

Vademecum sul conflitto di interessi

INDICE

1. Il concetto di conflitto di interessi e le principali norme di riferimento.....	3
2. Gli obblighi dichiarativi del dipendente.....	5
3. Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti.....	8
4. La responsabilità conseguente alla violazione degli obblighi dichiarativi.....	8

1. Il concetto di conflitto di interessi e le principali norme di riferimento

Il **conflitto di interessi** è la situazione in cui un interesse privato, direttamente o indirettamente collegabile al dipendente (c.d. interesse secondario), interferisce, anche solo potenzialmente, con l'interesse pubblico (c.d. interesse primario) che lo stesso dipendente deve perseguire nell'esercizio delle funzioni svolte per l'Amministrazione.

La corretta individuazione e la gestione del conflitto di interessi rappresentano certamente una forma di tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi posto che la situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il dipendente potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il dipendente medesimo 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.

Occorre tener presente che le disposizioni sul conflitto di interessi, nel prosieguo specificate, fanno riferimento a un'accezione ampia, attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. Pertanto, alle situazioni palesi di conflitto di interessi reale e concreto, che sono quelle esplicitate dalle disposizioni di seguito riportate, si aggiungono quelle di potenziale conflitto che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico.

Si riportano di seguito le principali disposizioni in materia di conflitto di interessi applicabili alla generalità dei dipendenti pubblici evidenziando che, in ogni caso, sono fatte salve le specifiche discipline di settore che dispongono nel dettaglio dei conflitti di interesse con riferimento a particolari settori e ambiti disciplinari.

Principali disposizioni:

- a livello nazionale, nel Regolamento recante *"Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"*, emanato con il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, in particolare agli artt. 7 e 14.
- nel contesto dell'Amministrazione provinciale, l'*obbligo di astensione per conflitto di interessi*, trova disciplina all'art. 7 del *Codice di comportamento del personale dei dipendenti PAT*, di seguito *"Codice di comportamento PAT"*, adottato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1514 del 27 settembre 2024, che dispone quanto segue:

Art. 7 Codice di comportamento	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 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. 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.
---	---

	<i>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.</i> <i>3. Il dipendente dichiara per iscritto al dirigente della struttura di assegnazione i motivi dell'astensione.</i> <i>4. Il dirigente entro cinque giorni:</i> <i>a) riconosce il conflitto di interesse e assegna la pratica ad altro dipendente;</i> <i>b) conferma l'assegnazione della pratica al dipendente indicandone le relative ragioni;</i> <i>c) chiede tempestivamente, se necessario, elementi integrativi fissando allo scopo breve termine. Pervenuti gli elementi integrativi si esprime nei successivi tre giorni.</i> <i>5. In caso di astensione del dirigente si applica quanto previsto dall'art. 13, c. 11. Ove sia riconosciuto l'obbligo di astensione, la pratica è assegnata al sostituto del dirigente in conflitto di interessi.</i> <i>6. È predisposto un sistema di archiviazione ad hoc dei casi di astensione. A tale fine la struttura di primo livello competente in materia di organizzazione provvede alla raccolta e conservazione dei casi di astensione su documentata segnalazione dei dirigenti che provvedano ai sensi del comma 4, lett. a) del presente articolo”.</i>
--	--

Inoltre, lo stesso Codice di comportamento all'art. 14 dispone specifiche ipotesi di astensione relative all'attività contrattuale. In particolare si richiamano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 14 come di seguito indicato:

Art. 14 Codice di comportamento	<i>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 dalle quali abbia ricevuto altre utilità nel biennio precedente, si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni e alle attività relative all'esecuzione del contratto, informando l'Amministrazione con le modalità indicate nell'art. 7.</i> <i>3. Il dipendente che conclude accordi oppure stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 c.c., con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'Amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente della struttura”.</i>
---	---

2. Gli obblighi dichiarativi del dipendente

La disciplina sul conflitto di interessi, così come regolata a livello nazionale e successivamente dettagliata nell'ambito dell'Amministrazione provinciale, prevede due distinti vincoli comportamentali: gli **obblighi dichiarativi** e successivamente, a fronte di valutazione da parte del dirigente responsabile, gli eventuali **obblighi di astensione**.

Di seguito si procede alla disamina delle relative disposizioni.

Art. 7 Codice di comportamento “Obbligo di astensione”	Ai sensi dell'art. 7 comma 1, il dipendente ha l'obbligo di astenersi 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 grado. Ai sensi dell'art. 7 comma 2, il dipendente ha l'obbligo di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possono coinvolgere, anche in via potenziale, interessi: - personali 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 cui egli sia tutore, curatore, procuratore o agente; - di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.
--	--

Con riguardo alle fattispecie sopra descritte si forniscono le seguenti precisazioni:

Art. 74 e 76 c.c.

Parentela e relativi gradi

La *parentela* è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età. Sono parenti in linea retta le persone di cui l'una discende dall'altra; in linea collaterale quelle che, pur avendo uno stipite comune, non discendono l'una dall'altra. Nella linea retta si computano altrettanti gradi quante sono le generazioni, escluso lo stipite. Nella linea collaterale i gradi si computano dalle generazioni, salendo da uno dei parenti fino allo stipite comune e da questo discendendo all'altro parente, sempre restando escluso lo stipite.

Parenti di primo grado:

→ Figli e genitori (linea retta).

Parenti di secondo grado:

→ Fratelli e sorelle (linea collaterale);

→ Nipoti e nonni (linea retta);

Art. 78 c.c. <i>Affinità e relativi gradi</i>	L'<i>affinità</i> è il vincolo giuridico che unisce un coniuge con i parenti dell'altro coniuge. L'affinità non cessa con la morte del coniuge, salvo specifici effetti, ma cessa se il matrimonio è dichiarato nullo. Giova inoltre precisare che, mentre in caso di separazione legale il vincolo di affinità non viene meno in quanto permane lo status di coniuge, in caso di divorzio invece – come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 107 del 18.06.2024 - viene meno a fronte dello scioglimento e della cessazione degli effetti civili del matrimonio. <i>Affini di primo grado:</i> → Suocero e suocera (linea retta) ; <i>Affini di secondo grado:</i> → nonno/nonna del coniuge (linea retta); → cognato e cognata (linea collaterale).
<i>Frequentazione abituale</i>	Il concetto di frequentazione abituale non coincide con la mera “colleganza” d’ufficio, ma deve tradursi in una durevole intensa frequentazione abituale. Rilevano quindi frequentazioni in contesti anche extralavorativi caratterizzate da intensità, assiduità e sistematicità ovvero rapporti di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione concretizzati in elementi di particolare significatività (c.d. sodalizio professionale) (<i>vedi nota in fondo al testo</i>).

Oltre alle richiamate ipotesi tipizzate nell’art. 7 commi 1 e 2, come sopra descritte, il dipendente dichiara la sua astensione anche in ogni altro caso in cui sussistano gravi ragioni di convenienza (cfr. ultimo periodo art. 7, co. 2).

Art. 7, co. 2 Codice di comportamento	Costituiscono emblematici esempi di gravi ragioni di convenienza che, in concreto, potrebbero minare l'imparzialità nell'esercizio delle funzioni e il buon andamento dell'amministrazione: particolari interessi finanziari o patrimoniali, benché indiretti; legami di relazione o frequentazione tra i soggetti coinvolti caratterizzati da notevole rilevanza o particolare intensità, anche se non abituali, anche se indiretti e anche se pregressi; circostanze soggettive o oggettive che possono interferire sulla serenità di giudizio o condizionare la libera auto-determinazione del dipendente o del soggetto che svolge attività per l'amministrazione; interessi o relazioni di qualsiasi natura, non più attuali e risalenti nel tempo ma di particolare importanza per il dipendente coinvolto. Il codice precisa che l'obbligo di astensione può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. Quindi, al ricorrere di una situazione di conflitto di interesse, il dipendente si astiene dal proseguire la propria attività, dichiarando tempestivamente per iscritto al dirigente della struttura di assegnazione i motivi dell'astensione (art. 7, comma 2). Il dirigente, entro 5 giorni dalla comunicazione, decide in ordine all'effettiva sussistenza di un'ipotesi di conflitto di interessi.
---	---

Art. 14 Codice di comportamento Contratti	- ai sensi dell'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. Laddove invece l'Amministrazione concluda i contratti di cui sopra, il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni e alle attività relative all'esecuzione del contratto, informando l'Amministrazione con le modalità indicate nell'art. 7 del Codice di comportamento medesimo; - ai sensi dell'art. 14 comma 3, il dipendente che conclude accordi oppure stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 c.c., con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'Amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente della struttura.
---	---

Il dipendente, qualora ricorra una situazione di conflitto di interessi, anche solo potenziale, è tenuto a dichiarare per iscritto al dirigente dell'Istituzione scolastica e formativa i motivi dell'astensione secondo le procedure di cui all'art. 7 del Codice di comportamento. La dichiarazione del dipendente dovrà essere formulata in modo sufficientemente dettagliato, tale da consentire un'opportuna valutazione da parte del dirigente.

3. Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti

Il Codice di comportamento dispone che la valutazione delle dichiarazioni e comunicazioni rese dal dipendente in materia di conflitto di interesse compete al dirigente dell'Istituzione scolastica e formativa, il quale valuta la situazione, nel termine di cinque giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'interessato:

- riconoscendo il conflitto di interesse e assegnando la pratica ad altro dipendente;
- confermando l'assegnazione della pratica al dipendente, indicando le ragioni della decisione;
- chiedendo tempestivamente, se necessario, elementi integrativi fissando allo scopo breve termine.

Pervenuti gli elementi integrativi si esprime nei successivi tre giorni.

Nel caso in cui sia riconosciuta l'esistenza di un conflitto di interessi il dipendente avrà quindi l'obbligo di astenersi in relazione a quanto accertato.

Acquisita la dichiarazione, si rammenta che il dirigente dell'istituzione scolastica e formativa deve curare l'archiviazione nel sistema P.I.TRE. in un fascicolo dedicato delle dichiarazioni rese.

4. La responsabilità conseguente alla violazione degli obblighi dichiarativi

Si ricorda che ai sensi dell'art. 17 la violazione degli obblighi introdotti dal Codice di comportamento:

- integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio;
- è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

Rassegna giurisprudenziale sul tema della “Frequentazione abituale”

Si riporta di seguito una breve disamina della giurisprudenza in materia di conflitto di interesse in ordine al tema della frequentazione abituale relativamente alle procedure di concorso:

“La conoscenza personale e/o l’instaurazione di rapporti lavorativi ed accademici non sono di per sé motivi di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali. (...) In definitiva, affinché sussista l’obbligo di astensione deve essere dimostrata la sussistenza di un rapporto di lavoro o professionale stabile con la presenza di interessi economici; ovvero di un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità” (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2119/2015; nello stesso senso, cfr. anche Tar Lazio, Sez. III, n. 392/2018; Consiglio di Stato n. 1628/2016);

“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 e così la sezione ha, in precedente occasione, reputato rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra un commissario e un candidato, transcendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente-allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d’interessi di carattere economico” (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4015/2013);

“L’incompatibilità tra esaminatore e concorrente implica quindi o l’esistenza di una comunanza di interessi economici o di vita tra i due soggetti [di intensità tale da far ingenerare il sospetto che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con l’esaminatore (Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1057) ed idonea a far insorgere un sospetto consistente di violazione dei principi di imparzialità, di trasparenza e di parità di trattamento (comunque inquadrabile nell’art. 51, comma 2, del c.p.c.)], ovvero la sussistenza di un potenziale conflitto di interessi per l’esistenza di una causa pendente tra le parti, o la sussistenza di grave inimicizia tra di esse” (Tar Sardegna, Sez. I, n. 281/2017);

“In particolare è stato precisato che non vale ad integrare la pendenza di una ‘causa’ la mera presentazione di un esposto, che non è un atto di citazione, un ricorso o comunque un atto di impulso idoneo a dare inizio ad un procedimento giudiziale; né tale presentazione può configurare l’obbligo di astensione per ‘grave inimicizia’, che deve essere reciproca ed originata da rapporti privati (Cass. civ., sez. III, 13 aprile 2005 , n. 7683); con specifico riferimento all’ipotesi della grave inimicizia, rilevante ai fini ricusatori ai sensi dell’art. 51 comma 1 n. 3), c.p.c. per i suoi effetti, tipizzati come pregiudizievoli della imparziale capacità di giudizio del decidente, è stato sottolineato che essa non è integrata neppure dalla contrapposizione riconducibile alla qualità di parti nell’ambito di un processo (amministrativo) originato proprio dallo svolgimento della procedura selettiva in cui si esplica la ricazione, dovendo preesistere, normalmente, allo svolgimento dell’attività valutativo-decisionale, cioè configurarsi come autonomamente insorta da rapporti interpersonali legati a vicende della vita estranee alle funzioni esercitate dai decidenti: ciò in ragione della ratio del concetto giuridico in questione individuata dalla tradizione giurisprudenziale, al fine di escludere il ricorso alla ricazione in caso di mera divergenza tra le aspettative e le interpretazioni di merito degli oggetti del giudizio proprie del soggetto sottoposto all’attività decisionale stessa e quanto espresso od esprimibile dal decidente stesso (C.d.S., sez. VI, 4 aprile 2008 , n. 1442)” (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 650/2012);

“In linea generale, è configurabile un obbligo di astensione dei membri di collegi amministrativi (o di titolari di organi monocratici) che si vengano a trovare in posizione di conflitto, perché portatori di interessi personali, diretti o indiretti, in contrasto anche potenziale con l’interesse pubblico. Il conflitto, nei suoi termini essenziali valevoli per ciascun ramo del diritto, si individua nel contrasto tra due interessi facenti capo alla stessa persona, uno dei quali di tipo istituzionale e l’altro di tipo personale. La <<ratio>> di tale obbligo va ricondotta al principio costituzionale dell’imparzialità dell’azione amministrativa, sancito dall’art. 97 Cost., ma anche dall’art. 1 della legge n. 241/1990, a tutela del prestigio dell’Amministrazione che deve essere posta al di sopra del sospetto

di parzialità, e costituisce regola tanto ampia, quanto insuscettibile di compressione alcuna (cfr.: Cons. Stato V, 28.5.2012 n. 3133). Nella specie, l'interesse personale e diretto della componente di commissione può consistere nel dare una valutazione di speciale apprezzamento (o nell'influenzare il giudizio della commissione in tal senso) su lavori scientifici di cui essa è coautrice, mentre il contrapposto interesse pubblico è quello inteso a favorire o a rendere possibile un giudizio equanime e disinteressato della commissione" (Tar Campania, Sez. II, n.1442/2018).

"Il principio generale che si deduce (...) è che per garantire la par condicio nelle procedure concorsuali, i commissari si devono astenere ogni qual volta sia ipotizzabile anche solo un potenziale "conflitto di interessi" con uno dei candidati. Pertanto, se è pur vero che, di regola, la sussistenza di singoli e occasionali rapporti di collaborazione tra uno dei candidati ed un membro della Commissione esaminatrice, non comporta sensibili alterazioni della par condicio tra i concorrenti, è altrettanto vero che l'esistenza di un rapporto di collaborazione costante (per non dire assoluta) determina necessariamente un particolare vincolo di amicizia tra i detti soggetti, che è idonea a determinare una situazione di incompatibilità dalla quale sorge l'obbligo di astensione del commissario, pena, in mancanza, il viziare in toto le operazioni concorsuali. Nelle procedure di concorso, costituiscono quindi cause di incompatibilità dei componenti la Commissione esaminatrice, oltre ai rapporti di coniugio e di parentela e affinità fino al quarto grado, le relazioni personali fra esaminatore ed esaminando che siano tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia stato giudicato non in base al risultato delle prove, ma in virtù delle conoscenze personali o, comunque, di circostanze non ricollegabili all'esigenza di un giudizio neutro, o un interesse diretto o indiretto, e comunque tale da ingenerare il fondato dubbio di un giudizio non imparziale, ovvero stretti rapporti di amicizia personale" (Tar Sicilia, Sez. II, n. 2397/2016).

Commissione di concorso e casi di astensione dei componenti

Il Tar Piemonte, sezione III, con la sentenza 12 giugno 2023 n. 608 ha precisato che il fatto che il Presidente della commissione di concorso sia il diretto dirigente (anche da decenni) di un candidato e che entrambi frequentino la stessa mensa aziendale non integra cause di incompatibilità e doveri di astensione. Infatti, come consolidato in giurisprudenza, la conoscenza personale e l'instaurazione di rapporti lavorativi ed accademici non sono, per ciò solo, motivi di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali. Anche l'Anac si è pronunciata sulla questione, sostenendo che «la collaborazione professionale tra candidato e commissario o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità ... deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale» (delibera Anac n. 209 del 1° marzo 2017). In definitiva, affinché i rapporti personali assumano rilievo, devono configurarsi rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro ed allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, dovendo assumere i caratteri di un sodalizio professionale connotato da stabilità e reciprocità d'interessi di carattere economico. Altrettanto irrilevante è la presenza di una mensa aziendale frequentata da entrambi i soggetti; da ciò non si può desumere o presumere l'esistenza della commensalità abituale, concetto che evoca, invece, una *affectio familiaritatis*.

La presente figura riassume sinteticamente i concetti chiave illustrati in questo documento.

