



Il Presidente

Omissis

Fasc. ANAC n. 5399/2023

Oggetto: Richiesta di parere in ordine alla presunta violazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e sussistenza di eventuale ipotesi di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 6-*bis* della l. 241/1990 con riferimento al concorso pubblico per la copertura di un posto di Dirigente Amministrativo indetto dall' *omissis* (Rif. nota prot. ANAC n. *omissis* del 26 ottobre 2023) - *Riscontro*.

Con la nota in oggetto, è stato richiesto all'Autorità di esprimersi in merito alla presunta violazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e sussistenza di eventuale ipotesi di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 6 bis della l. 241/1990, con riferimento:

- a) alla nomina di Presidente della commissione esaminatrice del concorso pubblico indetto dall' *omissis* per la copertura di un posto di Dirigente Amministrativo conferita al Direttore dell' *omissis*, anche RPCT dell' *omissis*;
- b) alla partecipazione al concorso di una dipendente, con qualifica di funzionario dell'ufficio Bilancio dell' *omissis*, risultata idonea alle prove orali.

In relazione ai quesiti posti, si rappresenta quanto segue.

1. Configurabilità di una ipotesi di conflitto di interessi del Presidente della Commissione esaminatrice e la candidata funzionaria dell'omissis

Nel premettere che esula dalle competenze dell'Autorità ogni profilo del quesito attinente alla legittimità della procedura selettiva in oggetto, ai fini della valutazione degli aspetti di potenziali incompatibilità e/o conflitti di interesse nel caso in esame occorre prendere in considerazione le disposizioni dell'art. 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e agli articoli 6 e 7, del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con DPR 62/2013 che prevedono una specifica disciplina relativa al conflitto di interesse e al conseguente obbligo di astensione.

Tuttavia, in linea generale, nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi", né tantomeno una norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie.

Secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa.

Vanno, inoltre, considerate tutte quelle ipotesi residuali in cui ricorrono "*gravi ragioni di convenienza*" per cui è opportuno che il funzionario pubblico si astenga dall'esercizio della funzione amministrativa, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni.

In proposito occorre rammentare le osservazioni formulate in via generale con riferimento ai componenti delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici nella Delibera Anac n. 25 del 15 gennaio 2020, recante



appunto *"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"*.

Nella citata delibera, l'Autorità ha avuto modo di rilevare come i principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice, previsti dagli artt. 51 e 52 c.p.c., trovino applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

La giurisprudenza amministrativa è infatti intervenuta univocamente affermando il principio secondo il quale le cause di incompatibilità sancite dall'art. 51 c.p.c. devono considerarsi estese a tutti i campi dell'azione amministrativa in considerazione del principio costituzionale di imparzialità, affermandone al contempo il carattere tassativo e l'impossibilità di procedere ad un'estensione analogica delle stesse (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; più recentemente Cons. Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628).

Il giudice amministrativo ha provveduto ad identificare alcune ipotesi di concreta applicazione, con riferimento alla composizione delle commissioni di concorso, in ambito universitario (ma il caso è assimilabile), sostenendo che:

- 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. (Consiglio di Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628, Consiglio di 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 (Consiglio di Stato, sez. VI, 23.09.2014 n. 4789);
- *«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.)»* (Consiglio di Stato, VI, 26.1.2015, n. 327 e da ultimo Consiglio di 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)»* (Consiglio di 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);
- in sede di pubblico concorso l'incompatibilità tra esaminatore e concorrente si può realmente ravvisare non già in ogni forma di rapporto professionale o di collaborazione scientifica, ma soltanto in quei casi



in cui tra i due sussista un concreto sodalizio di interessi economici, di lavoro o professionali talmente intensi da ingenerare il sospetto che la valutazione del candidato non sia oggettiva e genuina, ma condizionata da tale cointeressenza (TAR Lazio, Roma, 21.2.2014 n. 2173, T.A.R. Lazio, Roma Sez. III bis, 11.7.2013, n. 6945).

Dunque, con più specifico riferimento ai rapporti lavorativi e/o professionale pregressi, nella delibera n. 25/2020, l'Autorità ha dato conto della giurisprudenza formatasi in relazione al conflitto di interessi specialmente in ambito universitario, come sopra esposta, rappresentando come il legame di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione tra i componenti della commissione e il candidato possa essere idoneo ad alterare sensibilmente *la par condicio* tra i concorrenti solo nel caso in cui sia caratterizzato da intensità, assiduità e sistematicità.

L'Autorità ha ritenuto rilevante, ai fini della sussistenza di un conflitto di interesse, un rapporto professionale sistematico, stabile e continuo, tale da lasciar presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra il candidato e il commissario (cfr. delibere n. 209 del 1 marzo 2017 e n. 384 del 29 marzo 2017) e con la delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018), l'Autorità si è invece pronunciata in relazione ad una situazione di presunto conflitto di interessi dei componenti di commissione di valutazione per il conferimento di incarichi dirigenziali in una pubblica amministrazione ribadendo, per quanto di interesse ai fini della valutazione in esame, i principi già espressi in precedenza.

Sulla tematica, si richiama da ultimo anche una recente pronuncia delle Corte di Appello della Corte dei Conti (sentenza n. 352 del 1° ottobre 2019) che ha condannato al risarcimento un Dirigente medico presso una Asl, in favore della stessa Azienda sanitaria, per avere lo stesso omesso di astenersi dallo svolgimento dell'incarico di Presidente di una Commissione di concorso, nonostante la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi per i rapporti di stretta vicinanza e professionali che lo legavano a 2 candidati. La Corte ha ritenuto che: *"Il conflitto di interessi può esprimersi, non solo in termini di grave "inimicizia" nei confronti di un candidato, ma anche in tutte le ipotesi di peculiare "amicizia" o assiduità nei rapporti (personali, scientifici, lavorativi, di studio), rispetto ad un altro concorrente, in misura tale che possa determinare anche solo il dubbio di un sostanziale "turbamento" o "offuscamento" del principio di imparzialità. Se è pur vero che, di regola, la sussistenza di singoli e occasionali rapporti di collaborazione tra uno dei candidati ed un membro della Commissione esaminatrice non comporta sensibili alterazioni della par condicio tra i concorrenti, è altrettanto vero che l'esistenza di un rapporto di collaborazione costante (per non dire assoluta) determina necessariamente un particolare vincolo di amicizia tra i detti soggetti, che è idonea a determinare una situazione di incompatibilità dalla quale sorge l'obbligo di astensione del Commissario, pena, in mancanza, il viziare in toto le operazioni concorsuali"*.

Nel caso di specie, il Direttore dell'*omissis* nominato Presidente della commissione di concorso in esame è chiamato valutare candidati (nel caso concreto, la dott.ssa *omissis* quale Responsabile dell'Ufficio Bilancio e rendicontazione) con i quali ha rapporti di natura lavorativa, in particolare un "rapporto gerarchico".

E' dunque possibile ragionevolmente sostenere che – in assenza di specifiche disposizioni normative dell'*omissis*, previste in atti regolamentari e statutari o norme del PIAO – nel caso concreto sia ravvisabile un conflitto d'interessi (con conseguente obbligo di astensione), tra il Direttore generale /Presidente della commissione e il candidato (responsabile di P.O.) laddove si configuri un legame di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione tra gli stessi, idoneo ad alterare sensibilmente la *par condicio* tra i concorrenti, caratterizzato da intensità, assiduità e sistematicità o semplicemente sussistano *"gravi ragioni di convenienza"* per cui è opportuno che il l'interessato si astenga, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni. Spetta, pertanto, all'amministrazione accertare nel caso concreto la sussistenza di una ipotesi di conflitto di interessi, che si realizza nel caso in cui il rapporto di colleganza e/o subordinazione o collaborazione, come sopra specificato, sia caratterizzato da assiduità, intensità e sistematicità.



L'Autorità ritiene utile, in via generale, confermare anche il proprio orientamento costante in materia, secondo il quale, qualora il soggetto interessato sia indotto, per decisione autonoma o per decisione dell'amministrazione, ad astenersi dal procedimento, tale astensione debba essere completa, riguardando tutti gli atti del relativo procedimento.

Da ultimo, si consiglia nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012, l'adozione di misure di maggior tutela, quale potrebbe essere l'introduzione, all'interno del Codice di comportamento dell'*omissis*, di specifici obblighi di astensione delle figure amministrative di vertice finalizzati ad evitare di incorrere in situazioni di conflitto di interesse reale o anche solo potenziale.

2. Configurabilità di una ipotesi di conflitto di interessi della Responsabile dell'Ufficio bilancio/candidata ammessa al concorso da Dirigente amministrativo

Nel caso in esame la Responsabile dell'Ufficio bilancio e rendicontazione dell'*omissis* (dott.ssa *omissis*) ha partecipato al concorso pubblico indetto dall'*omissis* per il conferimento di un incarico di Dirigente amministrativo, risultando candidata idonea ammessa alle prove orali.

Pertanto, viene astrattamente in rilievo 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"*.

Questa norma non definisce puntualmente la situazione di conflitto di interessi, ma stabilisce che esso impone la segnalazione e l'astensione anche quando sia meramente "potenziale". 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 l'imparzialità del soggetto nell'assumere decisioni o nell'esprimere voti.

E' risultato infatti che la dott.ssa *omissis* abbia apposto la sua firma e validato determine direttoriali, quali la Determina Direttoriale n. *omissis* del *omissis* di nomina della commissione esaminatrice e, in particolare, la Determina Direttoriale n. *omissis* del *omissis* recante ad oggetto *"Ammissione alle prove d'esame dei candidati al "Concorso pubblico per titoli ed esami, per il conferimento di n. 1 posto a tempo pieno e indeterminato di Dirigente Amministrativo dell'Ente"*) nella quale risultano, tra l'altro, anche gli elenchi delle domande trasmesse e i nominativi dei candidati ammessi alle prove d'esame, tra cui figura anche il nominativo dell'interessata.

Infatti, la dott.ssa *omissis* avrebbe dovuto segnalare la situazione di conflitto ed astenersi dalla firma dei provvedimenti riguardanti il concorso a cui aveva già aderito inviando la propria candidatura, rilevando un interesse diretto (personale/professionale), tale da incidere sulla imparzialità delle decisioni o anche delle valutazioni che la stessa è chiamata ad esprimere su ambiti di attività e materie proprie dell'area di cui è responsabile.

Le considerazioni finora svolte conducono a ritenere certamente sussistente un obbligo di comunicazione e di astensione in capo alla responsabile dell'ufficio Bilancio alla luce della normativa in materia di conflitti di interessi che imporrebbe al funzionario portatore di un interesse privato di astenersi dall'adottare pareri, valutazioni, atti endoprocedimentali (e tutti gli atti del procedimento) in pregiudizio dell'imparzialità o dell'interesse pubblico funzionalizzato.

Infine, in considerazione dell'incarico rivestito dall'interessata, l'omissis avrebbe dovuto individuare un soggetto di pari grado o sovraordinato in sostituzione della funzionaria in esame in caso di astensione, nonché predisporre misure alternative parimenti idonee ad arginare il conflitto d'interesse.



Da ultimo, con un riferimento all'obbligo dell'amministrazione di verificare anche l'eventuale violazione di regolamenti interni in materia di obblighi dichiarativi, si invita l'amministrazione ad esplicitare nel PIAO l'obbligo di dichiarazione in materia di conflitti di interessi, ove non già presente.

3. Contemporaneo svolgimento di incarico di RPCT dell'omissis e Presidente Commissione concorso.

Nel premettere che l'Autorità ha fornito specifiche indicazioni sulla figura del RPCT e, in particolare, sui criteri di scelta anche connessi alle caratteristiche strutturali delle amministrazioni/enti nella Delibera n. 7 del 17.01.2023 – PNA 2022 (Allegato 3), occorre rilevare che dall'analisi della documentazione in atti e dagli approfondimenti effettuati dall'ufficio è risultato che l'attuale Responsabile anticorruzione dell'*omissis*:

- è stato nominato in data 13.04.2021 (dato evincibile dalla relazione annuale 2021, in quanto non è risultata pubblicata la delibera di nomina nella sezione AT/ "Altri contenuti/prevenzione corruzione");
- ricopre la carica di Direttore generale presso l'*omissis* (cfr. delibera del CdA del *omissis* - sito istituzionale dell'*omissis* sottosezione "Personale");
- è stato nominato Presidente della Commissione di concorso pubblico per la copertura di un posto di Dirigente Amministrativo dell'Ente, con Determina del CdA n. *omissis* del *omissis* (cfr. allegato n. 6).

Dagli elementi fattuali sopra riportati e alla luce delle indicazioni fornite dall'Autorità, si evidenziano i seguenti elementi di criticità:

- in presenza di eventuali contestazioni e/o contenziosi in ordine a procedure concorsuale indette dall'*omissis* da parte di partecipanti/candidati al concorso (come è avvenuto nel caso in questione), il RPCT dell'*omissis* sarebbe il soggetto chiamato - in qualità di Responsabile anticorruzione - ad intervenire ed interloquire con gli uffici e/o le strutture competenti dell'*omissis*. In tali circostanze, il RPCT nominato Presidente della Commissione esaminatrice si trova lui stesso soggetto valutatore e responsabile e dunque in una ipotesi di conflitto di interessi;
- il RPCT è stato nominato Presidente della commissione di concorso per selezione di personale indetto dall'*omissis* e, quindi, nell'ambito di un'area cd" Acquisizione e gestione del personale" (ex acquisizione e alla progressione del personale) rientrando tra i settori a più elevato rischio corruttivo (v. Legge 190/2012 – PNA 2013, Aggiornamento 2015 al PNA e PNA 2019);

In conclusione, le circostanze sopra riportate inducono a ritenere inopportuno che il soggetto che svolga il ruolo di RPCT all'interno dell'*omissis* e che già ricopra l'incarico di Direttore Generale venga nominato Presidente della Commissione di concorso per il reclutamento di personale, al fine di prevenire eventuali ipotesi di conflitto di interessi. Pertanto, compete all'organo di indirizzo dell'*omissis* individuare le soluzioni più opportune in base alla propria organizzazione, motivando in modo adeguato le proprie decisioni ovvero la scelta assunta nel provvedimento di nomina.

Alla luce di quanto sopraesposto, in conclusione:

- a) si ritiene che in assenza di specifiche disposizioni normative dell'*omissis*, previste in atti regolamentari e statuari o norme del PIAO – nel caso concreto sia ravvisabile un conflitto d'interessi (con conseguente obbligo di astensione), tra il Direttore generale /Presidente della commissione e il candidato (responsabile di P.O.) laddove si configuri un legame di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione tra gli stessi, idoneo ad alterare sensibilmente la par condicio tra i concorrenti, caratterizzato da intensità, assiduità e sistematicità o semplicemente sussistano "gravi ragioni di convenienza" per cui è opportuno che Direttore generale si astenga, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni. Spetta, pertanto, all'amministrazione accertare nel caso concreto la sussistenza di una ipotesi di conflitto di interessi, che si realizza nel caso in cui il rapporto di colleganza e/o



subordinazione o collaborazione, come sopra specificato, sia caratterizzato da assiduità, intensità e sistematicità.

- b) si ritiene che sia configurabile un conflitto di interessi in capo alla funzionaria/responsabile dell'ufficio bilancio dell'*omissis* che avrebbe dovuto segnalare la situazione di conflitto ed astenersi dagli atti relativi al procedura concorsuale e, in particolare, alla firma dei provvedimenti riguardanti il concorso a cui aveva già aderito inviando la propria candidatura, rilevando nel caso di specie un suo interesse diretto (personale/professionale), tale da incidere sulla imparzialità delle decisioni o anche delle valutazioni che la stessa è chiamata ad esprimere su ambiti di attività e materie proprie dell'area di cui è responsabile. Con riferimento all'obbligo dell'amministrazione di verificare anche l'eventuale violazione di regolamenti interni in materia di obblighi dichiarativi, si invita l'amministrazione ad esplicitare nel PIAO l'obbligo di dichiarazione in materia di conflitti di interessi, ove non già presente;
- c) si ritiene inopportuno che il RPCT dell'*omissis*, già Direttore Generale dell'*omissis*, sia nominato Presidente della Commissione di concorso per il reclutamento di personale, al fine di prevenire eventuali ipotesi di conflitto di interessi.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 13 dicembre 2023, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente