



COMUNE DI GENOVA

Prot. n. 2022/PG/**439575**

Genova, li 18 novembre 2022

Ai Coordinatori d'Area
Ai Direttori
Ai Dirigenti
Ai titolari di Posizione Organizzativa

LORO SEDI

**OGGETTO: Il conflitto d'interessi negli atti amministrativi.
Indicazioni e misure organizzative per la gestione dei conflitti. Direttiva.**

Ad esito dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti, espletata ai sensi dell'articolo 147 bis del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i., si ritiene opportuno produrre direttive specifiche in materia di conflitto di interessi.

La presente direttiva deve essere intesa a superamento di quanto indicato con prot. n. 172617 del 12 giugno 2020, con particolare riferimento alla previsione dell'inserimento, negli atti amministrativi, di una dichiarazione in merito all'avvenuto accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, in attuazione dell'art.6 bis della L.241/1990 e s.m.i., nonché, in caso di procedure di gara, ai sensi dell'art. 42 del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i..

Occorre fornire indirizzi operativi al fine di:

- evitare che detta dichiarazione si traduca esclusivamente in una formula di stile;
- dare rilievo ai ruoli sostanziali nell'ambito dei processi.

A tal fine è opportuno riprendere le norme che disciplinano il conflitto d'interessi:

Articolo 7 DPR 62/13: è una norma contenuta nel codice di comportamento nazionale, la cui violazione comporta responsabilità disciplinare. Essa si riferisce a due ambiti: le "decisioni" e le "attività".

La norma riguarda chiunque si trovi in una situazione di conflitto d'interessi, reale o potenziale, e dispone il dovere di astensione e di contestuale segnalazione al proprio superiore gerarchico.

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.



COMUNE DI GENOVA

A fronte del dovere di astensione esplicito, l'ultimo periodo dell'articolo 7 dispone che sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza, per evitare che l'astensione venga esercitata in casi in cui non sussistano ragioni sufficientemente gravi.

Per le situazioni tipizzate di conflitto d'interessi sopra riportate, il dovere di astensione scatta subito, senza bisogno di ulteriori decisioni del responsabile dell'ufficio, come invece richiesto nelle situazioni non tipizzate delle "gravi ragioni di convenienza".

Con riferimento all'ambito di applicazione, l'articolo 7 si applica a qualunque attività o decisione della pubblica amministrazione o degli altri soggetti cui è applicabile il DPR n. 62/2013 e non riguarda, quindi, il solo ambito degli atti e provvedimenti amministrativi, ma, appunto, qualunque "decisione" o "attività", da chiunque svolta a prescindere da ruoli formalmente attribuiti.

L'articolo 6 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i., inserito dalla legge n. 190/2012 e s.m.i., assume invece, rispetto all'articolo 7 del DPR n. 62/2013, una dimensione procedimentale-amministrativa: esso definisce il suo ambito di applicazione oggettivo in termini procedurali ed endoprocedimentali. Inoltre, da un punto di vista soggettivo, si riferisce espressamente al responsabile di procedimento e agli altri titolari degli uffici competenti ad adottare:

- i pareri,
- le valutazioni tecniche,
- gli atti endoprocedimentali,
- il provvedimento finale.

La dimensione procedimentale dell'articolo 6 bis della legge n. 241/1990 riguarda tutte le fasi e i soggetti del procedimento.

Pertanto, mentre il codice di comportamento nazionale ha una dimensione disciplinare, la legge 241/90 e s.m.i. ha una dimensione amministrativa: la violazione del dovere di astensione sul procedimento, in caso di conflitto d'interessi, potrebbe essere configurata come un vizio dell'atto amministrativo.

L'articolo 42 del decreto legislativo n. 50/2016 e s.m.i., riguardando l'ambito dei contratti pubblici, è una norma speciale, che però richiama la norma generale contenuta nell'articolo 7 del DPR n. 62/2013, con tutte le sue esemplificazioni di conflitti d'interesse tipizzate e conseguente obbligo di astensione.

A differenza delle altre due norme fin qui esaminate, l'articolo 42 citato, al primo comma, stabilisce alcuni doveri in capo ad ogni stazione appaltante, che deve adottare:

- misure adeguate a contrastare le frodi e la corruzione,
- misure adeguate a **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.

L'ambito soggettivo di applicazione della disposizione citata fa capo non solo al personale della stazione appaltante, bensì anche a soggetti esterni prestatori di servizi (ad esempio un *broker*) per conto della stazione appaltante, o che comunque **intervengano** in una procedura di aggiudicazione potendo influenzarne il risultato: in questa norma non si tiene conto dei ruoli formali collegati al procedimento amministrativo, ma a ruoli sostanziali di partecipazione. È partecipazione qualunque apporto alla procedura.

Stante la finalità della norma, è opportuno accogliere una interpretazione ampia del concetto di intervento nella procedura o di potere di influenzarne il risultato.



COMUNE DI GENOVA

Dunque, individuato l'ambito soggettivo, viene definito il conflitto d'interessi 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 DPR n. 62/13: *"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'interessi a cui fa riferimento il comma 2 dell'articolo 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.

La soluzione proposta è sempre la stessa, ovvero il dovere di astensione e contestuale segnalazione ai sensi del comma 3 del citato articolo 42: *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.*

Il comma 3 prosegue con l'esplicitazione del ricorrere di una responsabilità disciplinare in caso di mancata astensione in situazioni di conflitto d'interessi, 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.

Le norme sul dovere di astensione si applicano anche nella fase di **esecuzione del contratto**, così dispone il comma 4 dell'articolo 42 del D.Lgs.n. 50/2016 e s.m.i., considerato che ipotesi ricorrenti di *maladministration* si realizzano attraverso un cattivo esercizio del potere di vigilanza sull'operatore economico da parte degli organi ed uffici competenti.

Infine si ricorda che con riferimento agli organi di governo locale a carattere collegiale si applica la norma speciale di cui all'art. 78 del D.Lgs. 267/2000 che prevede il dovere di astensione o alla discussione e dalla votazione dei componenti gli organi collegiali qualora le deliberazioni riguardino interessi propri o di prossimi congiunti, parenti o affini sino al 4° grado, precisando che l'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui esista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti e affini fino al 4° grado.

Indicazioni operative

La autodichiarazione che viene oggi inserita negli atti amministrativi non può raggiungere l'obiettivo sostanziale stabilito dalle norme in materia, se non accompagnata a un sistema di gestione del conflitto d'interessi.

A tal proposito il sistema va costruito alla luce delle varie norme vigenti.

In particolare l'articolo 6, nel sancire l'obbligo per i dipendenti di comunicare al dirigente dell'ufficio i rapporti di collaborazione retribuiti in corso e nei tre anni precedenti, evidenzia una situazione di conflitto d'interessi stabile con un certo ufficio a causa di rapporti finanziari pregressi o attuali, tale da



COMUNE DI GENOVA

non poter essere risolto con la semplice astensione, ma con l'adibizione ad altro ufficio in cui le situazioni di conflitto siano assenti.

È evidente che, stante la rilevanza del dovere di astensione in situazioni di conflitto d'interessi, il punto non è tanto quello di inserire una sorta di clausola di stile negli atti amministrativi, ma di poter ragionevolmente confidare che le persone - che a vario titolo intervengono in una attività, decisione, procedimento, endoprocedimento, procedura di aggiudicazione - non siano in conflitto d'interessi e qualora in conflitto, che si astengano e segnalino la situazione.

A monte, in sede di assegnazione del dipendente all'ufficio - quindi o in fase di assunzioni o in fase di trasferimento d'ufficio - occorre acquisire la dichiarazione circa l'assenza di rapporti finanziari in situazioni di conflitto d'interessi, prevista dall'articolo 6 del DPR n. 62/2013, nonché quella prevista dall'articolo 5 sull'appartenenza ad associazioni il cui ambito di interessi possa interferire con l'ufficio.

Pertanto non è corretto inserire negli atti una dichiarazione di avvenuta verifica dell'assenza di conflitti d'interessi.

Infatti le misure dirette ad individuare, gestire e prevenire i conflitti d'interessi attengono all'ambito dei comportamenti e non ai requisiti di legittimità degli atti.

O quanto meno, ai sensi dell'articolo 6 bis della legge n. 241/90, l'omessa astensione in caso di conflitto può riverberarsi come illegittimità dell'atto, ma in senso sostanziale e non come mera presenza o meno della clausola di avvenuta verifica.

Il tema del conflitto d'interessi è particolarmente attenzionato nell'ambito dei sistemi di gestione e controllo sui finanziamenti PNRR.

Per quanto riguarda tali interventi le linee guida di cui alla circolare MEF n.30 11 agosto 2022 prevedono che siano garanti i controlli di regolarità amministrativa secondo i sistemi vigenti nell'Ente e che sia presente un sistema di gestione del conflitto d'interessi, oltre a porre in essere le attività per individuare il titolare effettivo nell'ambito delle misure antiriciclaggio.

Il presupposto necessario per gestire le situazioni di conflitto d'interessi è avere una analisi dei processi dell'Ente reale che dia evidenza di tutti i ruoli sostanziali svolti dai vari attori, siano essi dipendenti interni o operatori esterni.

Su questo aspetto legato al PNRR è necessario il raccordo tra gli uffici di controllo interno e l'apposita struttura.

Si propongono, di conseguenza, le seguenti misure:

- analisi dei processi e individuazione dei ruoli sostanziali nell'ambito degli stessi;
- a cura dell'ufficio personale procedere all'acquisizione delle dichiarazioni ai sensi degli articoli 5 e 6 del DPR n. 62/2013 che consenta a ciascun responsabile di unità organizzativa di valutare la eventuale sussistenza di situazioni di conflitto d'interessi stabili;
- a cura dell'ufficio personale procedere al rinnovo delle dichiarazioni ex articoli 5 e 6 del DPR 62/2013 in caso di trasferimento d'ufficio;
- a cura dell'ufficio personale acquisire le dichiarazioni ex articoli 5 e 6 del DPR 62/2013 prima della stipula dei contratti individuali di lavoro in seguito ad assunzione; le dichiarazioni sono messe a disposizione del supervisore gerarchico affinché prenda le decisioni organizzative conseguenti;



COMUNE DI GENOVA

- a cura dell'ufficio personale ciascun responsabile di unità organizzativa deve adottare alcune misure interne, finalizzate ad evitare il prodursi di situazioni di conflitto d'interessi, assegnando le attività, le decisioni, gli endoprocedimenti, le istruttorie procedurali, a persone che non siano in conflitto d'interessi;
- nelle procedure di aggiudicazione, individuare tutti i soggetti che intervengano a vario titolo nel processo, chiarendo che la procedura di aggiudicazione non si identifica solo con la fase di gara, ma attiene a tutte le fasi anteriori e successive, come ad esempio la predisposizione dei capitolati e l'esecuzione dei contratti espressamente richiamata dall'articolo 42 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

La presente direttiva va intesa come gestione dei conflitti d'interessi, in quanto fornisce un quadro delle principali norme e del significato delle stesse, puntando ad una gestione sostanziale e non meramente formale delle procedure.

La presente direttiva viene pubblicata su Amministrazione Trasparente ai sensi dell'art. 12 D.Lgs. 33/2013 e s.m.i.

Con i migliori saluti.

Il Segretario Generale Reggente
(dott.ssa Concetta Orlando)