esecuzione di quanto predisposto, in via astratta, dal citato PTPCT in materia di conflitto di interessi; accertare in concreto, con riferimento, cioè, alle singole mansioni cui il Dott. *omissis* sarà deputato, l'insussistenza di interessi eventualmente confliggenti con lo svolgimento delle funzioni pubbliche cui il soggetto in questione è chiamato.

Tanto premesso

DELIBERA



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- l'insussistenza delle cause di inconferibilità- incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013;
- l'insussistenza di una situazione di conflitto di interessi, ritenendo adeguata la misura della segregazione delle funzioni proposta dal Ministero, fermo restando l'obbligo della piena astensione da parte del Capo di Gabinetto ove fosse chiamato a partecipare a decisioni comunque relative all'ente di provenienza.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 gennaio 2020.

Il Segretario
Maria Esposito