

# CONFLITTO DI INTERESSI



- E' una situazione nella quale si viene a trovare un funzionario pubblico.
- In relazione ad attività inerenti il suo ufficio, può subire indebite interferenze a causa della presenza di interessi personali propri o di terzi.

# Il conflitto di interessi è una situazione di pericolo



- In pericolo è l'imparzialità dell'amministrazione pubblica, che è un principio fondamentale di rango costituzionale, come esplicitato dall'art. 97 Cost.
- Pertanto si prevedono vari strumenti giuridici di prevenzione dei potenziali danni.

# **Si possono individuare quattro tipi di strumenti per la prevenzione dei conflitti di interesse.**

- 1. Strumenti che impediscono l'accesso o la permanenza nella carica pubblica (ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità).
- 2. Strumenti che impediscono ai titolari di cariche pubbliche di coltivare interessi particolari in conflitto con l'interesse pubblico (incompatibilità, autorizzazione per incarichi esterni, astensione dalla partecipazione a singole decisioni pubbliche).
- **3. Fissazione di doveri di comportamento (dichiarazione del conflitto, effettiva astensione alla partecipazione dalle decisioni)**
- 4. Strumenti che intervengono nella fase successiva allo svolgimento della carica pubblica con divieto di assunzione di incarichi privati immediatamente dopo la cessazione dalla carica (pantouflage).

# **Doveri di comportamento del dipendente pubblico**

**Doveri di comunicazione** in due momenti diversi:

Comunicazione preventiva all'atto di assegnazione all'ufficio

Comunicazione successiva in ogni momento in cui si ritiene possa sussistere un conflitto

**Dovere di astensione**



## **Dovere di comunicazione preventiva all'atto di assegnazione all'ufficio.**

Art. 6, comma 1 D.P.R. n. 62/2013, “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”:

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, 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.

Codice di comportamento dell'Università degli Studi di Messina:

Art. 6 - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse 1. Il lavoratore, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, comunica, entro 15 giorni al responsabile della struttura di riferimento, tutti i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti, con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, 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.



## **Dovere di comunicazione in ogni momento in cui si ritiene sussistere un conflitto**

Art. 42 del codice appalti comma 2 e 3:

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 e' tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni.

Art 7 ultimo periodo del D.P.R. n. 62/2013:

Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

**Il codice di comportamento dell'Università degli Studi di Messina prevede:**

Art. 7 - Conflitto di interessi e obbligo di astensione 1. Il lavoratore comunica al responsabile dell'ufficio di appartenenza quando ritiene sussistere un conflitto, anche potenziale, tra le attività del proprio ufficio e un interesse personale proprio o degli altri soggetti indicati al precedente art. 6. 2. La comunicazione è resa tempestivamente in forma scritta, prima di compiere atti e contiene ogni informazione utile a valutare la rilevanza del conflitto. 3. Il responsabile dell'ufficio di appartenenza, assunte le informazioni necessarie, si pronuncia sulla rilevanza del conflitto di interessi e se necessario, decide sull'astensione adottando gli atti conseguenti, dandone comunicazione scritta al

## **Dovere di astensione.**

Art. 6-bis della legge 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».

Art. 42 del codice appalti comma 3 ultimo periodo: 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.

Art. 7 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.

Anche il codice di comportamento dell'Università degli Studi di Messina prevede l'obbligo di astensione, all'art. 7, come indicato nelle precedenti slide.



## **Decisione sull'astensione.**

Il D.P.R. 62/2013 prevede che decida il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Pertanto il codice di comportamento dell'Università degli Studi di Messina prevede (art 7 commi 3 e 4):

Il responsabile dell'ufficio di appartenenza, assunte le informazioni necessarie, si pronuncia sulla rilevanza del conflitto di interessi e, se necessario, decide sull'astensione adottando gli atti conseguenti, dandone comunicazione scritta al lavoratore interessato. 4. Qualora il conflitto riguardi un dirigente o un altro lavoratore di cui all'art. 2 commi 2 e 3, la decisione è assunta dal Direttore Generale; qualora il conflitto riguardi il Direttore generale, la decisione è assunta dal Rettore.





### **Definizione del conflitto di interesse.**

Dal D.P.R. n. 62/2013, “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”.

Vi è conflitto quanto, nelle attività inerenti alle sue mansioni, il dipendente ha notizia della presenza di interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali:

- personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado;
- 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;
- in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

## **Consiglio di Stato atti norm. - 05/03/2019, n. 667**

La tutela anticipatoria [della prevenzione della corruzione] si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del fenomeno del conflitto di interessi.

Un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato. Non rileva particolarmente se tale interesse derivi da situazioni affettive o familiari o economiche. Per l'inquadramento di teoria generale è sufficiente che sussistano due interessi in contrasto economico: quello funzionalizzato e quello, di qualsiasi natura, dell'agente.

Oltre a ciò è perseguito un ulteriore obiettivo diverso ma complementare, vale a dire la cura di un interesse immateriale della P. A. Tra gli interessi pubblici la cui cura è affidata al soggetto, infatti, emerge altresì quello del rispetto del principio di imparzialità anche sub specie del principio «della moglie di Cesare» che deve non solo essere onesta, ma anche apparire onesta.

Occorre distinguere situazioni di conflitto di interessi :

-conclamate, palesi e soprattutto tipizzate (quali ad esempio i rapporti di parentela o coniugio) che sono poi quelle individuate dall'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 citato;

-non conosciuti o non conoscibili, e soprattutto non tipizzati (che si identificano con le « gravi ragioni di convenienza » di cui al penultimo periodo del detto art. 7 e dell'art. 51 c.p.c.).

Considerato che le situazioni di conflitto di interessi assumono una notevole rilevanza nei confronti del soggetto pubblico per le gravi conseguenze giuridiche derivanti dalla omissione della loro dichiarazione, non se ne può accettare una definizione generica e indeterminata che non renda possibile inquadrare precisamente l'oggetto della omissione.

Per questo motivo, è necessario un lavoro di individuazione ed interpretazione delle situazioni di conflitto di interessi all'interno delle indicazioni ampie e parzialmente indefinite della normativa.

Nelle pagine successive si riportano casi di giurisprudenza richiamati nei provvedimenti dell'Anac.

**Esempi tratti dalla giurisprudenza e dalle delibere  
dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**

**Cassazione civile sez. lav. - 25/09/2018, n. 22683.**

R., funzionario tecnico categoria D alle dipendenze del Comune di P., licenziato a seguito di procedimento disciplinare. Avverso la sentenza R. ha proposto ricorso per cassazione. Era risultato provato che il R., era tenuto, in quanto responsabile del procedimento amministrativo, ad esaminare e a controllare la correttezza dell'attività procedimentale e sostanziale e a formulare valutazioni discrezionali con assunzione della responsabilità dell'istruttoria.

Il R. aveva violato reiteratamente i doveri di trasparenza e di imparzialità in quanto tra il 2011 ed il 2014 non aveva rilevato e non aveva segnalato la situazione di conflitto di interessi correlata al fatto di essere socio unico e titolare del 50% delle quote delle società E. ed S. coinvolte nei procedimenti amministrativi di cui era responsabile.

La Corte rileva che l'obbligo di astensione prescinde dal vantaggio che il pubblico dipendente consegue e dal danno sofferto dall'Amministrazione, in quanto la norma mira a prevenire e a evitare il sorgere di posizioni anche solo all'apparenza non trasparenti e a garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Infine, la Corte rigetta il ricorso, con ciò confermando il licenziamento.

**Dalla sentenza si evince che il responsabile del procedimento ed anche, in genere, il funzionario che cura anche una sola fase del procedimento, per esempio la fase di controllo della correttezza degli atti, è tenuto ad astenersi in caso di conflitto di interessi, per dare un'immagine positiva e imparziale del suo operato.**

## **Consiglio di Stato sez. V - 11/07/2017, n. 3415**

In una procedura di gara per l'affidamento di servizi assicurativi un *broker* è stato incaricato dalla stazione appaltante per consulenza finalizzata alla predisposizione degli atti di gara.

La società seconda classificata nella gara impugnava la procedura di aggiudicazione in quanto la società aggiudicataria del contratto aveva rapporti con il *broker* consulente della stazione appaltante.

I rapporti riguardavano, nello specifico, una vera e propria identità soggettiva in quanto il signor Gi. Ci., componente del Consiglio di Amministrazione dell'aggiudicataria, era socio maggioritario della società Fel Fin, che a sua volta deteneva il 75% della società broker che aveva concorso alla preparazione degli atti di gara.

Il Collegio conferma la sentenza del TAR, e dà quindi ragione alla società ricorrente facendo applicazione del costante orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Cons. Stato, V, 19 settembre 2006, n. 5444) per cui *"le situazioni di conflitto di interessi, nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico non sono tassative, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite"*.

**I rapporti complessi, mediati dalla partecipazione azionaria in società che a loro volta detengono partecipazioni di altre società, non escludono il conflitto, in quanto *le situazioni di conflitto di interessi, nell'ambito dell'ordinamento pubblicitario non sono tassative, ma possono essere rinvenute volta per volta.***



**Delibera ANAC n.1186 del 19 dicembre 2018** concernente la segnalazione di presunte violazioni della normativa sul conflitto di interessi con riferimento al Segretario generale/RPCT della Giunta Regionale del omissis.

È stata segnalata all'Autorità la presunta violazione, da parte del Segretario generale/RPCT della Giunta Regionale del omissis, della normativa sul conflitto di interessi con conseguente violazione dell'obbligo di astensione dal procedimento di valutazione dei candidati, in occasione del conferimento di incarichi di direzione regionale.

L'ANAC ha ritenuto che la fattispecie rappresentata, coincidente con l'avvenuto conferimento in passato, ad alcuni candidati, di incarichi dirigenziali presso la Regione omissis, non sembra sufficiente ad affermare l'esistenza di un rapporto di collaborazione costante e assoluto tale da determinare una situazione di incompatibilità da cui possa sorgere l'obbligo di astensione del Segretario generale dal relativo procedimento di valutazione.

L' Anac richiama la giurisprudenza in tema di conflitto di interessi

*«perché i rapporti personali assumano rilievo, deve trattarsi di rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro ed allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, essendo rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale, in quanto tale “connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d’interessi di carattere economico” (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4015 del 2013), in “un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità” (Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2119)»*

**Si pone l’accento sull’intensità del rapporto personale.**