



## Il Presidente

...omissis...

### Fascicolo ANAC n. 5307/2024

**Oggetto:** Richiesta di parere in merito alla sussistenza di un potenziale conflitto d'interesse a carico di due funzionari del Comune di ...omissis... (prot. n. 138074 del 25 novembre 2024).

In riferimento alla questione sottoposta all'esame della scrivente Autorità con nota acquisita al prot. ANAC n. 138074 del 25 novembre 2024 - avente ad oggetto la valutazione di un possibile conflitto d'interesse a carico di due funzionarie dell'Avvocatura civica del Comune - si rappresenta quanto segue.

In relazione al caso di specie, giova premettere che sono tenuti a rilasciare le dichiarazioni di cui all'art. 20 d.lgs. n. 39/2013 le unità di personale che rivestano uno degli incarichi citati dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 39/2013. In particolare, in caso di incarico di Elevata Qualificazione occorre valutare se lo stesso sia, di volta in volta, assimilabile ad un incarico dirigenziale, in base alla definizione dell'art. 1, comma 2, lettera j), d.lgs. n. 39/2013 (cfr. delibera n. 501 del 23 ottobre 2024).

I doveri dichiarativi in ordine alla più generale sussistenza di conflitti d'interesse, invece, gravano a norma degli artt. 5, 6, 7 e 14 d.P.R. n. 62/2013 su ciascun dipendente pubblico, a prescindere dalla qualifica rivestita. Nel dettaglio, tali comunicazioni devono avvenire all'atto del conferimento dell'incarico (art. 6 d.P.R. n. 62/2013), con l'onere per il personale di aggiornarle ogniqualvolta nel corso del tempo si verifichi un mutamento della situazione iniziale (cfr. PNA 2019). Nei medesimi termini depongono anche gli artt. 7 e 8 del Codice etico e di comportamento integrativo dei Dipendenti del Comune di ...omissis...

Più precisamente, assumono rilevanza ai fini della dichiarazione tutte quelle situazioni di conflitto d'interesse che si realizzano nel caso in cui l'interesse pubblico sia (o possa essere) 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". In tal senso, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere astrattamente compromessi per effetto non solo delle situazioni descritte dagli artt. 7 e 14 d.P.R. n. 62 del 2013 ma anche di quelle che, sebbene non esplicitate dalla legge, risultino in concreto altrettanto idonee. Al riguardo, è possibile distinguere tra fattispecie di conflitto "tipizzate" e "non tipizzate": nella prima accezione rientrano quelle previste dall'art. 7 d.P.R. cit. ("*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*"), mentre alla seconda sono riconducibili le fattispecie, attuali o potenziali, non altrimenti conosciute o conoscibili e ciononostante suscettibili di determinare il rischio di



insorgenza di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, sintetizzate nell'espressione "*gravi ragioni di convenienza*" riportata dal penultimo periodo dell'art. 7 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. del 20 luglio 2022 n. 6389).

In particolare, l'Autorità ha rilevato che il conflitto di interessi può celarsi anche nel caso in cui il conferimento di una carica pubblica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, laddove, tuttavia, si rilevi una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma ripetuta e diffusa, in relazione alla posizione ricoperta. In quest'ipotesi, posto che l'esistenza del conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico, appare necessario effettuare una ponderata valutazione sotto il profilo della sua opportunità.

Ciò in quanto la principale misura di prevenzione del conflitto d'interessi, anche potenziale, è rappresentata dall'obbligo di segnalazione da parte dell'interessato e dalla successiva astensione dalla partecipazione alla decisione o all'atto endoprocedimentale che potrebbe porsi in contrasto con il concorrente interesse privato. Tuttavia, a fronte di un conflitto ripetuto e diffuso "*il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi cd. strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa*" (Cfr. PNA 2019, Parte III, paragrafo 1.4.1). Ad ogni buon fine, spetta all'amministrazione la verifica in ordine alla sussistenza delle relative condizioni nonché l'individuazione delle misure preventive ritenute più efficaci.

In un'ottica collaborativa, dunque, si forniscono alcuni criteri che il Comune può utilizzare per una valutazione completa e puntuale delle fattispecie di conflitto. In particolare, qualora il dubbio in merito all'osservanza del dovere di imparzialità origini dall'insistenza di rapporti extra-istituzionali non espressamente contemplati dall'art. 7 d.P.R. n. 62/2013 appare opportuno valutare l'entità del legame (sistematico o occasionale), la frequenza dei contatti e la durata nel tempo. Con specifico riferimento al caso sottoposto all'esame dell'Autorità, giova richiamare la pronuncia delle Sezioni Unite n. 2301/2019 avente ad oggetto l'analisi dell'obbligo di astensione del giudice in caso di "*gravi ragioni di convenienza*" ai sensi dell'art. 36 c.p.p. Con l'occasione la Suprema Corte ha evidenziato che "*non ogni rapporto di frequentazione con il difensore che assiste la parte nel processo penale importa per il giudice il dovere di astenersi, ma solo quello che si caratterizza per intensità e riconoscibilità tali da integrare le gravi ragioni di convenienza: non rileva, pertanto, la frequentazione occasionale, episodica o casuale, e neppure quella derivante dalla comunanza di ambiente di vita e di lavoro che non sia sintomatica di una coinvolgente contiguità; rileva soltanto lo stretto e risalente legame, suscettibile di intaccare, per il modo e l'intensità in cui si connota, la serenità e la capacità del giudice di essere imparziale ovvero di ingenerare il sospetto che egli possa rendere una decisione ispirata a fini diversi da quelli istituzionali ed intesa, per ragioni private e personali, a favorire o danneggiare gli eventuali destinatari*".

Orbene, la posizione del dipendente pubblico assegnato all'Avvocatura civica che intrattenga rapporti extra-istituzionali con un difensore della parte opposta all'amministrazione in giudizio risulta assimilabile a quella del giudice esaminata nella sentenza succitata. Ne consegue che costituiscono indici di conflitto la ricorrenza dei caratteri di stabilità, sistematicità, assiduità, intensità, continuità delle relazioni e/o la contiguità degli interessi.

Al contempo, l'amministrazione è tenuta a valutare il contenuto delle determinazioni spettanti al personale interessato dal conflitto. Ciò in quanto le determinazioni discrezionali, 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 nel caso di attività vincolata, ossia di quella attività volta a una verifica oggettiva di requisiti, presupposti o condizioni interamente predeterminati per legge.

Fermo restando quanto sopra esposto, ogniqualvolta l'amministrazione ravvisi nell'ambito della propria discrezionalità situazioni (tipiche o atipiche) che possano pregiudicare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa deve adottare le iniziative più opportune a prevenirle. A titolo esemplificativo, il Comune di ...*omissis*... potrebbe valutare l'opportunità di implementare il Codice di comportamento dell'amministrazione con la previsione di un'ipotesi di conflitto che ricalchi la fattispecie sottoposta all'esame dell'Autorità, limitandone eventualmente l'ambito soggettivo di applicazione al personale assegnato all'Avvocatura civica. Tale iniziativa consentirebbe di rafforzare la cogenza del dovere di condotta, tenuto conto che le sue eventuali violazioni darebbero luogo a responsabilità disciplinare.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 16 dicembre 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente