



COMUNE DI LICODIA EUBEA
CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA

Comune di Licodia Eubea – 95040 – Piazza Garibaldi 3 – Tel 0933 801909-

Part. IVA: 01793570878 - Cod. Fisc.: 82001570876

Pec: comune.licodiaeubea.ct@pec.it

IL SEGRETARIO COMUNALE
Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Ai sig.ri Responsabili dei Servizi

p.c. Al sig. Sindaco
alla Giunta Comunale
LORO SEDI

CIRCOLARE N. 1/ 2024

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

Con la presente circolare si intende richiamare l'attenzione del personale dipendente sull'obbligo di astensione, sulle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e sui comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

Come noto, la tutela anticipatoria dei fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha definito il conflitto di interessi quale *“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: che è 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.

Si osserva, in primo luogo, che con l'art.1, comma 41, della legge n. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse. Tale disposizione, contenuta all'art. 6-bis¹ della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.

Del medesimo tenore è l'art. 6 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7, recante "Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa", ai sensi del quale *"1. Il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, in relazione a decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il quarto grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti o di organizzazioni con cui egli, od il coniuge, abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti o di organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore, gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. 2. Sull'astensione decide il dirigente generale del Dipartimento regionale presso cui il dirigente presta servizio ovvero il dirigente preposto all'unità al quale il funzionario è addetto"*.

Pertanto, i soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale 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 il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati sono portatori.

¹ L'art. 6 bis della legge n. 241/1990 così recita: *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.*

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 combinato disposto 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 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”, che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c..

Ciò vuol dire che, ogni qual volta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una comunicazione tempestiva al responsabile dell'ufficio di appartenenza (o al Segretario Comunale, nell'ipotesi in cui la fattispecie conflittuale riguardi un responsabile di struttura apicale) che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

È appena il caso di rammentare che **le violazioni del codice di comportamento sono fonte di responsabilità disciplinare accertata in esito a un procedimento disciplinare, con sanzioni applicabili in base ai principi di gradualità e proporzionalità, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R.**

n. 62/2013, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o contabili o amministrative.

Come specificato dal PNA 2019 (par. 1.4.1.), la segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, 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 verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo.

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 circostanze, va quindi ricondotta al 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 dipendenti, dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, si richiama l'art. 6 rubricato "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi". Tale disposizione prevede per il dipendente l'obbligo di comunicare al dirigente, all'atto di assegnazione all'ufficio, rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti. La comunicazione del dipendente riguarda anche

i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il dipendente è tenuto a specificare, altresì, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate.

Il d.P.R. n. 62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14, rubricato "Contratti ed altri atti negoziali", che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopra citato.

In particolare, il comma 2 dell'art. 14 dispone l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Il dipendente 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*".

E' importante, inoltre, prestare attenzione anche all'articolo 16 (Conflitto di interesse) del D.Lgs. 36 del 2023, c.d. "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: "*1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, 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 aggiudicazione o nella fase di esecuzione. 2. In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro. 3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione. 4. Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.*"

In merito la giurisprudenza rileva che in materia di conflitto di interessi 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 codice dei contratti pubblici il Consiglio di Stato ha affermato che: «l'art. 24 della direttiva 2014/24/UE ..., non sembra dettare una disciplina univoca del "conflitto di interesse", ma indica solamente una soglia minima di contenuto e tutela».

Si richiama anche l'articolo 93 (Commissione giudicatrice), comma 5, del D.lgs. 36 del 2023: "*5. Non possono essere nominati commissari:*

a) coloro che nel biennio precedente all'indizione della procedura di aggiudicazione sono stati componenti di organi di indirizzo politico della stazione appaltante;

b) coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale;

c) coloro che si trovano in una situazione di conflitto di interessi con uno degli operatori economici partecipanti alla procedura; costituiscono situazioni di conflitto di interessi quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62."

Si richiama l'attenzione, da ultimo, sia sulla sezione Rischi Corruttivi e Trasparenza del PIAO 2024-2026 adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 49 del 04/07/2024 in particolare nella parte relativa alle misure inerenti i casi di Conflitto di interesse e i conseguenti obblighi di astensione sia sul Codice di Comportamento del Comune di Licodia Eubea, adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 08 del 22.02.2023 e, in particolare, sugli artt. 6, 7, 8 e , che disciplinano, rispettivamente: la Partecipazione ad associazioni e organizzazioni, le Comunicazioni degli interessi finanziari e conflitti d'interesse, l'Obbligo di astensione e le Comunicazioni ai sensi degli artt. 6, 7 e 8.

Si ricorda che, in adempimento alle raccomandazioni fornite dal Segretario Comunale, i Responsabili di tutti i Servizi sono tenuti ad inserire, nelle determinazioni dirigenziali, un'apposita dichiarazione, attestante l'assenza di cause di incompatibilità e l'insussistenza di conflitti di interesse, sia con riferimento al responsabile del procedimento che al responsabile dell'adozione dell'atto finale.

Tutto ciò premesso, in adempimento di quanto previsto nel PNA 2019 e nel PNA 2022, e in attuazione anche del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza comunale vigente riportato nella sezione Rischi Corruttivi e Trasparenza del PIAO 2024-2026 adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 49 del 04/07/2024, si richiama l'attenzione dei soggetti in indirizzo e di tutto il personale sul pedissequo rispetto delle disposizioni di cui all'art. 6 bis della legge n. 241/1990, agli artt. 6, comma 2 e 7 del D.P.R. n. 62/2013, all'art. 16 del d.lgs. n. 36 del 2023, all'art. 6 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7, agli artt. 6, 7, 8 e 9 del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Licodia Eubea (consultabile e pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" – sottosezione "Disposizioni generali" – sottosezione "Atti generali" – sottosezione "Codice disciplinare e codice di condotta") ed alla sezione Rischi Corruttivi e Trasparenza del PIAO 2024-2026 (consultabile e pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" – sottosezione "Disposizioni generali" – sottosezione "Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza").

Inoltre, al fine di dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, si raccomanda ai Responsabili in indirizzo la 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 assegnato al Servizio di competenza.

I Responsabili dei Servizi avranno cura, inoltre, di diffondere la presente circolare all'atto del conferimento di nuovi incarichi e all'atto della stipula del contratto di lavoro (da parte del Responsabile del Servizio in cui è compreso l'Ufficio personale).

Allo scopo di darne ampia diffusione, la presente circolare 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.

IL SEGRETARIO COMUNALE

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
dott. Giorgio Scuderi