



COMUNE DI BASELGA DI PINÉ
Provincia di Trento

Baselga di Piné, li 26.4.2019

Prot. n. a_694- 4318 / P

OGGETTO: Disposizioni in materia di prevenzione della corruzione – Conflitto di interessi. Ambito di operatività della disciplina e modalità di gestione. Circolare n. 4/2019

Ai Responsabili di Area
Ai Responsabili di Ufficio
Ai dipendenti
LORO SEDI

Nell'ambito della prevenzione della corruzione è centrale la disciplina in materia di conflitto di interessi e, pertanto, al riguardo oltre che un inquadramento generale sulla vigente normativa si forniscono di seguito le indicazioni operative concernenti la gestione dei casi di conflitto di interesse.

Come noto, 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. In questa prospettiva, una forte legittimazione del potere dell'Amministrazione deriva proprio dall'adempimento dei doveri di integrità i quali impongono 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

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

L'articolo 7 – obbligo di astensione – del Codice di comportamento dell'Amministrazione (da ultimo approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 10 di data 26 gennaio 2017), coerentemente con quanto previsto a livello nazionale dal d.P.R. n. 62/2013, stabilisce che:

“1. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti e di affini entro il secondo grado¹. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche

¹ Sono parenti entro il 2° grado: genitori, figli, nonni, nipoti (figli dei figli), fratelli, sorelle. Sono affini entro il 2° grado: suoceri, generi e nuore, cognati. Si precisa che tra coniugi (legati da rapporto di coniugio, ossia di matrimonio) non sussiste vincolo né di parentela né di affinità. Per le definizioni di parentela e affinità si vedano gli artt. 74, 75 e seguenti del Codice Civile.

non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

2. Il dipendente si astiene altresì dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri ovvero: di suoi parenti o affini entro il secondo grado; del coniuge o conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale; di individui od organizzazioni con cui egli stesso o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi; di individui od organizzazioni di cui egli sia tutore, curatore, procuratore o agente; di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. 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. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza."

Al riguardo di tale definizione si forniscono di seguito alcuni elementi di riflessione.

Occorre, in primo luogo, evidenziare che la fattispecie delineata al fine di individuare l'ambito di operatività del conflitto di interessi riguarda non solo il dipendente cui spetta il potere di "prendere 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, preme 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 già 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 secondario patrimoniale e non patrimoniale del dipendente interferisce con l'interesse primario dell'Amministrazione. Si definisce come **conflitto di interessi potenziale** la situazione in cui un interesse secondario patrimoniale e non patrimoniale del dipendente potrebbe tendere ad 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.

Viste le richiamate definizioni, necessariamente molto generali, risulta evidente che, nell'ambito della esplicitazione dei concetti in parola, è fondamentale avere quale riferimento centrale l'interesse primario dell'Amministrazione.

Il dipendente è chiamato a conformare la sua condotta al dovere costituzionale di svolgere la propria attività con disciplina ed onore e di rispettare i principi di buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione curando gli interessi del territorio in modo da garantire i servizi secondo criteri di uguaglianza sostanziale e di amministrarne le risorse in base a principi di sobrietà, concretezza e qualità; tali fondamentali elementi rappresentano l'interesse primario dell'Amministrazione e sono principi guida nell'espletamento dell'attività di ognuno secondo le rispettive competenze, capacità e ambiti di azione.

Allo scopo di permettere una migliore comprensione dei concetti in parola, pare utile indicare, a titolo puramente esemplificativo, alcune teoriche ipotesi di conflitto di interessi con evidenza degli interessi secondari che potrebbero risultare rilevanti al fine del concretizzarsi di dette situazioni:

- interessi secondari patrimoniali/finanziari: solo tali quelli che nascono da bisogni che possono essere soddisfatti attraverso il denaro; quindi, ad esempio, si individuando situazioni di conflitto di interessi nell'ipotesi di avere un interesse finanziario/economico rispetto all'attività di un professionista che si relaziona con l'Amministrazione (*es1. il professionista è socio dello studio di consulenza in cui è socio anche il nostro coniuge / es2. il richiedente un contributo è nostro fratello*) qualora la nostra attività

lavorativa (decisionale o operativa) si espliciti in tale ambito (*es1. affidamento dell'incarico / es2. erogazione contributi*).

• **interessi secondari non patrimoniali/finanziari**: solo tali quelli che nascono da bisogni che non possono essere soddisfatti attraverso il denaro; quindi, ad esempio, quelli che soddisfano bisogni sociali come le relazioni di parentela, affinità, amicizia, conoscenza, gratitudine ovvero quelli che soddisfano altri bisogni dell'individuo nell'ambito della propria crescita personale come la volontà di riconoscimento professionale, l'avanzamento di carriera ed altre forme di auto-realizzazione, compresi gli intenti di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. Si individuano in tale ambito, a titolo meramente esemplificativo, le situazioni di conflitto di interessi di cui alle seguenti ipotesi: istruire una pratica edilizia nel caso di legame di amicizia con il richiedente; elevare una contravvenzione nei confronti del vicino di casa qualora il rapporto con tale persona sia contraddistinto da grave inimicizia per una lite pendente.

Vanno inoltre portate a Vostra conoscenza le ulteriori disposizioni che dispongono in materia.

L'art. 1, comma 41, della legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”) ha modificato la legge 7 agosto 1990 n. 241 (recante “nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”) introducendo la seguente disposizione:

Art. 6 bis – Conflitto di interessi – l. n. 241/1990 “*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; in questo senso, visto il già richiamato art. 7 del Codice di comportamento dell'Amministrazione, la norma di cui all'art. 6 bis della l. n. 241/1990 rappresenta unicamente una precisazione degli stessi concetti rispetto alla funzione di tali soggetti ma nella sostanza è perfettamente allineata alle previsioni del nostro Codice di comportamento; si noti che anche nel caso dell'art. 6 bis si fa riferimento al concetto di conflitto di interessi sia attuale che potenziale.

Si ricorda altresì quanto previsto dall'art. 5, del Codice di comportamento dell'Amministrazione in quanto strettamente correlato all'obbligo di astensione in parola. In particolare, in forza di tale disposizione il dipendente comunica al Responsabile del Suo Ufficio/Area per iscritto, entro dieci giorni, la propria adesione ad associazioni ed organizzazioni i cui interessi possano interferire con l'ambito di attività del servizio; tanto evidentemente al fine di permettere al dirigente di valutare possibili ipotesi di insorgenza dell'obbligo di astensione di cui all'art. 7 del Codice già ricordato..

Oltre alle disposizioni sopra richiamate, rimangono naturalmente salve le norme di settore che trattano l'ipotesi di conflitto di interessi con specifico riferimento ad un peculiare ambito. Si richiamano a tal proposito, e senza carattere di esaustività, le disposizioni di cui all'art. 16 (rubricato “**limitazioni agli incarichi professionali e conflitto di interessi**”) della legge urbanistica provinciale l.p. n. 15/2015 e, ancora, le previsioni dell'art. 42 (rubricato “**conflitto di interessi**”) del codice dei contratti pubblici, c.d. Codice appalti, d.lgs. n. 50/2016²

2. Adempimenti procedurali

Le modalità di gestione delle ipotesi di conflitto di interessi attuale e potenziale sono definite dal Codice di comportamento e nella sostanza si concretizzano in un dovere di astensione; al fine di permettere una puntuale valutazione delle ipotesi, è quindi dovere di ogni dipendente comunicare i motivi dell'astensione affinché questi siano esaminati ed eventualmente, se ritenuti pertinenti e rilevanti, posti a

² In particolare ai fini dell'analisi delle fattispecie rilevanti in relazione al conflitto di interessi, si evidenzia che per espressa previsione dell'art. 77 del D.lgs. n. 50/2016 nel caso di gara con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente vantaggiosa per il Presidente, i membri della Commissione tecnica e i segretari valgono anche i casi di astensione di cui all'art. 51 c.p.c. (Astensione del giudice); si rinvia, quindi, alla norma (riportata anche nella nota già citata) evidenziando, in particolare, che in questo caso rileva il rapporto di parentela fino al quarto grado (quindi rilevando anche zii (fratelli e sorelle dei genitori), nipoti (figli di fratelli e sorelle), bisnonni, bisnipoti (figli dei nipoti da parte dei figli), cugini, pronipoti (figli di nipoti da parte di fratelli e sorelle), prozii (fratelli e sorelle di nonni), a differenza di quanto previsto dal Codice di comportamento dell'Amministrazione che contempla come rilevanti i rapporti di parentela entro il secondo grado v. nota sub 1).

fondamento dell'obbligo di astensione. In particolare, per quanto attiene agli adempimenti procedurali previsti nei casi di conflitto di interessi, i commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 7 del Codice di comportamento stabiliscono che:

“3. Il dipendente dichiara per iscritto al dirigente della struttura di assegnazione i motivi dell'astensione.

4. Il dirigente entro cinque giorni:

a) riconosce il conflitto di interesse e assegna la pratica ad altro dipendente;

b) conferma l'assegnazione della pratica al dipendente indicandone le relative ragioni;

c) chiede tempestivamente, se necessario, elementi integrativi fissando allo scopo breve termine.

Pervenuti gli elementi integrativi si esprime nei successivi tre giorni.

5. In caso di astensione del dirigente, si applica quanto previsto dall'art. 13, comma 11. Ove è riconosciuto un obbligo di astensione, la pratica è assegnata al sostituto del dirigente in conflitto di interesse.

6. In ordine a tali fattispecie si evidenzia che è predisposto un sistema di archiviazione ad hoc dei casi di astensione. In particolare, i casi di astensione sono comunicati da parte dei Responsabili di Area/Uffici servizi al Segretario Generale. Il Segretario Generale provvede al sistema di archiviazione.”

In particolare ai fini dell'analisi delle fattispecie rilevanti in relazione al conflitto di interessi, si evidenzia che, come chiarito nella nota sopra richiamata, per espressa previsione dell'art. 77 del D.lgs. n. 50/2016 nel caso di gara con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente vantaggiosa per il Presidente, i membri della Commissione tecnica e i segretari valgono anche i casi di astensione di cui all'art. 51 c.p.c. (Astensione del giudice); si rinvia, quindi, alla norma evidenziando, in particolare, che in questo caso rileva il rapporto di parentela fino al quarto grado (quindi rilevando anche zii [fratelli e sorelle dei genitori], nipoti [figli di fratelli e sorelle], bisnonni, bisnipoti [figli dei nipoti da parte dei figli], cugini, pronipoti [figli di nipoti da parte di fratelli e sorelle], prozii [fratelli e sorelle di nonni], a differenza di quanto previsto dal Codice di comportamento dell'Amministrazione che contempla come rilevanti i rapporti di parentela entro il secondo grado v. nota *sub* 1).

In vista della puntuale osservanza dell'obbligo di astensione, si rileva la necessità di assicurare per tutti i dipendenti dell'Amministrazione la precisa conoscenza dell'obbligo di astensione e della conseguente procedura da seguire; si richiamano, a tal proposito, i doveri di collaborazione in capo a tutti i Responsabili di Area/Uffici al fine di garantire la più ampia diffusione di quanto sopra indicato.

Si sottolinea, inoltre che, in forza di quanto previsto dal Codice di comportamento, i Responsabili di Area/Uffici sono tenuti a comunicare formalmente tutte le segnalazioni ricevute e tutti i provvedimenti adottati con riferimento ai casi di conflitto di interessi al Segretario generale, a cui spetta di predisporre un apposito sistema di archiviazione in forza del ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, e al Direttore generale.

3. Regime sanzionatorio

Per quanto attiene, infine, al regime sanzionatorio conseguente all'eventuale inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi di conflitto di interessi, si evidenzia in primo luogo che lo stesso è fonte di responsabilità disciplinare del Responsabile di Area/Ufficio e/o dipendente, suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni ad esito del relativo procedimento.

Si rileva, inoltre, che l'inosservanza dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi può essere causa di illegittimità dei procedimenti e dei provvedimenti conclusivi degli stessi; tanto in stretta correlazione alla previsione di cui al ricordato art. 6 bis l. n. 241/1990 che, come detto, declina il tema del conflitto di interessi rispetto alla figura del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici.

Con riferimento a tale aspetto, appare anche rilevante evidenziare quindi che la mancata astensione in caso di conflitto di interessi può determinare una caducazione del provvedimento amministrativo adottato a conclusione del procedimento in cui sia ravvisabile una situazione di conflitto di interessi.

Evidenti anche sotto questo profilo le potenziali ricadute in termini di responsabilità che ne potrebbero derivare sia all'Amministrazione sia al soggetto che non ha dichiarato la sua astensione.

Infine, rimane da evidenziare che, nei casi espressamente previsti dalla legge, l'inosservanza dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse può essere fonte di responsabilità penale; in particolare si richiamano le disposizioni di cui all'art. 323 del Codice penale laddove è previsto che

l'inosservanza del dovere di astensione in caso di conflitto di interessi integri il reato di abuso d'ufficio qualora siano ravvisabili determinate condotte che hanno intenzionalmente procurato un danno ingiusto o un ingiusto vantaggio.

Rimanendo a disposizione per chiarimenti circa i contenuti della presente e/o approfondimento rispetto a possibili dubbi interpretativi/applicativi, si porgono cordiali saluti

Cordiali saluti

Il Segretario generale
Raffaella dott.ssa Santuari



