



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UNITÀ DI PROGETTO "TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE"

Direttiva in materia di astensione e conflitto di interessi. Attuazione misure di prevenzione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018 - 2020.

Con la presente direttiva si intende fornire indicazioni, alle strutture in indirizzo, sulla materia del conflitto di interessi in attuazione di quanto stabilito dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020 che, al paragrafo 4, dedicato alle misure di prevenzione della corruzione, affronta il tema della gestione del conflitto di interessi.

Secondo la definizione dell'OCSE *"il conflitto di interessi implica un 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."*

Pertanto il tema del conflitto di interessi va inteso in un'accezione ampia, 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, ovvero presente al momento dell'azione o decisione del dipendente pubblico;
- b. potenziale, ovvero che potrà diventare attuale in un momento successivo;
- c. apparente, ovvero che può essere percepito dall'esterno come tale;
- d. diretto, ovvero che comporta il soddisfacimento di un interesse del dipendente pubblico;
- e. indiretto, ovvero che attiene a entità o individui diversi dal dipendente pubblico, ma allo stesso collegati.

Ai fini di una migliore comprensione della materia in argomento, di seguito è riportata la principale normativa di riferimento.

Nell'ordinamento giuridico italiano, il conflitto di interessi dei dipendenti pubblici è disciplinato dall'art. 6 bis della legge 8 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla L. n. 190 del 2012, dagli artt. 6, 7 e 13 del D.P.R. n. 62/2013, recepiti dagli artt. 6 e 7 e 14 del "Codice di comportamento del personale della Regione Autonoma della Sardegna, degli Enti, delle Agenzie e delle Società partecipate" (di seguito denominato "Codice"), approvato con D.G.R. n. 3/7 del 31.01.2014.

L'articolo 6 bis della L.241/1990 prevede che 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.



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDENTZIA
PRESIDENZA

La succitata norma deve essere letta in maniera coordinata con la disposizione di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d. lgs 30 marzo 2001 n. 165), il cui art. 7 dispone che *“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.”*

Nell'Amministrazione regionale, la disciplina del conflitto di interessi è contenuta negli artt. 6, 7, 14 e 15 del “Codice”.

L'art 6 disciplina l'obbligo di comunicazione degli interessi finanziari e dei conflitti di interessi e dispone che il dipendente, all'atto dell' assegnazione, all'ufficio/servizio/struttura regionale, fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti in leggi o regolamenti, informi per iscritto il dirigente di tutti i rapporti, anche per interposta persona, di collaborazione o consulenza, comunque denominati, con soggetti privati, ivi compresi società od enti senza scopo di lucro, in qualunque modo retribuiti, o a titolo gratuito, che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni. Il comma 2 prevede che il dipendente si astenga dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, in cui siano coinvolti interessi personali del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

Si ricorda che 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. Si considerano potenziali quei conflitti nei quali gli interessi, finanziari e non, di un dipendente potrebbero confliggere o interferire con l'interesse pubblico connesso alle attività e funzioni allo stesso assegnate.

L'art. 7, comma 2 del “Codice”, prevede l'obbligo di astensione per il dipendente che si trovi in una situazione di potenziale conflitto di interessi. Dispone che la segnalazione del conflitto di interessi vada indirizzata dal dipendente al dirigente della struttura di appartenenza il quale, esaminate le circostanze, valuta la situazione e, nell'ipotesi ravvisasse che la situazione realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa, deve informare per iscritto il dipendente, nel termine di 20 gg, sollevandolo dall'incarico. Nel caso sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico, questo dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora, invece, il dirigente dovesse verificare l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi (comma 3) che integrino i presupposti per l'applicazione dell'obbligo di astensione, egli dovrà informare per iscritto l'Ufficio dei procedimenti disciplinari e il Responsabile della prevenzione della corruzione circa gli esiti della valutazione svolta, motivando espressamente le ragioni che consentono, comunque, l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui il conflitto riguardi il dirigente, spetta al Responsabile per la prevenzione della corruzione valutare le iniziative da assumere.

L'art. 14 del "Codice" che contiene disposizioni specifiche per i dirigenti prevede, al comma 4, che il dirigente si impegni a comunicare al dirigente di vertice della struttura di appartenenza, prima di assumere le sue funzioni, le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiarare se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni e nelle attività inerenti all'ufficio.

Si evidenzia infine che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del sopra citato "Codice", tali obblighi di comportamento si estendono, per quanto compatibili, a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione regionale.

Si evidenzia che le norme in argomento prescrivono due distinte condotte:

- l'obbligo di astensione;
- l'obbligo di segnalazione;

entrambe le condotte si configurano quali misure di prevenzione della corruzione. Per quanto detto, l'obbligo di astensione dei dipendenti pubblici in tutti i casi di conflitto di interessi, anche solo potenziale, costituisce principio generale dell'ordinamento e assurge a canone comportamentale immanente per qualsiasi funzionario pubblico.

L'ANAC, nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013 (Allegato 1, paragrafo B6), ha precisato che la disposizione sul conflitto di interessi 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 i contro interessati. L'Autorità anticorruzione si è soffermata sulla materia del conflitto di interessi anche con gli Orientamenti n. 95 del 7 ottobre 2014 e n. 78 del 23 settembre 2014 affermando 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»*.

Si rappresenta, inoltre, che la violazione degli obblighi di astensione e di segnalazione, come disciplinati nel sopra citato "Codice", integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio, pertanto, ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, la violazione della norma in argomento è fonte di responsabilità disciplinare del dipendente, accertata all'esito del relativo procedimento (art. 18 del "Codice").

Disposizioni specifiche sugli appalti

Le specifiche disposizioni in tema di scelta del contraente sono contenute nell'art. 15 del "Codice", rubricato "Contratti ed altri atti negoziali." In materia di appalti può verificarsi una situazione di conflitto di interessi qualora il personale di una stazione appaltante intervenga nello svolgimento della

procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, oppure, in qualsiasi modo condizioni il risultato o abbia, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come un rischio alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. Un conflitto di interessi non adeguatamente presidiato nell'ambito di una procedura d'appalto influisce sulla regolarità della procedura stessa e comporta una violazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento e/o non discriminazione che un appalto pubblico deve rispettare.

Il d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti) disciplina, all'art. 42, le ipotesi di conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, prevedendo che le stazioni appaltanti adottino misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. Costituiscono situazioni di conflitto di interessi quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del DPR 62/2013.

Il personale che versa nelle ipotesi di conflitto di interessi, è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione costituisce, comunque, fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.

I conflitti di interessi possono influenzare qualsiasi fase del processo decisionale nelle procedure di gara, pertanto, le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del sopracitato art. 42, mantengono inalterata la loro efficacia cogente anche nella fase di esecuzione dei contratti pubblici. E' fatto obbligo alla stazione appaltante di vigilare affinché l'obbligo di astensione sia rispettato.

E' indispensabile che tutto il personale coinvolto nelle procedure di appalto, compreso quello assegnato alle Autorità di gestione che gestiscono procedure d'appalto, sia a conoscenza della normativa in materia di conflitto di interessi, in particolare delle implicazioni e del modo di procedere in questi casi, nonché delle potenziali sanzioni previste, al fine di prevenire l'insorgere di tali situazioni.

Infine, anche per il caso di procedure di affidamento di incarico a professionisti esterni, collaboratori, consulenti, ai sensi dell'art. 6 bis della L.R. 31/1998, deve essere acquisita agli atti la dichiarazione sottoscritta che attesti, sotto la propria responsabilità:

- di non trovarsi in situazione - neppure potenziale - di conflitto di interessi con la Regione Sardegna;
- di aver preso visione e di rispettare le disposizioni del "Codice".

Il conflitto di interessi dei dirigenti

Come sopra riportato, l'art. 14 del "Codice" contiene disposizioni particolari per i dirigenti prevedendo, ai commi 4 e 5, l'obbligo di fornire informazioni relative a potenziali situazioni di conflitto di interessi.

Per quanto concerne i casi di conflitti di interessi che riguardano i dirigenti, si ricorda che gli stessi devono indirizzare la relativa segnalazione al Responsabile per la Prevenzione della corruzione e della trasparenza.



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

Il Responsabile, ai sensi del art. 7, comma 6 del “Codice”, valuta le iniziative da assumere. In particolare, al fine di limitare la discrezionalità del Responsabile della prevenzione della corruzione nell’individuazione del soggetto chiamato a gestire il procedimento in luogo del dirigente che comunica di volersi astenere, si ritiene che qualora il Responsabile valuti sussistente la situazione di conflitto di interesse che integra il presupposto per l’applicazione dell’obbligo di astensione, il procedimento debba essere gestito facendo ricorso alle norme che regolano la sostituzione dei direttori generali, in caso di assenza e dei direttori di servizio, per il caso di vacanza.

Pertanto, qualora la situazione di conflitto di interessi riguardi un direttore generale, il procedimento dovrà essere gestito dal dirigente della direzione generale designato, ai sensi del comma 2 dell’art. 30 della legge regionale n. 31 del 13 novembre 1998. In mancanza di designazione, il procedimento dovrà essere gestito dal dirigente con la maggiore anzianità nelle funzioni di servizio della medesima direzione generale.

Nel caso che la situazione di conflitto di interessi riguardi un direttore di servizio, il procedimento dovrà essere gestito dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati alla direzione generale di cui il servizio fa parte, escluso il direttore generale della medesima (art. 30 comma 4, L.R. 31/1998).

Misure di prevenzione connesse al conflitto di interessi per l’anno 2018 – Disposizioni alle strutture

Le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi rappresentano la principale misura di prevenzione per contrastare il verificarsi di tali situazioni; in questa ottica di prevenzione si invitano le strutture in indirizzo ad attivarsi affinché la dichiarazione di assenza di conflitto di interessi venga resa dalle seguenti categorie di soggetti:

- responsabili di procedimento, RUP, responsabili dell’esecuzione del contratto, direttori dell’esecuzione, collaudatori, responsabili della sicurezza;
- componenti di commissioni di gara/concorso/selezione.

La dichiarazione viene resa nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione (art 46 e 47 del DPR n. 445/2000); in attuazione di tali disposizioni, i controlli possono essere effettuati a campione o ogni qual volta vi siano fondati dubbi sulla loro veridicità.

Si dispone, inoltre, quale ulteriore misura preventiva, di inserire, in premessa delle determinazioni dirigenziali, la dichiarazione di non trovarsi in conflitto di interessi, in attuazione dell’art. 6 bis della L. 241/1990 e degli artt. 14 e/o 15 del “Codice”.

La presente direttiva è pubblicata nella sezione “Amministrazione Trasparente”, sottosezione “Altri contenuti” - Corruzione - del sito istituzionale della Regione Sardegna e diffusa a tutti i dipendenti, tramite posta elettronica, a cura delle singole strutture di appartenenza.

Il Responsabile della prevenzione
della corruzione e della trasparenza

Ornella Cauli



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

Elenco dei principali obblighi in materia di conflitto di interessi

- Obblighi di comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse (art. 6 del “Codice”);
- Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi (art. 6 bis L. 241/1990; art. 6, comma 2, art. 7, 14, 15 del “Codice”; art 42 d. lgs 50/2016).
- Obbligo di segnalazione del conflitto di interessi al proprio superiore (art. 6 bis L. 241/1990; L. 190/2012; art. 7, comma 2, del “Codice”; art 42 d. lgs 50/2016).
- Obblighi del dirigente nei confronti del dipendente in caso di segnalazione di conflitto di interessi (art. 7, commi 2 e 3 del “Codice”).
- Obbligo di trasmissione delle decisioni in tema di conflitto di interessi da parte del dirigente del servizio al Servizio Gestione del Personale e al Responsabile della prevenzione della corruzione in caso di rilevazione di conflitto di interessi (art. 7, comma 3, del “Codice”);
- Obbligo di vigilanza e controlli sull'assenza di conflitti di interessi da parte dei dirigenti (art. 14, comma 10 del “Codice”).
- Disposizioni specifiche sugli appalti (art. 42 del d. lgs 50/2016).
- Obbligo a carico di ciascun dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, di informare per iscritto il dirigente dell'ufficio stesso di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione o consulenza con soggetti privati che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni (art. 6, comma 1 del “Codice”).
- Obbligo del dirigente, prima di assumere le sue funzioni, di comunicare al dirigente di vertice della struttura di appartenenza, le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e di dichiarare se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitino attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio (art. 14 del “Codice”).
- Obbligo delle amministrazioni di verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi ai fini della autorizzazioni o del conferimento dell'incarico (art. 53 del d.lgs. 165/2001).