



Il Presidente

Omissis

Fascicolo ANAC n. 3587/2025

Oggetto: *Omissis* - Richiesta di parere in merito alla sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi in capo ad un Consigliere comunale (prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - *Riscontro*.

Con riferimento alla richiesta in oggetto – con la quale è stato chiesto un parere in merito alla sussistenza di eventuali cause di incompatibilità in capo ad un Consigliere Comunale che sia anche Amministratore Unico, nonché Socio di un Operatore Economico che potrebbe aver partecipato ad una procedura bandita dall’Ente – si rappresenta quanto segue.

In relazione al quesito posto, occorre sin da subito rilevare che esulano dalle competenze dell’Autorità le questioni relative all’accertamento delle cause di incompatibilità o delle situazioni di conflitto di interesse degli amministratori locali, nell’esercizio delle proprie funzioni, previste nel Testo Unico degli Enti Locali di cui al d.lgs. n. 267/2000 (TUEL). Al riguardo, l’Autorità ha inviato al Governo e al Parlamento l’Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015, al quale integralmente si rinvia. Per dette ipotesi si richiama la competenza del Ministero degli interni, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

Ciò premesso, si riportano di seguito alcune considerazioni di carattere generale, richiamando pronunce dell’Autorità e della giurisprudenza in tema di conflitti di interessi, nonché utili indicazioni per il rafforzamento delle misure di prevenzione dei conflitti d’interesse per gli amministratori locali.

Come precisato dal PNA 2019, il conflitto di interessi si realizza nel caso in cui l’interesse pubblico venga deviato per favorire il soddisfacimento di interessi privati, di cui sia portatore direttamente o indirettamente il pubblico funzionario. La nozione di conflitto presenta un’accezione ampia, dovendosi attribuire 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*

Le norme di riferimento in materia di conflitto per i dipendenti pubblici sono l’art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) e il D.P.R. n. 62 del 2013, che contiene il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, agli articoli 6, comma 2 e 7. La seconda norma è più dettagliata e prevede 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".

Detta disposizione contiene dunque una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse e contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino gravi ragioni di convenienza.

Si tratta in sostanza di situazioni che si verificano quando il dipendente pubblico è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali, cioè situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. La *ratio* dell'obbligo di astensione, in simili circostanze, va quindi ricondotta nel principio di imparzialità dell'azione amministrativa e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l'interesse del titolare del potere decisionale.

Peraltro, il riferimento alla potenzialità del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità.

L'applicazione delle disposizioni richiamate, tuttavia, è destinata esclusivamente ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché a consulenti, collaboratori e dipendenti di imprese fornitrici di beni e servizi in favore dell'ente pubblico. Sono, pertanto, esclusi i componenti degli organi d'indirizzo politico (come nel caso di specie, assessore comunale), per i quali il conflitto d'interesse è specificamente disciplinato dall'art. 78, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, che potrebbe astrattamente venire in rilievo nel caso in esame.

La norma dispone infatti che *"Gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado"*.

Il legislatore, dunque, anche in questo caso ha indicato quale misura obbligatoria con funzione preventiva l'astensione dalla partecipazione alla decisione dell'amministratore pubblico interessato (si veda anche sentenza n. 652/2024 del Consiglio di Stato), salvo il caso in cui l'atto da adottare abbia carattere normativo o amministrativo generale tale da non consentire un riconoscimento immediato dell'interesse privato di cui quest'ultimo sia eventualmente titolare.

L'obbligo di astensione di cui al comma 2 dell'art. 78 del T.U.E.L. mira, pertanto, a prevenire il conflitto d'interessi ed è finalizzato a salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità dell'attività dell'ente locale, che ricorre ogniqualvolta vi sia una correlazione immediata e diretta tra la situazione personale del titolare della carica pubblica e l'oggetto specifico della deliberazione (intesa come attività volitiva a rilevanza esterna).

Una costante giurisprudenza ritiene che l'obbligo di astensione, per conflitto di interessi da parte dei soggetti appartenenti ad organi collegiali, sussista in tutti i casi in cui i soggetti tenuti alla sua osservanza siano portatori di interessi personali che possano trovarsi in posizione di conflittualità



o anche solo di divergenza rispetto a quello, generale, affidato alle cure dell'organo di cui fanno parte (*ex multis*, TAR Puglia-Lecce, sez. I, 18 luglio 2009, n. 1884; Consiglio di Stato, sez. V, 13 giugno 2008, n. 2970).

Pertanto, il dovere di astensione sussiste in tutti i casi in cui gli amministratori versino in situazioni, anche potenzialmente, idonee a porre in pericolo la loro assoluta imparzialità e serenità di giudizio. Ciò al fine di evitare che, partecipando alla discussione e all'approvazione del provvedimento, essi possano condizionare nel complesso la formazione della volontà dell'assemblea concorrendo a determinare un assetto complessivo non coerente con la volontà che sarebbe scaturita senza la loro presenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 21 giugno 2007, n. 3385).

Inoltre, il rischio di conflitto di interessi, secondo la giurisprudenza, riguarda principalmente le determinazioni dal contenuto discrezionale che, per loro natura, implicano scelte che possono essere più facilmente condizionate dal fatto che chi concorre all'adozione dell'atto abbia, nella vicenda, un interesse personale. Il rischio di conflitto di interessi è, al contrario, ridotto/eliminato solo nel caso di attività vincolata, ossia di quella attività volta a una verifica oggettiva di requisiti, presupposti o condizioni interamente predeterminati per legge (cfr. *"La nozione di conflitto di interesse nel diritto amministrativo e nell'ambito della p.a."*, in riv. Corte dei Conti n. 1/2023).

La situazione descritta dall'istante potrebbe configurare una potenziale ipotesi di conflitto di interessi in capo al Consigliere comunale che ha personalmente presentato l'offerta per conto di un Operatore Economico partecipante alla procedura di concessione, in quanto:

- il Consigliere è Amministratore Unico e Socio dell'operatore economico coinvolto;
- la procedura è stata indetta dal medesimo Ente presso cui il Consigliere esercita la propria funzione istituzionale;
- la presentazione diretta dell'offerta rafforza l'elemento di coinvolgimento personale.

Con riferimento al caso concreto, dunque, il Consigliere comunale coinvolto dovrebbe dichiarare formalmente la propria astensione da ogni fase della procedura, anche se non direttamente deliberativa; anche l'Operatore Economico dovrebbe attestare l'assenza di condizionamenti o vantaggi indebiti.

Se il conflitto è poi ritenuto insanabile o tale da compromettere la parità tra concorrenti, l'ente appaltante potrà anche valutare l'esclusione dell'offerta presentata dal soggetto in conflitto, in base ai principi generali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Tanto sopra rappresentato, si precisa che il RPCT è comunque tenuto a verificare l'effettiva applicabilità al caso esaminato dei principi individuati dalla giurisprudenza, rammentando che tutte le valutazioni vanno effettuate con riferimento al caso concreto.

Per quanto concerne gli amministratori locali, si ritiene opportuno in ogni caso fornire alcune indicazioni per il rafforzamento delle misure di prevenzione dei conflitti d'interesse. Quest'ultimi non sono vincolati al rispetto del Codice di comportamento nazionale di cui al d.P.R. n. 62/2013 né a quello adottato dall'amministrazione e rivolto ai dipendenti. Ciò non esclude la possibilità che i componenti dell'organo politico si autovincolino al rispetto di tali disposizioni mediante una dichiarazione di impegno da rendere all'atto del conferimento dell'incarico in cui, ad esempio, diano atto di cariche ricoperte in enti o società private che svolgono attività nell'ambito territoriale



comunale e che possono essere coinvolti in procedura indette dell'ente locale presso cui il titolare dell'organo politico svolge la funzione istituzionale.

L'efficacia preventiva di tali dichiarazioni potrebbe essere ulteriormente potenziata attraverso la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", al fine di favorire forme di controllo diffuso, e/o la costituzione di un organo di controllo terzo, legittimato ad esprimere pareri sulla configurabilità o meno di un conflitto d'interessi e sul conseguente obbligo di astensione.

Occorre da ultimo rilevare che ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 2 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), non può ricoprire la carica di consigliere comunale chi ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, somministrazioni o appalti nell'interesse del Comune. Questo include:

- Amministratori o soci di imprese che partecipano a procedure indette dall'Ente;
- anche concessioni di beni pubblici possono rientrare, se comportano vantaggi economici o gestionali rilevanti per l'operatore.

Nel caso prospettato, il Consigliere di minoranza è Amministratore Unico e Socio dell'operatore economico che potrebbe aver presentato l'offerta e la circostanza che l'interessato abbia presentato personalmente l'offerta presso l'Ente, rafforzerebbe il legame diretto con la procedura. La procedura, pur non essendo formalmente un appalto, riguarda la concessione di un bene pubblico, quindi, potenzialmente rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 63 TUEL.

Sarà pertanto l'Ente a dover valutare anche la possibile incompatibilità del consigliere con la carica elettiva, verificando formalmente la titolarità e il ruolo del consigliere nell'impresa.

Si precisa che le considerazioni sopra riportate non attengono alla verifica di eventuali ipotesi di conflitto di interessi disciplinate dall'art. 16 del d.lgs. 36/2023, in quanto – come evidenziato dall'istante – la procedura di concessione di un locale pubblico in argomento non rientra tra quelle di affidamento di servizi previste dal vigente Codice dei Contratti Pubblici.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 23 settembre 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente