



Ministero dello Sviluppo Economico

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

ALLEGATO 15

**Direttiva in materia di inconfiribilità, incompatibilità e conflitto di
interessi**

1. Premessa

La presente Direttiva è finalizzata ad un approfondimento delle fattispecie dell'inconferibilità, dell'incompatibilità e del conflitto di interessi nell'attività amministrativa, alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali e dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC), ed all'indicazione delle concrete misure di prevenzione ed eventuale intervento in caso di possibile violazione della normativa in esame.

2. Sintetico inquadramento generale

La vigente normativa in materia di inconferibilità, incompatibilità e conflitto di interessi, a seguito in particolare delle innovazioni ed in attuazione della l. 190/2012, è allo stato essenzialmente delineata dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, dagli articoli 6-*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241 e 35-*bis* e 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dalla delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 833, nonché dagli articoli 6, 7 e 13 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dall'art. 4 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 marzo 2015, recante il Codice di comportamento del personale del Ministero (che sarà a breve sostituito dall'art. 11 del nuovo Codice di Comportamento).

Si tratta di un quadro normativo particolarmente articolato e complesso e per alcune fattispecie caratterizzato da elementi di indeterminatezza, in parte risolti dalla giurisprudenza e dagli orientamenti forniti dall'ANAC.

Appare, quindi, opportuna una sintetica ricostruzione e l'individuazione di indicazioni operative, ferma restando la disponibilità del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza a fornire pareri e ad effettuare approfondimenti, anche ove necessario in collaborazione con l'ANAC, in merito a specifiche situazioni concrete.

3. Inconferibilità

Si fa riferimento, in particolare, alle ipotesi di inconferibilità per incarichi dirigenziali di cui agli articoli 3 e 4 del d.lgs. 39/2013: inconferibilità in caso di condanna per reati contro la Pubblica Amministrazione e per soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati. Si ricordano, al riguardo, le competenze in materia di vigilanza ed eventuale irrogazione di sanzioni del RPCT e dell'ANAC di cui agli articoli da 15 a 19 e quanto prescritto dall'art. 20 dello stesso decreto legislativo, ai sensi del quale all'atto di conferimento

dell'incarico, l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza delle ricordate cause di inconferibilità, tale dichiarazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico e, ferma restando ogni altra responsabilità, la mendacità della suddetta dichiarazione comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico per un periodo di 5 anni¹.

Si evidenzia inoltre che nella citata delibera 833/2016, anche al fine di prevenire le severe conseguenze di impossibilità di attribuzione di nuovi incarichi per un quinquennio, l'Autorità nazionale anticorruzione ha espressamente dichiarato di ritenere “necessario indicare alle Amministrazioni di accettare solo dichiarazioni alle quali venga allegata l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione” (cfr. par. 3).

Chiare sono anche le indicazioni dell'ANAC in materia di attività di verifica da parte dell'Amministrazione conferente, della quale sarà onere “sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconferibilità o di incompatibilità”, ritenendo l'Autorità “altamente auspicabile che il procedimento di conferimento dell'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica [...] sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti” (Del. 833/2016, par. 3).

Infatti, secondo l'Autorità la dichiarazione di assenza di cause di inconferibilità “non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico, dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Cost. i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art. 20, in quanto non è

¹ Si ricordi, inoltre, che ai sensi dell'art. 13, comma 3, del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici “Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge.”

escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconfiribilità o di incompatibilità.”

Pertanto, l'Ufficio che conferisce l'incarico, sulla base delle dichiarazioni rese dall'interessato:

- verifica le dichiarazioni ed i *curricula* sulla base dell'oggetto dell'incarico e delle inconfiribilità ed incompatibilità indicate nell'interpello, alla luce della normativa su inconfiribilità e incompatibilità, nonché per l'emersione di eventuali situazioni di conflitto di interessi;

- controlla gli incarichi extraistituzionali attraverso la consultazione della sezione “Amministrazione Trasparente – Personale - Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti”;

- svolge una eventuale istruttoria integrativa – con le amministrazioni o enti presso cui il soggetto interessato ha svolto incarichi o attività – al fine di ottenere chiarimenti o documentazione quando sorgono fondati dubbi in seguito all'esame del *curriculum* e delle dichiarazioni.

La D.G. per le Risorse, l'Organizzazione, i Sistemi Informativi e il Bilancio svolge successivamente un'attività di verifica annuale su un campione estratto a sorte pari al 10% delle dichiarazioni di insussistenza di cause di inconfiribilità presentate nell'anno precedente.

Nello svolgimento di tale attività di verifica la Direzione provvede alla:

- richiesta dei certificati del casellario giudiziale penale al competente ufficio del Ministero della Giustizia in base al luogo di residenza dell'interessato;

- controlla gli incarichi extraistituzionali attraverso la consultazione della sezione “Amministrazione Trasparente – Personale - Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti”;

- svolge una eventuale istruttoria integrativa – con l'ufficio conferente l'incarico ovvero le amministrazioni o enti presso cui il soggetto interessato ha svolto incarichi o attività – al fine di ottenere chiarimenti o documentazione quando sorgono fondati dubbi in seguito all'esame del *curriculum* e delle dichiarazioni.

Degli esiti delle verifiche, nel caso in cui si riscontri l'esistenza di una delle cause di incompatibilità o di inconfiribilità, dovrà essere data comunicazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Qualora il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, a seguito delle comunicazioni degli esiti delle verifiche di cui sopra o a seguito di segnalazioni esterne, venga a

conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del decreto legislativo n. 39/2013, avvia il procedimento di accertamento di cui alla Delibera A.N.A.C. n. 833/2016.

4. Inconferibilità specifiche ai sensi dell'art. 35-bis d.lgs. 165/2001

Per completezza, si ricorda che la legge 190/2012 ha inoltre previsto degli specifici casi di inconferibilità inserendo nel testo del d.lgs. 165/2001 l'art. 35-bis.

Ai sensi di tale disposizione, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Libro II, Titolo II, Capo I del Codice penale (reati contro la Pubblica Amministrazione):

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Si tratta di una causa di inconferibilità non limitata ai soli dirigenti e valida per tutto il personale² e che, a differenza di quelle di cui al d.lgs. 39/2013, non ha un termine di applicazione se non la eventuale sentenza di assoluzione³.

Anche per questa ipotesi di inconferibilità specifica, l'ANAC ha più volte richiesto da parte dell'ufficio conferente l'incarico la verifica di eventuali precedenti penali sia mediante acquisizione d'ufficio che attraverso dichiarazione sostitutiva di dichiarazione, ricordando al riguardo che, ai sensi dell'art. 71, c. 1, del d.P.R. 445/2000, che "le Amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, in tutti i casi in cui sorgono fondati

² La Del. ANAC n. 1292/2016 stabilisce chiaramente che "l'art. 35-bis si applica nei confronti non solo di coloro che esercitano funzioni dirigenziali, ma anche nei confronti di coloro che hanno solo compiti di segreteria ovvero che hanno solo funzioni direttive e non dirigenziali".

³ Si evidenzia, peraltro, che ai sensi della Del. ANAC 477/2019 l'applicabilità dell'inconferibilità *ex art. 35-bis* è da riferirsi anche ad ipotesi di condanna in primo grado per delitto tentato.

dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive” e che “la violazione delle prescrizioni in esame “si traduce nell’illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento” (cfr. PNA 2013).

5. Incompatibilità

Con riferimento alla fattispecie della incompatibilità, rilevano in primo luogo le disposizioni di cui agli articoli 9 e seguenti del d.lgs. 39/2013 e quelle in materia di vigilanza e sanzioni di cui agli artt. 15-19 dello stesso decreto legislativo e le relative indicazioni operative contenute nella Del. ANAC 833/2016.

Ai sensi del citato art. 9:

“1. Gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o ente pubblico che conferisce l'incarico.

2. Gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, gli incarichi di amministratore negli enti pubblici e di presidente e amministratore delegato negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di un'attività professionale, se questa è regolata, finanziata o comunque retribuita dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico.”

L'art. 19 prevede la decadenza e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di 15 giorni dalla contestazione all'interessato da parte del RPCT dell'insorgere della causa di incompatibilità, ove questa venga accertata e non si sia provveduto alla relativa opzione a favore dell'incarico pubblico in questione.

Oltre quanto già riportato in materia di oneri di controllo da parte dell'Amministrazione delle dichiarazioni di assenza di cause di inconferibilità, che vale anche per i controlli delle dichiarazioni di assenza di cause di incompatibilità, nella ricordata Del. 833/2016 l'ANAC evidenzia la necessità del rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 20, comma 2, del d.lgs. 39/2013, ai sensi del quale nel corso dell'incarico l'interessato presenta

annualmente la dichiarazione sull'insussistenza di cause di incompatibilità e che tale dichiarazione deve essere pubblicata nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale.

Si raccomanda, pertanto, a tutti i centri di responsabilità la tempestiva acquisizione annuale delle dichiarazioni in oggetto integrate da una dichiarazione di permanenza di assenza di cause di inconferibilità ai sensi dell'art. 3 per condanne per reati di cui al Libro II, Titolo II, Capo I del Codice penale, il relativo controllo nei termini sopradescritti e la successiva attività di pubblicazione, secondo le procedure previste dall'All. 13, ai fini del "controllo diffuso" assicurato dai meccanismi di trasparenza⁴.

Per quanto attiene ai profili di controllo, analogamente a quanto previsto per le ipotesi di inconferibilità, l'Ufficio che ha conferito l'incarico, sulla base delle dichiarazioni rese dall'interessato:

- verifica la dichiarazione annuale di assenza di cause di incompatibilità;
- svolge una eventuale istruttoria integrativa al fine di ottenere chiarimenti o documentazione quando sorgono fondati dubbi in seguito all'esame della dichiarazione.

La D.G. per le Risorse, l'Organizzazione, i Sistemi Informativi e il Bilancio svolge successivamente un'attività di verifica annuale su un campione estratto a sorte pari al 5% delle dichiarazioni di insussistenza di cause di incompatibilità presentate nell'anno precedente.

Nello svolgimento di tale attività di verifica la Direzione provvede alla:

- richiesta dei certificati del casellario giudiziale penale al competente ufficio del Ministero della Giustizia in base al luogo di residenza dell'interessato;
- controlla gli incarichi extraistituzionali attraverso la consultazione della sezione "Amministrazione Trasparente – Personale - Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti";
- svolge una eventuale istruttoria integrativa con il relativo centro di responsabilità al fine di ottenere chiarimenti o documentazione quando sorgono fondati dubbi in seguito all'esame delle dichiarazioni.

⁴ Per completezza, si evidenzia che ai sensi dell'art. 1, comma 7-*quater*, del d.l. 80/2022, inserito dall'all'art. 31, comma 1, lett. a), d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, al fine di incentivare il reclutamento delle migliori professionalità per l'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per i professionisti assunti a tempo determinato per l'espletamento

Degli esiti delle verifiche dovrà essere data comunicazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Qualora il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, a seguito delle comunicazioni degli esiti delle verifiche di cui sopra o a seguito di segnalazioni esterne, venga a conoscenza di situazioni di incompatibilità in violazione delle norme del decreto legislativo n. 39/2013, avvia il relativo procedimento di accertamento.

6. Conflitto di interessi

Rispetto alle più definite fattispecie delle cause di inconferibilità e di incompatibilità, nel vigente quadro ordinamentale, quella del conflitto di interessi concettualmente le ricomprende ed ha rispetto ad esse natura residuale e di “chiusura del sistema”.

Rilevano al riguardo in particolare le disposizioni dell'art. 6-*bis* della l. 241/1990, degli artt. 6 e 7 del DPR 62/2013 e dell'art. 11 del nuovo Codice di comportamento del MiSE, approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 26 aprile 2022⁵.

In particolare, con previsione sostanzialmente analoga alle altre disposizioni, l'art. 11 del nuovo Codice di Comportamento MiSE (ed analoga formulazione si riscontrava nel previgente Codice del 2015) dispone che:

delle relative attività non è richiesta la cancellazione dall'albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l'eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione d'ufficio.

⁵ Si ricordi, inoltre, che ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici):

“1. Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

2. Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

5. La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati.”

“2. I destinatari del Codice⁶ rispettano le prescrizioni in materia di conflitto di interesse contenute in leggi, regolamenti e nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e si astengono dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali o personali, come quelli ad esempio derivanti dall'intento di voler assecondare indebite pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

3. Il destinatario del Codice si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri ovvero di propri parenti e 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 o i conviventi abbiano 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. Il destinatario del Codice si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Possono essere richiesti pareri in materia al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.”.

Si evidenzia al riguardo il consolidamento di una giurisprudenza amministrativa particolarmente orientata a valorizzare il nesso tra il dovere di astensione e il principio di imparzialità della funzione pubblica di cui all'art. 97 Cost., prendendo atto della non tassatività delle situazioni elencate nelle disposizioni ricordate ed evitando orientamenti eccessivamente formalistici⁷.

Anche al fine di evitare utilizzi strumentali delle disposizioni in esame, l'ordinamento ha previsto che sulla situazione di possibile conflitto di interessi sia chiamato a decidere il

⁶ Nel nuovo Codice con tale espressione, ai sensi dell'art. 2, si ricomprendono tutti i collaboratori, i consulenti, gli esperti, i professionisti esterni, che con qualsiasi tipologia di contratto e a qualsiasi titolo operino presso il Ministero, nonché nei confronti dei collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore del Ministero e del personale messo a disposizione da enti o società controllate.

⁷ Si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, n. 4838/2018, secondo la quale “le situazioni di conflitto di interessi, nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico, non sono tassative, ma possono essere rinvenute, di volta in volta, quando, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite”.

responsabile dell'ufficio di appartenenza del dipendente ovvero il superiore gerarchico/funzionale.

In particolare, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 7 del DPR 62/2013 "Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza" e l'art. 11, comma 4, del nuovo Codice di comportamento MiSE prescrive che la comunicazione dell'astensione e dei suoi motivi, inerente i singoli procedimenti, sia resa tempestivamente, e comunque non oltre 10 giorni dal momento in cui il conflitto si sia manifestato, per iscritto, anche a mezzo di posta elettronica, al responsabile del procedimento o al responsabile dell'ufficio (ovvero al dirigente dell'ufficio oppure se da parte del dirigente al rispettivo direttore generale e se da parte di dirigente generale al Segretario Generale del Ministero). Tali soggetti, esaminate le circostanze alla luce di possibili interferenze nell'azione amministrativa, decidono con la opportuna celerità e comunque non oltre i successivi 10 giorni con atto scritto, da conservare nel fascicolo del procedimento.

In attuazione, infine, dei recenti Orientamenti per la pianificazione delle attività di prevenzione della corruzione approvati dal Consiglio dell'ANAC in data 2 febbraio 2022 (cfr. par. 5), per tutte le divisioni che gestiscono processi ad alto rischio corruttivo o comunque competenti in materia di stipulazione di contratti o autorizzazione, gestione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, si richiede l'acquisizione e relativa verifica, per tutto il personale dell'ufficio e per eventuali consulenti o collaboratori esterni, con cadenza biennale, di una dichiarazione di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi con eventuale indicazione dei casi in cui il soggetto si è astenuto. La relativa dichiarazione del dirigente responsabile della divisione dovrà essere resa al Dirigente generale. Il RPCT potrà effettuare un controllo anche a campione dell'avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse.

Attese, in ogni caso, le difficoltà applicative del complesso quadro normativo vigente, con particolare riferimento alla ampia fattispecie delle "gravi ragioni di opportunità" contemplata nelle disposizioni richiamate e le possibili conseguenze in particolare in termini di annullabilità degli atti amministrativi prodotti, si ribadisce la disponibilità del RPCT – che ove necessario potrà richiedere specifici pareri all'ANAC - ad occasioni di confronto ed approfondimento sulle concrete situazioni che potranno emergere.