

**Comune di Bitonto**  
**Città metropolitana di Bari**

**PROCEDURA OPERATIVA DI RILEVAZIONE  
DELLA SITUAZIONE DI CONFLITTO DI INTERESSE**

Allegato al  
**PIANO INTEGRATO  
DI ATTIVITA' E ORGANIZZAZIONE**  
2026 – 2028  
Sottosezione 2.3 - Rischi corruttivi e trasparenza

<b>Premessa</b>	3
<b><u>1.</u> Normativa di riferimento</b>	3
<b><u>2.</u> Definizione di conflitto di interesse</b>	4
<b><u>3.</u> Definizione del conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 16 del nuovo codice dei contratti pubblici approvato con D.Lgs. n. 36/2023</b>	5
<b><u>4.</u> Classificazione di conflitto di interesse</b>	6
<b><u>5.</u> Ambito di applicazione</b>	7
<u>5.1</u> Consulenti e collaboratori	7
<b><u>6.</u> Ambito di applicazione del conflitto di interesse nelle procedure di gara</b>	7
<u>6.1</u> Ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 16 del codice dei contratti pubblici	7
<u>6.2</u> Ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 16 del codice dei contratti pubblici	8
<b><u>7.</u> Principali obblighi in materia di conflitto di interesse</b>	10
<u>7.1</u> Obblighi nelle procedure di gara	12
<b><u>8.</u> Misure di prevenzione connesse al conflitto di interessi</b>	13
<u>8.A)</u> Dichiarazione assenza conflitto di interessi	13
<u>8.A.1</u> Dichiarazione sostitutiva ai sensi degli articoli 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 e 6-bis della legge n. 241/90.	13
<u>8.A.2</u> Dichiarazione sostitutiva riferita alla singola procedura di gara	14
<u>8.A.3</u> Conseguenze in caso di mancata dichiarazione	14
<u>8.B)</u> Formazione	15

## **Premessa**

La presente procedura ha la finalità di fornire indicazioni circa la gestione dei conflitti di interesse, individuando le circostanze che generano o potrebbero generare conflitti di interesse, nonché le misure interne da adottare per prevenire situazioni di conflitto, al fine di ridurre il rischio.

La procedura è parte integrante e sostanziale (Allegato) del **PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E ORGANIZZAZIONE 2026 – 2028** Sottosezione 2.3 - Rischi corruttivi e trasparenza, che, relativamente alle misure di prevenzione della corruzione, affronta il tema della gestione del conflitto di interessi.

### **1. Normativa di riferimento**

In tema di conflitto di interesse rileva la normativa, la regolamentazione e la regolazione di seguito indicata:

- Legge n. 241 /1990, art. 6 bis " *conflitto di interessi*" che prevede che : "*Il responsabile del procedimento, e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale, devono astenersi in caso di conflitto di interessi segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale*";
- Decreto Legislativo 165/2001 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*";
- Legge 190/2012: "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";
- D.P.R. 62/2013: "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*", art. 6 "*il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere interessi propri, o di parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale o di soggetti o organizzazioni di cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi o di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore ovvero di enti, associazioni di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni caso in cui ci siano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza*";
- D.Lgs. 39/2013: "*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";
- Decreto legislativo 33/2013 recante "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*";
- D.Lgs. n.36 /2023 Codice dei contratti pubblici, artt. 16 "Conflitto di interessi" e 93 "Commissione giudicatrice";
- Codice procedura civile, art. 51 "Astensione del giudice";
- Decreto Legislativo 97/2016 (FOIA) " *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* ";

- Determinazione ANAC del 28/10/2015 n. 12 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione";
- Determinazione ANAC del 03/08/2016 n. 831 "Approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016";
- Deliberazione ANAC del 22/11/2017 n. 1208 "Approvazione definitiva dell'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione 2017";
- Delibera ANAC n. 1074 del 21/11/2018 "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione"
- Linee Guida n. 15 recanti «*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*» approvate dal Consiglio dell'ANAC con delibera n. 494 del 05 giugno 2019;
- Delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019 "Piano nazionale anticorruzione 2019"
- Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023 – PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022 (approfondimento parte speciale "Conflitto di interesse in materia di contratti pubblici");
- Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023 - PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE – Aggiornamento 2023;
- Delibera ANAC n. 19 del 28.01.2026 PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2025 (Parte Speciale Contratti Pubblici – paragr. 3 "Il conflitto di interessi nei contratti pubblici")
- PIAO – Sottosezione 2.3 – Rischi corruttivi e trasparenza ,
- Codice Comportamento approvato dal Comune di Bitonto;

## 2. Definizione di conflitto di interesse

Il conflitto di interesse, ai sensi del DPR 62/2013 (Codice di Comportamento dei Pubblici Dipendenti), è la situazione in cui un interesse privato (anche non economico) interferisce, ovvero potrebbe tendenzialmente interferire, con la capacità del dipendente ad agire in conformità con gli interessi dell'Ente.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha proposto la seguente definizione:

- "Un '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."

Si tratta di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. 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, esecuzione del contratto e collaudi) è portatore di interessi di qualsiasi natura della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni, ossia, il dipendente può avvalersi della propria posizione all'interno dell'Ente per favorire sé medesimo o un soggetto verso il quale è in qualche modo legato o nei casi in cui possa essere messa in dubbio l'imparzialità del dipendente nell'assumere decisioni verso soggetti esterni che hanno con l'Ente rapporti contrattuali o di fornitura di beni o servizi.

Il conflitto può essere:

- **Attuale:** cioè presente al momento dell'azione o decisione del soggetto. È una reale implicazione di 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.

- **Potenziale:** cioè che potrà diventare attuale in un momento successivo, nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche (ossia, in conflitto) ufficiali.
- **Apparente:** cioè che può essere percepito dall'esterno come tale, ossia gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, non è così.
- **Diretto:** cioè che comporta il soddisfacimento di un interesse del soggetto
- **Indiretto:** ovvero che attiene a soggetti diversi

I dipendenti debbono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle proprie mansioni in situazioni di conflitto di interesse (anche potenziale) con interesse personali del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado, oppure di persone con le quali abbiano rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui loro stessi o i coniugi abbiano causa pendente o grave inimicizia, o rapporti di credito/ debito, ovvero di soggetti ed organizzazioni di cui siano tutori, procuratori, o agenti, ovvero di enti, associazioni, anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui 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, e può nascere anche da una promessa o da una situazione che potrebbe verificarsi in futuro.

È bene precisare che i conflitti di interessi e la corruzione non sono la stessa cosa. La corruzione prevede solitamente un accordo tra almeno due persone e una tangente/un pagamento/un vantaggio di qualche tipo. Un conflitto di interessi sorge quando una persona potrebbe avere l'opportunità di anteporre i propri interessi privati ai propri obblighi professionali.

### **3. Definizione del conflitto di interesse ai sensi dell'art. 16 del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici approvato con D.Lgs. n. 36/2023**

L'art. 16 del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al D.Lgs. n. 36/2023, così recita: *“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 concreta ed effettiva 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”.*

Oltre alle situazioni richiamate dall'art. 16 del Nuovo Codice di cui al D.Lgs. n. 36/2023, il conflitto di interesse sussiste nei casi tipizzati dal legislatore nell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”, ivi compresa l'ipotesi residuale, già indicata, di esistenza di gravi ragioni di convenienza.

Il rischio che si intende evitare può essere, ai sensi dell'art. 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, soltanto potenziale e viene valutato ex ante rispetto all'azione amministrativa.

L'interesse personale dell'agente, che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Tale interesse deve essere tale da comportare la sussistenza di gravi ragioni di convenienza all'astensione, tra le quali va considerato il potenziale danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il vantaggio economico finanziario si può realizzare in danno della stazione appaltante oppure a vantaggio dell'agente o di un terzo senza compromissione dell'interesse pubblico. In tal caso, il bene danneggiato è l'immagine imparziale della pubblica amministrazione. L'interesse economico finanziario non deve derivare da una posizione giuridica indifferenziata o casuale, quale quella di utente o di cittadino, ma da un collegamento personale, diretto, qualificato e specifico dell'agente con le conseguenze e con i risultati economici finanziari degli atti posti in essere.

Le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in modo tassativo, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite

#### **4. Classificazione di conflitto di interesse**

Il conflitto di interesse può essere rappresentato nei casi di seguito evidenziati.

- Incarichi che si svolgono a favore di soggetti nei confronti dei quali la struttura di assegnazione del dipendente ha funzioni relative al rilascio di concessioni, autorizzazioni, nulla-osta o atti di assenso comunque denominati, anche in forma tacita;
- Incarichi che si svolgono a favore di soggetti fornitori di beni o servizi per l'amministrazione, relativamente a quei dipendenti delle strutture che partecipano a qualunque titolo all'individuazione del fornitore;
- Incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che detengono rapporti di natura economica o contrattuale con l'amministrazione, in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
- Incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico in decisioni o attività inerenti all'ufficio di

appartenenza;

- Incarichi che si svolgono nei confronti di soggetti verso cui la struttura di assegnazione del dipendente svolge funzioni di controllo, di vigilanza o sanzionatorie, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
- Incarichi che per il tipo di attività o per l'oggetto possono creare nocummento all'immagine dell'amministrazione, anche in relazione al rischio di utilizzo o diffusione illecita di informazioni di cui il dipendente è a conoscenza per ragioni di ufficio;
- Incarichi e attività per i quali l'incompatibilità è prevista dal D.Lgs 39/2013 o da altre disposizioni di legge vigenti;
- Incarichi che, pur rientrando nelle ipotesi di deroga all'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, del D.Lgs n. 165/2001, presentano una situazione di conflitto di interesse;
- In generale tutti gli incarichi che presentano un conflitto di interesse per la natura o l'oggetto dell'incarico o che possono pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

## **5. Ambito di applicazione**

Gli obblighi di comportamento si applicano a tutti i dipendenti.

### ***5.1 Consulenti e collaboratori***

Gli 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.

Al riguardo, si specifica che all'atto del conferimento di incarichi (consulenze, collaborazioni, OIV/Nucleo di Valutazione, commissioni concorso etc..) deve essere acquisita da ciascun incaricato/consulente:

- dichiarazione che attesti di non trovarsi in una situazione - neppure potenziale - di conflitto di interessi e di aver preso visione e di rispettare le disposizioni del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. n. 62/2013 e del Codice di comportamento comunale.
- dichiarazione relativa allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali". (Art. 15, comma 1, lett. c, D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97 /2016)

## **6. Ambito di applicazione del conflitto di interesse nelle procedure di gara**

### ***6.1 Ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 16 del codice dei contratti pubblici***

L'articolo 16 del codice dei contratti pubblici si applica a tutte le procedure di aggiudicazione di appalti e concessioni nei settori ordinari, sopra e sotto soglia.

La norma in esame si applica, altresì, agli appalti nei settori speciali di cui al Libro III del codice dei contratti pubblici, in forza dell'articolo 141, comma 3, lett. b), del codice dei contratti pubblici.

L'articolo 16 del codice dei contratti pubblici si applica ai contratti esclusi dall'applicazione del codice medesimo in quanto declinazione dei principi di imparzialità e parità di trattamento

di cui all'articolo 4 e in forza della disciplina dettata dalla legge n. 241/90 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013.

La norma in esame si applica, ai sensi del comma 1 dell'art. 16, nelle procedure di aggiudicazione o nella fase di esecuzione dei contratti pubblici.

#### 6.2 Ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 16 del codice dei contratti pubblici

L'articolo 16 del codice dei contratti pubblici offre una definizione di conflitto di interesse riferita al “*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*”

La norma:

- non riduce il presidio anticorruzione, che anzi resta invariato e viene anche esteso con più chiarezza alla fase della esecuzione e ai soggetti non dipendenti della p.a.
- specifica che il conflitto di interessi può riguardare qualsiasi soggetto, anche non formalmente lavoratore dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, che interviene nella procedura di aggiudicazione e di esecuzione con compiti funzionali (che implicino esercizio della funzione amministrativa, con esclusioni di mansioni di carattere meramente materiale o d'ordine) e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato.
- il comma 2 precisa che un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (di diritto o di fatto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato. Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti. In coerenza con il principio della fiducia e al fine di preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la norma precisa che la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi ad interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.
- il **comma 3** si limita a prevedere i doveri del soggetto che versa in conflitto di interessi, ossia darne comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e dalla fase di esecuzione.

**II PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE - Aggiornamento 2023 al PNA 2022** (delibera ANAC n. 7 del 17.01.2023), approvato con Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023 e, cioè, in vigore del D.Lgs. n. 36/2023, e dedicato sempre ai Contratti Pubblici, nella “**Premessa**” prevede, tra l'altro, in particolare, che, **rispetto al PNA 2022, “il capitolo sul conflitto di interessi mantiene la sua validità per quanto riguarda i soggetti delle stazioni appaltanti cui spetta fare le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi e i contenuti delle relative dichiarazioni”**.

In base alla tabella **Tabella 15** del PNA 2022- i “*Soggetti ai quali si applica l'art. 42 del Codice*

*dei contratti pubblici*” (ora sostituito dall’art. 16 del D.Lgs. n. 36/2023) sono i seguenti:

- Il personale dipendente di una stazione appaltante con contratto a tempo indeterminato
- Il personale dipendente di una stazione appaltante con contratto a tempo determinato  
Soggetti che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l’ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l’attività esterna (ad es. Direttore generale, Capo ufficio legislativo, Capo dipartimento, membri degli organi di amministrazione e controllo della stazione appaltante che non sia un’amministrazione aggiudicatrice, organi di governo delle amministrazioni aggiudicatrici laddove adottino atti di gestione, organi di vigilanza esterni)
- I prestatori di servizi coinvolti nell’affidamento (ad es. progettisti esterni, commissari di gara, collaudatori)  
I soggetti coinvolti nella fase di esecuzione dei contratti pubblici (ad es. il Direttore dei lavori/Direttore dell’esecuzione e ove nominati, eventuali loro assistenti, il coordinatore per la sicurezza, l’esperto per accordo bonario, gli organi coinvolti nella valutazione delle transazioni, i collaudatori/soggetti competenti alla verifica di conformità ed eventuali loro assistenti)
- I professionisti coinvolti per conto della stazione appaltante negli affidamenti legati ai fondi del PNRR  
I soggetti che compongono organi politici laddove svolgano una funzione amministrativa-gestionale (ad es. affidamenti gestiti da enti locali di ridotte dimensioni, nei quali il soggetto che assolve un incarico di natura politica potrebbe svolgere anche un ruolo gestionale, svolgimento di funzioni di coordinamento nell’ambito delle procedure di gara in ragione dei poteri attribuiti in virtù di normativa eccezionale e/o emergenziale)
- Il Presidente e tutti i componenti, sia di parte pubblica che di parte privata, dei collegi consultivi tecnici

Si tratta dei dipendenti in senso stretto, ossia dei lavoratori subordinati dei soggetti giuridici ivi richiamati e di tutti coloro che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l’ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l’attività esterna.

### 6.3 Commissione giudicatrice - articolo 93 del codice dei contratti pubblici

L’istituto della commissione giudicatrice nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è stato completamente rivisto in attuazione della previsione della legge delega di procedere al superamento del sistema incentrato sull’Albo dei commissari tenuto dall’ANAC. Il contenuto dell’art. 93 risulta essere la sintesi di due visioni contrapposte, la prima volta a liberalizzare completamente le modalità e la composizione della commissione ammettendo che la stessa fosse composta esclusivamente o prevalentemente da soggetti esterni; la seconda volta invece a mantenere prioritariamente alle risorse interne dell’amministrazione appaltante l’onere e l’onore della composizione della commissione. Alla base di tali diverse concezioni non sono mancate anche considerazioni di carattere economico, in quanto una composizione interamente esterna della commissione di gara rappresenta un’occasione di lavoro per gli estranei all’amministrazione e potrebbe anche evitare lungaggini del procedimento di gara dovuti ai gravosi impegni del personale dell’amministrazione; al contrario si è obiettato che il personale dell’amministrazione è una risorsa che va valorizzata in termini di preparazione e formazione e che ciò può costituire anche un elemento di qualificazione delle stazioni appaltanti. La nuova normativa è in ogni caso improntata al criterio della trasparenza, imponendosi all’amministrazione appaltante che le nomine debbano avvenire secondo criteri

di trasparenza, competenza e rotazione, ma senza fissare regole procedurali rigide e lasciando alla stessa amministrazione appaltante la scelta di stabilire le modalità più adeguate per raggiungere tale scopo.

**Nel comma 1 è stato** espressamente previsto per la prima volta che la commissione giudicatrice possa essere chiamata dal responsabile del procedimento a svolgere attività di supporto ai fini della verifica dell'anomalia dell'offerta. Nel **comma 3**, venendo incontro a sollecitazioni provenienti dalle amministrazioni appaltanti, si è stabilito che a presiedere la commissione non debba essere necessariamente un dirigente, ma un dipendente dotato di adeguato inquadramento giuridico e di competenze professionali idonee; allo stesso tempo è stato definitivamente chiarito che il RUP può far parte della commissione giudicatrice. In un sistema imperniato sulla commissione composta da c.d. interni, sempre nel **terzo comma** è stato previsto che, in caso di carenza in organico di professionalità adeguate a valutare gli aspetti tecnici delle offerte è possibile ricorrere a personale di altre amministrazioni ovvero a professionisti esterni, nel rispetto del principio di pubblicità e di trasparenza. Nel **comma 4** è stato stabilito – anche in questo caso recependo esigenze di semplificazione e forte accelerazione delle procedure – che la commissione possa riunirsi sempre anche in via telematica, ferma la necessità di garantire la riservatezza delle comunicazioni. Il **comma 5** riguarda le incompatibilità dei commissari.

#### **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.

La disciplina è fortemente innovativa, poiché è stata eliminata l'ipotesi della incompatibilità endo-procedimentale, che aveva comportato disagi alle stazioni appaltanti (specie di dimensioni ridotte) impedendo loro di nominare commissari dipendenti che nelle fasi precedenti della procedura si erano occupati dell'appalto. Si è reputato opportuno superare la presunzione di condizionamento sulla scelta dell'aggiudicatario, preferendo l'idea che essi, conoscendo in maniera più approfondita l'oggetto dell'appalto, possano più agevolmente individuare l'offerta migliore. È stata mantenuta, invece, l'incompatibilità derivante dall'aver assunto in precedenza cariche politiche nella medesima stazione appaltante, e quelle derivanti da precedenti penali, dal conflitto di interesse e dalle ragioni che giustificano l'astensione ai sensi dell'art. 51 del codice di procedura civile.

## **7. Principali obblighi in materia di conflitto di interesse**

Nel caso di conflitto di interesse, sia esso reale o potenziale, è necessario rispettare i seguenti obblighi:

- Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi (art. 6-bis L. 241/1990; art. 3, comma 2, art. 6, comma 2, e art. 7 D.P.R. 62/2013; artt. 6 e 7 del Codice di Comportamento comunale, artt. 16 e art. 93 del D.Lgs. n. 36/2023).
- Obbligo di segnalazione preventiva e motivata del conflitto di interessi al proprio

superiore (art. 6-bis L. 241/1990; L. 190/2012; art. 6, comma 2, e art. 7 D.P.R.62/2013, artt. 6 e 7 del Codice di comportamento comunale, art. 16 D.Lgs. n. 36/2023).

Entrambe le condotte si configurano quali misure di prevenzione della corruzione. 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 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 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, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa. (art. 16 DPR 62/2013).

All'obbligo di astensione e segnalazione seguono:

- un obbligo di verifica e di istruzioni da parte del superiore al subordinato in caso di rilevazione di conflitto di interessi (art. 7 D.P.R. 62/2013);
- un obbligo di trasmissione delle decisioni in tema di conflitto di interessi da parte del Responsabile del Servizio di appartenenza del dipendente al Servizio Gestione del Personale e al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in caso di rilevazione di conflitto di interessi;
- un obbligo di vigilanza e controllo sull'assenza di conflitti di interessi da parte dei Funzionari Responsabili dei Servizi Titolari di incarichi di Elevata Qualificazione e del RPCT, (art. 1, comma 9, lett. "e", L. 190/2012)

I dipendenti comunicano preventivamente, ove possibile, e comunque non oltre 10 giorni dal momento in cui il conflitto si è manifestato, ogni situazione anche eventuale di possibile conflitto al Responsabile del Servizio di appartenenza.

Pervenuta la dichiarazione scritta di richiesta di astensione per conflitto di interessi, il Responsabile del Servizio di appartenenza del dipendente, esamina le circostanze e valuta se la situazione realizza o meno un conflitto di interessi, autorizza l'astensione o decide la permanenza nell'incarico/procedimento.

Se la situazione realizza un conflitto di interessi, il Responsabile del Servizio risponde per iscritto entro il termine di 15 giorni all'interessato, comunicando gli esiti della valutazione che deve essere effettuata tenendo presente la qualifica, il ruolo professionale e/o la posizione professionale del dipendente, la sua posizione nell'ambito dell'amministrazione, la competenza della struttura di assegnazione e le funzioni attribuite. La verifica deve riguardare anche il conflitto di interesse potenziale, intendendosi per tale quello astrattamente configurato dall' art. 7 del D.P.R. n. 62/2013. Se la situazione realizza un conflitto di interessi, il Responsabile risponde per iscritto all'interessato, comunicando gli esiti della valutazione e

proponendo l'affidamento dell'incarico ad altro soggetto, ovvero in carenza di figure professionalmente idonee, avocando a sé ogni compito relativo a quel procedimento, oppure motivando le ragioni che comunque consentono l'espletamento delle attività da parte del dipendente.

Qualora il conflitto riguardi i Responsabili dei Servizi Titolari di incarichi di Elevata Qualificazione, questi sono tenuti ad informare per iscritto il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, che avrà il compito di valutare le iniziative da assumere.

Se, contrariamente, il Responsabile del Servizio valuti che il conflitto di interessi non sussista, dispone che il dipendente prosegua l'attività o assuma la decisione.

### *7.1 Obblighi nelle procedure di gara*

La sussistenza di un conflitto di interesse relativamente ad una procedura di gestione di un contratto pubblico comporta il dovere di astensione dalla partecipazione alla procedura.

La partecipazione alla procedura da parte del soggetto che versi in una situazione di conflitto di interessi comporta l'insorgere delle responsabilità, penali, amministrative e disciplinari conseguenti.

Il Responsabile del Servizio di appartenenza del soggetto interessato o, nel caso di Responsabile di Servizio Titolare di incarico di Elevata Qualificazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, è chiamato a valutare, in contraddittorio con il dichiarante, se la situazione segnalata o comunque accertata realizzi un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Il Vice Segretario Generale è il titolare del potere sostitutivo che valuta l'esistenza del conflitto di interesse che riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. La valutazione della sussistenza di un conflitto di interessi viene effettuata tenendo in considerazione le ipotesi previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 e ogni altro caso in cui sussistano i presupposti di cui al **paragrafo 3**. In particolare, occorre valutare se la causa di astensione sia grave e metta in pericolo l'adempimento dei doveri di integrità, indipendenza e imparzialità del dipendente, considerando, altresì, il pregiudizio che potrebbe derivare al decoro e al prestigio dell'amministrazione di appartenenza. La stazione appaltante deve valutare tutte le circostanze del caso concreto, tenendo conto della propria organizzazione, della specifica procedura espletata nel caso di specie, dei compiti e delle funzioni svolte dal dipendente e degli interessi personali dello stesso.

Nel caso in cui il soggetto di cui al precedente **paragrafo 7** (Responsabile del Servizio di appartenenza del dipendente interessato/RPCT) accerti la sussistenza di un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa, lo stesso affida il procedimento ad un diverso funzionario dell'amministrazione oppure, in carenza di idonee figure professionali, lo avoca a sé stesso. Inoltre, tenuto conto della natura e dell'entità del conflitto di interesse, del ruolo svolto dal dipendente nell'ambito della specifica procedura e degli adempimenti posti a suo carico, può adottare ulteriori misure che possono consistere:

1. nell'adozione di cautele aggiuntive rispetto a quelle ordinarie in materia di controlli, comunicazione, pubblicità;
2. nell'intervento di altri soggetti con funzione di supervisione e controllo;
3. nell'adozione di obblighi più stringenti di motivazione delle scelte adottate, soprattutto con riferimento alle scelte connotate da un elevato grado di discrezionalità.

I componenti degli organi politici delle amministrazioni aggiudicatrici che partecipano alla

procedura di gara mediante l'adozione di provvedimenti di autorizzazione o approvazione e versino in una situazione di conflitto di interessi si astengono dal partecipare alla decisione, nel rispetto della normativa vigente

## **8. Misure di prevenzione connesse al conflitto di interessi**

Tutelare la regolarità dell'azione amministrativa e quindi salvaguardare gli interessi dell'Ente, oltre che sensibilizzare i dipendenti al rischio di conflitti di interessi e proteggerli dall'accusa, in una fase successiva, di mancata comunicazione del conflitto di interessi è l'obiettivo principale da perseguire.

I principali strumenti per prevenire l'insorgere di tali situazioni sono la:

- responsabilizzazione
- informazione
- formazione

degli attori coinvolti.

### *8.A) Dichiarazione assenza conflitto di interessi*

Le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi rappresentano la principale misura di prevenzione per contrastare il verificarsi di tali situazioni.

La dichiarazione deve contenere:

- chiaro riferimento alla procedura in questione;
- nome completo e dati identificativi del firmatario, nonché la posizione in seno all'organizzazione;
- eventuale funzione nell'ambito della procedura d'appalto;
- data della firma;
- riferimento alle norme ed alle sanzioni disciplinari/amministrative/penali previste in caso di falsa dichiarazione

La dichiarazione, resa nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione (art 46 e 47 DPR n. 445/2000), deve permettere al firmatario di dichiarare con riferimento alla specifica procedura:

- se, per quanto gli è dato di sapere, si trova in una situazione di apparente/potenziale/reale conflitto di interessi in relazione alla procedura d'appalto cui si fa riferimento;
- se vi siano circostanze che potrebbero metterlo in una situazione di apparente/potenziale/reale conflitto di interessi nel prossimo futuro;
- che notificherà immediatamente qualsiasi potenziale conflitto di interessi qualora si verificano circostanze che portino a questa conclusione;
- specifica assunzione di responsabilità del suo aggiornamento in corso d'opera;
- deve fare riferimento alle conseguenze in caso di dichiarazioni mendaci o per conflitti di interessi non dichiarati

#### *8.A.1) Dichiarazione sostitutiva ai sensi degli articoli 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 e 6-bis della legge n. 241/90.*

All'atto dell'assegnazione all'ufficio, i dipendenti pubblici rendono la dichiarazione di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013, per quanto a loro conoscenza. Tale dichiarazione comprende anche i casi di conflitti di interessi, anche potenziali, in capo al responsabile del procedimento e ai dipendenti competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e il provvedimento finale. Per quanto

concerne i doveri d'ufficio dei dipendenti privati, analoghe previsioni si rinvengono nei modelli di organizzazione e gestione di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, nonché nei codici etici aziendali.

La dichiarazione di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 ha ad oggetto la sussistenza di potenziali conflitti di interesse che possono insorgere già nella fase dell'individuazione dei bisogni dell'amministrazione e ancor prima che siano noti i concorrenti. A titolo esemplificativo si può far riferimento all'ipotesi in cui un funzionario sia parente di un imprenditore che abbia interesse a partecipare, per la sua professionalità, alle gare che la stazione appaltante deve bandire. La dichiarazione deve essere aggiornata immediatamente in caso di modifiche sopravvenute, comunicando qualsiasi situazione di conflitto di interesse insorta successivamente alla dichiarazione originaria.

#### *8.A.2) Dichiarazione sostitutiva riferita alla singola procedura di gara*

Ferme restando le disposizioni richiamate al paragrafo 4, i soggetti di cui al paragrafo 6.2 che ritengano di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere detta situazione, devono rendere una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.

La dichiarazione, resa per quanto a conoscenza del soggetto interessato, ha ad oggetto ogni situazione potenzialmente idonea a porre in dubbio la sua imparzialità e indipendenza. La dichiarazione è rilasciata al responsabile unico del progetto (RUP). Il RUP rilascia la dichiarazione sui conflitti di interesse al soggetto che lo ha nominato e/o al superiore gerarchico. Al fine di assicurare che il conferimento degli incarichi attinenti alla procedura di gara sia effettuato in assenza di conflitti di interessi, la nomina è subordinata all'acquisizione della dichiarazione sostitutiva sull'assenza di conflitti di interesse resa dal soggetto individuato. L'amministrazione provvede al protocollo, alla raccolta e alla conservazione delle dichiarazioni acquisite, nonché al loro tempestivo aggiornamento in occasione di qualsivoglia variazione sopravvenuta dei fatti dichiarati all'interno del fascicolo relativo alla singola procedura.

Ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, i controlli delle dichiarazioni sostitutive sono effettuati a campione. Il controllo viene avviato in ogni caso in cui insorga il sospetto della non veridicità delle informazioni ivi riportate, ad esempio al verificarsi delle situazioni indicate ai **paragrafi 2, 3 e 4** o in caso di segnalazione da parte di terzi. I controlli sono svolti in contraddittorio con il soggetto interessato mediante utilizzo di banche dati, informazioni note e qualsiasi altro elemento a disposizione della stazione appaltante.

I soggetti di cui a **paragrafo 6.2** sono tenuti a comunicare immediatamente al responsabile del Servizio di appartenenza e/o competente, nel caso di soggetti non dipendenti del Comune, e al RUP il conflitto di interesse che sia insorto successivamente alla dichiarazione di cui al presente paragrafo. Il RUP rende la dichiarazione al soggetto che l'ha nominato e al proprio superiore gerarchico. La comunicazione è resa per iscritto e protocollata per acquisire certezza in ordine alla data.

#### *8.A.3) Conseguenze in caso di mancata dichiarazione*

L'omissione delle dichiarazioni sostitutive ai sensi degli articoli 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 e 6-bis della legge n. 241/90 e art. 16 D.Lgs. n. 36/2023

integra un comportamento contrario ai doveri d'ufficio, sanzionabile ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

#### *8.B) Formazione*

È di fondamentale importanza che tutti i dipendenti siano messi a conoscenza di eventuali e potenziali situazioni di conflitto di interessi, delle implicazioni e del modo di procedere in questi casi, nonché delle potenziali sanzioni previste.

Nell'ambito della formazione generale del personale in materia di prevenzione della corruzione è previsto un apposito modulo, anche *on line*, che tratti i conflitti di interessi in generale. La formazione continua può mantenere e accrescere, infatti, la sensibilizzazione del personale e quindi far sì che esso sia sempre consapevole di possibili nuove situazioni di conflitto di interessi.