



Il Presidente

Omissis

Fascicolo ANAC n. 4704/2025

Oggetto: *Omissis* - Richiesta di parere in merito ad ipotesi di conflitto di interesse in sede di contrattazione integrativa aziendale da parte dei rappresentanti sindacali (prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - *Riscontro*.

Con riferimento alla richiesta in oggetto – con la quale è stato chiesto un parere in merito all’ambito soggettivo e oggettivo dell’art.7 del Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici, con particolare riferimento alla portata dell’interesse personale, e più in generale, delle previste ipotesi di conflitto di interessi in sede di contrattazione integrativa aziendale da parte dei rappresentanti sindacali – si rappresenta quanto segue.

In riscontro al quesito posto, valgono le seguenti considerazioni di carattere generale in tema di conflitto di interessi.

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.

Come noto, 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. 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 (NA 2019, Parte III, § 1.4. – Consiglio di Stato – Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 5/3/2019 n. 667).

Ad avviso della giurisprudenza, pertanto, 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 dal dipendente, 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).

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 ritenuto che non sussistano incompatibilità tra ruolo sindacale e dipendente pubblico (salvo i casi previsti dall'art. 53, comma 1 bis della legge 165/2001), ma ovviamente è fondamentale che il dipendente/rappresentante sindacale garantisca sempre l'imparzialità, segnalando e astenendosi in caso di conflitti di interesse, sia attuali che potenziali. Sul punto, 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. Lo stesso, infatti, promuove istanze ed esigenze riconducibili ad una specifica categoria del personale"* (cfr. Parere anticorruzione fasc. 1175/2025 e fasc. 2674/2025).

Ed ancora, *"la circostanza che un dirigente sindacale sia anche addetto a predisporre i cedolini dei dipendenti e le varie altre attività correlate non implica di per sé un rischio di conflitto di interessi, a meno che intervenga un interesse personale che possa ledere*



l'imparzialità dell'azione amministrativa". Pertanto, i soggetti che incorrono in una situazione di un conflitto di interessi anche solo potenziale hanno il dovere di segnalarlo, ed astenersi dall'esercizio della funzione amministrativa. All'amministrazione è demandato il compito di verificare in concreto la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi dei dipendenti pubblici che siano anche dirigenti sindacali, individuando nel PTPCT e nel Codice di comportamento specifiche misure per prevenirli quali ad esempio il trasferimento di alcune competenze ad altri dipendenti o, addirittura, assegnando a tali dipendenti "attività" che non possano generare conflitti di interessi con il loro ruolo in ambito sindacale. Si precisa che per l'individuazione delle misure possono essere utili i suggerimenti forniti da ANAC nel PNA 2019 - Parte III § 1.4 (cfr. Parere anticorruzione fasc. 2220/2025).

Nel caso ipotizzato nella richiesta di parere - "*contrattazioni per gli incarichi di posizione organizzativa/incarichi di elevata qualificazione, in cui sindacalista si trova oggi a definire criteri e requisiti per la copertura dell'incarico sapendo già di partecipare alla futura selezione interna*" – in via generale non sarebbe configurabile un conflitto di interessi in quanto in sede di contrattazione collettiva si interviene su aspetti generali di conferimento degli incarichi anche di P.O. (es. requisiti minimi) in osservanza del CCNL di riferimento, senza poter entrare nel merito delle scelte gestionali/selettive che restano di competenza esclusiva dell'amministrazione.

Viceversa, sarebbe ipotizzabile una ipotesi di conflitto secondo la normativa di riferimento e le indicazioni fornite dall'Autorità soltanto nel caso in cui il dipendente/sindacalista (futuro concorrente) abbia potuto definire in sede di contrattazione requisiti a lui favorevoli, influenzando le condizioni di accesso e compromettendo in tal modo l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Soltanto in tale circostanza si sarebbe in presenza di un conflitto di interessi per il prevalere di un interesse proprio/personale in capo al dipendente/rappresentante sindacale confliggente con l'interesse pubblico e/o di categoria che lo stesso dovrebbe rappresentare.

All'amministrazione è demandato pertanto il compito di verificare in concreto la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi dei dipendenti che siano anche rappresentanti sindacali, soprattutto in considerazione delle mansioni svolte dal funzionario presso l'amministrazione.

Come rappresentato dall'istante nel PTPCT 2025-2027, sezione del PIAO adottato con Deliberazione del *omissis* n. *omissis* del *omissis*, in coerenza alla normativa vigente, sono state previste anche per l'anno corrente molteplici misure, generali e specifiche, finalizzate al contrasto dei fenomeni corruttivi ed è stato confermato tra queste l'area del conflitto di interessi.

In tale area, è stata predisposta anche un'apposita dichiarazione che il rappresentante dell'organizzazione sindacale dovrà rendere alla parte pubblica in qualsiasi



tavolo/riunione riguardante tematiche inerenti la contrattazione integrativa.

L'esame del modulo, in particolare, ha evidenziato che l'interessato sarà tenuto a dichiarare se lo svolgimento dell'incarico di rappresentante sindacale - per la materia oggetto di contrattazione integrativa indicata - coinvolga o meno:

- interessi propri;
- interessi di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali si abbia rapporti di frequentazione abituale;
- interessi di soggetti o organizzazioni con cui si hanno causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi;
- interessi di soggetti od organizzazioni di cui si è tutore, curatore, procuratore o agente;
- interessi di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.

Si tratta in sostanza delle medesime circostanze che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del DPR n. 62/2013, riprodotto testualmente nel codice di comportamento adottato dall'Istituto Pascale e rinvenibile nel proprio sito istituzionale, al quale ogni dipendente è già sottoposto.

In conclusione:

- non sussistano incompatibilità tra ruolo sindacale e dipendente pubblico (salvo i casi previsti dall'art. 53, comma 1 bis della legge 165/2001), ma ovviamente è fondamentale che il dipendente/rappresentante sindacale garantisca sempre l'imparzialità, segnalando e astenendosi in caso di conflitti di interesse, sia attuali che potenziali;
- è demandata all'amministrazione la verifica, in concreto, della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi dei funzionari dipendenti dell'Istituto che siano anche rappresentanti sindacali, individuando nel PTPCT e nel Codice di comportamento specifiche misure per prevenirli.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 3 dicembre 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente