



Il Presidente

Omissis

Fascicolo ANAC n. 2674 /2025

Oggetto: Comune di *omissis* - Richiesta di parere in merito alla sussistenza di eventuali cause di conflitti di interesse per un dipendente che svolge attività sindacale (prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - *Riscontro*.

Con riferimento alla richiesta in oggetto – con la quale è stato chiesto un parere in merito alla ricorrenza di un conflitto di interessi in capo ad un funzionario dell’ufficio personale, eletto quale rappresentante sindacale dei lavoratori (RSU) all’interno dell’ente locale – si rappresenta quanto segue.

In riscontro al quesito posto, occorre preliminarmente rappresentare che la questione prospettata non riguarda ipotesi di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi disciplinati dal d.lgs.39/2013, su cui questa Autorità è competente ad esprimersi, ma si riferisce eventualmente all’applicabilità di un’ipotesi di incompatibilità prevista dal d.lgs. 165/2001 (art. 53, comma 1 bis) che potrebbe investire il funzionario dell’ufficio personale eletto quale rappresentante sindacale dei lavoratori (RSU) all’interno dell’ente locale.

Si precisa che l’art. 53, co. 1-bis citato, prevede che *"non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni"*.

Indicazioni generali sull’interpretazione e sull’applicazione della disposizione citata sono state già fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica, competente in materia, con la circolare n. 11/2010 del 6 agosto 2010, cui si rinvia per ogni approfondimento (cfr. Parere anticorruzione del 3 luglio 2024 - 2318.2024).

Per quanto riguarda l’ambito soggettivo di applicazione della citata norma, il DFP ha precisato che *"l’impedimento concerne innanzi tutto gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il vincolo di incompatibilità sussiste anche nei confronti di tutti i dirigenti che vengono preposti in base al comma 5-bis e ai soggetti incaricati ai sensi del comma 6 del citato articolo. (...) la norma si applica inoltre a tutte le ipotesi in cui sia conferito con atto formale un incarico sulle strutture"*



deputate alla gestione del personale. Sono comprese nel campo di applicazione anche le strutture prive di rilevanza esterna e, quindi, la disposizione riguarda pure l'attribuzione di posizioni organizzative e di competenza mediante delega".

Il caso sottoposto all'esame dell'Autorità si riferisce, invece, ad un funzionario eletto rappresentante RSU. Ciò è sufficiente a ritenere che non sussista, nel caso di specie, l'ipotesi di formale incompatibilità prevista dalla norma sopracitata che attrae nel suo campo di applicazione gli incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale ovvero di dirigenti di dette strutture e non dipendenti con qualifica di "funzionari" (sul punto, Parere anticorruzione fasc. n. 2220/2025).

Sul conflitto di interesse ai sensi del D.P.R. 62/2013

Per quanto riguarda la paventata ipotesi di conflitto di interesse applicabile al caso di specie valgono le seguenti considerazioni.

Preliminarmente va evidenziato che il conflitto d'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"* (PNA 2019).

Nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi", né 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.

Le disposizioni che possono venire in rilievo sono le seguenti:

- i) l'art. 6-bis della Legge 241/1990 che così stabilisce *"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"*;
- ii) gli artt. 6 e 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 recante *"Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"*, nonché l'art. 12 (con particolare riferimento al comma 2) del medesimo codice.

Nel dettaglio tali ultime norme prevedono rispettivamente quanto segue:

- *"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 (...). 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. 6, d.P.r. 62, cit.)

- *"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 (...). Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza"*(art. 7, d.P.r. 62, cit.)
- *"Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione o che possano nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale"* (art. 12, co. 2, d.P.r. 62, cit.)

Il DPR 62/2013 ha dunque precisato le circostanze in cui un dipendente pubblico dovrebbe astenersi, sottolineando la vastità degli interessi che potrebbero generare un conflitto, che vanno oltre gli interessi puramente patrimoniali, essendo eventualmente coinvolti interessi personali, familiari o di frequentazione, nonché, in senso ancora più ampio, la presenza di "gravi ragioni di convenienza", lasciando al responsabile dell'ufficio di appartenenza la decisione finale sull'astensione. Ad avviso della giurisprudenza, ogni situazione che determini un contrasto, anche solo potenziale, tra il soggetto e le funzioni attribuitegli, deve comunque ritenersi rilevante al fine dell'applicazione della normativa in tema di conflitto di interesse. (cfr. Parere del Consiglio di Stato n. 667 del 5 marzo 2019). Le situazioni di conflitto di interessi, nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico non sono tassative, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite. Le situazioni di "potenziale conflitto" sono, in primo luogo, quelle che, per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato. Vanno, inoltre, considerate tutte quelle ipotesi residuali in cui ricorrano "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 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. del 20 luglio 2022 n. 6389).



La segnalazione del conflitto di interessi deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/ superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente.

Da ultimo, si evidenzia che una situazione di conflitto di interessi può rilevarsi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma ripetuta e diffusa, in relazione alla posizione ricoperta così determinando un conflitto di interessi cd. strutturale. Ciò in considerazione del fatto che 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).

La posizione del funzionario amministrativo contabile presso l'Area personale eletto rappresentante sindacale RSU

Alla luce di quanto sopra esposto, occorre valutare se nel caso prospettato possa venire in rilievo una ipotesi di conflitto di interessi che si realizza, come sopra chiarito, laddove l'interesse pubblico venga deviato per favorire il soddisfacimento di interessi privati, di cui sia portatore direttamente o indirettamente il pubblico funzionario.

L'Autorità ha affrontato più volte il tema del conflitto di interessi in relazione a dipendenti pubblici che ricoprono anche incarichi sindacali, sottolineando la necessità di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa anche in presenza di ruoli legittimamente assunti. In particolare, l'Autorità ha evidenziato con riferimento all'incarico di dirigente sindacale *"che il dipendente in tale posizione è portatore di un interesse comune a più individui - ossia i lavoratori iscritti al sindacato - ma non persegue un interesse pubblico generale. Lo stesso, infatti, promuove istanze ed esigenze riconducibili ad una specifica categoria del personale"*(cfr. Parere anticorruzione fasc. 1175/2025).

Nel caso concreto, andranno pertanto valutate tutte quelle situazioni che possano palesare un rischio di conflitto di interessi in presenza di un interesse personale in capo al dipendente/rappresentante RSU. Ciò soprattutto in considerazione delle mansioni svolte dal funzionario amministrativo contabile presso l'Area personale, il quale – come rappresentato dal Dirigente dell'ufficio - può *"accedere a tutte le informazioni sulle strategie dell'amministrazione in materia di gestione del personale e atti amministrativi dell'ufficio personale, quando agisce come parte datoriale"*.



Pertanto, il funzionario in questione, laddove incorra in una situazione di un conflitto di interessi anche solo potenziale, sarà tenuto a segnalarlo ed astenersi dall'esercizio della funzione amministrativa. In tali ipotesi, sarà cura del suo responsabile decidere in merito, evitando il ricorrere di situazioni di conflitto di interesse, soprattutto in occasione di trattative negoziali, adottando, se del caso, le iniziative e gli atti organizzativi necessari. Occorre infatti evidenziare che il rappresentante sindacale, in qualità di membro della RSU, ha il compito di tutelare gli interessi dei lavoratori e di garantire il rispetto delle norme contrattuali e legislative. In virtù delle competenze delle Rappresentanze Sindacali Unitarie, l'interessato ha il diritto di partecipare alle riunioni di carattere generale o specifiche per la trattativa di accordi sindacali, nonché il diritto di essere informato e consultato dall'amministrazione su questioni che riguardano l'organizzazione del lavoro, le condizioni di salute e sicurezza, le politiche retributive e le decisioni che possono incidere sulle condizioni di lavoro dei dipendenti.

All'amministrazione è demandato dunque il compito di verificare in concreto la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi del dipendente pubblico che sia anche rappresentante sindacale, individuando nel PTPCT e nel Codice di comportamento specifiche misure per prevenirli quali ad esempio il trasferimento di alcune competenze ad altri dipendenti per l'adozione di atti specifici o, addirittura, assegnare a detto funzionario "attività" che non possano generare conflitti di interessi con il ruolo rivestito in ambito sindacale. Si precisa che per l'individuazione delle misure possono essere utili i suggerimenti forniti da ANAC nel PNA 2019 (cfr. Parte III § 1.4).

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

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente