



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

MODULO 2

Le misure generali del PTPCT

# Le misure sull'imparzialità

Vademecum, guide pratiche, approfondimenti

Presentazione a cura della Dott.ssa Claudia Gambellini | Funzionario Ufficio Vigilanza imparzialità dei funzionari pubblici



# Il conflitto di interessi può suddividersi in tre tipologie

## 1. Conflitti di interessi presunti

divieti di pre-employment (inconferibilità), divieti in-employment (“incompatibilità») e divieti post-employment (“incompatibilità successiva – pantouflage”);

## 2. Conflitti di interessi strutturali

il conflitto non è limitato a certi atti ma è generalizzato e permanente e l’astensione non vale a sanarlo.

## 3. Conflitti di interessi puntuali

quelli che insorgono in relazione all’adozione di singoli atti, alla partecipazione a specifiche procedure, allo svolgimento di determinate attività.



# D.lgs. n. 39/2013: conflitti di interesse presunti

Il d.lgs. n. 39/2013 ha codificato delle presunzioni assolute di conflitto di interessi al ricorrere delle quali taluni incarichi nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono inconfiribili o incompatibili.

Ratio: garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), prevenendo situazioni di conflitto di interessi e garantendo che i pubblici impiegati siano al «*servizio esclusivo della Nazione*» (art. 98 Cost.).

Il legislatore ha imposto, dunque, delle preclusioni all'accesso/permanenza nelle pubbliche funzioni, limitando, di fatto, le libertà dei consociati. Perciò, si sono dovuti bilanciare adeguatamente gli interessi in gioco alla ricerca di un punto di equilibrio tra i diversi valori di rango costituzionale, tracciando un:

- **perimetro soggettivo di applicazione** del d.lgs.n. 39/2013 (chi e quali);
- **perimetro oggettivo di applicazione** del d.lgs.n. 39/2013 (quando e per quanto).

Non sono consentite interpretazioni estensive o analogiche delle disposizioni.



# Ambito soggettivo di applicazione del decreto

## a) Chi è tenuto a rispettare la normativa del d.lgs. nell'affidamento degli incarichi?

**1. «Pubbliche amministrazioni»** art. 1, co. 2 lett. a), d.lgs. n. 39/2013 rinvia all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/01 = amministrazioni dello Stato, istituti e scuole di ogni ordine e grado, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, istituzioni universitarie, Istituti autonomi case popolari, Camere di commercio, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, ARAN e le Agenzie di cui al d.lgs. n. 300/99, le Autorità amministrative indipendenti

es: Ministeri, ASL, Banca d'Italia, IVASS, Comuni ecc.

**2. «enti pubblici»** = enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla p.a. che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da essa nominati.

Es: gli ordini professionali (Delibera n. 648 del 10.07.2019), IPAB (massima n. 7 /2019)



→ Secondo l'interpretazione fornita dall'ANAC e accolta dalla giurisprudenza la disciplina si applica anche agli enti pubblici economici (cfr. ex multis orientamenti nn. 13 e 15 del 2015 e del. n. 453/2018).

Es: le Autorità di Sistema Portuale e i Consorzi di sviluppo industriale

**3. «Enti di diritto privato in controllo pubblico»** = le società e gli altri enti di diritto privato che:

a) **requisito funzionale**: esercitano funzioni amministrative/attività di produzione di beni e servizi/gestione di servizi pubblici in favore delle p.a.;

b) **requisito di governance** = sono sottoposti a controllo della p.a.:

- ai sensi dell'art. 2359 cod. civ.;

- oppure in cui la p.a. abbia poteri di nomina dei vertici e dei componenti degli organi.

→ rientrano in tale categoria anche le società in controllo indiretto (delibera n. 271/2021)



## **b) Quali incarichi sono soggetti alle limitazioni introdotte dalla normativa in questione?**

**1. «Incarichi amministrativi di vertice»** = incarichi di livello apicale che **non** comportano l'esercizio in via esclusiva di competenze di gestione e amministrazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Essi fungono da raccordo tra la politica e la struttura organizzativa/esecutiva dell'ente.

→ es: Segretario Generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate (del. n. 110/2018; n. 718/2018; n. 1005/2017);

→ Delibera n. 818/2019 ANAC adotta un approccio sostanzialistico per distinguere le categorie.

**2. «incarichi dirigenziali esterni- interni»** = incarichi di funzione dirigenziale che comportano esercizio, in via esclusiva, di competenze di amministrazione e gestione;

→ es: dirigenti di I° e II° fascia, responsabili di settore, posizioni organizzative (es: del. n. 924/2017)

→ sono sottratti alla disciplina incarichi dirigenziali non comportanti funzioni gestorie: es: di staff o di studio o RPCT



**3. «incarichi di amministratore di enti pubblici o di enti privati in controllo»** = gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili

Dunque emerge che:

- non ogni Presidente di CdA è soggetto alla disciplina ma solo colui che detiene **deleghe gestionali dirette**

→ non è sufficiente il generico potere di rappresentanza dell'ente (del. ANAC n. 1204 del 2017) ne sono incidi sintomatici, invece, l'assunzione del ruolo di datore di lavoro ex d.lgs. N. 81/2008, la presenza del potere di firma (cfr. del. ANAC n. 491/2021);

- non sono soggetti ad essa i membri semplici del CdA (orientamento ANAC n. 14 del 2015).

L'unica eccezione a questa regola sono i componenti del **Comitato di gestione delle Autorità di Sistema Portuale**, rispetto ai quali il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 ha disposto l'applicazione anche ai componenti del Comitato di gestione del d.lgs. n. 39 del 2013.



## **b.1) Quali incarichi sono soggetti alle limitazioni introdotte dalla normativa in questione in ambito sanitario?**

Nel settore sanitario, ovvero con riguardo ai dirigenti medico – sanitari, si registra una restrizione del perimetro soggettivo di applicazione della normativa del d.lgs. n. 39/2013 (*cfr. per approfondimenti sulla ratio la delibera ANAC n. 1146/2019*); infatti, la materia in esame si applica solo agli incarichi di DIRETTORE:

- SANITARIO;
- AMMINISTRATIVO;
- GENERALE;
- DEI SERVIZI SOCIO SANITARI ove presente (giusta estensione ad opera dell'art. 4 d.lgs. n. 171/2016).

→ il d.lgs. si applica, invece, secondo le ordinarie regole ai dirigenti incardinati nelle aziende sanitarie ma non riconducibili a quelli medico sanitari (*delibera n. 713 del 4 agosto 2020*).

Per settore sanitario si intendono «*tutte le strutture del servizio sanitario che erogano attività assistenziali volte a garantire la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo*» (*Cfr. del. ANAC n. 149/2014*) → *aziende ospedaliere, istituti di ricerca e di ricovero e assistenza, policlinici universitari, presidi ospedalieri*



# Ambito oggettivo di applicazione del decreto

## a) L'inconferibilità degli incarichi: cos'è?

Per «**inconferibilità**» si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi già elencati a coloro che abbiano riportato condanne per i reati previsti dal capo I° del titolo II° del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;

## b) L'inconferibilità degli incarichi: le cause?

**b.1)** la **sussistenza di una condanna**, anche in via non definitiva, per aver commesso reati contro la pubblica amministrazione (art. 3 d.lgs.).

**Ratio:** discredito derivante alla p.a. = danno all'immagine.

**Natura giuridica:** Non è uno strumento di repressione e punizione, ma misura preventiva di tipo amministrativo (*cfr. per una completa disamina del ANAC n. 1201/2019*)



Da tale considerazione discendono una serie di conseguenze, frutto dell'interpretazione e applicazione dell'ANAC:

- si applica anche in caso di condanna per **delitto tentato** e non anche consumato (delibera n. 447/2019);
- non produce effetti la **sospensione condizionale** della pena principale e accessoria di cui all'art. 166 c.p. (delibera n. 1292/2016)

### **Durata dell'inconferibilità per sussistenza di una condanna:**

- permanente se c'è pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici;
- se l'interdizione è temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata;
- se non c'è l'interdizione, l'inconferibilità è pari al doppio della pena.

Il **dies a quo** = primo atto certo con il quale la p.a. dimostri la conoscenza della sentenza di condanna (delibera n. 159/2019)



## b) L'inconferibilità degli incarichi: le cause?

### b.2) l'art. 4 contiene due diverse ipotesi:

a) lo svolgere/aver svolto nei 2 anni precedenti (c.d. «*periodo di raffreddamento*») cariche in **enti di diritto privato regolati o finanziati dalla p.a.** conferente l'incarico di destinazione. Ipotesi speculare nel settore sanitario è disciplinata dall'art. 5.

→ Cosa si intende per ente di diritto privato regolato o finanziato? = quello ove la p.a.:

- abbia una partecipazione minoritaria al capitale;

- svolga funzione di regolazione dell'attività principale che comportino l'esercizio di poteri di vigilanza, controllo e certificazione (es: autorizzazioni o concessioni);

- finanzi le attività attraverso rapporti convenzionali (es: contratti pubblici, contratti di servizio o concessione di beni pubblici) → delibera n. 553/2019 in cui si precisa che occorre accertare **l'entità** del corrispettivo, la **continuità** e la **stabilità** del rapporto di finanziamento

→ Cosa si intende per "cariche e incarichi"? = Le cariche di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato, dirigente nonché lo svolgimento di stabile attività di consulenza a favore dell'ente.



**b)** lo svolgere/aver svolto nei 2 anni precedenti (c.d. «*periodo di raffreddamento*») **attività professionale in proprio** in favore della medesima p.a./ente conferente l'incarico di destinazione (art. 4);

L'ANAC ha reso dei chiarimenti *nell'orientamento n. 99/2014* ritenendo che la preclusione non operi con riferimento «alle prestazioni lavorative di tipo occasionale».

→ l'attività deve avere il carattere della:

- continuità
- stabilità.

→ **Ratio** sottostante ad entrambe le ipotesi: evitare che il pubblico funzionario trasporti l'interesse privato di provenienza (tanto se appartenente ad una società quanto se riferibile ad una categoria professionale) nello svolgimento della funzione amministrativa. Imporre un periodo di raffreddamento biennale significa allentare il legame sussistente tra il soggetto e il privato di provenienza.



## b) L'inconferibilità degli incarichi: le cause?

### b.3) l'art. 7 contiene due diverse ipotesi preclusive:

a) pregresso svolgimento di una **carica politica**. Ovvero pregresso svolgimento:

- nei due anni antecedenti, del ruolo di componente dell'organo di indirizzo politico dell'ente locale **conferente l'incarico di destinazione** (identità tra ente di provenienza e quello avente il potere di conferire l'incarico nell'ente di destinazione);

- nell'anno antecedente, del ruolo di componente dell'organo di indirizzo politico di un ente locale sito **nella stessa regione di quello conferente quello di destinazione** (parziale identità di popolazione).

→ **Ratio:** assicurare che i pubblici funzionari siano scelti in virtù dei propri meriti professionali e non dell'appartenenza a organi politici. → cd. "sliding doors".



**b)** la seconda è quella del pregresso svolgimento **dell'incarico di presidente o amministratore delegato di un ente pubblico o di un ente di diritto privato in controllo pubblico** da parte di regioni province o comuni

\*\*problema di coordinamento con la disciplina dell'art. 11, co. 11, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), il quale pur facendo salve le disposizioni del '39, consente al ricorrere di talune condizioni di nominare l'amministratore della società controllante ad amministratore della società controllata. L'ANAC ha affrontato e risolto il problema nella delibera n. 207/2021 affermando che nelle sole circoscritte ipotesi e alle sole condizioni concesse e previste dall'art. 11, co. 11, del citato d.lgs. è consentita la nomina del Presidente di una controllante a capo di una controllata.

NB: entrambe le ipotesi previste dall'art. 7 suppongono un medesimo livello di territorialità tra incarico di provenienza e di destinazione. Es: colui che sia stato presidente di un ente pubblico regionale NON può assumere l'incarico di dirigente regionale

NB: questa ipotesi NON opera nel caso in cui gli incarichi siano conferiti nell'ambito dello stesso ente (Orientamento n. 8 del 2014)



## **c) L'inconferibilità degli incarichi: le conseguenze della violazione?**

Ai sensi dell'art. 17 e 18 dalla violazione delle preclusioni in materia di inconferibilità ne deriva:

a) nullità dell'atto di conferimento dell'incarico;

b) nullità del contratto di lavoro + obbligo restitutorio delle somme percepite;

c) responsabilità dell'organo conferente per le conseguenze economiche degli atti adottati, sono salvi gli assenti, i dissenzienti e gli astenuti.

d) sanzione interdittiva per l'ente conferente per 3 mesi. A differenza delle precedenti sanzioni, questa non è automatica ma richiede un accertamento di tipo soggettivo per verificare l'elemento soggettivo, di dolo o colpa (sanzione personale, di natura interdittiva e fissa).

NB: ai fini del calcolo del periodo di raffreddamento/interdizione, l'ANAC ha affermato che, nel computo del periodo, il termine è da intendersi sospeso per tutta la durata di un incarico inconferibile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo; il termine riprende a decorrere dalla cessazione dell'incarico inconferibile (*delibera n. 445/2020*)



# Ambito oggettivo di applicazione del decreto

## a) L'incompatibilità degli incarichi: cos'è?

Per «**incompatibilità**» si intende l'obbligo per il soggetto cui viene conferito uno degli incarichi contemplati dal d.lgs. di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico in provenienza e l'assunzione di quello in destinazione. La disciplina segue due logiche:

- il principio di distinzione tra le competenze degli organi di indirizzo politico e quelle degli organi amministrativi;
- il principio di separazione tra ente controllante ed ente controllato.



## **b) L'incompatibilità degli incarichi: le cause?**

**b.1)** assunzione dopo il conferimento dell'incarico amministrativo di incarichi e cariche presso enti di diritto privato sottoposti a controllo, regolazione o finanziamento da parte della p.a. conferente ovvero di contestuale svolgimento dell'attività professionale in proprio in favore dello stesso ente (art. 9);

*Es: l'incarico dirigenziale presso un comune è incompatibile con lo svolgimento di attività professionale di difesa in giudizio dell'ente.*

**b.2)** assunzione nel corso dell'incarico di cariche negli organi di indirizzo politico o di presidente e amministratore delegato nell'ambito di enti di diritto privato in controllo pubblico (art.11);

*Es: gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale (dunque di Presidente/AD) sono incompatibili con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione che ha conferito l'incarico.*



## **c) L'incompatibilità degli incarichi: le conseguenze della violazione?**

- obbligo di optare per uno dei due incarichi nel termine di 15 giorni dalla contestazione della sussistenza della causa di incompatibilità;
- in difetto di scelta si produce la decadenza dall'incarico dirigenziale/di responsabilità amministrativa di vertice e la risoluzione del relativo contratto.



# Meccanismo di vigilanza

## a) vigilanza INTERNA

### 1. Obblighi dichiarativi in capo all'interessato

Colui che assume l'incarico deve presentare:

- a) all'atto del conferimento dell'incarico un'autodichiarazione circa l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità;
- b) annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di cause di incompatibilità.

**Ratio:** l'ente conferente è in grado di conoscere le circostanze che assumono rilievo e verificare se sussistono cause ostative originarie all'assunzione dell'incarico da parte del soggetto candidato.

**Inadempimento:** le conseguenze della mancata presentazione delle autodichiarazioni sono diverse. Se non è prodotta quella sull'inconferibilità l'attribuzione è inefficace e ciò impone l'adozione di un atto di convalida da parte dell'organo conferente (delibera n. 1198/2016)



## 1. Obblighi dichiarativi in capo all'interessato

**Inadempimento:** dichiarazione mendace.

L'amministrazione cui è prodotta la dichiarazione ha l'onere di verificare la veridicità del contenuto. Qualora l'ente accerti che il soggetto interessato abbia reso una dichiarazione falsa, egli si espone alle seguenti conseguenze :

- responsabilità penale in capo all'autore per il reato di falso essendo resa ex art. 76 DPR 445/2000;
- sanzione interdittiva specifica = impossibilità per l'autore di assumere gli incarichi previsti dal decreto per 5 anni previo accertamento dell'elemento psicologico;
- responsabilità disciplinare che può condurre all'irrogazione di sanzioni disciplinari da parte del datore di lavoro. La scelta della sanzione è commisurata alla gravità della violazione dell'obbligo dichiarativo.



## 2. Ruolo del RPCT (delibere nn. 833/2016, 840/2018)

In via generale:

- + vigila sul rispetto del d.lgs. 39/2013 raccogliendo le autodichiarazioni degli interessati e svolgendo controlli sulla loro veridicità (art. 15 d.lgs. n. 39/2013);
- + prima dell'attribuzione dell'incarico può segnalare all'ente la sussistenza di cause di inconferibilità e/o incompatibilità.

In via specifica (quando si rilevano violazioni della normativa rispetto ad incarichi già conferiti):

- + contesta all'interessato e all'organo conferente l'esistenza di una situazione di inconf/incom;
- + dichiara la nullità dell'atto di conferimento/decadenza dall'incarico;
- + applica la sanzione interdittiva all'organo conferente e al soggetto interessato in caso di dichiarazione mendace, all'esito di un procedimento in contraddittorio;
- + segnala all'organo di indirizzo, all'OIV e all'UPD le disfunzioni concernenti l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 7, L. n. 190/2012)



## **b) vigilanza ESTERNA**

### I poteri dell'ANAC

- Potere di vigilanza, d'ufficio o su segnalazione, di tipo costitutivo- provvedimento nei casi in cui sia violata la disciplina sulle inconfiribilità e le incompatibilità;

→ es: accertamento illegittimità del provvedimento di conferimento dell'incarico o sospensione della procedura di conferimento;

- Potere di segnalazione dell'intervenuta violazione alla Corte dei Conti per l'accertamento di responsabilità amministrative- contabili o alla Procura della Repubblica se si ravvisano gli elementi costitutivi di un reato;

- Potere consultivo: l'ANAC esprime parere su richiesta delle pubbliche amministrazioni, dei enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico.



## Esempio di analisi di una fattispecie in materia di inconfiribilità

Hp 1: Tizio è consigliere del Comune di Alfa con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ha assunto l'incarico di Presidente di Beta, una società privata della quale Alfa detiene il 15% delle quote. Secondo espressa disposizione statutaria Alfa può nominare il Presidente del Cda di Beta.

Viene astrattamente in rilievo la causa di inconfiribilità prevista dall'art. 7, co. 2, 1° parte lett. d), ai sensi del quale *“a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico [...] non possono essere conferiti [...] d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.”*

Analisi della fattispecie:

Incarico in provenienza: componente organo indirizzo politico dell'ente che detiene il potere di nomina

Incarico in destinazione:

a) natura giuridica della società = «ente privato in controllo pubblico» di cui all'art. 1, co. 2 lett. c) per presenza di un potere di nomina in capo al Comune Alfa= sottoposto alla disciplina del'39;

b) natura giuridica dell'incarico di Presidente del CdA della società = «amministratore di ente privato in controllo pubblico» verificato il possesso di deleghe gestorie.



## Esempio di analisi di una fattispecie in materia di inconferebilit 

Hp 2: Tizio, gi  direttore Sanitario presso l'Ospedale Alfa s.p.a., assume il ruolo di direttore del distretto socio sanitario Beta e quello di Direttore Sanitario della Azienda Sanitaria Locale Gamma, nell'ambito della medesima regione.

Viene astrattamente in rilievo la causa di inconferebilit  prevista dall'art. 5 ai sensi del quale *“Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale.”*

Incarico in provenienza: direttore Sanitario presso l'Ospedale Alfa s.p.a..

→   da verificare, anzitutto, se l'incarico di Direttore Sanitario   riconducibile nella categorie di «Incarichi e cariche» di cui all'art. 1, co. 2, lett. e).La risposta   s  posto che vi rientrano le figure dirigenziali.

→ in secondo luogo occorre verificare se l'ospedale Alfa pu  definirsi un ente regolato e finanziato ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d), da parte del medesimo SSR dell'ente di destinazione. In questo caso si indaga, subito, sulla eventuale sussistenza di un regime di accreditamento o convenzionamento che possa deporre in tal senso. In caso di risposta affermativa si passa all'analisi degli incarichi di destinazione



## Esempio di analisi di una fattispecie in materia di inconferibilità

### Incarichi di destinazione:

a) direttore del distretto socio sanitario Beta → non è riconducibile alle tre categorie specifiche cui si applica il d.lgs.n. 39/2013 e pertanto il conferimento è legittimo.

b) direttore sanitario della Azienda Sanitaria Locale Gamma:

- natura giuridica della ASL = è una pubblica amministrazione di cui all'art. 1, co. 2 lett. a) e rientra pure nella categoria citata dall'art. 5. Perciò il primo requisito è integrato;

- natura giuridica dell'incarico di Direttore sanitario= rientra de plano nell'art. 5, non sono necessari ulteriori accertamenti



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

GRAZIE PER L'ATTENZIONE



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

Il presente contenuto è da considerarsi introduttivo, non esaustivo e mera sintesi dei documenti ufficiali, che costituiscono le uniche fonti cui i RPCT devono fare riferimento per lo svolgimento della propria attività. Tali documenti ufficiali sono disponibili sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'indirizzo [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). Ad essi si rinvia per qualunque dubbio o esigenza di chiarimento.

*Materiale informativo realizzato nell'ambito del progetto Reinforcing the institutional anti-corruption prevention community in Italy | project n. IT1922*



**Finanziato  
dall'Unione europea**