

Il Presidente

Omissis

Fasc. ANAC n. 5557/2025

Oggetto: *Omissis* – Richiesta di parere in ordine al conferimento dell'incarico di avvocato dell'Ufficio Legale e contenzioso al Comandante della Polizia Locale (Rif. nota prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - Riscontro.

Con la nota in oggetto è stato chiesto un parere in merito alla possibilità di affidare l'incarico di avvocato dell'Ufficio Legale e contenzioso ad un dipendente dell'Ente, inquadrato nella categoria dei funzionari, profilo professionale "Funzionario Comandante di Polizia Locale E.Q."

In merito al quesito posto, occorre preliminarmente evidenziare che esula dalle competenze dell'Autorità la valutazione sul requisito di esclusività della funzione di dirigente Comandante del corpo di Polizia locale, spettando ad ogni singolo ente la verifica nel caso concreto ed ogni ulteriore determinazione al fine di evitare la presenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi tra le diverse attività svolte dal Comandante della Polizia locale. Il riscontro è formulato, dunque, esclusivamente per i profili di competenza di ANAC in materia di inconferibilità ed incompatibilità, restando rimessa all'amministrazione la valutazione della conformità ad eventuali ulteriori normative specifiche, così come ciò che riguarda i requisiti e le modalità di iscrizione agli albi professionali.

Ciò posto, si forniscono a supporto delle determinazioni rimesse all'amministrazione, le indicazioni già fornite dall'Autorità in tema di conflitto di interessi, anche potenziale, con delibere di carattere generale e atti specifici (cfr. PNA 2019, Atto del Presidente del 6 dicembre 2023; Delibera n. 401 del 29 aprile 2020; Atto del presidente del 6 novembre 2024), nonché il quadro normativo e giurisprudenziale concernente il conferimento di incarichi dirigenziali al Corpo di polizia locale.

La situazione di conflitto di interessi è definita dalla giurisprudenza come "*una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che sia contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico funzionalizzato*".

La ratio di prevenzione, sottesa alle norme introdotte per scongiurare il consolidamento di un conflitto di interessi, deriva dall'esigenza di valorizzare tutti quei principi (imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità, etc.) nazionali e di derivazione comunitaria posti a presidio del buon andamento e della trasparenza della pubblica amministrazione. Il legislatore ha inteso salvaguardare

la imparzialità della pubblica amministrazione e dei suoi funzionari ai sensi degli artt. 97 e 98 della Costituzione che non hanno un valore solo programmatico ma efficacia direttamente precettiva.

Nell'ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi" né una norma che preveda analiticamente gli elementi costitutivi di tale fattispecie. Perciò, nel corso degli anni, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni mirate ad arginare diversi fenomeni riconducibili al conflitto ed emergenti nella realtà sociale (d.lgs. n. 39/2013, art. 51 c.p.c., art. 16 d.lgs. n. 36/2023, art. 53 co. 7 e 16-ter del d.lgs. n. 165/2001).

Nel contesto normativo descritto, un ruolo di primaria importanza è svolto dall'art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90). Nell'esigenza, infatti, di prevedere una regola generale per i procedimenti amministrativi, il legislatore ha introdotto, con la legge n. 190 del 2012, l'articolo summenzionato ai sensi del quale "*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*".

A essa si accompagnano gli artt. 6 e 7 del D.P.R. n. 62/2013, Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici. L'art. 6 dispone che "*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*".

L'art. 7, invece, sancisce che "*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, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia 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 dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza*"

In tal senso, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere astrattamente compromessi per effetto non solo delle situazioni tipizzate dai citati articoli, ma anche di quelle che, sebbene non esplicitate dalla legge, risultino in concreto altrettanto idonee.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che il conflitto di interessi può celarsi anche nel caso in cui il conferimento di una carica pubblica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, laddove ciononostante si rilevi una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma ripetuta e diffusa, in relazione alla posizione ricoperta. In quest'ipotesi, posto che l'esistenza del conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico, appare necessario effettuare una ponderata valutazione sotto il profilo della sua opportunità.

Ciò in quanto la principale misura di prevenzione del conflitto d'interessi, anche potenziale, è rappresentata dall'obbligo di segnalazione da parte dell'interessato e dalla successiva astensione dalla partecipazione alla decisione o all'atto endoprocedimentale che potrebbe porsi in contrasto con il concorrente interesse privato. Tuttavia, 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).

Con particolare riferimento al quesito posto, occorre rilevare che l'Autorità si è già espressa in merito a fattispecie di conflitto di interessi in capo al Comandante della polizia locale, affermando che «*sussiste un'ipotesi di conflitto di interesse, anche potenziale, nel caso in cui al Comandante/Responsabile della Polizia locale, indipendentemente dalla configurazione organizzativa della medesima, sia affidata la responsabilità di uffici con competenze gestionali, in relazione alle quali compie anche attività di vigilanza e controllo»* (orientamento n. 57 del 3 luglio 2014, come modificato dall'orientamento n. 19 del 10 giugno 2015). Il fine era quello di fornire indicazioni volte ad evitare che il cumulo di incarichi potesse compromettere il regolare svolgimento dei procedimenti amministrativi in relazione alle previsioni di cui alla l. 190/2012.

Nel contesto sopra delineato si è inserita la l. 28 dicembre 2015, n. 208 «*legge di stabilità 2016*» il cui art. 1, comma 221 stabilisce che «*Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia locale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale».*

Rilevante sul punto la sentenza del Consiglio di Stato n. 2518 del 15 marzo 2024 che, nel controvertire sull'atto di riorganizzazione della polizia municipale dell'Aquila, richiama la citata disposizione, precisando quanto segue: «*Dunque i dirigenti della PM e dell'avvocatura comunale possono eccezionalmente assumere la direzione di uffici ordinari dell'ente ma non anche il contrario (ossia dirigenti esterni alla PM non possono diventare comandanti della stessa). Depone in tal senso, innanzitutto, la formulazione letterale della disposizione secondo cui può essere attribuito il "conferimento degli incarichi dirigenziali" ma non anche il ruolo di avvocato dell'ente oppure di comandante della polizia locale. Sul piano logico e sistematico, la ragione giustificatrice alla base di tale "divieto di inversione" (dirigenti di struttura oppure anche della avvocatura che assumano incarico di comandante della polizia locale) risiede pur sempre nella constatazione che i medesimi – al netto di ogni caso particolare – non sono in via generale stati formati e reclutati per assumere e svolgere determinate specifiche funzioni di polizia giudiziaria, di sicurezza pubblica e stradale. In altre parole la richiamata disposizione ha consistenza di norma derogatoria ed eccezionale, rispetto alla ordinaria assegnazione delle funzioni dirigenziali (a seguito di procedura pubblicistica e comunque a dirigenti appartenenti ai relativi ruoli dell'amministrazione), e dunque di stretta interpretazione. Interpretazione che, per le ragioni sopra esposte, va intesa in chiave soltanto unidirezionale (dirigenti avvocatura e della polizia locale che assumono temporaneamente funzioni dirigenziali ordinarie) e non bidirezionale (dirigenti amministrativi e della polizia locale che assumono funzioni di avvocato dell'ente oppure*

dirigenti amministrativi e della avvocatura che assumono le funzioni di comandante della Polizia Locale), e ciò proprio per la specificità sopra ricordata delle funzioni riservate a tali peculiari organi della PA (avvocatura e polizia locale).

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 21 gennaio 2026 ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente