



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Allegato 1 alla Delib.G.R. n. 38/6 del 2.10.2024**

**Direttiva in materia di astensione e conflitto di interessi applicabile  
al Sistema Regione**

L.R. 20 ottobre 2016, n. 24, art. 23



## 1 Sommario

Premessa .....	1
PARTE I. IL CONFLITTO DI INTERESSI .....	2
2 Introduzione .....	2
3 Prevenzione in materia di conflitto di interessi.....	3
4 Obblighi dichiarativi.....	5
4.1 Obblighi dichiarativi – aspetti soggettivi .....	5
4.2 Obblighi dichiarativi - “Partecipazione ad associazioni e organizzazioni” .....	5
4.3 Obblighi dichiarativi - “Comunicazione degli interessi finanziari” .....	6
4.4 Obblighi dichiarativi - “Comportamento nelle attività inerenti ai contratti ed altri atti negoziali” ..	7
4.5 Obblighi dichiarativi - “Disposizioni particolari per i dirigenti” .....	8
4.6 Obblighi dichiarativi - Disposizioni particolari per le determinazioni dirigenziali .....	9
5 Obblighi di astensione .....	9
5.1 Comunicazione di conflitto di interesse da parte dell’interessato.....	9
5.2 Le segnalazioni di conflitto di interessi da parte di terzi .....	10
6 Ipotesi di conflitto che comportano dovere di astensione .....	10
7 Presunzione di conflitto derivante da sentenze di condanna .....	12
8 Le valutazioni sul conflitto di interessi .....	13
8.1 Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti.....	13
8.2 Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti.....	14
8.3 Le valutazioni sul conflitto di interessi strutturale .....	15
8.4 L’obbligo di astensione nelle more delle valutazioni .....	16
9 Modalità di presentazione delle dichiarazioni .....	16
9.1 Dichiarazioni dei dipendenti.....	17
9.2 Dichiarazioni dei dirigenti.....	18
10 Disposizioni applicabili ai soggetti esterni.....	19
11 Verifiche preliminari e controlli sulla veridicità delle dichiarazioni .....	20
11.1 Oggetto e modalità dei controlli.....	21
12 Responsabilità conseguente alla violazione degli obblighi in materia di conflitto di interesse.....	22
13 Titolari di cariche di governo e conflitti di interesse .....	23



PARTE II. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI.....	25
14 Introduzione .....	25
15 Commissioni di gara .....	27
16 Formazione e misure di sensibilizzazione del personale.....	28
17 Obblighi dichiarativi generali e specifici per ogni procedura .....	28
18 Modelli dichiarativi.....	29
19 Verifiche preliminari e controlli sulla veridicità delle dichiarazioni .....	29
20 Operatore economico e titolare effettivo .....	30
PARTE III. CONFLITTO DI INTERESSI AD EFFETTI DIFFETITI - IL PANTOUFLAGE .....	32
21 Introduzione .....	32
22 Presupposti soggettivi e oggettivi .....	32
23 Sanzioni.....	34
24 Strumenti per assicurare il rispetto del divieto di pantouflage.....	34
25 Verifiche sul divieto del pantouflage.....	35



## Premessa

Il presente documento costituisce diretta attuazione della L.R. Sardegna n. 24 del 2016, art. 23, *Obbligo di astensione per conflitto di interessi*, nella parte in cui si dispone che la Giunta regionale individui con deliberazione i criteri attuativi, validi per tutto il sistema Regione, delle disposizioni secondo cui *L'organo che adotta il provvedimento, il responsabile del procedimento, i titolari delle strutture competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali o i soggetti che comunque abbiano parte nel procedimento decisionale, si astengono in caso di conflitto di interessi, segnalando all'organo che li ha nominati, o comunque all'organo sovraordinato, ogni situazione di conflitto, anche potenziale.*

Ulteriormente, si intende perseguire la finalità di sensibilizzare gli organi di indirizzo e amministrazione, il personale dirigente e dipendente del sistema Regione sulla regolare ed efficace gestione del conflitto di interessi, identificando correttamente gli adempimenti dovuti e le conseguenze che scaturiscono in caso di violazione delle disposizioni vigenti in materia.

Il documento costituisce atto di indirizzo sull'applicazione delle fonti normative vigenti, alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali e delle delibere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (d'ora in avanti anche ANAC) emanate in materia, e si suddivide in tre sezioni tematiche:

- **PARTE I. IL CONFLITTO DI INTERESSI;**
- **PARTE II. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI;**
- **PARTE III. CONFLITTO DI INTERESSI AD EFFETTI DIFFERITI – IL PANTOULAGE.**

Con l'emanazione della presente Direttiva si intendono abrogate e integralmente sostituite le disposizioni contenute nelle direttive o in altri atti generali precedentemente approvati dalle amministrazioni e dagli enti<sup>1</sup>.

Sono fatte salve le disposizioni speciali per la prevenzione e gestione del conflitto di interessi contenute negli atti approvati dalle autorità di gestione nell'ambito dei fondi strutturali e/o specificamente afferenti a politiche e programmi di sviluppo, di coesione o di investimento europei, nazionali o regionali.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo, **la presente Direttiva si applica all'Amministrazione, gli enti, le agenzie, le aziende e gli istituti regionali che costituiscono il Sistema della Regione Autonoma della Sardegna**, di cui all'articolo 1 comma 2-bis della Legge Regionale 13 novembre 1998, n.31 *Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione.*

Gli Assessorati che esercitano poteri di indirizzo, controllo, vigilanza e tutela sugli enti, istituti ed aziende regionali, tengono conto delle disposizioni che seguono anche nella *valutazione di coerenza degli atti, sottoposti al controllo preventivo di legittimità e di merito, con le direttive impartite dalla Giunta regionale* (art. 3 comma 1 della L.R. 15/05/1995, n. 14).

L'applicazione della Direttiva agli enti e organismi pubblici e privati, istituiti, vigilati o finanziati, controllati o partecipati, regolati o finanziati, dall'Amministrazione regionale o dal Sistema regione è subordinata al preventivo recepimento, per le parti compatibili e con le necessarie modifiche volte a garantire l'adeguatezza rispetto all'organizzazione interna, da parte dell'organo di indirizzo del singolo ente o organismo.

---

<sup>1</sup> Per l'Amministrazione regionale, con la presente, vengono sostituite integralmente:

1. [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;
2. [DIRETTIVA DEL RPCT SULLA INDIVIDUAZIONE E GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI CONTRATTI PUBBLICI E FORMAZIONE DELLE COMMISSIONI DI GARA](#) MISURA 4.7. DEL P.T.P.C.T. 2019- 2021;
3. [DIRETTIVA RPCT PANTOULAGE – REVOLVING DOORS SVOLGIMENTO DI ATTIVITA' SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO](#) (art. 53, co.16ter, d. lgs. n. 165/2001). MISURA 4.4. DEL P.T.P.C.T. 2020-2022.



## PARTE I. IL CONFLITTO DI INTERESSI

### 2 Introduzione

Il **conflitto di interessi** è la situazione in cui un interesse privato del dipendente, diretto o indirettamente a lui collegabile (c.d. interesse secondario), interferisce, anche potenzialmente, con l'interesse pubblico (c.d. interesse primario) che lo stesso deve perseguire nell'esercizio delle funzioni svolte per l'Amministrazione. Il tema del conflitto di interessi va inteso in un'accezione ampia, come ogni situazione nella quale un interesse del soggetto che svolge una pubblica funzione interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici.

La gestione dei conflitti di interessi è espressione dei principi generali di *buon andamento e imparzialità* dell'azione amministrativa che deve essere svolta *al servizio esclusivo della Nazione*, di cui agli artt. 97 e 98 della Costituzione.

Il conflitto di interessi può essere classificato<sup>2</sup> come:

- a. **diretto**, se è legato al soddisfacimento di un interesse personale del soggetto;
- b. **indiretto**, allorché attiene a entità o individui diversi dal soggetto ma allo stesso collegati da particolari relazioni soggettive;
- c. **attuale o reale**, se al momento dell'azione o decisione il soggetto è portatore a titolo privato, direttamente o indirettamente, di interessi che possono influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e responsabilità pubblici;
- d. **potenziale**, che potrebbe diventare attuale in un momento successivo, in quanto l'organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata attività si trova al momento in una posizione personale e/o ha relazioni con terzi che potrebbero, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, rendendo possibile il verificarsi in futuro di una situazione tipizzata di conflitto;
- e. **meramente ipotetico**, allorché il soggetto potrebbe astrattamente essere chiamato in futuro a svolgere una determinata attività che potrebbe, sempre in ipotesi futura, confliggere con la propria posizione personale;
- f. **apparente**, quando una situazione può essere percepita dall'esterno come in conflitto di interessi in quanto sembra che gli interessi privati del soggetto possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi istituzionali, anche se di fatto non sussiste;
- g. **strutturale**, quando la situazione di conflitto di interessi non sia limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente riguardo all'attività amministrativa dell'ufficio di appartenenza, o quando in capo ad uno stesso soggetto si ravvisi una pluralità di posizioni ricoperte o funzioni attribuite, anche se in ambito pubblico e/o nell'interesse dell'amministrazione, tanto da pregiudicare potenzialmente in modo sistematico il buon andamento e l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa.

Come sarà meglio specificato nel proseguo, dal **conflitto attuale e potenziale**, diretto o indiretto, discende sempre un obbligo di astensione del soggetto interessato. La sussistenza di un conflitto **apparente o meramente ipotetico** non comporta astensione salvo che la persona adduca motivate gravi ragioni di convenienza da valutarsi caso per caso. Nelle ipotesi di **conflitto strutturale**, invece, è prevista una motivata valutazione di opportunità da parte dell'organo competente circa l'assegnazione dell'interessato ad altro ufficio o incarico e, fino a permanenza nell'ufficio o incarico, un obbligo di puntuale e ripetuta astensione da ogni concreta situazione di conflitto attuale o potenziale.

---

<sup>2</sup> Si veda ANAC, [Delibera n. 358, del 29 marzo 2017](#), letta alla luce del parere del Consiglio di Stato (Sez. Cons. Atti Normativi, 5 marzo 2019, n. 667) e della Relazione speciale Corte dei Conti Europea n. 15/2012 «La gestione del conflitto di interessi in quattro Agenzie UE». Ed inoltre ANAC, [Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019](#), PNA 2019 § 1.4. Conflitto di interessi.



Le principali disposizioni in materia di conflitto di interesse dei dipendenti pubblici sono reperibili:

- **a livello nazionale<sup>3</sup>**, nel Regolamento recante “*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*”, emanato con il **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** e nella **L. 7 agosto 1990, n. 241**.

In particolare, il legislatore con l’art. 1, comma 41, della legge 190 del 2012 ha innovato la legge sul procedimento amministrativo (**l. 241/1990**) con l’introduzione dell’**art. 6-bis**, rubricato “**Conflitto di interessi**”, secondo cui “*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*”. La norma persegue una finalità di prevenzione e, come si evince dalla lettera della disposizione, prevede sia un obbligo di astensione sia un dovere di segnalazione a carico dei soggetti citati;

- **a livello regionale**, la **L.R. 24/2016** all’**art. 23** ha disciplinato l’*obbligo di astensione per conflitto di interessi*, in conformità al summenzionato art. 6-bis, precisando che l’obbligo di astensione è applicabile altresì a tutti *i soggetti che comunque abbiano parte nel procedimento decisionale* e pone a carico della Giunta regionale l’onere di individuare con propria deliberazione i criteri attuativi delle disposizioni regolatrici della materia, validi per tutto il sistema Regione. In attuazione dell’art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013 e dell’art. 54, comma 5, del D.lgs. n. 165/2001 l’Amministrazione ha dettato inoltre **specifiche disposizioni integrative in materia di conflitto di interessi** dapprima con la **deliberazione della Giunta regionale n. 3/7 del 31 gennaio 2014** di emanazione del “*Codice di comportamento del personale della Regione Autonoma della Sardegna, degli Enti, delle Agenzie e delle Società partecipate*” successivamente sostituito dal nuovo “*Codice di comportamento del personale del Sistema Regione e delle Società partecipate della Regione Autonoma della Sardegna*”, approvato con **deliberazione della Giunta regionale n. 43/7 del 29 ottobre 2021**, di seguito denominato “*Codice di comportamento RAS*”.

### 3 Prevenzione in materia di conflitto di interessi

Le azioni di contrasto alla corruzione sono certamente necessarie *ex post* con la repressione degli specifici episodi accertati in sede disciplinare, amministrativo-contabile o giudiziaria. Ciò nondimeno altrettanta importanza deve essere riconosciuta nella pubblica amministrazione a meccanismi di tutela anticipatoria con la previsione di misure di prevenzione *ex ante* volte ad arginare il rischio che certi fenomeni possano in concreto verificarsi.

Per questo motivo le amministrazioni ed enti del sistema Regione definiscono, nei documenti di pianificazione integrata delle attività e dell’organizzazione, **adeguate azioni per la prevenzione e la gestione del conflitto di interessi**, svolgendo un’attività continuativa di verifica sull’attuazione e sull’efficacia delle misure programmate, modificandole ed integrandole periodicamente in esito al riesame. Nel ciclo di gestione del rischio di conflitti di interessi è essenziale il ruolo di impulso e coordinamento attribuito a ogni Responsabile per la prevenzione della corruzione (d’ora in avanti anche RPCT) nelle fasi di pianificazione, monitoraggio e riesame periodico.

Ciascuna amministrazione o ente del sistema Regione è tenuto a prevedere inoltre concrete ed efficaci attività di sensibilizzazione, formazione del personale ed ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla comprensione dell’importanza dell’istituto del conflitto di interessi, nonché alla compiuta conoscenza della sua regolamentazione a livello nazionale e regionale, programmando e realizzando periodicamente:

---

<sup>3</sup> Dal punto di vista normativo vi è, ulteriormente, un forte richiamo anche alla disciplina delle attività aventi carattere di incompatibilità con il rapporto di lavoro alle dipendenze dell’Amministrazione, prevista dall’art. 53, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001.



- **percorsi formativi aventi ad oggetto l'istituto del conflitto di interessi**, così come disciplinato dal Codice di comportamento del personale e dalla normativa vigente in materia;
- **specifici approfondimenti rivolti al personale dirigenziale** sugli obblighi di vigilanza e controllo sull'assenza di conflitti di interesse in capo ai dipendenti.

Ulteriormente, il RPCT nell'ambito dei compiti attribuitigli dalla normativa fornisce indicazioni operative agli uffici sull'attuazione delle disposizioni in tema di conflitto di interessi all'interno dell'ente, attraverso l'emanazione di apposite circolari, note informative o documenti esplicativi di possibili fattispecie di conflitto di interesse. Questi strumenti hanno la finalità di garantire sia una omogenea attuazione dell'istituto e delle misure di prevenzione dei conflitti sia una costante informazione a tutti i dipendenti, dirigenti e altri soggetti destinatari delle norme.



## 4 Obblighi dichiarativi

La prevenzione del conflitto di interessi, così come regolata a livello nazionale e successivamente recepita a livello di sistema Regione nel Codice di comportamento, si basa essenzialmente su due distinti vincoli comportamentali: **gli obblighi dichiarativi e di astensione**, per cui si procede a passare in rassegna le relative disposizioni.

### 4.1 Obblighi dichiarativi – aspetti soggettivi

**Riferimento normativo: Art. 2 del Codice di comportamento RAS, rubricato “Ambito di applicazione del Codice” (DPR 62/2013, Art. 2)**

Gli obblighi dichiarativi riportati nei paragrafi seguenti, salvo che sia diversamente indicato, si applicano di norma a tutto il personale dell'Amministrazione, degli enti, delle agenzie, delle aziende e degli istituti del Sistema Regione<sup>4</sup> e delle società partecipate della Regione autonoma della Sardegna, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, comandato o comunque temporaneamente assegnato a qualunque titolo presso le amministrazioni e gli enti di cui sopra.

Tali obblighi sono estesi, per le parti compatibili, con gli incarichi svolti e la loro natura, a tutte/i le/i titolari di incarico di collaborazione o consulenza (con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ed a qualsiasi titolo), alle/i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dell'organo politico, nonché nei confronti delle/i collaboratrici/tori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione (d'ora in avanti “personale esterno”).

L'obbligo dichiarativo è assolto con **comunicazione** effettuata **per iscritto** indirizzata al c.d. “**dirigente di riferimento**”<sup>5</sup> che corrisponde **per il dipendente al dirigente della struttura di appartenenza** oppure **per il personale dirigenziale al dirigente di livello superiore dal punto di vista gerarchico o funzionale**. Il **personale esterno** (consulenti, collaboratori, titolari di organi o incarichi presso gli uffici politici, lavoratori autonomi) indirizza la dichiarazione **al responsabile dell'ufficio o dell'organo nel quale risulta incardinato** o, per i soggetti in posizione di autonomia che non risultano inseriti all'interno di una specifica struttura organizzativa, **al responsabile del procedimento**<sup>6</sup>.

### 4.2 Obblighi dichiarativi - “Partecipazione ad associazioni e organizzazioni”

**Riferimento normativo: Art. 5 del Codice di comportamento RAS, rubricato “Partecipazione ad associazioni e organizzazioni” (DPR 62/2013, Art. 5)**

Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il personale deve comunicare tempestivamente la propria **adesione o appartenenza ad associazioni o organizzazioni**, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, **i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio**. Non è dovuta alcuna comunicazione nell'ipotesi in cui il personale aderisca a partiti politici o sindacati.

L'obbligo di dichiarazione sussiste **solo se** gli ambiti di interessi delle associazioni o organizzazioni alle quali si aderisce/appartiene **possano interferire** con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio, cioè “*laddove gli interessi perseguiti dall'associazione o organizzazione si pongono in contrasto o sostanziale sovrapposizione con l'attività istituzionale svolta dall'ufficio di appartenenza della/del dipendente, potendo condizionare, anche solo astrattamente o potenzialmente, l'autonomia e indipendenza di giudizio della/del medesima/o nella trattazione delle pratiche dell'ufficio*”. La sovrapposizione tra i rispettivi ambiti dalla quale scaturisce

<sup>4</sup> Come definito dall'articolo 1 della legge regionale 13 novembre 1998 n. 31.

<sup>5</sup> Per la definizione di “**dirigente di riferimento**” si veda il Codice di comportamento RAS.

<sup>6</sup> Responsabile del procedimento deve considerarsi, in linea generale e salvo diversa specificazione negli atti di riferimento, il preposto all'ufficio a cui sono affidate le risorse economiche e strumentali connesse allo svolgimento dell'attività.



L'obbligo dichiarativo, non deve essere intesa in senso esclusivamente formale vale a dire desumibile dalle finalità istituzionali formalizzate negli atti istitutivi dell'associazione o organizzazione, in quanto ai fini del conflitto di interessi rileva anche qualsiasi interesse "de facto"<sup>7</sup> riconducibile alle attività concretamente esercitate in seno all'associazione o organizzazione nell'ultimo triennio a prescindere da specifiche statuizioni negli atti costitutivi o interni.

La dichiarazione deve essere resa "tempestivamente" alla presa di servizio oppure, se gli elementi costitutivi dell'obbligo dichiarativo si verificano successivamente, **entro quindici giorni** decorrenti dalla data di adesione o dal momento in cui si verificano per la prima volta i presupposti che determinano interferenza di interessi con le attività dell'ufficio, preferibilmente utilizzando l'apposita modulistica resa disponibile dall'amministrazione o ente.

L'obbligo dichiarativo va tenuto distinto dall'obbligo di astensione: il fatto di aver dichiarato l'adesione o appartenenza ad un'associazione o organizzazione non comporta automaticamente la sussistenza di un conflitto di interesse.

Per aversi conflitto di interesse deve infatti ravvisarsi un elemento ulteriore ovvero l'interferenza tra gli ambiti di interessi deve essere tale da poter incidere, anche solo potenzialmente, sull'imparziale svolgimento dell'attività d'ufficio assegnate al pubblico funzionario.

Per tale motivo è la/il dirigente di riferimento che deve valutare se, alla luce della dichiarazione ricevuta, sussistano situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali, con le funzioni attualmente svolte dal dichiarante e la conseguente opportunità di sollevare l'interessato da alcune attività e/o assegnarlo a diversi compiti o incarichi, oppure se adottare altra misura atta a prevenire situazioni di conflitto di interessi reale o potenziale.

### 4.3 Obblighi dichiarativi - "Comunicazione degli interessi finanziari"

**Riferimento normativo: Art. 6 del Codice di comportamento RAS, rubricato "Comunicazione degli interessi finanziari" (DPR 62/2013 Art. 6 comma 1)**

Il personale, all'atto dell'assegnazione all'ufficio/servizio/struttura, informa per iscritto la/il dirigente di riferimento di tutti i rapporti, diretti o indiretti, anche per interposta persona, di collaborazione o consulenza, comunque denominati, con soggetti privati, ivi compresi società o enti senza scopo di lucro, in qualunque modo retribuiti, o a titolo gratuito, che lo stesso abbia o abbia avuto nell'ultimo triennio.

Considerata l'amplissima portata della disposizione, tra i rapporti di "**collaborazione o consulenza, comunque denominati, con soggetti privati**" devono essere dichiarate **tutte le forme di partecipazione, congiuntamente ad altri soggetti privati, alla produzione di un risultato** e, conseguentemente, l'accezione di collaborazione non può essere intesa in senso stretto (lavoro parasubordinato/co.co.co/co.co.pro.) ma deve comprendere **ogni forma di cooperazione, a prescindere dalla denominazione o inquadramento sotto il profilo giuridico.**

Sono **soggetti "privati"** tutte le **persone fisiche** e gli enti che non rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni o enti pubblici; appartengono pertanto a tale categoria anche tutte **le società e gli enti privati**, senza che possa considerarsi escluso l'obbligo dichiarativo per il fatto che siano essi controllati, partecipati, vigilati o finanziati da un soggetto pubblico.

Dopo aver indicato gli estremi dei soggetti privati con cui si intrattengono o si sono intrattenuti i predetti rapporti di consulenza o collaborazione, il personale deve precisare:

---

<sup>7</sup> "...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" (Sez. Cons. Atti Normativi, 5 marzo 2019, n. 667).



- per i rapporti cessati, **se permangono altri rapporti** di collaborazione con i medesimi soggetti, sia in prima persona che da parte dei suoi parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o dei conviventi;
- **se i soggetti** con cui siano intercorsi o intercorrano i predetti rapporti, **abbiano interessi in attività o decisioni inerenti alla struttura di appartenenza**, limitatamente alle pratiche a lei/lui assegnate.

La dichiarazione deve essere riferita all'**ultimo triennio**, inteso come 36 mesi antecedenti alla sottoscrizione della dichiarazione.

La dichiarazione deve essere resa all'atto dell'assegnazione all'ufficio e pertanto deve essere resa contestualmente alla presa di servizio preferibilmente utilizzando l'apposita modulistica resa disponibile dall'amministrazione o ente. Il personale deve **aggiornare** la dichiarazione e comunicare alla/al dirigente di riferimento, tempestivamente ed in ogni caso **non oltre quindici giorni**, ogni mutamento delle circostanze personali e di fatto che possa generare ipotesi<sup>8</sup> di conflitto di interessi rispetto alla funzione pubblica svolta.

Anche in questo caso, la dichiarazione non è elemento sufficiente da cui dedurre automaticamente un'ipotesi di conflitto di interesse.

Occorre effettuare una concreta valutazione di conflitto di interessi verificando se gli intercorsi rapporti di collaborazione o consulenza possano interferire con una o più attività in concreto assegnate alla persona e, nello specifico, se si ravvisino nell'ipotesi esaminata elementi tali da poter incidere, anche solo potenzialmente, sull'imparziale svolgimento dell'attività d'ufficio da parte del pubblico funzionario.

In assenza di elementi specifici che depongano per l'attualità del rischio di svolgimento non imparziale delle attività, di norma, si ritiene<sup>9</sup> di dover escludere il conflitto di interessi per i rapporti il cui svolgimento è cessato da oltre due anni.

È sempre la/il dirigente di riferimento che deve valutare se, alla luce della dichiarazione ricevuta, sussistano situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali, con le funzioni attualmente svolte dal dichiarante e la conseguente opportunità di sollevare l'interessato da alcune attività e/o assegnarlo a diversi compiti o incarichi, oppure se adottare altra misura atta a prevenire situazioni di conflitto di interessi reale o potenziale.

#### 4.4 Obblighi dichiarativi - "Comportamento nelle attività inerenti ai contratti ed altri atti negoziali"

**Riferimento normativo: Art. 15 del Codice di comportamento RAS, rubricato "Comportamento nelle attività inerenti ai contratti ed altri atti negoziali" (DPR 62/2013, Art. 14)**

L'obbligo dichiarativo assume particolare rilevanza nei **procedimenti che si concludono con atti o provvedimenti diretti ad incidere sulle situazioni giuridiche soggettive di terzi** (cittadini, enti, organismi o imprese). Per tale motivo tutto il personale coinvolto in tali procedimenti, indipendentemente dal fatto che sia materialmente chiamato a siglare o firmare provvedimenti o atti, anche endoprocedimentali, deve prestare la massima attenzione nel comunicare tempestivamente per iscritto ogni situazione di conflitto d'interessi che si presenti nello svolgimento dei propri compiti inerenti alle seguenti attività, astenendosi dal partecipare alle medesime procedure:

- nella conclusione di accordi e negozi,
- nel conferimento di incarichi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione,
- nelle procedure di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a soggetti pubblici e privati,

<sup>8</sup> L'aggiornamento della dichiarazione di assenza di conflitto di interessi riguarda solo eventuali "ipotesi" di conflitto di interessi vale a dire circostanze che potrebbero in futuro evolvere in un conflitto, attuale o potenziale. Laddove invece al momento si ravvisi non un conflitto ipotetico e futuro, ma un conflitto attuale o potenziale il personale deve effettuare apposita comunicazione di sussistenza di conflitto secondo le indicazioni fornite nel paragrafo "[Comunicazione di conflitto di interesse da parte dell'interessato](#)".

<sup>9</sup> *Ex multis*, Autorità Nazionale Anticorruzione, Piano nazionale anticorruzione, [Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019](#), p. 50; Autorità Nazionale Anticorruzione, Delibera n. 321 del 28 marzo 2018.



- nell'individuazione delle parti, dei beneficiari o di scelta del contraente, nonché nella fase di esecuzione delle procedure di cui ai punti che precedono.

#### 4.5 Obblighi dichiarativi - "Disposizioni particolari per i dirigenti"

##### **Riferimento normativo: Art. 19 del Codice di comportamento RAS, rubricato "Disposizioni particolari per i dirigenti" (Art. 13 DPR 62/2013)**

In considerazione delle peculiarità dei compiti e delle responsabilità attribuiti dall'ordinamento, sul **personale che svolge funzioni dirigenziali** incombono obblighi dichiarativi ulteriori da assolvere prima di assumere le funzioni che si concretizzano nel dovere di:

- comunicare le **partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari** che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge;
- dichiarare se ha **parenti o 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;
- fornire le altre informazioni previste dalla legge attenendosi, laddove possibile, alla modulistica predisposta dal responsabile della prevenzione della corruzione ovvero dall'amministrazione di appartenenza;
- **aggiornare tempestivamente** le dichiarazioni rese non oltre quindici giorni dall'intervenuto mutamento delle circostanze personali e di fatto che possa generare ipotesi<sup>10</sup> di conflitto di interessi rispetto alla funzione pubblica svolta.

Gli obblighi dichiarativi previsti per i dirigenti sono estesi a tutto il personale, anche esterno, che a qualsivoglia titolo eserciti la funzione dirigenziale a prescindere dalla qualifica o dall'inquadramento in ruolo oltre che a tutti gli incarichi amministrativi di vertice.

Come per gli obblighi dichiarativi del personale dipendente, anche per quello dirigenziale, la mera dichiarazione non genera automaticamente conflitto di interesse e conseguente obbligo di astensione. Per aversi conflitto di interesse deve infatti ravvisarsi un elemento ulteriore ovvero lo stato di fatto deve anche essere tale da poter incidere, anche solo potenzialmente, sull'imparziale svolgimento della funzione e dell'attività d'ufficio da parte del dirigente.

Per tale motivo è la/il **dirigente di livello superiore dal punto di vista gerarchico o funzionale (c.d. dirigente di riferimento)**<sup>11</sup> che **deve verificare** se, alla luce della comunicazione ricevuta, sussistano situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali, con le funzioni attribuite.

**In caso positivo**, il dirigente di riferimento **comunica** motivatamente all'interessato e – per conoscenza – **al responsabile per la prevenzione della corruzione (RPCT)** di aver rilevato di un possibile conflitto di interesse, invitandolo ad astenersi cautelativamente dall'adozione di atti o decisioni nei procedimenti interessati dal conflitto fino alla conclusione delle valutazioni in merito alla sussistenza del conflitto che sono demandate al RPCT nei modi e nei termini previsti nel paragrafo "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti](#)".

Ogni qualvolta il RPCT rilevi che il **conflitto** di interesse riveste **natura c.d. strutturale** (come definito nell'[Introduzione](#)) trasmette anche **apposita segnalazione all'organo che ha conferito le funzioni** il quale valuta<sup>12</sup>, secondo il proprio insindacabile giudizio, l'opportunità del permanere dell'incarico motivando adeguatamente la scelta sulla base di una ponderazione comparativa tra l'interesse pubblico e tutti gli altri interessi coinvolti, compreso quello del dirigente a cui è riferita la circostanza che determina il conflitto. A

<sup>10</sup> L'aggiornamento della dichiarazione di assenza di conflitto di interessi riguarda solo eventuali "ipotesi" di conflitto di interessi vale a dire circostanze che potrebbero in futuro evolvere in un conflitto, attuale o potenziale. Laddove invece al momento si ravvisi non un conflitto ipotetico e futuro, ma un conflitto attuale o potenziale il dirigente deve effettuare apposita comunicazione di sussistenza di conflitto secondo le indicazioni fornite nel paragrafo "[Comunicazione di conflitto di interesse da parte dell'interessato](#)".

<sup>11</sup> Per la definizione di "dirigente di riferimento" si veda il Codice di comportamento RAS.

<sup>12</sup> Cfr. paragrafo "[Le valutazioni sul conflitto di interessi strutturale](#)".



prescindere dalla decisione dell'organo conferente circa la permanenza nell'incarico, il soggetto interessato dal conflitto strutturale è tenuto ad astenersi da ogni singola decisione o attività per cui si ravvisi in concreto un dovere di astensione.

#### 4.6 Obblighi dichiarativi - Disposizioni particolari per le determinazioni dirigenziali

Con specifico riferimento alle **determinazioni dirigenziali** e a tutti gli **atti di natura provvedimentoale**, i dirigenti delle amministrazioni e degli enti del sistema Regione devono di norma inserire, tra le premesse, apposita dichiarazione *“di non trovarsi personalmente in conflitto di interessi ai sensi dell’art. 6 bis della L. 241/1990 e del Codice di comportamento”* e attestare *“di aver acquisito le dichiarazioni e valutato l’assenza di conflitti di interessi, come previste dalla normativa, da parte degli istruttori e di tutti coloro che, a qualunque titolo, hanno preso parte e/o concorso con il proprio operato all’esito del procedimento”*.

Tale obbligo si applica solo alle determinazioni **aventi contenuto discrezionale**, considerato che la normativa in materia di conflitto di interessi è posta a presidio di esigenze di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento e riguarda principalmente le attività che, per loro natura, implicano valutazioni soggettive che possono essere condizionate dal fatto che chi concorre all'adozione dell'atto abbia un interesse personale nella vicenda.

Non risulta viceversa configurabile una situazione di conflitto di interessi laddove l'esercizio di un'**attività sia regolata da criteri vincolanti e predeterminati**, che escludono l'esercizio di discrezionalità amministrativa. Infatti, nel caso di esercizio di potere vincolato, l'eventuale presenza di un interesse privatistico coinvolto nell'azione amministrativa non è in grado di influenzare gli esiti, né di arrecare un pregiudizio al principio di imparzialità amministrativa. In dette fattispecie la dichiarazione di cui al primo capoverso sarà sostituita dall'attestazione che *“il presente provvedimento/atto afferisce ad un'attività regolata da criteri vincolanti e predeterminati, che escludono l'esercizio di discrezionalità amministrativa”*.

## 5 Obblighi di astensione

L'obbligo dichiarativo a cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti è espressione di un generale onere di trasparenza del personale nei confronti del proprio datore di lavoro, ma resta concettualmente distinto dal vero e proprio conflitto di interessi e dal conseguente **obbligo di astensione**. Questi ultimi sono infatti diretta espressione del divieto, che scaturisce direttamente dalla Costituzione Italiana, di esercitare una pubblica funzione in presenza di circostanze idonee, anche solo in via potenziale, a minarne l'imparzialità.

Differente è pure il soggetto chiamato a ricevere e valutare in via ordinaria le dichiarazioni di assenza di conflitto rispetto a quello che, in presenza di un conflitto, è tenuto a ricevere e valutare le comunicazioni di sussistenza di conflitto, autorizzando l'astensione e disponendo in merito a chi dovrà procedere alla realizzazione delle attività e delle decisioni.

### 5.1 Comunicazione di conflitto di interesse da parte dell'interessato

**Riferimento normativo: Art. 7, commi 4 e 8, del Codice di comportamento RAS rubricato “Conflitti d'interesse e obbligo di astensione”**

Il dipendente o dirigente, qualora incorra in un conflitto di interessi anche solo potenziale, deve essere espressamente autorizzato all'astensione da parte di un **soggetto super partes** che possa procedere a **valutare** l'effettiva sussistenza del conflitto invocato e conseguentemente identificare, in maniera imparziale, il soggetto che dovrà svolgere le attività amministrative in sua vece.

In nessun caso il personale può astenersi da un procedimento senza formulare contestuale comunicazione nei modi indicati nella presente Direttiva, tantomeno può delegare ad altri soggetti, di propria iniziativa, una o più attività sul presupposto di essere in conflitto di interessi.



La/Il dipendente, qualora ricorrano le condizioni descritte nei paragrafi che seguono, deve trasmettere tempestiva **comunicazione di sussistenza di conflitto** in forma scritta, indirizzata al **dirigente dell'ufficio di appartenenza** per le opportune valutazioni.

Allo stesso modo il **personale dirigenziale** ovvero i Direttori e i Dirigenti, anche di livello apicale, i Direttori di dipartimento e il Segretario generale che si trovino in una situazione, anche solo potenziale, di conflitto di interessi indirizzano tempestivamente la relativa comunicazione **al Responsabile della prevenzione della corruzione** dell'amministrazione o ente di appartenenza. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione rimette la sua comunicazione al vertice dell'assetto organizzativo e direzionale dell'amministrazione o ente.

La comunicazione deve esser formulata in modo sufficientemente dettagliato, tale da consentire un'opportuna valutazione, riportando sinteticamente le circostanze di fatto per cui si ritenga sussistente una situazione di conflitto di interesse e l'elenco dei procedimenti, delle funzioni o delle attività di pertinenza sui quali incidono gli interessi in conflitto. Alla comunicazione deve essere allegata tutta la documentazione atta a comprovare le circostanze dedotte e, ove richiesto, si provvederà a integrare la stessa con eventuali chiarimenti e documentazione necessaria.

Le comunicazioni sono soggette a valutazione secondo quanto previsto nei paragrafi "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti](#)" e "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti](#)".

## 5.2 Le segnalazioni di conflitto di interessi da parte di terzi

**Riferimento normativo: Art. 7, comma 13 del Codice di comportamento RAS rubricato "Conflitti d'interesse e obbligo di astensione"**

Il personale che venga a **conoscenza, per ragioni di servizio, di circostanze che possano dar luogo a situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale**, tali da determinare, in capo ad altra/o dipendente o dirigente, un obbligo di astensione, è tenuta/o ad **informare tempestivamente** per iscritto:

- la/il dirigente della struttura interessata se trattasi di una/un dipendente;
- il responsabile della prevenzione della corruzione per i casi riguardanti una/un dirigente;
- il vertice dell'assetto organizzativo e direzionale dell'amministrazione o ente, se il conflitto ipotizzato sia riferito al responsabile per la prevenzione della corruzione.

La segnalazione di altrui conflitto di interessi, laddove a seguito dell'analisi preliminare risulti ammissibile ovvero basata su elementi tali da far ritenere possibile, verosimile o probabile la sua fondatezza, è valutata secondo quanto previsto nei paragrafi "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti](#)" e "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti](#)" previa richiesta di chiarimenti nel rispetto del contraddittorio con la/il dipendente o dirigente interessata/o.

Se il terzo segnalante intenda avvalersi delle tutele della riservatezza sull'identità e dall'adozione di misure ritorsive deve indirizzare la segnalazione dell'altrui conflitto di interessi al responsabile della prevenzione della corruzione utilizzando i canali interni adottati dalla propria amministrazione o ente per le segnalazioni c.d. Whistleblowing. In questo caso il RPCT gestisce la segnalazione secondo la disciplina nazionale e interna applicabile in materia.

## 6 Ipotesi di conflitto che comportano dovere di astensione

**Riferimento normativo: Art. 7 del Codice di comportamento RAS rubricato "Conflitti d'interesse e obbligo di astensione" (DPR 62/2013 Artt. 6, comma 2, e 7)**

Il personale ha sempre l'**obbligo di astensione** dalla partecipazione all'adozione di decisioni o ad attività che possono **coinvolgere, anche in via potenziale, interessi**:



- personali, del coniuge, di conviventi;
- dei suoi parenti o affini entro il secondo grado;
- di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale;
- di soggetti o organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi;
- di soggetti o organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente;
- di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente o nelle quali ricopra cariche sociali e/o di rappresentanza.

Si tratta di ipotesi di «conflitto formale o normato» vale a dire che trovano espressamente riferimento in una norma di legge e in cui la potenziale situazione di interferenza, tale da influenzare l'esercizio indipendente, imparziale ed obiettivo della funzione rivestita, è stata predeterminata dal legislatore.

Se le decisioni o attività coinvolgono gli interessi di cui sopra, il conflitto di interesse è presunto e l'obbligo di astensione scaturisce automaticamente al verificarsi dei presupposti, senza necessità o possibilità di valutazione ulteriore se non quella di identificare il sostituto.

Oltre alle richiamate ipotesi tipizzate dalle norme, il personale si astiene ulteriormente in ogni altro caso in cui esistano **gravi ragioni di convenienza** e, in questo caso, si fa riferimento al concetto di «conflitto materiale/strutturale o non normato».

Rientrano tra le possibili *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, indiretti o 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 i soggetti coinvolti.

Le gravi ragioni di convenienza, le cui casistiche sopra elencate costituiscono un elenco esemplificativo ma non esaustivo, a differenza delle ipotesi di astensione normata, devono essere valutate caso per caso e rilevano solo se le circostanze complessivamente considerate sono tali da poter incidere, anche solo potenzialmente, sull'imparziale svolgimento dell'attività d'ufficio da parte del dipendente.

L'obbligo di astensione può scaturire da interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

L'eventuale conflitto di interessi rispetto allo svolgimento di un'attività extra-istituzionale, autorizzata dall'amministrazione di appartenenza, o di un incarico non compreso nei doveri d'ufficio, conferito dalla propria amministrazione o da altra pubblica amministrazione su designazione di essa, non può essere motivo di astensione dai propri doveri istituzionali ma comporta immediata interruzione dell'attività o dell'incarico extra-istituzionale in conflitto.

L'obbligo di doversi astenere non riguarda solo la sigla o firma del provvedimento finale o di altri atti amministrativi, ma essendo *“legata alla funzione amministrativa svolta da un soggetto che partecipi, prenda parte, intervenga o influenzi in qualche modo le decisioni nell'ambito di un procedimento amministrativo”<sup>13</sup>* riguarda anche **qualsiasi** altra **forma di partecipazione all'attività amministrativa**, compresa l'adozione di pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali. Si intendono endoprocedimentali tutti gli atti, afferenti a qualsiasi fase del procedimento e/o non relativi ad uno specifico procedimento, che, pur non incidendo esternamente nella sfera giuridica dei terzi, sono idonei a preparare l'adozione del provvedimento conclusivo

<sup>13</sup> [ANAC, Elaborazione di "pillole" esplicative in materia di gestione e prevenzione delle ipotesi di conflitto di interessi.](#)



del procedimento, ivi compresa ogni forma di comunicazione o elaborazione che sia suscettibile di incidere sul contenuto della decisione finale.

## 7 Presunzione di conflitto derivante da sentenze di condanna

**Riferimento normativo: legge 6 novembre 2012 n. 190, art. 1, comma 46, che ha inserito nel D.lgs. 165 del 2001 l'art. 35-bis, rubricato "Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici"**

In capo al dipendente o dirigente che sia stato destinatario di **sentenze di condanna, anche non definitiva, per la commissione di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione**, il legislatore ha previsto una preclusione assoluta a fare parte di determinati organi o uffici **particolarmente esposti al rischio corruzione**. La valutazione di sussistenza di tali incompatibilità è operata *ex ante* dal legislatore, senza margini di discrezionalità, sulla base del presupposto che le pubbliche funzioni esercitate in seno agli organi o uffici in questione richiedano requisiti elevati di onorabilità e moralità incompatibili con una condanna penale per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

La norma disciplina uno strumento di prevenzione della corruzione e di garanzia dell'imparzialità dell'Amministrazione, finalizzato a scongiurare che la funzione amministrativa possa essere esercitata da parte di soggetti inidonei all'esercizio di poteri pubblici secondo quanto dettato dai principi contenuti nell'art. 97 della Costituzione. La *ratio* della previsione è anche ravvisabile<sup>14</sup> nel prevenire il discredito, altrimenti derivante all'Amministrazione, dovuto all'affidamento di funzioni sensibili a dipendenti che, a vario titolo, abbiano commesso o siano sospettati di infedeltà.

Più nel dettaglio, **i condannati per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione<sup>15</sup>:**

- a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Per questi motivi il dipendente o dirigente è sempre tenuto a rendere preventivamente una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. 445/2000 con cui attesta l'assenza di condanne per i reati previsti dall'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001:

- all'atto dell'insediamento delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici oppure delle commissioni di concorso o reclutamento di personale, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati (cfr. Tar Lazio, Sez. I, n. 7598/2019, cit.);

<sup>14</sup> [Delibera n. 1201 del 18 dicembre 2019](#), recante: "Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione – art. 3 d.lgs. n. 39/2013 e art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001".

<sup>15</sup> L'ANAC, con la [Delibera n. 1292 del 23 novembre 2016](#), ha fornito le seguenti delucidazioni: **il disposto di cui alla lettera a)** è da intendersi riferito a tutti i componenti e al personale di supporto, a qualunque titolo, assegnati agli uffici straordinari istituiti per lo svolgimento delle procedure concorsuali finalizzate al reclutamento dall'esterno e, presumibilmente, per l'avanzamento in carriera. Resterebbero, dunque, fuori dal divieto, gli uffici ordinari che gestiscono il personale e tuttavia, ragioni di carattere logico, inducono a ritenere che siano comunque compresi tutti gli incarichi che potrebbero condizionare lo svolgimento delle procedure concorsuali, indipendentemente dalla natura dell'ufficio; **il disposto di cui alla lettera c)** è da intendersi riferito sia gli uffici competenti in via ordinaria che gli uffici straordinari, temporanei o costituiti ad hoc.



- all'atto dell'assegnazione agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001.

Per la partecipazione alle commissioni, la dichiarazione deve essere indirizzata al dirigente che ha sottoscritto il provvedimento o altro atto di nomina. Per l'assegnazione agli uffici indicati dalla norma, la dichiarazione è resa al dirigente di riferimento secondo quanto previsto in generale nei paragrafi concernenti le "[Modalità di presentazione delle dichiarazioni](#)".

Il dirigente che riceve la dichiarazione provvede a verificare immediatamente se dal contenuto della stessa emergano condanne ostative alla partecipazione all'organo o ufficio. In ogni caso avvia tempestivamente i controlli sulla veridicità della dichiarazione resa ai sensi del D.P.R. 445/2000 i quali di norma, fatte salve ragioni di urgenza o esigenze di celerità del procedimento, costituiscono presupposto per lo svolgimento delle attività o incarichi.

Ove la causa di divieto intervenga successivamente, durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-bis, l'interessato o, in difetto, il dirigente dell'ufficio o il RPCT che ne abbiano avuto conoscenza, provvedono tempestivamente a informare della circostanza sopravvenuta i responsabili degli uffici o organi competenti, in modo che procedano all'immediata interruzione di ogni attività in corso oltre che alla sostituzione della commissione o assegnazione ad altro ufficio della persona interessata.

## 8 Le valutazioni sul conflitto di interessi

L'effettiva **sussistenza del conflitto di interessi**, sia esso normato o non normato, deve sempre essere **vagliata da un soggetto in posizione di imparzialità**, onde evitare che l'istituto possa essere impropriamente utilizzato dal dipendente o dirigente, al di fuori dei presupposti, con intenti meramente elusivi dei propri compiti o funzioni istituzionali.

La valutazione riguarda principalmente:

- la **presenza dei presupposti** del conflitto di interessi con autorizzazione alla conseguente astensione dallo svolgimento di determinate attività;
- in caso positivo, l'**individuazione del sostituto** ovvero i criteri oggettivi di assegnazione delle attività oggetto di astensione ad altro dipendente o dirigente.

La valutazione è di norma inquadrabile come procedimento ad istanza di parte che prende avvio con la comunicazione del soggetto interessato e deve concludersi nel termine di venti giorni dal ricevimento della comunicazione; eccezionalmente è avviata d'ufficio in conseguenza del ricevimento di una segnalazione proveniente da terzi, anche estranei all'amministrazione.

Per i motivi sopra indicati è la/il **dirigente di livello superiore dal punto di vista gerarchico o funzionale** (c.d. dirigente di riferimento) chiamato a valutare se, alla luce della comunicazione o segnalazione ricevuta, sussistano situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali, con le funzioni attribuite.

### 8.1 Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti

**Riferimento normativo: Art. 7, commi 4-6 del Codice di comportamento RAS rubricato "Conflitti d'interesse e obbligo di astensione"**

Per il **personale non dirigenziale la valutazione compete al dirigente dell'ufficio di appartenenza**, il quale valuta la situazione e deve rispondere per iscritto secondo le seguenti indicazioni:

- a. qualora **ritenga sussistere** il conflitto invocato, solleva il dipendente dall'incarico e lo affida ad altri, previo esperimento delle procedure eventualmente prescritte per la specifica attività, oppure - in assenza di idonee professionalità interne alla struttura diretta - avoca a sé le attività rivolgendosi,



ove necessario, al direttore apicale della struttura di appartenenza per l'individuazione di ulteriori adeguate soluzioni organizzative;

- b. se **non ritiene sussistenti** situazioni di conflitto di interesse che integrano il presupposto per l'applicazione dell'obbligo di astensione, motiva le ragioni che consentono alla/lo stessa/o dipendente di espletare comunque l'incarico e rende note le stesse alla/al dipendente con apposita comunicazione, avendo cura di informare altresì l'Ufficio per i procedimenti disciplinari e il Responsabile per la prevenzione della corruzione degli esiti della valutazione svolta<sup>16</sup>.

Nell'ipotesi in cui le circostanze che possano dar luogo a situazioni di conflitto di interessi siano state segnalate da terzi soggetti, interni o esterni all'ufficio, il dirigente dell'ufficio di appartenenza del dipendente valuta in contraddittorio con l'interessato la sussistenza di conflitto di interesse e, se sussistente, procede immediatamente ai sensi della lettera a. del capoverso che precede. Ed inoltre, in ogni caso in cui il dirigente accerti che vi sia stato un concreto svolgimento di attività nonostante il conflitto di interessi e una correlata violazione del dovere di astensione da parte di un dipendente assegnato alla propria struttura, segnala entro dieci giorni il fatto all'ufficio di disciplina e, nei casi più gravi, alle competenti autorità giudiziarie.

Con riferimento al personale esterno (consulenti, collaboratori, titolari di organi o incarichi presso gli uffici politici, lavoratori autonomi), è il responsabile dell'ufficio o dell'organo nel quale risulta incardinato o, per i soggetti in posizione di autonomia che non risultano inseriti all'interno di una specifica struttura organizzativa, il responsabile del procedimento<sup>17</sup> tenuto a valutare e adottare tutte le azioni opportune – secondo la specificità del rapporto o incarico – volte ad eliminare il rischio di svolgimento di attività confliggente con il dovere di imparzialità.

## 8.2 Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti

### **Riferimento normativo: Art. 7, commi 8-11 del Codice di comportamento RAS rubricato "Conflitti d'interesse e obbligo di astensione"**

Differenti sono le misure da attuare nel caso in cui il **conflitto di interesse riguardi il personale che svolge funzioni dirigenziali** vale a dire i Direttori e i Dirigenti, anche di livello apicale, i Direttori di dipartimento e il Segretario generale oppure il RPCT: nel primo caso le valutazioni sono sempre rimesse al **responsabile per la prevenzione della corruzione** mentre nel secondo all'**organo di vertice** dell'assetto organizzativo e direzionale dell'amministrazione o ente<sup>18</sup>.

Il RPCT (o, per i conflitti del RPCT, il vertice dell'assetto organizzativo e direzionale) ricevuta la comunicazione da parte del soggetto interessato valuta le circostanze e deve rispondere per iscritto secondo le seguenti indicazioni:

- a. Se **valuta la sussistenza** conflitto di interessi che integra il presupposto dell'obbligo di astensione solleva la/il dirigente dalla gestione del determinato procedimento e individua il soggetto chiamato a gestire il procedimento in sostituzione del dirigente astenuto oppure indica i criteri per la sua individuazione. La/Il dirigente individuato quale sostituto, nella gestione del procedimento, può sempre avvalersi in via diretta del supporto delle/dei dipendenti assegnati alla struttura organizzativa competente per materia.
- b. Se **valuta la NON sussistenza** conflitto di interessi che integra il presupposto per l'applicazione dell'obbligo di astensione di cui all'art. 7 motiva le ragioni che consentono alla/o stessa/o dirigente

<sup>16</sup> La comunicazione all'UPD e al RPCT è effettuata a titolo meramente informativo e nell'interesse del dipendente stesso, con l'unica finalità di garantire la sua posizione di fronte a ipotetiche segnalazioni di illeciti che dovessero pervenire a detti uffici sullo svolgimento delle attività in parola.

<sup>17</sup> Responsabile del procedimento deve considerarsi, in linea generale e salvo diversa specificazione negli atti di riferimento, il preposto all'ufficio a cui sono affidate le risorse economiche e strumentali connesse allo svolgimento dell'attività.

<sup>18</sup> Per l'Amministrazione regionale l'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2021 prevede che il vertice dell'assetto organizzativo e direzionale sia costituito dal Segretario generale. Per gli altri enti del Sistema regione, l'individuazione del vertice organizzativo-direzionale è effettuata sulla base delle norme istitutive e delle disposizioni interne.



di espletare comunque l'incarico e rende note le stesse al medesimo con apposita comunicazione, avendo cura di informare altresì l'Ufficio per i procedimenti disciplinari degli esiti della valutazione svolta.

Se, in assenza di tempestiva comunicazione del diretto interessato, le circostanze che possono dar luogo a situazioni di conflitto di interessi vengano segnalate da terzi soggetti, interni o esterni all'ufficio, al RPCT (o, per i conflitti del RPCT, al vertice dell'assetto organizzativo e direzionale), quest'ultimo valuta la sussistenza di conflitto di interesse eventualmente acquisendo dalla struttura tutte le informazioni necessarie e avviando il necessario contraddittorio con l'interessato. Se l'accertamento è positivo procede immediatamente ai sensi della lettera a. del capoverso che precede ed inoltre, in ogni caso in cui si ravvisi che vi sia stato l'effettivo svolgimento di attività in conflitto conseguenti alla mancata astensione del dirigente, segnala il fatto entro dieci giorni all'ufficio di disciplina e, nei casi più gravi, alle competenti autorità giudiziarie.

L'astensione della/del dirigente è autorizzata con **atto formale che deve essere richiamato nella premessa delle determinazioni assunte dal sostituto** e resta obbligatoria fino ad eventuale diversa determinazione del soggetto competente o, comunque, fino a che non siano venuti meno i presupposti di fatto che hanno dato luogo al conflitto di interessi.

L'**individuazione del sostituto**, di norma, è effettuata sulla base dei criteri oggettivi di seguito indicati e, secondo le diverse tipologie, qualora la situazione di conflitto di interessi riguardi:

- **un direttore di servizio o dirigente non apicale**, il procedimento dovrà essere gestito dalla/dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati alla direzione generale o struttura di cui il servizio fa parte, escluso il direttore generale o apicale della medesima;
- **un direttore generale o apicale**, il procedimento dovrà essere gestito dalla/dal dirigente con la maggiore anzianità come direttore di servizio presso la medesima direzione generale o struttura;
- **il RPCT, il direttore di dipartimento o il segretario generale**, l'individuazione del sostituto è effettuata, tenuto conto delle circostanze di fatto e della tipologia di procedimento, secondo parametri riportati nel provvedimento;
- in via del tutto eccezionale, se la **struttura è priva**, per ragioni di strutturazione interna o per circostanze contingenti, **di altri dirigenti in carica** (es: Ufficio speciale, Unità di progetto, Direzioni generali con tutte le altre posizioni vacanti etc.), le funzioni di sostituto possono essere svolte dal funzionario con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati al servizio purché in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza.

Resta salva la possibilità di individuare il sostituto sulla base di differenti criteri e parametri oggettivi posti a fondamento della decisione e per motivate ragioni da indicarsi nel provvedimento, in base a specifici elementi di fatto e alla natura del procedimento.

Si ribadisce che non è prevista la possibilità per il dirigente, versando in una condizione di conflitto di interessi, di decidere in autonomia se astenersi dal procedimento che coinvolge interessi in conflitto e, a tal fine, demandare l'adozione del provvedimento finale ad altri soggetti da lui individuati. L'emersione di situazioni di conflitto di interesse e la gestione degli stessi è infatti tesa a garantire i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione e, per questo motivo, non solo la volontà di astenersi deve essere comunicata in maniera tracciabile e trasparente, ma la scelta del sostituto deve essere improntata a criteri oggettivi e demandata ad un soggetto imparziale.

### 8.3 Le valutazioni sul conflitto di interessi strutturale

Il conflitto di interessi è **strutturale** quando la situazione non sia limitata a una singola tipologia di atti o procedimenti ma **generalizzata e permanente** in maniera da generare un concreto rischio di pregiudizio per l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa che non può essere arginato con la semplice astensione da singoli atti o procedimenti, perlomeno non senza *pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa*<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> ANAC, [Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019](#), PNA 2019 § 1.4. Conflitto di interessi.



Tale particolare forma di conflitto si rinviene quando, in capo ad uno stesso soggetto, si ravvisi una pluralità di attività, posizioni ricoperte o funzioni attribuite, tale da poter pregiudicare in modo sistematico il buon andamento e l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa. Le attività, posizioni o funzioni che rilevano a tali fini possono essere sia di natura privatistica ma svolte anche in ambito pubblico e/o nell'interesse dell'amministrazione.

Fermo il dovere di astensione dalle singole attività o procedimenti sui quali insiste un conflitto sulla base delle disposizioni riportate nei paragrafi precedenti, allorché si renda necessaria da parte di uno stesso soggetto una ripetuta astensione da più atti e procedimenti afferenti ad un medesimo ufficio o incarico, si pone una questione di opportunità circa la permanenza nell'ufficio o incarico in questione. In tale fattispecie non esiste infatti una preclusione assoluta dato che l'esistenza di tale conflitto non è per legge ostativa all'assegnazione all'ufficio o al conferimento dell'incarico, tuttavia **l'assegnazione o il conferimento deve essere valutato attentamente sotto il profilo dell'opportunità**.

In presenza di astensioni ripetute o che interessano una parte cospicua delle attività dell'ufficio, il soggetto che procede all'assegnazione ad uffici o incarichi, di compiti, funzioni o attività ad un dipendente o dirigente deve sempre valutare, secondo il proprio insindacabile giudizio, l'opportunità dell'assegnazione o del conferimento, motivando adeguatamente la scelta sulla base di una ponderazione comparativa tra l'interesse pubblico e tutti gli altri interessi coinvolti, compreso quello dell'interessato.

Le amministrazioni ed enti del sistema Regione prestano quindi particolare attenzione al rischio che possa determinarsi un conflitto di interesse strutturale:

- al momento di assegnazione ad un ufficio;
- in vista del conferimento di un incarico;
- successivamente all'assegnazione o al conferimento, per circostanze sopravvenute.

#### 8.4 L'obbligo di astensione nelle more delle valutazioni

In ogni caso, il soggetto che presenta una comunicazione di sussistenza di conflitto di interessi nei termini e nei modi previsti dal paragrafo "[Comunicazione di conflitto di interesse da parte dell'interessato](#)", in linea di principio, **si astiene dall'assumere qualsiasi iniziativa in attesa delle determinazioni dell'organo competente**.

Se in esito alle valutazioni, viene ravvisato un conflitto di interesse, l'interessato è autorizzato all'astensione con effetto dalla data di presentazione della comunicazione fino alla cessazione dello stato di fatto posto a fondamento della valutazione. Viceversa, se l'organo competente non ritiene fondata l'ipotesi di conflitto di interesse, l'interessato può partecipare al procedimento e all'attività amministrativa senza impedimento alcuno.

Nel caso in cui sia presente un conflitto di interessi strutturale, il dovere di astensione da qualsiasi iniziativa riguarda solo le singole attività o procedimenti sui quali insiste il conflitto ma non si estende a tutte le altre attività dell'ufficio o allo svolgimento complessivo dell'incarico, fino a diversa valutazione dell'organo competente.

## 9 Modalità di presentazione delle dichiarazioni

L'Amministrazione, gli enti, le agenzie, le aziende e gli istituti regionali che costituiscono il Sistema della Regione Autonoma della Sardegna sono dotati di modelli dichiarativi da rendere disponibili sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di Amministrazione trasparente, conformi agli standard allegati alla presente Direttiva.

In un'ottica di semplificazione, deve essere comunque prevista l'adozione di una modulistica per categorie omogenee, differenziata per ciascuna delle seguenti posizioni:



- dipendenti in servizio senza incarichi dirigenziali o di coordinamento;
- dipendenti con incarichi di coordinamento di un settore, una unità organizzativa o un gruppo di lavoro;
- personale che esercita funzioni dirigenziali o di coordinamento di uffici autonomi e indipendenti (es. segretario generale, direttori di dipartimento, direttori generali, direttori di servizio/ufficio speciale o di unità di progetto, dirigenti ispettori; coordinatore dell'avvocatura);
- capi di gabinetto e responsabili di uffici a supporto dell'organo di indirizzo politico (es. ufficio stampa);
- componenti delle commissioni di valutazione;
- soggetti esterni (consulenti e collaboratori).

Le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi vengono rese nella forma della dichiarazione sostitutiva di certificazione e dell'atto di notorietà (artt. 46 e 47 del DPR n. 445/2000).

La dichiarazione può essere sottoscritta digitalmente o mediante firma autografa, in questa seconda ipotesi fa fede la data del protocollo. Se l'amministrazione o ente è dotato di apposita piattaforma, la sottoscrizione digitale può essere sostituita dalla trasmissione con sistema di identificazione del dichiarante attraverso sistema pubblico di identità digitale (SPID), carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi<sup>20</sup>.

L'ufficio del RPCT dell'Amministrazione regionale pubblica periodicamente nella Sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale della RAS, sottosezione [modulistica](#), tutti gli aggiornamenti necessari, che sono utilizzati dai dipendenti e dirigenti dell'Amministrazione e che ciascuna amministrazione o ente del sistema Regione può utilizzare previa personalizzazione in base e in funzione delle proprie peculiari esigenze.

Al percorso soprammenzionato, sono resi disponibili anche gli schemi delle comunicazioni che i dipendenti e i dirigenti devono rendere qualora si trovino nel corso della propria attività lavorativa in una situazione, anche solo potenziale, di conflitto di interessi.

Il RPCT di ciascuna amministrazione o ente può in qualsiasi momento procedere ad una revisione della modulistica, anche in funzione del mutato contesto normativo, mediante pubblicazione di un aggiornamento nella Sezione dedicata. Per tale motivo, prima di rendere qualsiasi dichiarazione, è importante che il dichiarante verifichi sul sito istituzionale dell'ente di appartenenza la modulistica aggiornata.

Ad ogni buon conto se l'obbligo dichiarativo è stato correttamente assolto con la modulistica disponibile al momento della dichiarazione, il variare della modulistica – salvo diverse e motivate indicazioni del RPCT di riferimento – non comporta necessità di rinnovare la dichiarazione.

## 9.1 Dichiarazioni dei dipendenti

**Tutti i dipendenti** sono chiamati a rendere la propria **dichiarazione generale di assenza** di conflitti di interesse, contenente tutte le informazioni previste dalla normativa:

- all'atto dell'assunzione all'impiego, con sottoscrizione al momento della presa di servizio presso l'ufficio di prima assegnazione a seguito di inquadramento a ruolo;
- al momento della presa di servizio presso l'ufficio di nuova destinazione, in caso di mobilità, trasferimento, comando, distacco, assegnazione temporanea o riassegnazione all'Amministrazione o ad un ente del sistema Regione;
- in ogni altro caso di trasferimento ad un nuovo ufficio/servizio/struttura, solo se tale nuova assegnazione determini un obbligo dichiarativo specifico previsto dalla normativa o dal codice di comportamento.

Essi sono tenuti ad **aggiornare** la precedente dichiarazione, modificando o integrando le informazioni precedentemente riportate nella dichiarazione:

<sup>20</sup> Art. 65 d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).



- in ogni caso di mutamento delle circostanze di fatto rispetto al momento della precedente dichiarazione, che comportano il sopravvenire di “ipotesi” di conflitto di interessi vale a dire circostanze che potrebbero in futuro evolvere in un conflitto, attuale o potenziale.

Sono invece tenuti ad effettuare apposita **comunicazione di sussistenza di conflitto**:

- ogni qual volta ritengano di trovarsi in una situazione di possibile conflitto di interessi, ossia se si ravvisino gli elementi di un possibile conflitto, attuale o potenziale, che comporta dovere di astensione.

I **titolari di incarichi di coordinamento di un settore**, di responsabilità di una unità organizzativa o un gruppo di lavoro<sup>21</sup> rendono l'apposita dichiarazione:

- all'atto della prima assunzione dell'incarico di coordinamento (non è necessario rinnovare la dichiarazione in caso di proroga o rinnovo, anche se vi sia stata una interruzione purché inferiore a sei mesi);
- successivamente nel caso di mutamento delle circostanze di fatto rispetto al momento della precedente dichiarazione, che comporti necessità di modificare o integrare le informazioni precedentemente riportate nella dichiarazione;
- sempre nel caso in cui sia mutata la natura, la consistenza e/o l'oggetto dell'incarico per cui era stata resa in precedenza la dichiarazione.

Le dichiarazioni rese devono essere debitamente protocollate e conservate agli atti della direzione generale o struttura presso cui il personale dichiarante è incardinato. Tutte le dichiarazioni presentate devono essere riposte all'interno del fascicolo del dipendente.

Il dirigente o responsabile della struttura al quale è resa la dichiarazione è tenuto ad esaminarne il contenuto e valutare sulla base delle indicazioni contenute nei paragrafi “[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti](#)” e “[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti](#)”.

## 9.2 Dichiarazioni dei dirigenti

Il **personale dirigenziale** rende la propria **dichiarazione generale** contenente tutte le informazioni previste dalla normativa:

- all'atto del conferimento del singolo incarico di funzioni dirigenziali, anche se si tratti di incarico aggiuntivo ad interim o ex art. 30 L.R. 31/1998, con sottoscrizione “*prima di assumere le sue funzioni*” (art. 13 comma 3 del [D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62](#)) vale a dire antecedentemente o contestualmente alla presa di servizio;
- successivamente in ogni caso di mutamento delle circostanze di fatto rispetto al momento della precedente dichiarazione, che comporti necessità di modificare o integrare le informazioni precedentemente riportate nella dichiarazione;
- non è necessario rinnovare la dichiarazione nelle ipotesi di proroga, rinnovo o conferma delle medesime funzioni dirigenziali.

Le dichiarazioni in materia di conflitto di interessi di cui alla presente Direttiva sono distinte da quelle di assenza di cause di inconfirabilità o incompatibilità rilasciate ai sensi del D.lgs. 39 /2013, in quanto – stante le diverse finalità e normativa di riferimento – **non sono soggette a pubblicazione e non costituiscono presupposto per il conferimento delle funzioni né condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.**

Le dichiarazioni rese dai titolari di incarichi dirigenziali devono essere debitamente protocollate e conservate agli atti della direzione generale di appartenenza e trasmesse al **dirigente di livello superiore dal punto di vista gerarchico o funzionale (c.d. dirigente di riferimento).**

---

<sup>21</sup> Restano esclusi dall'obbligo dichiarativo in parola, tutti gli incarichi che non comportano coordinamento o responsabilità ossia non afferiscono a una titolarità di posizione organizzativa o assimilata.



Nello specifico il "*dirigente di riferimento*" al quale la dichiarazione deve essere indirizzata deve essere identificato seguendo i criteri indicati da adattarsi secondo l'organizzazione interna del singolo ente del sistema Regione:

- per il **personale con funzioni dirigenziali di direttore di servizio o di dirigente non apicale** > al direttore generale o al dirigente di livello superiore nella struttura, comunque denominato;
- per i **direttori generali o apicali** > al direttore di livello immediatamente superiore dal punto di vista gerarchico o funzionale (per es. direttore di dipartimento); ove non sia presente nell'organizzazione un dirigente di livello superiore, direttamente > al Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'amministrazione o ente di appartenenza;
- per il **dirigente di vertice dell'assetto organizzativo e direzionale dell'amministrazione o ente** > sempre al Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'amministrazione o ente di appartenenza;
- per gli **uffici dirigenziali che fanno capo direttamente all'organo politico**, per i **direttori di dipartimento** e per il **RPCT** > al dirigente di vertice dell'assetto organizzativo e direzionale dell'amministrazione o ente.

Più precisamente, il **dirigente di riferimento** esamina la dichiarazione resa dal singolo dirigente e, se da essa si evincono circostanze che possono, anche in via potenziale, dar luogo a **un conflitto tra le funzioni assegnate e un interesse personale del dirigente** o comunque a lui riconducibile, è tenuto a comunicare motivatamente all'interessato e – per conoscenza – al responsabile per la prevenzione della corruzione (RPCT) di aver rilevato un possibile conflitto di interesse, invitandolo ad astenersi dall'adozione di atti o decisioni nei procedimenti interessati dal conflitto. Le valutazioni in merito alla sussistenza del conflitto sono demandate al RPCT nei modi e nei termini previsti nel paragrafo "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti](#)".

Le dichiarazioni iniziali e quelle aggiornate, in occasione di qualsivoglia variazione sopravvenuta dei fatti dichiarati, sono conservate all'interno del fascicolo del dirigente.

## 10 Disposizioni applicabili ai soggetti esterni

**Riferimento normativo: Art. 2, comma 3, del Codice di comportamento RAS rubricato "*Ambito di applicazione del Codice*" (DPR 62/2013 Art. 2, comma 3)**

Le disposizioni previste per i dipendenti sono da considerare estese a tutti i soggetti che prestino la propria attività in virtù di un rapporto di lavoro autonomo, di collaborazione, libero professionale o di consulenza con l'amministrazione o ente e, in ragione di questo, contribuiscano alle attività nell'ambito dei procedimenti amministrativi in essere, salvo che non siano compatibili con la natura dell'incarico e delle funzioni svolte.

Segnatamente, i soggetti esterni sopra richiamati sono tenuti a rendere la **dichiarazione di assenza di conflitto di interessi** nei seguenti casi:

- sempre all'atto di avvio delle attività presso l'amministrazione o ente;
- in ogni caso di mutamento delle circostanze di fatto rispetto al momento della precedente dichiarazione, che comporti necessità di modificare o integrare le informazioni precedentemente riportate nella dichiarazione.

Gli obblighi di cui sopra non sono applicabili ai dipendenti o preposti dei fornitori di servizi con cui l'amministrazione o ente abbia un contratto di appalto<sup>22</sup>, ma esclusivamente agli esterni che hanno un rapporto diretto con l'amministrazione o ente.

<sup>22</sup> Ai dipendenti o preposti dei fornitori di servizi si applica il principio per cui le amministrazioni inseriscono nei contratti apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza della fornitura in caso di violazione degli obblighi di comportamento, ai sensi del D.P.R. n. 62/2013 art. 2, comma 3, ultimo cpv.



Le dichiarazioni rese dai soggetti esterni (consulenti, collaboratori, titolari di organi o incarichi presso gli uffici politici, lavoratori autonomi) sono indirizzate **al responsabile dell'ufficio o dell'organo nel quale sono incardinati o, per i soggetti in posizione di autonomia che non risultano inseriti all'interno di una specifica struttura organizzativa, al responsabile del procedimento**<sup>23</sup>.

Tali dichiarazioni sono debitamente protocollate e conservate agli atti dell'ufficio nel cui ambito opera il soggetto esterno.

Il dirigente o responsabile dell'ufficio al quale è resa la dichiarazione è tenuto ad esaminarne il contenuto e valutare se emergano delle fattispecie che rendono necessario attivare le misure più opportune volte ad evitare lo svolgimento di attività in presenza di un conflitto di interesse, attuale o potenziale.

Le dichiarazioni generali non sono soggette a pubblicazione mentre, per i soggetti esterni titolari di incarichi di collaborazione o di consulenza a titolo oneroso, la legge impone uno specifico obbligo di pubblicazione riguardante *l'attestazione di avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi*<sup>24</sup>, pena il divieto di conferire nuovi incarichi fino all'avvenuto adempimento, rilasciata dal responsabile dell'ufficio o dell'organo o del procedimento al quale la dichiarazione è presentata.

Le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi dei soggetti esterni, sopra previste e non pubblicabili, sono distinte da quelle sui *dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali* rilasciate ai sensi dell'art. 15 del [D.lgs. n. 33/2013](#), che rispondono a finalità di trasparenza e sono invece oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Per quanto non espressamente previsto nel presente paragrafo si rinvia alle disposizioni dettate dalla presente Direttiva per i dipendenti, ove compatibili con la tipologia di rapporto instaurato con il soggetto esterno.

## 11 Verifiche preliminari e controlli sulla veridicità delle dichiarazioni

**Riferimento normativo: Artt. 46-47 e 71 D.P.R. n. 445/2000 recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"**

Le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi vengono rese in forma di **dichiarazione sostitutiva di certificazione e dell'atto di notorietà** (artt. 46 e 47 del DPR n. 445/2000) e rappresentano espressione di una tutela anticipatoria volta a contrastare il verificarsi di tali situazioni.

Nei paragrafi "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dipendenti](#)" e "[Le valutazioni sul conflitto di interessi dei dirigenti](#)" sono state descritte le **verifiche preliminari** cui è tenuto il dirigente di riferimento nel momento dell'acquisizione delle dichiarazioni. Tali verifiche sono basate esclusivamente su quanto emerge dal contenuto letterale delle dichiarazioni rese dall'interessato ma devono essere tenute su un piano ben distinto dal (successivo) controllo sulla relativa veridicità, da effettuarsi con le modalità di cui all'art. 71 del DPR 445/2000.

---

<sup>23</sup> Responsabile del procedimento deve considerarsi, in linea generale e salvo diversa specificazione negli atti di riferimento, il preposto all'ufficio a cui sono affidate le risorse economiche e strumentali connesse allo svolgimento dell'attività.

<sup>24</sup> Si vedano in combinato disposto l'art. 15 del D.lgs. n. 33/2013 e l'art. 53, comma 14, del D.lgs. 165/01 secondo cui [...] *Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici [...].*



Le amministrazioni ed enti del sistema Regione regolamentano al proprio interno le modalità di svolgimento dei **controlli di veridicità** sulle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi e provvedono a pianificarne periodicamente l'effettivo svolgimento.

In particolare, sulle strutture che ricevono le dichiarazioni grava un obbligo derivante direttamente dalla legge<sup>25</sup> di svolgere idonei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, il quale deve essere effettuato:

- anche a **campione** in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio;
- ogni qual volta vi sia un **ragionevole dubbio** sulla veridicità di quanto dichiarato;
- anche successivamente all'erogazione dei benefici, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni<sup>26</sup>.

Il controllo a campione costituisce la modalità ordinaria di verifica delle dichiarazioni sostitutive ed è rimesso alla responsabilità di tutte le strutture dirigenziali della pubblica amministrazione. Nell'ipotesi in cui sia individuata all'interno dell'organizzazione dell'amministrazione o ente del sistema Regione una specifica unità organizzativa deputata ai controlli sulle autocertificazioni, sarà onere del dirigente responsabile richiedere almeno annualmente lo svolgimento dei controlli ed esaminarne l'esito per le opportune azioni conseguenti.

Le operazioni di controllo anche a campione sono descritte nel relativo verbale e, in assenza di diversa disposizione applicabile al singolo procedimento, è opportuno che ciascuna amministrazione del sistema Regione preveda una congrua percentuale campionaria di controllo delle dichiarazioni acquisite nel corso dell'anno non inferiore al 10%. Una percentuale maggiore può essere sempre determinata dal dirigente competente tenuto conto del rischio connesso alla tipologia di incarico o attività svolta dal dichiarante.

Il campionamento deve essere svolto con la massima trasparenza e conseguentemente le operazioni di sorteggio si effettuano alla presenza di almeno due testimoni, possibilmente con modalità automatizzate, e si concludono con la redazione di un verbale sottoscritto dai presenti, corredato dalla documentazione attestante la lista di campionamento e le risultanze del sorteggio.

### 11.1 Oggetto e modalità dei controlli

Anche in assenza di specifica regolamentazione interna, nell'effettuazione dei controlli, la struttura competente si attiene alla disciplina del [Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#) recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".

Sono di norma oggetto di controllo sulla veridicità:

- **le dichiarazioni sostitutive di certificazioni** (art. 46, D.P.R. n. 445/2000), cioè quelle prodotte dall'interessato in sostituzione del certificato rilasciato da una amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche;

---

<sup>25</sup> Cfr. D.P.R. n. 445/2000 CAPO V – CONTROLLI Art. 71 (R) Modalità dei controlli 1. *Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio, sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, anche successivamente all'erogazione dei benefici, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni.* (L)

<sup>26</sup> Nell'ipotesi di controllo successivo l'art. 75 del D.P.R. 445/2000 prevede la decadenza dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera, nonché la revoca di quelli eventualmente già erogati oltre che il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza.



- **le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà** (art. 47, D.P.R. n. 445/2000), ovvero concernenti stati, qualità personali e fatti, che siano a diretta conoscenza del dichiarante.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 71, i controlli sulle **dichiarazioni sostitutive di certificazione** sono effettuati consultando il c.d. patrimonio informativo della pubblica amministrazione:

- **in via diretta**, mediante accesso agli archivi aperti della pubblica amministrazione ovvero attraverso l'interrogazione delle banche dati a disposizione della Struttura competente in virtù di apposite convenzioni o per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali;
- **in via indiretta**, mediante formale richiesta alle pubbliche amministrazioni in possesso dei dati o documenti cui la dichiarazione afferisce, al fine di ottenere conferma scritta della corrispondenza di quanto costituisce oggetto della dichiarazione con le risultanze dei registri e documenti da questa detenuti.

I controlli riguardanti **dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà** sono eseguiti dalle strutture competenti con tutti i mezzi istruttori a disposizione e in particolare:

- ove l'oggetto della dichiarazione lo consenta, consultando in via diretta e indiretta il patrimonio informativo della pubblica amministrazione, in analogia con quanto sopra disposto per le dichiarazioni di cui all'articolo 46;
- in subordine, qualora stati, qualità personali e fatti non risultino registrati o confermati nei pubblici archivi e banche dati, mediante richiesta di produzione di documenti o atti da parte del dichiarante che possano comprovare quanto rappresentato nella dichiarazione. Nel caso in cui, in assenza di banche dati o archivi pubblici disponibili, non sia oggettivamente possibile richiedere all'interessato la prova certa della veridicità delle dichiarazioni afferenti a "fatti negativi" (fatti che si dichiara non sussistenti o non avvenuti), in applicazione del principio per cui non è possibile provare o dare dimostrazione di un "non accadimento", la dichiarazione di fatti negativi si presumerà confermata salvo il caso in cui l'ufficio venga in possesso di precisi "elementi positivi" che disconfermano o rendono dubbia la veridicità della dichiarazione.

I controlli sono svolti **annualmente** dall'ufficio che riceve la dichiarazione ovvero altro ufficio competente individuato da apposito atto organizzativo ed il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza di ogni amministrazione o ente del Sistema regione fornisce indicazioni operative e monitora l'effettivo svolgimento dei controlli.

## 12 Responsabilità conseguente alla violazione degli obblighi in materia di conflitto di interesse.

**Riferimento normativo: Art. 7, commi 4, 12-13, e art. 23 del Codice di comportamento RAS (Art. 16 D.P.R. 62/2013) – Allegato E CCRL Sardegna "Codice disciplinare" - Art. 6 bis della L. 241/1990 "Conflitto di interessi" – Art. 23 L.R. 24/2016 disciplinante "Obbligo di astensione per conflitto di interessi – D.Lgs. 174/2016**

Gli obblighi gravanti sul personale in materia di conflitto di interessi possono essere ricondotti sostanzialmente alle seguenti categorie:

1. **rendere le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi** in tutti i casi e secondo le indicazioni della normativa vigente;
2. **astenersi in presenza** di circostanze che determinano un **conflitto di interesse**, anche solo potenziale, tra l'interesse pubblico e un interesse privato proprio, diretto o indirettamente a sé collegabile, con decorrenza immediata dal momento in cui si acquisisca piena conoscenza degli elementi che determinano il conflitto;



3. **comunicare tempestivamente la sussistenza di situazioni di conflitto di interesse** per cui sia previsto l'obbligo di astensione;
4. **segnalare tempestivamente** per iscritto al dirigente della struttura interessata o al RPCT le situazioni di **conflitto di interessi, anche potenziale, ravvisate in capo ad altro dipendente o dirigente** e di cui si sia venuti a conoscenza per ragioni di servizio.

La violazione di qualsiasi obbligo di comportamento in materia di conflitto di interessi tra quelli sopra enumerati:

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

Il tipo e l'entità della sanzione disciplinare, concretamente applicabile ad ogni singolo caso di violazione, sono definiti in sede contrattuale con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione.

Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

L'ordinamento italiano pone inoltre a presidio dell'imparzialità una serie di misure sanzionatorie di particolare rilevanza che operano nei diversi ambiti della responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile che si richiamano di seguito.

Il mancato rispetto degli obblighi di astensione in presenza di un conflitto di interessi può avere **conseguenze** innanzi tutto **sul piano amministrativo**, comportando illegittimità procedimentale e annullabilità degli atti adottati, laddove sia ravvisabile una correlazione immediata e diretta fra il contenuto di tali atti e specifici interessi in conflitto.

Le conseguenze amministrative si producono indipendentemente dal fatto che lo specifico fine privato sia stato realizzato e/o che si sia prodotto o meno un concreto pregiudizio per la p.a., a meno che non si riesca a dimostrare rigorosamente che la situazione d'incompatibilità non abbia in alcun modo influenzato il contenuto delle scelte effettuate né le abbia fatte divergere dal fine di interesse pubblico (c.d. prova di resistenza).

Nel caso in cui risulti che la mancata astensione del dipendente o dirigente abbia cagionato altresì un pregiudizio economico o all'immagine della propria o altra Amministrazione oltre alle conseguenze amministrative, si generano delle responsabilità per danno erariale **sul piano amministrativo-contabile**.

La condotta omissiva del pubblico funzionario che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, non si astenga in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, sussistendo gli elementi costitutivi di un reato contro la pubblica amministrazione, è certamente elemento di rilievo a carico del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

## 13 Titolari di cariche di governo e conflitti di interesse

### **Riferimento normativo: L. 20 luglio 2004, n. 215**

In applicazione dei principi generali dell'ordinamento<sup>27</sup>, **il Presidente e gli Assessori della Regione Autonoma della Sardegna**, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi attuale o anche potenziale.

Sussiste situazione di conflitto di interessi quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità

---

<sup>27</sup> Cfr. L. 20 luglio 2004, n. 215, art. 1.



rispetto ad altre cariche, uffici o funzioni diversi dal mandato politico e ad esso non inerenti ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare della carica, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate<sup>28</sup>, con danno per l'interesse pubblico.

Nelle more dell'approvazione di una disciplina unitaria ed organica applicabile ai titolari di cariche pubbliche di governo regionali<sup>29</sup>, **il Presidente e gli Assessori della Giunta della Regione** si considerano in ogni caso **tenuti a:**

- **rendere una dichiarazione generale di assenza di incompatibilità tra la carica ricoperta e:**
  - altre cariche, uffici e/o funzioni anche gestorie comunque denominate: in enti o organismi di diritto pubblico, anche economici; in imprese pubbliche o private o consorzi; in aziende speciali e istituzioni strumentali degli enti locali; in enti e associazioni senza scopo di lucro.
  - lo svolgimento ed esercizio di: attività professionali o di lavoro autonomo, anche in associazioni e società tra professionisti, in materie connesse con la carica di governo; qualunque altra attività, anche se gratuita, a favore di soggetti pubblici o privati; qualsiasi tipo di impiego o lavoro, pubblico o privato in enti e associazioni senza scopo di lucro.
- **comunicare** immediatamente agli altri componenti della Giunta qualora incorrano in un **conflitto di interessi, anche solo potenziale**, in relazione al compimento di qualsiasi atto o all'adozione di decisioni inerenti al mandato;
- **astenersi** dal porre in essere atti o comportamenti omissivi e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi.

A seguito dell'entrata in vigore di una disciplina di legge applicabile ai titolari di cariche pubbliche di governo regionali, il presente paragrafo si intende automaticamente integrato ovvero abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni sancite dalla nuova normativa.

---

<sup>28</sup> Secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sussiste "Controllo" nei casi contemplati dall'articolo 2359 del codice civile ed inoltre in presenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa.

<sup>29</sup> Il 28 maggio 2024 la Camera dei deputati ha approvato il DDL n. 304, in fase di assegnazione per l'esame al Senato al momento di approvazione delle presenti Direttive [Cfr. Atto Senato n. 1154 - XIX Legislatura - <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58284.htm>]



## PARTE II. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI

### 14 Introduzione

Il legislatore detta una specifica disciplina in materia di conflitto di interessi con riferimento al peculiare contesto dei contratti pubblici, particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione.

L'art. 1, comma 16, L. 190/2012 evidenzia l'**elevato rischio corruttivo di tale area** includendo i procedimenti di "scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" tra i **settori di rischio**, per i quali deve esser assicurata la trasparenza dell'attività amministrativa quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

Oltre alle **disposizioni legislative**, in tale ambito assume particolare importanza il ruolo della **giurisprudenza** e dell'**Autorità nazionale anticorruzione**. In particolare, l'ANAC - che svolge un'importante attività di vigilanza e controllo dei contratti pubblici al fine di prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione (art. 222, comma 1, D.lgs. 36 del 2023) - **ha regolato diffusamente la materia del conflitto d'interesse** in tutti i Piani Nazionali Anticorruzione (in seguito anche "PNA"), nei relativi aggiornamenti, ovvero attraverso l'adozione di specifiche linee guida ed altri strumenti di regolazione flessibile<sup>30</sup>.

L'intera regolamentazione persegue una **finalità di prevenzione** e, come si evince dalle norme in materia, prevede sia un obbligo di astensione sia un dovere di segnalazione a carico dei soggetti che si trovino in una situazione di potenziale conflitto di interessi.

In conformità a quanto previsto dall'art. 16, comma 4, [D.lgs. 36/2023](#)<sup>31</sup>, si raccomanda le amministrazioni ed enti del sistema Regione di:

- **adottare misure adeguate a 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;
- **vigilare affinché siano rispettati i doveri** cui è tenuto il personale che versa in conflitto di interessi.

Le amministrazioni devono poi svolgere **un'attività continuativa di verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione** pianificate, tra cui rientrano quelle previste per l'individuazione e gestione del conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici.

Nell'ambito delle procedure di gara, **la materia è specificamente disciplinata nell'art. 16, rubricato *Conflitto di interessi* del [D.lgs. 36/2023](#)** recante nuovo "*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*" che sostituisce il [D.lgs. 50/2016](#).

L'art. 16 del [nuovo Codice](#) è dedicato al conflitto di interessi e presenta profili in parte innovativi rispetto alla vecchia disciplina. Resta comunque fermo che **la disciplina prevista dall'art. 42 [D.lgs. 50/2016](#) e le relative**

<sup>30</sup> Particolare rilevanza in materia assume il recentissimo PNA 2022, approvato dal Consiglio dell'ANAC con la [Delibera del 17 gennaio 2023, n. 7](#), che alle pp. 96 ss., dedica una specifica parte ai *Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*, nonché le Linee Guida n. 15 dell'ANAC, recanti «*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*», approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 494 del 05 giugno 2019 e, ulteriormente, la Delibera n. 25 del 15 gennaio 2020, finalizzata a dare *indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici*.

<sup>31</sup> La *ratio* della disposizione è quella di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. Si veda anche DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sugli appalti pubblici, ex art. 24, Conflitti di interesse, par. 1, «Gli Stati membri provvedono affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici».



indicazioni date da ANAC sono ancora valide per le procedure e i contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano stati pubblicati prima del 1° luglio 2023 (o, nel caso di contratti senza pubblicazione del bando o avviso, siano stati inviati gli avvisi a presentare offerte entro il suddetto termine) data al decorrere della quale acquistano efficacia le disposizioni del nuovo codice (cfr. art. 226, co. 2 d.lgs. 36/2023)<sup>32</sup>.

Il **primo comma dell'art. 16** recepisce la **nozione eurounitaria** di conflitto di interessi, riformulata e semplificata, secondo cui «*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*».

Le stazioni appaltanti prestano particolare attenzione alla ampia portata della norma, il cui ambito di applicazione comprende:

- qualsiasi fase della procedura di gestione del contratto pubblico (**ambito oggettivo**);
- 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 meramente materiale o d'ordine) e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato (**ambito soggettivo**).

Qualora il dichiarante ritenga di versare in una potenziale situazione di conflitto, il principale strumento è quello dell'obbligo di astensione ex art. 7 del D.P.R. 62/2013. In tale caso il dirigente, il responsabile dell'ufficio di appartenenza o il superiore gerarchico, dopo aver acquisito la dichiarazione circa la sussistenza di una situazione di conflitto dovrà valutare, in contraddittorio con il dipendente interessato, se la situazione è tale da mettere a rischio l'imparzialità dell'azione amministrativa ed il corretto esercizio delle sue funzioni.

**Più precisamente, il personale che versa in conflitto di interessi ha il dovere di** (art. 16, comma 3):

- darne comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente;
- astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

In merito alle **conseguenze** derivanti dalle violazioni dei doveri del dipendente, l'ANAC, con la [Delibera n. 25 del 15 gennaio 2020](#), ha precisato che il mancato rispetto della normativa in materia di conflitto di interesse può generare:

- **responsabilità disciplinare**, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16 del [D.P.R. n. 62/2013](#), derivante dalla violazione del relativo obbligo previsto dalle norme di legge richiamate, dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dai Codici di comportamento di ogni amministrazione o ente;
- **responsabilità amministrativo-contabile**, cioè una responsabilità di tipo patrimoniale in cui può incorrere il funzionario pubblico che, per inosservanza dolosa o gravemente colposa, di un obbligo di servizio, cagioni all'amministrazione o alla stazione appaltante un danno, che è tenuto a risarcire;
- **responsabilità penale**, in particolare la condotta omissiva del pubblico funzionario che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, non si astenga in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, sussistendo gli elementi costitutivi di un reato contro la pubblica amministrazione, è certamente elemento di rilievo a carico del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

<sup>32</sup> [ANAC, delibera n. 291 del 20 giugno 2023](#).



Nel caso di violazioni, per quanto concerne l'onere della prova, ai sensi del **secondo comma dell'art. 16**, «*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*».

## 15 Commissioni di gara

Con specifico riferimento ai componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici, l'**art. 93, D.lgs. 36/2023**, rubricato *Commissione giudicatrice*, **comma 5**, disciplina le **incompatibilità dei commissari**, con la finalità di garantire la loro imparzialità ed indipendenza di giudizio.

I commissari di gara non possono esser nominati:

- se nel **biennio precedente** all'indizione della procedura di aggiudicazione sono stati **componenti di organi di indirizzo politico della stazione appaltante**;
- se 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**;
- se si trovano in una **situazione di conflitto di interessi** con uno degli operatori economici partecipanti alla procedura<sup>33</sup>.

Alla luce di quanto detto, al fine di assicurare che il conferimento degli incarichi attinenti alla procedura di gara sia effettuato in assenza di conflitti di interessi, le amministrazioni/stazioni appaltanti del sistema Regione acquisiscono dai commissari per ogni procedura di gara le dichiarazioni di **insussistenza delle cause di incompatibilità e di astensione** previsti dalla normativa soprammenzionata, in linea con la volontà espressa in sede legislativa per cui (si veda la *Relazione al Codice*) «**al momento dell'accettazione della nomina i competenti della commissione devono sempre dichiarare di non trovarsi in alcuna delle situazioni che determinano l'obbligo di astensione o la sua opportunità**».

Per quanto concerne specificamente le **conseguenze**, si evidenzia come i principi di diritto elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in tema di nomina di commissari incompatibili nella commissione aggiudicatrice siano stati estesi anche alle ipotesi di commissari in conflitto di interessi<sup>34</sup>. In particolare, qualora venga accertata l'incompatibilità/conflitto di interessi di un commissario dopo l'avvenuto espletamento di alcune attività da parte della commissione di gara:

- vi è la necessità di **sostituire** non soltanto il commissario incompatibile, ma anche **tutti** gli altri **componenti della commissione**<sup>35</sup>.
- vengono travolti per **illegittimità derivata** tutti gli **atti successivi** della procedura di gara fino all'affidamento del servizio, ma non anche gli atti anteriori<sup>36</sup>.

Parimenti, le amministrazioni/stazioni appaltanti del sistema Regione devono prestare attenzione anche alla nomina del **seggio di gara**, per la prima volta disciplinato nel comma 7 dell'art. 93, del D.lgs. 36/2023, secondo

<sup>33</sup> Il riferimento è alle situazioni di conflitto di interessi che determinano l'obbligo di astensione come previste dall'articolo 7 del [decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62](#).

<sup>34</sup> Di recente il Cons. Stato, Sez. V, 24/08/2022, n. 7448 ha ribadito che «non è sufficiente il mero sospetto di una possibile situazione di incompatibilità, essendo a tal fine necessaria la prova concreta della effettiva incompatibilità per conflitto di interessi. Tale prova deve essere fornita dalla parte che la deduce» ([Cons. Stato, sez. V, 23/03/2017, n. 1320](#); [Cons. Stato, sez. V, 25/01/2016, n. 242](#)).

<sup>35</sup> Si veda nella giurisprudenza amministrativa: Cons. St., sez. III, 7/11/2018, n. 6299; Cons. St., sez. III, 6/08/2018, n. 4830 secondo cui «il rischio che il ruolo e l'attività di uno dei commissari, dichiarato incompatibile, possano avere inciso nei confronti anche degli altri commissari durante le operazioni di gara, influenzandoli verso un determinato esito valutativo, impedisce la sua semplice sostituzione ed implica la decadenza e la necessaria sostituzione di tutti gli altri commissari».

<sup>36</sup> Si veda nella giurisprudenza amministrativa: Cons. St., sez. III, 7/11/2018, n. 6299 secondo cui «Vengono travolti per illegittimità derivata tutti gli atti successivi della procedura di gara fino all'affidamento del servizio, ma non certo gli atti anteriori, anche in ossequio al principio generale per il quale l'invalidità ha effetti nei confronti degli atti a valle, non certo degli atti a monte».



*cui Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto con il criterio del minor prezzo o costo, la valutazione delle offerte è effettuata da un seggio di gara, anche monocratico, composto da personale della stazione appaltante, scelto secondo criteri di trasparenza e competenza, al quale si applicano le cause di incompatibilità di cui alle lettere b) e c) del comma 5.*

## 16 Formazione e misure di sensibilizzazione del personale

Le amministrazioni ed enti del sistema Regione **promuovono azioni di sensibilizzazione ed intraprendono ogni adeguata iniziativa** volta a favorire una compiuta conoscenza nei confronti dei dipendenti che lavorano nell'area a rischio dei contratti pubblici in merito alla materia del conflitto di interessi.

È buona prassi prevedere un programma teso alla realizzazione di **adeguati percorsi formativi**, finalizzati alla responsabilizzazione e alla conoscenza della regolamentazione del conflitto di interessi a livello nazionale e regionale. Tutto il personale dipendente coinvolto nell'ambito delle procedure di gara, ed in particolare quello che potenzialmente riveste/potrebbe rivestire incarichi in quest'ambito, deve infatti ricevere un'adeguata formazione sugli obblighi di astensione e di comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi e sulle conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione della normativa in materia.

Ciascuna amministrazione aggiudicatrice del sistema Regione, in relazione alle proprie peculiarità, deve inoltre fornire **indicazioni chiare e precise sui soggetti** che sono **obbligati a rendere la dichiarazione sostitutiva sull'insussistenza del conflitto di interessi per ogni singola procedura di gara**, in via strumentale rispetto all'emersione di potenziali situazioni conflitti di interesse e al fine di responsabilizzare i soggetti che rivestono determinati ruoli ed incarichi in sede di gara.

## 17 Obblighi dichiarativi generali e specifici per ogni procedura

Gli **obblighi dichiarativi generali** del personale assegnato agli uffici che operano nell'area dei contratti pubblici sono gli stessi riportati nella prima parte della presente direttiva:

- ogni dipendente deve sempre rendere la dichiarazione di assenza di conflitti di interesse all'atto di assegnazione all'ufficio e successivamente in caso di conferimento di un incarico di posizione organizzativa.
- il personale dirigenziale deve sottoscrivere la dichiarazione relativa a interessi finanziari e assenza di conflitti di interesse al momento del conferimento di ogni nuovo incarico, anche *ad interim*, contestualmente alla presa di servizio presso l'ufficio.

La funzione di tali dichiarazioni è quella di prevenire tutte le possibili circostanze che potrebbero confluire in ipotesi di conflitti di interesse già in fase di individuazione dei fabbisogni dell'amministrazione e nelle fasi prodromiche degli affidamenti, a prescindere dall'avvio di una procedura di gara e senza che siano noti i futuri concorrenti<sup>37</sup>.

Tali **dichiarazioni** sono distinte rispetto a quelle **specifiche** che tutti i soggetti coinvolti sono tenuti a rilasciare nel corso delle **singole procedure di gara**, in **qualsiasi fase** della procedura; a tal fine le amministrazioni ed enti del sistema Regione adottano idonee misure di prevenzione del conflitto di interessi in conformità ai seguenti indirizzi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC, [PNA 2022](#)<sup>38</sup>):

<sup>37</sup> Un caso di scuola è quello della dichiarazione che dovrebbe rendere un funzionario pubblico al momento dell'assegnazione all'ufficio gare, dalla quale dovrebbe risultare il rapporto con il coniuge che sia titolare di un'impresa che opera in un particolare settore e che potrebbe essere aggiudicataria di contratti pubblici, cfr. ANAC nella Delibera n. 209 del 2 marzo 2016, dove l'Autorità ha sostenuto un'ipotesi di conflitto di interessi a carico del funzionario comunale che espleta procedure di gara per la gestione di eventi che abbiano ad oggetto le attività dell'impresa in cui sia coinvolto il coniuge.

<sup>38</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato con [Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023](#), § *Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*, pp. 96 ss.; Aggiornamento 2023 PNA 2022, approvato con [Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023](#), p. 12, conferma che *il capitolo sul conflitto di interessi*



- i dipendenti coinvolti in **procedure di gara afferenti a contratti che utilizzano i fondi PNRR e fondi strutturali**, per ciascuna nuova procedura devono aggiornare la dichiarazione di assenza di conflitto di interessi già resa confermando l'assenza di conflitti di interesse in relazione all'oggetto dell'affidamento oppure comunicando tempestivamente la sussistenza di un conflitto di interesse ogni qual volta in cui emergano, nel corso delle varie fasi dell'affidamento, elementi di conflitto di interessi precedentemente non dichiarati;
- i dipendenti coinvolti in **procedure di gara afferenti a contratti che NON utilizzano fondi PNRR e fondi strutturali**, non sono tenuti ad aggiornare per ciascuna procedura di gara la dichiarazione di assenza di conflitti resa al momento dell'assegnazione all'ufficio o dell'attribuzione dell'incarico, ma restano obbligati a rendere la comunicazione di sussistenza di conflitti al momento in cui ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere detta situazione;
- **il RUP, il DEC, il componente dell'Ufficio di supporto al RUP, i commissari di gara, i componenti del seggio di gara**, ed eventuali altri incarichi che comportano un apporto determinante nel procedimento di gara, comunque finanziato, devono per ogni singola gara rilasciare ex novo la dichiarazione di assenza di conflitti di interesse;
- per i **sogetti esterni**, cui sono affidati attività o incarichi in relazione a uno specifico contratto, valgono le medesime disposizioni dettate per i dipendenti.

Le amministrazioni attuano azioni di **monitoraggio e controllo** affinché tutti gli adempimenti previsti in materia vengano rispettati, attraverso misure organizzative adeguate.

## 18 Modelli dichiarativi

Le amministrazioni e gli enti sono dotati di modelli dichiarativi appositi per le procedure afferenti ai contratti pubblici, da rendere disponibili sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di Amministrazione trasparente, conformi a quelli allegati alla presente Direttiva, tenuto conto delle indicazioni fornite dall'ANAC<sup>39</sup>, che prevedono per ogni singola procedura di gara:

- una **dichiarazione completa**, da rilasciare a cura di
  - RUP, DEC, componenti dell'Ufficio di supporto al RUP ed eventuali altri incarichi che comportano un apporto determinante nel procedimento di gara;
  - commissari di gara e componenti del seggio di gara;
- una **dichiarazione di mero aggiornamento**, da rilasciare da parte di:
  - tutti i dirigenti, dipendenti e soggetti esterni coinvolti in contratti che utilizzano fondi PNRR e fondi strutturali

Per le Modalità di presentazione delle dichiarazioni si rinvia all'apposito paragrafo della Parte I.

## 19 Verifiche preliminari e controlli sulla veridicità delle dichiarazioni

Le dichiarazioni sono rese per quanto a conoscenza del soggetto interessato e riguardano ogni situazione potenzialmente idonea a porre in dubbio la sua imparzialità e indipendenza.

Successivamente al rilascio delle dichiarazioni, le stesse devono essere:

- acquisite, protocollate, raccolte e conservate dalla stazione appaltante

---

*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.*

<sup>39</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato con [Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023](#), § *Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*, pp. 96 ss.



Per quanto riguarda l'acquisizione delle dichiarazioni, il RUP responsabile della procedura raccoglie le dichiarazioni contestualmente alla nomina dei soggetti, o comunque non appena questi prendono parte alla procedura, in qualunque fase della stessa e ogniqualvolta nel corso della procedura vi siano variazioni delle condizioni. Se invece è il RUP a rilasciare la dichiarazione sui conflitti di interesse, quest'ultima deve essere acquisita dal soggetto che lo ha nominato.

La dichiarazione deve necessariamente essere resa per iscritto e protocollata. Si evidenzia come la protocollazione sia strumentale alle attività di vigilanza e verifica che la stazione appaltante deve effettuare sulle dichiarazioni e consenta di acquisire certezza in ordine alla data in cui queste ultime vengono rese<sup>40</sup>.

- verificate preliminarmente in relazione al contenuto delle stesse da parte del soggetto destinatario

Il compito di verificare, caso per caso, la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi ed in generale vigilare sul rispetto della normativa in materia spetta alle stazioni appaltanti durante tutte le fasi di una procedura di gara. Il RUP assicura il corretto adempimento degli obblighi dichiarativi in tema di conflitti di interesse, acquisendo le dichiarazioni e sottoponendo al dirigente la valutazione sul contenuto, nonché segnalando a quest'ultimo ogni altra valutazione circa ipotesi dubbie di sussistenza di conflitto di interessi, insorte nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto.

- controllate a campione ed ogni volta che sorga il sospetto della non veridicità delle informazioni riportate.

In presenza di un segnale di avvertimento, cioè di un elemento o di una serie di elementi che sono per natura inconsueti o si discostano dalla normale attività, che costituiscono indicatori di possibili casi di conflitto di interessi, la situazione deve essere verificata e monitorata con la dovuta diligenza. A tal fine le amministrazioni aggiudicatrici devono reagire a tali segnali per fugare i dubbi che hanno generato, adottando le misure necessarie per confermare o negare la presenza di un rischio di conflitto di interessi.

Per quanto non espressamente indicato si fa riferimento alle indicazioni generali contenute nella Parte I al paragrafo concernente le [Verifiche preliminari e controlli sulla veridicità delle dichiarazioni](#).

## 20 Operatore economico e titolare effettivo

In generale ciascuna stazione appaltante, oltre all'obbligo generale di verificare i requisiti generali del concorrente, è sempre tenuta ad **appurare la situazione di assenza di conflitti di interesse** in capo ad ogni soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura ... e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, verificando che questi non abbia 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 con specifico riferimento alla partecipazione dell'operatore economico.

Il [D.lgs. 36/2023](#) prevede nello specifico **all'art. 95, comma 1, lett. b)**, rubricato *Cause di esclusione non automatica* che la stazione appaltante **esclude dalla partecipazione alla procedura** un operatore economico qualora accerti che la partecipazione di quest'ultimo *“determini una situazione di conflitto di interesse di cui all'articolo 16 non diversamente risolvibile”*.

L'esclusione del concorrente dalla gara viene disposta come *extrema ratio* nel caso in cui siano assolutamente e oggettivamente impossibili sia la sostituzione del dipendente che versa nella situazione di conflitto di interesse, sia l'avocazione dell'attività al responsabile del servizio, sia il ricorso a formule organizzative

<sup>40</sup> [ANAC, Delibera n. 303 del 27 giugno 2023](#) Le stesse Linee Guida ANAC n. 15 e la delibera ANAC n. 377/2022 evidenziano che è essenziale per la corretta conservazione della dichiarazione ed è funzionale alla successiva verifica delle dichiarazioni stesse l'apposizione della firma non in modalità analogica bensì digitale, o che la dichiarazione venga adeguatamente protocollata. Risulta infatti evidente che se il documento non reca una data certa, cristallizzata dalla firma digitale oppure dalla indicazione di un numero di protocollo, ne consegue che è del tutto aleatorio ed assolutamente incerto il momento in cui la dichiarazione è stata rilasciata e non è quindi possibile verificare se la stessa sia stata contestuale all'affidamento.



alternative previste dal Codice dei contratti pubblici (tale impossibilità deve essere assoluta, oggettiva, puntualmente ed esaustivamente motivata e dimostrata)<sup>41</sup>.

**Nell'ambito dei contratti pubblici che utilizzano fondi PNRR<sup>42</sup>** le amministrazioni aggiudicatrici del sistema Regione sono inoltre tenute a garantire ulteriori misure di prevenzione della corruzione e specificamente, come Soggetti Attuatori<sup>43</sup>, devono verificare l'assenza di conflitto di interessi non solo in rapporto agli operatori economici partecipanti ma anche in riferimento ai relativi **titolari effettivi<sup>44</sup>**, avendo cura in primo luogo di adottare tutte le misure atte a verificare l'effettiva acquisizione sia dei dati dei titolari effettivi medesimi che delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interesse correlate a tali soggetti, nonché di inserire apposite previsioni nei bandi e/o atti di affidamento<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> [Linee Guida ANAC n. 15](#), parte III, par. 9.

<sup>42</sup> Per approfondimenti si veda l'art. 22 [Reg. \(UE\) 2021/241](#), paragrafo 2, lettera d), *ai fini dell'audit e dei controlli e per fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del Piano per la ripresa e la resilienza (PNRR o Piano)*, è stabilito l'obbligo di raccogliere diverse categorie standardizzate di dati, garantendone il relativo accesso tra cui il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio. Circolare dell'11 agosto 2022, n. 30 con la quale il Servizio Centrale per il PNRR – Istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) – ha diffuso la versione 1.0 delle [Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori](#), inerenti ai principali flussi procedurali relativi ai procedimenti di controllo e rendicontazione del PNRR. [Circolare del 15 settembre 2023, n. 27](#) con la quale è stata approvata l'[Appendice Tematica](#) avente ad oggetto "Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 2 lett. d Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica amministrazione ex art. 10, d.lgs. 231/2007". [Circolare del 28 marzo 2024, n. 13](#), Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori. Adozione delle Appendici tematiche: La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi ex art. 22 Reg. (UE) 2021/241; La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241.

<sup>43</sup> Per **soggetto attuatore** si intende "Soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR. In particolare, l'art.1, comma 4, lett. o) del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108, indica che i soggetti attuatori sono: "i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR". L'art 9 co. 1 del medesimo decreto specifica che "alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente" e **coincide con i soggetti titolari del codice unico di progetto – CUP**.

<sup>44</sup> Per **titolare effettivo** si intende la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività. Nel caso di un'entità giuridica, si tratta di quella persona fisica – o le persone – che, possedendo suddetta entità, ne risulta beneficiaria.

<sup>45</sup> Cfr. §§ 5.1.3 ss delle [Linee Guida](#) annesse alla [Circolare dell'11 agosto 2022, n. 30](#) anche alla luce delle procedure descritte nel § 5 dell'[Appendice tematica](#) annessa alla [Circolare del 15 settembre 2023, n. 27](#). E anche la [Circolare del 28 marzo 2024, n. 13](#), ai relativi [allegati](#) e all'[Appendice tematica](#) avente ad oggetto *La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi ex art. 22 Reg. (UE) 2021/241*.



## PARTE III. CONFLITTO DI INTERESSI AD EFFETTI DIFFETITI- IL PANTOUFLAGE

### 21 Introduzione

**Riferimento normativo: Art. 53, comma 16 ter del Decreto legislativo n. 165/2001**, come modificato dalla [L. n. 190/2012](#)

Il **conflitto di interesse opera anche “ad effetti differiti”** dando vita ad un fenomeno comunemente denominato *pantouflage* o *revolving doors* che si realizza, in presenza di determinati presupposti, quando a **seguito della cessazione del rapporto di lavoro il dipendente o dirigente decide di passare dal settore pubblico al privato.**

Al fine di prevenire tali conflitti di interesse e, quindi, la compromissione dell'imparzialità delle amministrazioni pubbliche, il legislatore ha espressamente disciplinato un divieto di “post-employment” valevole per un triennio.

La *ratio* del divieto è quella di garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare:

- arginare il rischio di comportamenti impropri e non imparziali del dipendente, il quale, concorrendo all'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, potrebbe preconstituersi, in costanza di rapporto di lavoro, opportunità lavorative vantaggiose di cui usufruire presso soggetti privati una volta cessato il rapporto stesso;
- ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente o al titolare di incarichi pubblici l'opportunità di assunzione o di ricevere incarichi nel privato una volta cessato dal servizio.

L'operatività del divieto è limitata ad un determinato lasso temporale e implica la presenza di presupposti determinati aventi natura soggettiva e oggettiva.

### 22 Presupposti soggettivi e oggettivi

L'Amministrazione, gli enti, le agenzie, le aziende e gli istituti regionali che costituiscono il Sistema della Regione Autonoma della Sardegna prestano particolare attenzione all'ambito di applicazione<sup>46</sup> dell'istituto del *pantouflage*.

**Nella nozione di “dipendenti della pubblica amministrazione” rientrano**

- nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 d.lgs. n. 165/2001
  - i dipendenti con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato
  - il personale con rapporto di lavoro determinato o autonomo
  - i titolari di uno degli incarichi di cui all'art. 21 del D.lgs. n. 39/2013, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni e esterni
- negli enti pubblici economici e negli enti privati in controllo pubblico
  - i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal D.lgs. n. 39/2013 espressamente indicati all'art. 1, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni e esterni, gli incarichi di amministratore.

<sup>46</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato con [Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023](#), § *Il Pantouflage*, pp. 63 ss.



Con riferimento al triennio antecedente alla cessazione del rapporto di lavoro, elemento costitutivo della fattispecie normativa è che **il soggetto abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali** nei confronti degli stessi soggetti privati presso cui intende svolgere un incarico/prestare servizio<sup>47</sup>.

Il potere autoritativo della pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti amministrativi atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari; tuttavia viene di norma considerato «esercizio» ogni situazione in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento, anche con atti endoprocedimentali che vincolano in modo significativo il contenuto delle decisioni finali.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano nell'esercizio dei "poteri autoritativi o negoziali":

- provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA ovvero la realizzazione di lavori per la PA;
- provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione (es: atti che producono effetti favorevoli per il destinatario, quali atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere);
- atti endoprocedimentali obbligatori (ad esempio: pareri, perizie, certificazioni) che possono incidere in maniera significativa sul contenuto della decisione oggetto del provvedimento finale;
- comportamenti inerti qualificabili come silenzio significativo (silenzio assenso o diniego);
- comportamenti omissivi che comunque realizzano, in quanto tali, un interesse del privato potenziale destinatario;
- tutte le funzioni di amministrazione attiva, consultive e di controllo.

Ulteriormente, in un'ottica di interpretazione ampia del concetto di "esercizio", il divieto si applica non solo a quei soggetti che svolgono concretamente ed effettivamente, per conto della PA, i poteri sopra descritti, ma anche:

- a quei dipendenti che, pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo istruttorie che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal dirigente o altro funzionario competente<sup>48</sup>.

Il divieto opera, per un arco di tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro pubblico, e determina **impossibilità a svolgere attività lavorative o incarichi a favore dei soggetti privati destinatari dell'attività amministrativa**, in presenza degli elementi essenziali che si riportano di seguito.

Nella nozione di **soggetti privati destinatari** dell'attività della pubblica amministrazione sono:

- ricompresi tutti i soggetti, persone fisiche e giuridiche nonché enti e organismi, di natura privatistica;
- inclusi anche *i soggetti che potenzialmente avrebbero potuto essere destinatari dei predetti poteri e che avrebbero realizzato il proprio interesse nell'omesso esercizio degli stessi*<sup>49</sup>;
- da escludersi gli enti *in house* della pubblica amministrazione da cui proviene l'ex dipendente pubblico;
- da non considerare gli enti privati sorti o costituiti successivamente alla cessazione del rapporto del dipendente sempre che non presentino profili di continuità con enti già esistenti.

Il divieto opera qualora lo svolgimento di attività o incarichi risulti inoltre connotato dalle seguenti caratteristiche, tutte necessarie:

- sussiste una **correlazione soggettiva** tra le attività svolte nel pubblico (triennio precedente alla cessazione) e lo specifico soggetto privato presso il quale si andrebbe ad operare (triennio successivo alla

<sup>47</sup> Ai fini dell'applicazione dell'istituto del *pantouflage*, in linea con la *ratio* sottesa alla disposizione di cui all'art. 53, comma 16 ter del Decreto legislativo n. 165/2001, è indifferente che l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali sia avvenuto a titolo gratuito o oneroso.

<sup>48</sup> Cft. ANAC, [Delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017](#), [Delibera n. 400 del 29 aprile 2020](#).

<sup>49</sup> Cft. ANAC, [Delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017](#).



- cessazione) ovvero sia l'ex dipendente intende svolgere un'attività presso un privato **destinatario dell'attività amministrativa** da lui stesso **precedentemente esercitata** con poteri autoritativi o negoziali;
- si intende svolgere una qualunque **attività lavorativa o professionale**, a qualsiasi titolo, non rilevando la specifica tipologia del rapporto che si andrebbe a instaurare, potendosi trattare di qualsiasi forma di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo, a tempo determinato o indeterminato, o di qualsiasi altro tipo di incarico comunque denominato svolto a favore dei soggetti privati;
  - l'attività da svolgere presso il privato deve avere carattere di **stabilità** (natura non occasionale) e essere svolta a titolo oneroso.

## 23 Sanzioni

**Nel caso di violazione del divieto** discendono dalla legge specifiche conseguenze giuridiche che hanno effetti sul contratto di lavoro e sull'attività dei soggetti privati con previsione di:

- la nullità dei contratti di lavoro conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto;
- una impossibilità per i soggetti privati, che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto, di contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni;
- l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi.

## 24 Strumenti per assicurare il rispetto del divieto di pantouflage

L'Amministrazione, gli enti, le agenzie, le aziende e gli istituti regionali che costituiscono il Sistema della Regione Autonoma della Sardegna, pianificano<sup>50</sup> adeguate misure di prevenzione del rischio di conflitto di interessi ad effetti differiti attenendosi agli indirizzi di seguito indicati:

- inserimento di **apposite clausole informative** sul divieto di *pantouflage* nei **bandi di concorso e negli avvisi di selezione di consulenti o collaboratori**, oltre che negli **atti individuali di instaurazione dei rapporti di lavoro** subordinato, di livello dirigenziale o non dirigenziale, oppure di collaborazione o autonomo;
- previsione di una **dichiarazione da sottoscrivere entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione** (ad esempio nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio o dall'incarico), con cui il soggetto si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscenza della norma;
- previsione nei **bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici** di un **obbligo dichiarativo a carico del concorrente** relativo al fatto che *"l'operatore economico non deve aver intrattenuto negli ultimi tre anni, e non deve intrattenere, rapporti di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo oppure professionali con ex dipendenti, dirigenti o consulenti dell'Amministrazione se questi abbiano, per conto dell'Amministrazione nel triennio precedente alla cessazione del rapporto di lavoro, esercitato o collaborato in maniera determinante all'esercizio di poteri autoritativi o negoziali a vantaggio dello stesso operatore economico ovvero in presenza dei presupposti del divieto di pantouflage di cui agli artt. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 e 21 del d.lgs. n. 39/2013"*;

<sup>50</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato con [Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023](#), § Il Pantouflage, 3. Strumenti operativi, 3.1. Misure da inserire nei codici di comportamento e nei PTPCT, pp. 70 ss., fornisce un elenco non esaustivo di possibili misure da inserire nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.



- inserimento nei **bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici**, oltre che negli **atti di autorizzazione e concessione amministrativa** e in quelli di **concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari alle imprese e vantaggi economici** di qualunque genere **a privati**, come pure nelle **convenzioni stipulate dall'Amministrazione a vantaggio di soggetti privati**, di **riferimenti espliciti** al fatto che *“l'operatore economico/destinatario/beneficiario, ai sensi della normativa sul divieto di pantouflage di cui agli artt. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 e 21 del d.lgs. n. 39/2013, non deve aver intrattenuto negli ultimi tre anni, e non deve intrattenere, rapporti di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo oppure professionali con ex dipendenti, dirigenti o consulenti dell'Amministrazione se questi abbiano, per conto dell'Amministrazione nel triennio precedente alla cessazione del rapporto di lavoro, esercitato o collaborato in maniera determinante all'esercizio di poteri autoritativi o negoziali a vantaggio dello stesso operatore economico/destinatario/beneficiario ovvero in presenza dei presupposti previsti dalla normativa richiamata”* e inoltre che *“le sanzioni conseguenti al mancato rispetto dell'art. 53, co. 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001 consistono nella nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dalla norma, nel divieto, per i soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni e nell'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*;
- inserire, in tutti gli atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, contributo, sussidio, vantaggio economico di qualunque genere ad enti pubblici, come pure nelle convenzioni comunque stipulate dall'amministrazione **a vantaggio di altre amministrazioni ed enti pubblici**, fatta eccezione per gli atti di mero trasferimento di somme in assenza di discrezionalità, un'apposita clausola di richiamo al rispetto della normativa sul divieto di *pantouflage*. Tale clausola dovrà prevedere l'impegno da parte del soggetto pubblico, destinatario degli atti o con cui è stipulata la convenzione, a garantire le medesime *policies* di prevenzione del fenomeno del *pantouflage* vigenti per il sistema Regione, ai sensi della presente Direttiva, ed un richiamo alle sanzioni in caso di violazione.

## 25 Verifiche sul divieto del pantouflage

L'Amministrazione, gli enti, le agenzie, le aziende e gli istituti regionali che costituiscono il Sistema della Regione Autonoma della Sardegna, mettono in atto tutte le **misure necessarie per verificare anche a campione la corretta applicazione dell'art. 53, comma 16 ter D.lgs. 165/2001**, da parte dei propri ex dipendenti, sulla base di un modello operativo, basato su criteri di gradualità e sostenibilità delle misure, predisposto in relazione alle proprie peculiarità e/o organizzazione<sup>51</sup>, disciplinandole all'interno dei propri atti di pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione.

---

<sup>51</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato con [Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023](#), § Il Pantouflage, 3. Strumenti operativi, 3.2 Modello operativo per la verifica sul divieto di pantouflage, pp. 71 ss.