



Il Presidente

(Omissis)

Fascicolo ANAC 2795/2025

Oggetto: Richiesta di parere da parte del RPCT dell'Agenzia (omissis) in materia di conflitto di interessi - compatibilità tra incarico di coadiutore e difesa legale in contenziosi contro (omissis) (prot. Anac 93161 del 24.06.2025)

In riferimento all'istanza in oggetto – con la quale è stato chiesto all'Autorità di fornire chiarimenti in merito alla compatibilità tra l'incarico di coadiutore e quello di difensore legale in contenziosi contro (omissis) - si rappresenta quanto segue.

La questione posta riguarda il contemporaneo svolgimento - da parte di un medesimo soggetto - delle attività di "coadiutore" nell'ambito di una procedura di confisca e dell'attività di avvocato difensore di altri coadiutori, anch'essi nominati dall'Agenzia, in procedimenti promossi nei confronti della medesima (omissis) per il riconoscimento o il pagamento di compensi professionali.

Innanzitutto, si rammenta che 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.

Tale situazione si verifica quando il soggetto abbia un interesse personale o professionale, tale da incidere, anche solo a livello potenziale, sulla imparzialità delle decisioni o anche delle valutazioni che è chiamato ad esprimere.

La nozione di conflitto presenta, dunque, 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).

Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento sul conflitto di interessi si richiama 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”*.

Una declinazione del medesimo principio è contenuta negli artt. 6 e 7 del d.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62 recante *“Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”* che prevede l’astensione del dipendente dal partecipare all’adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti (..) e in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

La ratio dell’obbligo di astensione, in simili circostanze, va 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.

Vale precisare che la disciplina sul conflitto di interessi dettata nel d.P.R. – come previsto dallo stesso d.P.R. all’art. 2 co. 3 - deve considerarsi estesa, nei limiti della compatibilità, anche a tutti i collaboratori o consulenti (ivi inclusi i coadiutori di *(omissis)* di cui si discute) con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo. *“A tale fine - recita il co. 3 citato - negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice”*

Il d.P.R. n. 62/2013 agli artt. 6 e 7 precisa 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.

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. 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.

Fatte queste premesse di carattere generale e fermo restando che la valutazione sulla questione prospettata spetta comunque all’Amministrazione, in un’ottica collaborativa si forniscono, di seguito, alcune indicazioni volte a consentire una valutazione completa e puntuale della fattispecie di conflitto rappresentata nella richiesta di parere.

I coadiutori svolgono, come detto, per (*omissis*) vari compiti e attività in specifiche procedure di gestione dei beni confiscati. La loro attività - soggetta al controllo dell’Autorità giudiziaria e dell’Agenzia - che può revocare l’incarico in qualsiasi momento (cfr. co. 7 art. 37 d.lgs.159 cit.) - deve naturalmente perseguire l’interesse pubblico ed essere improntata a criteri di imparzialità e correttezza nei confronti dell’ente.

Sul versante dell’interesse privatistico potenzialmente in conflitto, viene in rilievo il contemporaneo svolgimento - da parte del coadiutore - dell’attività libero-professionale di avvocato difensore di altri coadiutori, anch’essi nominati dall’Agenzia, in procedimenti promossi nei confronti della medesima (*omissis*) per il riconoscimento o il pagamento di compensi professionali. Tale soggetto, dunque, si troverebbe, parallelamente, a collaborare con l’Agenzia nell’ambito di una procedura di gestione dei beni confiscati e a svolgere l’attività di difesa legale di altri coadiutori che rivendicano pretese



economiche in giudizi contro il medesimo ente.

Ciò posto, è possibile ravvisare un conflitto d'interesse solo nell'ipotesi in cui l'attività corretta e imparziale del coadiutore nell'ambito della procedura di gestione dei beni confiscati cui è stato preposto possa, sulla base di circostanze oggettive e concrete, essere minata dall'interesse a tutelare i colleghi assistiti nell'ambito dei procedimenti giudiziari in questione. A diverse conclusioni, invece, si perverrebbe qualora tali giudizi non siano connessi neppure indirettamente allo specifico incarico assegnato dall'Agenzia al coadiutore-difensore.

Ad ogni modo non appare configurabile nessuna delle ipotesi di incompatibilità previste dall'art. 35, co. 3, del d.lgs. n. 159/2011 (Codice Antimafia).

Infine, preme sottolineare che il contemporaneo svolgimento delle attività potrebbe piuttosto contrastare con l'indipendenza del legale (avvocato) e con il Codice Deontologico Forense. Si rammenta che quest'ultimo stabilisce all'art. 24 che *"l'avvocato deve astenersi dal prestare attività professionale quando questa possa determinare un conflitto con gli interessi della parte assistita e del cliente o interferire con lo svolgimento di altro incarico anche non professionale. (...) L'avvocato nell'esercizio dell'attività professionale deve conservare la propria indipendenza e difendere la propria libertà da pressioni o condizionamenti di ogni genere, anche correlati a interessi riguardanti la propria sfera personale"*.

In ogni caso, la questione potrebbe essere sottoposta all'attenzione del Consiglio Nazionale Forense.

In generale, si suggerisce di richiedere all'atto della nomina dei coadiutori una dichiarazione preventiva di assenza di conflitti, utilizzando modelli appositamente predisposti in cui venga richiamata l'attenzione sul cumulo di determinati incarichi astrattamente considerati rilevanti per le valutazioni spettanti all'Agenzia.

Si suggerisce, altresì, di rafforzare tale dovere dichiarativo formalizzandolo all'interno del codice di comportamento dell'Agenzia, da richiamarsi negli atti di conferimento di incarico ai coadiutori, in osservanza dell'art. 2 co. 3 del d.P.R.62/2013.



Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 9 settembre 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente