



COMUNE DI SASSARI

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

RS

Prot. n. 11691

Sassari 21 gennaio 2019

Ai Signori Dirigenti

**e p.c. Al Signor Direttore generale
Al Signor Sindaco
Al Signor Segretario generale**

Loro sedi

Oggetto: Direttiva in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.

Con la presente direttiva, si intende dare conoscenza, a tutti i settori dell'Amministrazione, dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha proposto la seguente definizione: *“Un conflitto di interessi implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici.”*

Il tema del conflitto di interessi deve essere, quindi, inteso in un'accezione ampia, ossia come ogni situazione nella quale un interesse di un soggetto interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici.

Il conflitto di interessi può essere:

- a. attuale: presente al momento dell'azione o decisione del dipendente pubblico;*
- b. potenziale: che potrà diventare attuale in un momento successivo;*
- c. apparente: che può essere percepito dall'esterno come tale;*
- d. diretto: che comporta il soddisfacimento di un interesse del dipendente pubblico;*
- e. indiretto: che attiene a entità o individui diversi dal dipendente pubblico, ma allo stesso collegati.*

Viene, di seguito, riportata la principale normativa di riferimento, allo scopo di consentire un più approfondito esame della materia di cui trattasi.



COMUNE DI SASSARI

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

L'articolo 1, comma 41, della Legge n. 190 del 6 novembre 2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” ha introdotto l'**art. 6/bis** “*Conflitto di interessi*” nella **legge n. 241 del 7 agosto 1990**.

La disposizione in parola, di “valenza prevalentemente deontologica – disciplinare”, stabilisce che “*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*”.

La norma, quindi, prevede due prescrizioni: 1) l'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, nel caso si profili un conflitto di interesse, anche potenziale; 2) un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

Il **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013**, (**All. 1 par.B.6**), ha precisato che la norma persegue una “finalità di prevenzione” che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in maniera coordinata con le seguenti disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, **D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013**: l'**articolo 3, comma 1**, “*Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare*” e **comma 2** “*Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi*”; l'**articolo 6, comma 2**, “*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** “*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*



COMUNE DI SASSARI

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

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”.

Quest'ultima disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestano “gravi ragioni di convenienza”.

Il **PNA 2013 (All. 1)** stabilisce, inoltre, che: “La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione”. (Si veda, a tale proposito, anche l'**articolo 7** “*Obbligo di astensione e conflitto di interesse*” del **Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Sassari**).

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa (All. 1 PNA 2013).

Si richiama, inoltre, un **parere del 25.2.2015** con il quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), interpellata da un comune in merito ai termini esatti entro cui perimetrare *il conflitto di interessi potenziale*, è intervenuta approvando le seguenti considerazioni.

“Le disposizioni normative sopra richiamate e le indicazioni del PNA in materia”, riferendosi nello specifico a tutte le norme e prescrizioni in tema di conflitto di interessi citate nella presente, “mirano dunque a prevenire situazioni di conflitto di interessi che possono minare il corretto agire amministrativo. Tali situazioni si verificano quando il dipendente pubblico (rup e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali; si tratta, dunque, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. La *ratio* dell'obbligo di astensione, in simili



COMUNE DI SASSARI

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

circostanze, va quindi ricondotta nel principio di imparzialità dell'azione amministrativa e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l'interesse del titolare del potere decisionale.

Peraltro il riferimento alla *potenzialità* del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo *assoluto* il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità.

L'obbligo di astensione, dunque, non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza".

Tale principio era stato già espresso dall'Autorità anche negli **Orientamenti n. 78 del 23 settembre 2014 e n. 95 del 7 ottobre 2014** nei quali si affermava che «nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni».

Relativamente, inoltre, agli ulteriori obblighi previsti, in capo ai dirigenti e dipendenti, dal Codice di comportamento del Comune di Sassari, si riporta il testo dei seguenti articoli:

l'art. 6 “Comunicazione degli interessi finanziari” 1. *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, utilizzando il modello all'uopo predisposto dall'Amministrazione, precisando: a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione; b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate. 2. In sede di prima applicazione tutti i dipendenti sono tenuti a rendere la dichiarazione di cui al comma 1”.*

l'art. 13 “Disposizioni particolari per i dirigenti”, comma 3 *“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.omissis.”*

E' importante, inoltre, prestare attenzione anche sull'**articolo 42 (Conflitto di interesse) del D.Lgs. 50 del 2016 “Codice dei contratti pubblici”**, che introduce una disciplina particolare per le ipotesi di conflitto di interesse nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, che viene qui di seguito citato:



COMUNE DI SASSARI

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

“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, 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.”

Intervenendo nell'analisi della sopra detta norma del Codice dei contratti, la prima sezione Salerno del T.A.R. Campania, con sentenza n. 524 del 6 aprile 2018, rileva che *“Si tratta di una norma di portata estremamente ampia e atipica, destinata a colorarsi in funzione della finalità di tutela della concorrenza e della imparzialità, sicché sulla nozione di “conflitto di interessi” disegnata dal nuovo codice dei contratti pubblici il Consiglio di Stato ha affermato che: «l'art. 24 della direttiva 2014/24/UE (cui il predetto art. 42, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 dà attuazione), non sembra dettare una disciplina univoca del “conflitto di interesse”, ma indica solamente una soglia minima di contenuto e tutela...*

La fattispecie descritta dall'art. 42, comma 2 del d.lgs. 50 del 2016 ha portata generale, come emerge dall'uso della locuzione “in particolare”, riferita alla casistica di cui al richiamato art. 7 d.P.R. n. 62 del 2013, avente dunque mero carattere esemplificativo.....”

Si richiama, infine, anche l'**articolo 77 (Commissione giudicatrice), comma 9, del D.Lgs. 50 del 2016 :**

“Al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari dichiarano ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, l'inesistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui ai commi 4, 5 e 6. ((Le stazioni appaltanti, prima del conferimento dell'incarico, accertano l'inesistenza delle cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice di cui ai commi 4, 5 e 6 del presente articolo, all'articolo 35-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'articolo



COMUNE DI SASSARI

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

42 del presente codice. La sussistenza di cause ostative o la dichiarazione di incompatibilità dei candidati devono essere tempestivamente comunicate dalla stazione appaltante all'ANAC ai fini dell'eventuale cancellazione dell'esperto dall'albo e della comunicazione di un nuovo esperto.))”

In conclusione, si rammenta che, tra le misure di prevenzione, già adottate dall'Ente, vi sono:

- l'acquisizione della dichiarazione di inesistenza di cause di incompatibilità e di assenza di conflitti di interesse da parte di presidenti e componenti delle commissioni di gara, resa nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi dell'articolo 47 del DPR n. 445 del 28 dicembre 2000;
- l'acquisizione della dichiarazione di inesistenza di cause di incompatibilità e di assenza di conflitti di interesse da parte di presidenti e componenti delle commissioni di concorso/selezione, resa ai sensi del “Regolamento per le procedure di concorso, selezione e accesso all'impiego” comunale.

Un'ulteriore misura, attuata da tutti i settori dell'Amministrazione anche in adempimento del Piano del controllo successivo di regolarità amministrativa comunale, consiste nell'inserimento, nelle determinazioni dirigenziali, di apposita dichiarazione, da parte del soggetto che adotta l'atto, attestante l'assenza di cause di incompatibilità e l'insussistenza di conflitti di interesse.

Tutto ciò premesso, in adempimento di quanto previsto nel PNA 2013, paragrafo 3.1.5 e in attuazione anche del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza comunale vigente, si impartiscono le seguenti disposizioni al fine di dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, di cui all'art. 6 bis della legge n. 241/1990; degli artt. 6, comma 2 e 7 del D.P.R. n. 62/2013; dell'art. 42 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 7 del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Sassari:

- diffusione della presente nota, che illustra l'obbligo di astensione, le conseguenze scaturenti dalla sua violazione e i comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse, a tutto il personale;
- diffusione della presente, da parte di tutti i dirigenti/referenti per la prevenzione nei settori di competenza, all'atto del conferimento di nuovi incarichi e, da parte del dirigente del settore organizzazione e gestione risorse umane, all'atto della stipula del contratto di lavoro.

Allo scopo di darne ampia diffusione, la presente direttiva verrà pubblicata sul sito istituzionale del Comune nella sezione “Amministrazione Trasparente”, ai sensi dell'art. 12, comma 1, del D.P.R. n. 33/2013, e verrà inserita anche tra le “News” della pagina intranet.

LA RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E
DELLA TRASPARENZA
Dott.ssa Teresa Soro

(Documento firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i. e norme collegate)