



# COMUNE DI URI

07040 - PROVINCIA DI SASSARI

Via Sassari 99, Uri – c.f. 92081820901 - tel. 079-4187050 Mail: [protocollo.uri@pec.comunas.it](mailto:protocollo.uri@pec.comunas.it)

Prot. n. 2208 del 20-03-2023

Ai Responsabili di Area

Ai Dipendenti

e.p.c. Al Sindaco

Agli Assessori

Sede

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

Con la presente direttiva – che fa seguito alla precedente prot. n.6955 del 26.09.2018 - si intende ricordare l'obbligo di astensione, le conseguenze scaturenti dalla sua violazione e i comportamenti da seguire in caso di conflitto di interessi, vista la centralità della disciplina nell'ambito della prevenzione della corruzione.

La normativa sulla prevenzione della corruzione pone un forte accento sui doveri di integrità del dipendente pubblico, rappresentando in tal senso una piena attuazione del dettato costituzionale in particolare con riferimento all'art. 97 (imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa) e all'art. 98 (che pone i dipendenti pubblici al servizio esclusivo della nazione) della Costituzione.

L'adempimento dei doveri di integrità impone al dipendente pubblico di astenersi nel caso vi sia un conflitto di interessi, anche solo potenziale, indipendentemente dal concreto pregiudizio che l'Amministrazione possa riceverne.

Tale obbligo di astensione permette, infatti, all'Amministrazione di salvaguardare la sua legittimazione nell'esercizio della sua attività evitando che il cittadino possa ritenere, o anche solo dubitare, che non siano rispettati i principi di imparzialità e di integrità nello svolgimento della funzione; di conseguenza, in tal modo l'Amministrazione si legittima con una azione che garantisce la sua immagine e il suo prestigio anche al fine di consolidare la fiducia dei cittadini nel suo operato.

## **1. Nozione di conflitto di interessi e disposizioni in materia**

Nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di “conflitto di interessi”, né un’unica norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie.

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

Si tratta di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l’amministrazione, a prescindere che a essa segua o meno una condotta impropria, in quanto in presenza del conflitto di interessi, non rileva la correttezza dell’operato del dipendente né l’esito della decisione assunta poiché l’attività posta in essere risulta dall’origine viziata, venendo messa a rischio l’immagine dell’Amministrazione e l’imparzialità del suo operato.

Il concetto di conflitto di interessi è richiamato in molteplici norme nell’ambito del nostro ordinamento e quindi risulta necessario evidenziare le diverse disposizioni che intervengono con riferimento al tema in esame.

#### **Art. 6-bis Legge 241/1990 - Conflitto di interessi**

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 in parola, in quanto contenuta nella legge di disciplina del procedimento amministrativo, pone in particolare l’attenzione al tema del conflitto di interessi rispetto alla figura del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici e fa riferimento al concetto di conflitto di interessi sia attuale che potenziale.

Il principio generale di astensione, introdotto dall’art. 6 bis, è stato specificato dal Codice di comportamento (DPR 62/2013) che contiene, tra l’altro, all’art. 6, comma 2, e all’art. 7 una dettagliata descrizione delle situazioni in presenza delle quali il dipendente è tenuto ad astenersi.

#### **Art. 6, comma 2, del Codice di comportamento D.P.R. 62/2013 - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse**

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.

La norma stabilisce quindi il dovere di astensione quale preciso obbligo del dipendente che si trovi in una situazione di conflitto d’interessi, in alcune situazioni sintomatiche esemplificate dalla norma, ossia:

1) quando nelle decisioni o attività inerenti alle mansioni siano coinvolti

- ✓ interessi personali;
- ✓ interessi del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado;
- ✓ interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall’intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

#### **Art. 7 del Codice di comportamento D.P.R. n. 62/2013 - Obbligo di astensione**

1. 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.

E' una norma che si riferisce a due ambiti, ossia le "decisioni" e le "attività", riguarda l'obbligo di astensione e contestuale segnalazione al superiore gerarchico per il dipendente che si trovi in una situazione di conflitto d'interessi.

Il dovere di astensione è un preciso obbligo del dipendente che si trovi in una situazione di conflitto d'interessi, in alcune situazioni sintomatiche esemplificate dalla norma:

1) quando nelle decisioni o attività siano coinvolti

- ✓ interessi propri;
- ✓ interessi di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, o di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale;
- ✓ interessi di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi;
- ✓ interessi 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.

Una successiva disposizione di chiusura prevede l'astensione in tutti gli altri casi in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Occorre evidenziare in primo luogo che le fattispecie delineate agli artt.6, comma 2 e 7 del DPR 62/2013 riguardano non solo il dipendente cui spetta il potere di "prendere decisioni" o di "partecipare all'adozione di decisioni" ma ogni dipendente nel momento dello svolgimento di "attività inerenti alle sue mansioni". Con riguardo a tale elemento, si sottolinea quindi che sussiste il dovere di astensione in caso di conflitto di interessi non solo rispetto ai dipendenti che hanno un potere decisionale e/o discrezionalità ma anche con riferimento a tutti i dipendenti che, svolgendo la loro attività nell'esercizio delle loro mansioni, si trovino in una situazione di conflitto di interessi attuale o potenziale.

In secondo luogo, occorre evidenziare che sussiste il dovere di astensione in tutti i casi di conflitto di interessi, attuale o potenziale, risultando del tutto ininfluente che, nel corso del procedimento, il dipendente abbia proceduto in maniera imparziale, atteso che l'obbligo di astensione è espressione dei principi generali di rango costituzionale sopra descritti e quindi opera a priori nella prospettiva di tutela non solo della legittimità dell'azione amministrativa ma anche dell'immagine dell'Amministrazione.

In terzo luogo, occorre riflettere sul concetto di conflitto di interessi che può risultare differentemente modulato in ragione delle concrete circostanze in cui si trova ad operare il dipendente pubblico.

In particolare, il conflitto di interessi potrà essere attuale ovvero potenziale nei termini che seguono. Si definisce come conflitto di interessi attuale la situazione in cui, nel momento dell'assunzione di una decisione o nell'espressione di una valutazione/osservazione ovvero,

ancora, nelle manifestazioni delle azioni e/o comportamenti attinenti agli ambiti di espletamento dell'attività lavorativa, un interesse patrimoniale o non patrimoniale del dipendente interferisce con l'interesse primario dell'Amministrazione.

Si definisce come conflitto di interessi potenziale la situazione in cui un interesse patrimoniale o non patrimoniale del dipendente potrebbe interferire con l'interesse primario dell'Amministrazione rispetto all'adozione di successive decisioni o all'espressione di future valutazioni/osservazioni ovvero, ancora, rispetto a successive azioni e/o comportamenti negli ambiti di espletamento dell'attività lavorativa.

Alla sopra richiamata disciplina generale in materia di conflitto di interessi di cui all'art. 7 del Codice di comportamento DPR 62/2013 si affianca la disposizione di cui all'art. 14 dello stesso Codice che si occupa in particolare del tema di conflitto di interessi in materia contrattuale.

In particolare, in forza di quanto disposto dall'art. 14, comma 2 "Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio."

Sul punto occorre precisare, con particolare riferimento alla prima parte della disposizione ora richiamata che Anac ha chiarito che, *<<sebbene la norma sembri configurare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico affinché questi decida sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del Codice di comportamento >>*.

Si ritiene pertanto di poter leggere la norma di cui all'art. 14, co. 2 del Codice come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 dello stesso Codice, escludendo che si venga a delineare una ipotesi di conflitto di interessi in via automatica ma piuttosto riconoscendo la possibilità dell'Amministrazione di vagliare la rilevanza dei fatti per definire se sussista o meno la necessità di astensione per conflitto di interessi.

Di conseguenza, così come in tutti i casi di conflitto di interessi, anche nell'ipotesi di cui all'art. 14 comma 2 del Codice si dovrà procedere seguendo la procedura indicata negli artt. 6 e 7 del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Uri, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 70 del 09.06.2021, reperibile nella sezione Amministrazione trasparente – Atti generali.

Si segnala infine, in ordine alla valutazione da operarsi da parte del soggetto chiamato alla verifica della effettiva sussistenza di un conflitto di interessi, che Anac (nel PNA 2019) ha prospettato la possibilità di considerare un periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi. In questo senso, l'Autorità, tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, ha ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del D.lgs 39/2013, sia utilmente applicabile anche per valutare l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi.

## **Conflitto di interesse art. 42<sup>1</sup> del D.lgs n. 50/2016**

L'art. 42 del D.lgs n. 50/2016 disciplina il conflitto di interessi nell'ambito degli appalti pubblici e delle concessioni, sia durante la procedura di aggiudicazione sia nella fase di esecuzione degli stessi.

Tale tipologia di conflitto di interesse è stata oggetto di approfondimento nelle Linee guida Anac n. 494/2019 recanti "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento" e nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022, approvato definitivamente il 17.01.2023. Le Linee guida sopra richiamate hanno stabilito che le ipotesi di conflitto di interesse tipizzate nell'art. 42 devono considerarsi prevalenti alle disposizioni contenute nelle altre disposizioni vigenti, ove contrastanti.

### Definizione del conflitto di interesse ai sensi dell'art. 42

Il conflitto d'interesse è definito come segue:

- la sussistenza di un interesse finanziario, economico o altro interesse personale, che può essere percepito come una minaccia alla imparzialità e indipendenza del soggetto nel contesto della procedura di appalto o di concessione.

Vengono inoltre richiamate le situazioni tipizzate dall'articolo 7 del D.P.R. n. 62/2013: *"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."*

Il conflitto d'interesse a cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 42 è il conflitto anche solo apparente, ossia quella situazione che può essere anche solo percepita come una minaccia all'imparzialità e indipendenza del dipendente o prestatore di servizi nel contesto della procedura di appalto o concessione.

L'ambito soggettivo di applicazione della disposizione citata riguarda non solo il personale della stazione appaltante (dipendenti in senso stretto, ossia dei lavoratori subordinati, a prescindere dalla tipologia di contratto che li lega alla stazione appaltante), bensì anche a soggetti esterni prestatori di servizi o che comunque intervengano in una procedura di aggiudicazione, potendo influenzarne il risultato (quali, a titolo d'esempio, RUP, commissari di gara, collaudatori, soggetti competenti alla verifica di conformità ed eventuali loro assistenti, direttore dei lavori/direttore dell'esecuzione, coordinatore per la sicurezza, esperto per accordo bonario, gorgani coinvolti nella valutazione delle transazioni, etc.).

---

<sup>1</sup> **Art. 42 - Conflitto di interesse D.lgs n. 50/2016**

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 2012, 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 da 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.

Tali soggetti hanno l'obbligo di:

- ✓ esplicitare la sussistenza o meno di un conflitto di interessi mediante apposita dichiarazione sostitutiva, per quanto a loro conoscenza, resa nel momento in cui sono assegnati a funzioni che riguardano la gestione di appalti (ad esempio quando un funzionario abbia legami di parentela con un soggetto interessato a partecipare alla gara che la stazione appaltante deve bandire);
- ✓ rendere una dichiarazione sostitutiva rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere una situazione di conflitto di interessi per quanto a conoscenza del soggetto interessato (oggetto di tale dichiarazione è ogni situazione potenzialmente idonea a porre in dubbio l'imparzialità e l'indipendenza del dichiarante); la dichiarazione è rilasciata al responsabile del procedimento, mentre il RUP rilascia la dichiarazione sui conflitti di interessi al soggetto che lo ha nominato e/o al superiore gerarchico (tale dichiarazione è condizione necessaria per il conferimento degli incarichi attinenti le procedura di gara).

La violazione del dovere di astensione, in situazioni di conflitto d'interessi, comporta responsabilità disciplinare, ferma restando la responsabilità amministrativa e penale ove ne ricorrano i presupposti. Va ricordato infatti che l'articolo 323 del codice penale sanziona come abuso d'ufficio anche colui che, avendo un obbligo di astensione, non si astiene. Naturalmente ai fini della sussistenza della responsabilità penale occorrono il dolo e gli altri presupposti del reato.

Da ultimo, in merito al conflitto di interesse nelle procedure di gara, si ritiene opportuno segnalare la delibera Anac n. 63 del 08.02.2023.

L'Autorità osserva che l'art. 42, comma 2, del D.lgs n. 50/2016 richiama anche le ipotesi di astensione indicate nell'art.7 del DPR 62/2013, il quale, a sua volta, prevede 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..."* e che sulla base dell'interpretazione letterale delle norme di riferimento, la nozione di parentela rilevante ai sensi dell'art. 42, comma 2, del D.lgs 50/2016 include i parenti fino al 6° grado\* e gli affini entro il 2° grado.

\* Gradi di parentela:

I grado: padre/madre – figlio/figlia;

II grado: nonno/nonna-nipote;

III grado: bisnonno/bisnonna-pronipote e zio/zia-nipote;

IV grado: cugini e prozii (fratelli dei nonni);

V grado: figli di cugini e cugini dei genitori;

VI grado: figli di figli di cugini e figli dei cugini dei genitori.

Uri, 17.03.2023

**IL SEGRETARIO COMUNALE**

Responsabile per la prevenzione della corruzione

Dott.ssa Silvia Cristina Contini