

ANAC, dicembre 2021

FAQ sul conflitto di interessi

1. Che cosa è un conflitto di interessi?

Secondo l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un pubblico funzionario che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. La gestione del conflitto di interessi è, dunque, espressione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o derivante da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa.

Parole chiave: anticorruzione – conflitti di interessi

Fonte: art. 97 Cost.; PNA 2019, Parte III, § 1.4; Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 05/03/2019, n. 667.

2. Quali sono le disposizioni di legge in materia di conflitto di interessi?

Le disposizioni che regolano, in via generale, la materia del conflitto di interessi sono:

- l'art. 6 bis della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (recante “Nuove norme sul procedimento amministrativo”), introdotto dall'art. 1, co. 41, della Legge n. 190 del 2012;
- gli articoli 6, 7 e 14 del DPR 16 aprile 2013, n. 62 (“Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001”).

Tuttavia, nel nostro ordinamento non esiste una norma che preveda analiticamente gli elementi costitutivi e le diverse ipotesi della fattispecie di “conflitto di interessi”. Nel corso degli anni, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni mirate ad arginare diversi fenomeni riconducibili al conflitto di interessi, emergenti nella realtà sociale (art. 51 del Codice di procedura civile, art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016, art. 53, commi 7 e 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001, D.Lgs. n. 39/2013).

Parole chiave: anticorruzione – conflitti di interessi

Fonte: art. 1, co. 41, L. n. 190/2012; art. 6bis L. n. 241/1990; artt. 6, 7 e 14 DPR n. 62/2013.

3. Quali obblighi sono posti in capo ai dipendenti pubblici in materia di conflitto di interessi?

All'atto di assegnazione all'ufficio il dipendente pubblico, deve, ai sensi dell'art. 6, co. 1, del DPR n. 62/2013, dichiarare l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, informando 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 (cd. “dichiarazione sostitutiva sul conflitto di interessi”). La comunicazione deve riguardare anche i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il

dipendente è tenuto a specificare, inoltre, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate.

Il dipendente deve, altresì, tenere aggiornata l'Amministrazione sulla sopravvenienza di eventuali situazioni di conflitto di interessi.

Infine, il dipendente ha l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti e di affini entro il secondo grado.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: art. 1, co. 41, L. n. 190/2012; art. 6bis L. n. 241/1990; artt. 6 e 7 DPR n. 62/2013; PNA 2019, Parte III, § 1.4.1.

4. A chi spetta la valutazione sull'esistenza di una situazione di conflitto di interessi?

Laddove il dipendente si trovi in una situazione di conflitto di interessi, deve segnalarlo tempestivamente 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 realizzi un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo; in caso affermativo, ne verrà data comunicazione al dipendente. Contestualmente, dovranno essere comunicate ed attuate le misure idonee a presidiare e arginare la situazione di conflitto.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: PNA 2019, Parte III, § 1.4.1.

5. Quali sono le conseguenze giuridiche, a carico del dipendente, derivanti dalla violazione dell'obbligo di comunicazione e dell'obbligo di astensione, di cui agli artt. 6, 7 e 14 del DPR n. 62/2013?

La violazione di tali obblighi integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare, accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, ai sensi dell'art. 16 del DPR n. 62/2013. Sono fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali, contabili o amministrative.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: art. 1, co. 41, L. n. 190/2012; art. 6bis L. n. 241/1990; artt. 6, 7 e 14 DPR n. 62/2013; art. 16 DPR n. 62/2013; PNA 2019, Parte III, § 1.4.1.

6. Gli obblighi di cui al DPR n. 62/2013 sono applicabili solo ai dipendenti della Pubblica Amministrazione?

Le Pubbliche Amministrazioni nei propri Codici di condotta, estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta anche a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: art. 2 del DPR n. 62/2013; PNA 2019, Parte III, § 1.3.1.

7. Quali poteri possiede l'ANAC nell'accertamento e nella gestione delle situazioni di conflitto di interessi?

L'Autorità non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori. L'ANAC svolge una funzione di supporto nell'interpretazione della normativa di settore, che ha condotto all'emanazione di atti di valenza generale e di linee guida. Le singole amministrazioni restano sempre competenti a prevenire e vigilare, nonché risolvere gli eventuali conflitti di interessi che riguardano i propri funzionari.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: PNA 2019, Parte III, § 1.4.1 pagg. 49 e 50; Relazione al Parlamento dell'ANAC del 2018, pag. 83.

8. Le Amministrazioni sono tenute ad individuare una specifica procedura di rilevazione ed analisi delle situazioni di conflitto di interessi?

L'Autorità ha raccomandato alle Amministrazioni di prevedere nel PTPCT, tra le misure di prevenzione della corruzione, una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interesse, potenziale o reale, quali ad esempio: l'acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio, o della nomina a RUP; l'aggiornamento, con cadenza periodica, delle suddette dichiarazioni, ricordando a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate ecc..

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: PNA 2019, Parte III, § 1.4.1.

9. Quali disposizioni sono applicabili, in materia di conflitto di interessi, con specifico riferimento alla composizione delle commissioni di concorso/selezione/valutazione?

I principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice, previsti dall'art. 51 e dall'art. 52 del Codice di procedura civile (Regio Decreto 28 ottobre 1940, n. 1443), trovano applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi – commissioni di concorso

Fonte: artt. 51 e 52 del Codice di procedura civile; DPR n. 487/1994; Delibera ANAC n. 25 del 15 gennaio 2020 “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”; Delibera ANAC n. 1048 del 25.11.2020

10. Quale tipo di rapporto, pregresso o attuale, tra componente della commissione di concorso e candidato può costituire un'ipotesi di conflitto di interessi?

Secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, in sede di pubblico concorso, l'incompatibilità tra esaminatore e concorrente - con conseguente obbligo di astensione di cui all'art. 51 del Codice di procedura civile - si può ravvisare non già in ogni forma di rapporto professionale, di colleganza o di collaborazione scientifica, ma soltanto in quei casi in cui sussista un concreto sodalizio di interessi economici, di lavoro o professionali tale da ingenerare il sospetto che la valutazione del candidato non sia oggettiva e genuina, ma condizionata da tale cointeressenza. Per orientamento giurisprudenziale consolidato, l'obbligo di astensione in capo ai componenti di una commissione di

concorso sussiste solo nei casi, tassativamente intesi, previsti dall'art. 51 del Codice di procedura civile, senza possibilità di procedere ad un'estensione analogica degli stessi.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi – commissioni di concorso

Fonte: artt. 51 e 52 del Codice di procedura civile; Delibera ANAC n. 25 del 15 gennaio 2020 “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”; Delibere ANAC nn. 209 del 1° marzo 2017 e 384 del 29 marzo 2017; Linee guida ANAC n. 5 (recanti “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”), approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 e successivi aggiornamenti; Delibera ANAC n. 1048 del 25.11.2020; TAR Lazio, Roma, 21.02.2014, n. 2173, TAR Lazio, Roma sez. III bis, 11.07.2013, n. 6945; Consiglio di Stato, sez. III, 28.04.2016, n. 1628; Consiglio di Stato, sez. V, 17.11.2014 n. 5618; Consiglio di Stato, sez. VI, 27.11. 2012, n. 4858).

11. Quali disposizioni in materia di conflitto di interesse sono applicabili ai componenti delle commissioni di gara nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, ai sensi del D.Lgs. n. 50/2016?

La disciplina della incompatibilità dei membri delle commissioni giudicatrici delle procedure di affidamento dei contratti di appalti o di concessioni è contenuta nell'art. 77 del D.Lgs. n. 50/2016. Ai sensi della predetta disposizione “i commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta. La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura. (...) Si applicano ai commissari e ai segretari delle commissioni l'art. 35-bis del D.Lgs. n. 165/2001, l'art. 51 del Codice di procedura civile, nonché l'art. 42 del presente Codice. Sono altresì esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi”.

Parole chiave: anticorruzione – conflitti di interessi – commissioni di gara

Fonte: artt. 77 e 42 del D.Lgs. n. 50/2016; Delibera ANAC n. 25/2020; Linee guida ANAC n. 15 (recanti “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”) approvate dal Consiglio con la Delibera n. 494 del 5 giugno 2019; Linee guida ANAC n. 5 (“Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”) approvate e aggiornate dal Consiglio con la Delibera n. 4 del 10 gennaio 2018.

12. A quali soggetti si applica la disciplina di cui all'art. 42 del Codice dei contratti pubblici?

Oltre ai soggetti indicati dalla disposizione stessa – tutti i dipendenti della stazione appaltante e tutti coloro che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l'ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l'attività esterna – per l'espresso richiamo contenuto nell'art. 77, co. 6, del D.Lgs. n. 50/2016, sono da considerarsi destinatari della disciplina del conflitto di interesse anche i commissari e i segretari delle commissioni giudicatrici, fatte salve le cause di incompatibilità e di astensione specificamente previste negli altri commi della citata disposizione.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi – commissioni di gara

Fonte: artt. 77 e 42 del D.Lgs. n. 50/2016; Linee guida ANAC n. 15 (recanti “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”) approvate dal

Consiglio con la Delibera n. 494 del 5 giugno 2019; Delibera ANAC n. 25 del 15 gennaio 2020 “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”.

13. Cosa si intende per “conflitto di interessi strutturale” nei casi di conferimento di un incarico nella Pubblica Amministrazione?

Tale ipotesi di conflitto si realizza quando il conferimento di un incarico nelle Pubbliche Amministrazioni, negli Enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati o in controllo pubblico, sia formalmente in linea con le disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013 e, tuttavia, configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite.

In altri termini, nell'assunzione di uno specifico incarico pubblico, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa risulta pregiudicata in modo sistematico da preesistenti interessi estranei all'esercizio della medesima.

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: PNA 2019, Parte III, § 1.4.1

14. Quali rimedi si possono adottare, in relazione al conferimento di un incarico nella Pubblica Amministrazione, al fine di evitare il cd. “conflitto di interessi strutturale”?

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 strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa. Occorre, pertanto, che le Amministrazioni valutino attentamente l'opportunità del conferimento dell'incarico, ovvero predispongano idonei presidi di prevenzione del rischio (ad esempio, la segregazione delle funzioni).

Parole chiave: anticorruzione – conflitto di interessi

Fonte: PNA 2019, Parte III, § 1.4.1

15. Nell'ipotesi in cui nell'Elenco di professionisti, al quale la stazione appaltante (piccolo comune) attinge per il conferimento in affidamento diretto di incarichi di servizi tecnici di importo sotto-soglia, sia iscritto anche un parente entro il secondo grado del Responsabile dell'Ufficio Tecnico, normalmente nominato RUP per gli stessi affidamenti, quali misure devono essere adottate, ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016, per prevenire e risolvere il conflitto di interesse, nel quale versa il predetto funzionario?

E' necessario che il funzionario interessato comunichi la circostanza e che l'amministrazione adotti indirizzi operativi in base ai quali l'individuazione - nell'ambito dell'Elenco - degli operatori economici a cui inviare richieste di preventivi per la scelta dell'aggiudicatario, avvenga sempre mediante sorteggio e nel rispetto del principio di rotazione, oppure a seguito di pubblicazione di avviso per manifestazione di interesse. Quando sia sorteggiato o risponda all'avviso anche il parente del funzionario, quest'ultimo deve astenersi dal porre in essere l'attività inerente al procedimento di aggiudicazione.

Parole chiave: Conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici

Fonte: art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016, Delibera ANAC n. 712/2021