

LINEE GUIDA PER LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Premessa:

Il tema del conflitto di interessi è snodo cruciale per la prevenzione della corruzione; l'argomento si pone, peraltro, quale diretto corollario del principio di imparzialità e di esclusività dei dipendenti pubblici di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

Nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi", né un'unica norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie. Ciò premesso, si ritiene opportuno ordinare sistematicamente l'argomento sia con l'intento di fornire una guida che consenta di inquadrare i singoli casi concreti nella disciplina normativa e regolamentare sia di incoraggiare i dipendenti pubblici a segnalare e gestire le eventuali situazioni di conflitto di interessi, al fine di promuovere l'imparzialità dell'azione amministrativa e di tutelare ogni singolo agente pubblico attraverso una modalità di trattamento del conflitto di interessi trasparente e consapevole.

La Provincia di Terni disciplina l'istituto del conflitto di interessi, quale misura generale di contrasto del fenomeno corruttivo, nella sezione 2.3 "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2025/2027 (PIAO), adottato con Delibera Presidenziale n. 35 del 2025. Si è ritenuto però utile procedere all'elaborazione delle "Linee Guida per la gestione del conflitto di interessi", al fine di garantire un approccio strutturato e trasparente alla prevenzione e trattamento delle situazioni di conflitto di interesse. Le predette Linee Guida sono costituite:

- da una parte esplicativa che disegna la cornice normativa entro cui si sviluppa la gestione del conflitto di interessi;
- da un allegato (Allegato 1) che descrive i flussi operativi e propone strumenti di valutazione e strategie di trattamento del conflitto di interessi.

1. Riferimenti normativi

A livello di normazione ordinaria la disciplina positiva sul conflitto di interesse è abbastanza recente ed è affidata alla Legge n. 190 del 2012, al D. Lgvo n. 39/2013 e al DPR n. 62/2013. A tale impianto normativo di carattere generale si accompagnano una serie di disposizioni di settore, oltre ad atti adottati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e da questo Ente. Nello specifico la normativa e gli atti che vengono in rilievo in ipotesi di conflitto di interessi è la seguente:

- articolo 97 Cost. il quale prescrive che *“I dipendenti pubblici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”* e art. 98, comma 1 Cost. che stabilisce che *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*;
- Legge 241 del 7 agosto 1990 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*: articolo 6 bis *“Conflitto di interessi”*;
- Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”*: articolo 53 *“Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi”*, articolo 35 bis *“Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di Commissione e nell'assegnazione ad uffici”*;
- Decreto Legislativo n. 39 del 8 aprile 2013 *“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50 della Legge n. 190/2012”*;
- Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 *“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”*: articolo 16 *“Conflitto di interessi”* e articolo 93 *“Commissione giudicatrice”*;
- D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*; articolo 4, comma 6 *“Regali, compensi e altre utilità”*, articolo 5 *“Partecipazione ad associazioni e organizzazioni”*, articolo 6 *“Comunicazione degli interessi finanziari e conflitto di interesse”*, articolo 7 *“Obbligo di astensione”*, articolo 13, comma 3 *“Disposizioni particolari per i dirigenti”* e articolo 14, comma 2 *“Contratti e altri atti negoziali”*;
- Delibera ANAC n. 7/2023 *“Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024”*, con riferimento alla parte speciale *“Conflitto di interessi in materia di contratti pubblici”*;

- Delibera ANAC n. 605/2023 “*Piano Nazionale Anticorruzione- Aggiornamento 2023*”, con riferimento alla conferma della Parte speciale, “*Conflitti di interesse in materia di contratti pubblici*” del PNA 2022-2024;
- Codice di comportamento dei dipendenti della Provincia di Terni, approvato con Delibera di Giunta Provinciale n. 214 del 18 dicembre 2013 e da ultimo modificato con Delibera Presidenziale n. 107 del 18 ottobre 2023.

2. Definizioni

Nel settore pubblico il conflitto di interessi si configura nelle situazioni in cui un interesse secondario di carattere personale del dipendente pubblico interferisca o potrebbe interferire con l’interesse primario della collettività, inficiando così l’agire in conformità con i doveri e le responsabilità. In altre parole, l’interferenza fra la sfera istituzionale e quella personale del dipendente pubblico, si ha quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio sono adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con quelli pubblici.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, il conflitto di interessi “*non consiste in comportamenti dannosi per l’interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L’essere in conflitto e abusare effettivamente della propria condizione sono due aspetti distinti*”¹. Infatti, la sussistenza del conflitto ricorre indipendentemente dal “*concretizzarsi di un vantaggio*”².

Un conflitto di interessi può essere attuale o potenziale.

E’ attuale quando:

- esiste una relazione sensibile, che lega un dipendente pubblico a un soggetto privato;
- il soggetto privato è anche destinatario di un processo in cui l’agente pubblico è coinvolto;

E’ potenziale quando:

- esiste una relazione sensibile, che lega un agente pubblico a un soggetto privato;
- il soggetto privato non è destinatario di un processo in cui l’agente pubblico è coinvolto, ma potrebbe, verosimilmente, esserlo in futuro.

Quanto alle relazioni sensibili, queste sono particolari relazioni che, per la loro intensità possono determinare fenomeni di interferenza:

- relazioni economiche: debiti e crediti, titolarità di quote presso società;

¹ Consiglio di Stato, parere n. 667/2019

² Consiglio di Stato, Sez. V, 14 maggio 2018, n. 2853

- relazioni personali: coniugio, convivenza, parentela, affinità, frequentazione abituale, appartenenza a partiti, associazioni, organizzazioni,
- relazioni professionali: incarichi professionali ivi compresi quelli futuri: pantouflage o revolving doors;
- relazioni conflittuali: amicizia, grave inimicizia, causa pendente;
- relazioni di rappresentanza: titolarità di cariche presso soggetti giuridici profit e non profit (presidente, amministratore, dirigente, gerente); ruoli di rappresentanza di persone fisiche o giuridiche (tutore, curatore, procuratore o agente).

Il conflitto di interessi può avere ad oggetto utilità sia materiali che immateriali, patrimoniali e non, purchè riconducibili al soggetto preposto allo svolgimento di una determinata funzione pubblica che verrebbe compromessa dal soddisfacimento dell'interesse privato del soggetto o di un terzo.

3. Disciplina dell'istituto

La disciplina del conflitto di interessi nella Pubblica Amministrazione rinviene la sua fonte primaria nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, di cui all'articolo 97 della Costituzione. L'istituto in esame è stato poi dettagliato dalla Legge Severino che ha introdotto, nel corpus della Legge 241/1990, l'articolo 6 bis il quale prevede che il dipendente che viene a trovarsi in situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, ha l'obbligo di astenersi, segnalando ogni circostanza in merito.

La previsione ha un ambito applicativo generale, riguardando il responsabile del procedimento e i titolari di uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale.

Il principio generale, introdotto nella legge sul procedimento amministrativo con l'articolo 6 bis, acquisisce connotati tipizzanti ad opera del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013), che contiene tra l'altro, all'articolo 6, comma 2³, e all'articolo 7⁴, una descrizione dettagliata delle situazioni in presenza delle quali il dipendente è tenuto ad astenersi.

³ Articolo 6, comma 2 del D.P.R. 62/2013 *“Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”.*

⁴ Articolo 7 del D.P.R. 62/2013 *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute,*

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino “gravi ragioni di convenienza”.

Sulla base di tale norma:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento ed il dirigente competente ad adottare il provvedimento finale, nonché per i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endo-procedimentali nel caso di conflitto di interesse dei medesimi, anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l’astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endo-procedimentale o meno) del titolare dell’interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l’interesse perseguito mediante l’esercizio della funzione e/o con l’interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati ed i contro interessati.

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l’irrogazione di sanzioni all’esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell’azione amministrativa o, ancora, situazione di illecito penalmente rilevante.

Inoltre, gli artt. 5 e 6 del D.P.R. 62/2013 prescrivono specifici obblighi per i dipendenti di rendere apposita dichiarazione al momento dell’assunzione del servizio. Per i Dirigenti le dichiarazioni sono rese ai sensi degli artt. 5 e 13 del D.P.R. 62/2013. Tali dichiarazioni devono essere reiterate con cadenza triennale.

Anche il Codice di comportamento integrativo della Provincia di Terni, adottato con Delibera di Giunta Provinciale n. 214 del 2013 e da ultimo modificato con Delibera Presidenziale n. 107 del 2023, contiene disposizioni disciplinanti l’istituto del conflitto di interessi. In particolare, si fa riferimento:

- all’ articolo 4: che pone in capo, al dipendente, l’obbligo di informare per iscritto il dirigente del Settore di appartenenza di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione in qualunque modo retribuiti con soggetti privati che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, all’atto di assegnazione all’ufficio e con successivo aggiornamento triennale;
- all’art. 5 che pone in capo al dipendente l’obbligo di comunicare, con sollecitudine, al dirigente

comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull’astensione decide il responsabile dell’ufficio di appartenenza”.

del servizio di appartenenza ogni fattispecie, e le relative ragioni, di astensione dalla partecipazione all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti e di affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi o di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, di associazioni anche non riconosciute, di comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente ovvero in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

4. Conflitto di interessi in materia di contratti pubblici

Quello della contrattualistica pubblica è un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, in cui maggiormente si palesa la necessità di tutelare i principi di imparzialità e trasparenza, coniugati con il principio di libera concorrenza.

L'articolo 14 del D.P.R. n. 62/2013 rubricato "*Contratti ed altri atti negoziali*" prevede ipotesi di conflitto di interessi, che appaiono come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'articolo 6 bis della Legge 241/1990, ripresi dal Codice di comportamento dei dipendenti della Provincia di Terni all'articolo 12 rubricato "*Contratti e altri atti negoziali*"⁵.

L'articolo 16 del Decreto Legislativo n. 36 del 2023⁶ ha apportato modifiche all'istituto del conflitto

⁵ Articolo 12, Codice di comportamento della Provincia di Terni "*Nella conclusione di accordi o nella stipula di contratti per conto dell'Ente, nonché nella esecuzione dei medesimi, in applicazione delle previsioni dettate dall'art. 14 del D.P.R. n. 62/2013: a) è vietato il ricorso all'intermediazione di terzi e la corresponsione o promessa di utilità a titolo di intermediazione, fatti salvi i casi decisi dall'Ente di ricorso a professionalità previste in specifici albi; b) è vietato al dipendente concludere per conto dell'Amministrazione contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con le imprese con le quali lo stesso abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. In tali casi il dipendente si deve astenere, dandone comunicazione al proprio dirigente. La presente disposizione non si applica qualora i pregressi contratti Provincia di Terni Codice di comportamento privati siano stati stipulati ai sensi dell'art. 1342 c.c. (contratti conclusi mediante moduli o formulari). 2. Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio. 3. Qualora le situazioni di cui ai commi 1, lettera b), e 2 riguardino i dirigenti, questi informano per iscritto il Segretario generale. 4. I dirigenti garantiscono il rigoroso rispetto delle norme in materia di conflitto di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, anche vigilando sui propri collaboratori, nonché il rispetto del principio di pubblicità nelle procedure di individuazione dei soggetti esterni cui affidare forniture di beni, servizi ed opere pubbliche, qualunque ne sia l'importo*".

⁶ Articolo 16 del D.Lgvo 36/2023 "1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

di interessi, con riguardo alla materia dei contratti pubblici e lo ha fatto in una triplice direzione, aspetto **sogettivo**, aspetto **oggettivo** e **prova del conflitto di interessi**.

- **Aspetto sogettivo:** mentre per l'articolo 42 del codice previgente (D. Lgvo 50/2016) il soggetto in conflitto di interessi poteva essere il "personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi", invece, ai sensi dell'art. 16 del D. Lgvo 36/2023 può trattarsi di un qualsiasi soggetto.

Con la terminologia utilizzata nella nuova formulazione della norma, si supera definitivamente ogni ambiguità e ogni limite, poichè "un soggetto" è un'espressione molto ampia che include potenzialmente dipendenti e collaboratori, persone fisiche e giuridiche, personale dipendente e vertici di indirizzo politico, personale della stazione appaltante o di un altro ente.

E' inoltre specificato che il soggetto deve intervenire "con compiti funzionali", cioè compiti che implicino esercizio della funzione amministrativa, con esclusioni quindi di mansioni meramente materiali o d'ordine.

Inoltre, mentre la norma pre-vigente faceva riferimento alla "procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni", la norma, allo stato vigente, fa riferimento alla "procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni". E' evidente quindi l'inserimento della fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e dei soggetti che operano in tale fase.

- **Aspetto oggettivo:** l'articolo 16 del D.Lgvo 36/2023 include nel suo campo di applicazione, ogni situazione di conflitto di interesse che possa minare il trasparente, corretto e imparziale svolgimento della gara; ciò in quanto il concetto di conflitto di interesse è posto a presidio del principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa ed ha portata ampia e atipica, abbracciando tutte le situazioni in cui si determina, anche solo a livello potenziale, il rischio di una contaminazione tra la sfera personale del dipendente pubblico e quella istituzionale delle funzioni cui è preposto.

2. In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro. 3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione. 4. Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati".

- **Prova del conflitto di interessi:** In coerenza con il principio della fiducia (che rappresenta uno dei principi cardine del nuovo Codice dei Contratti) e al fine di preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la norma precisa anche che la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi ad interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

In materia di conflitto di interessi, occorre richiamare anche l'art. 95 del codice dei contratti pubblici (cause di esclusione non automatica), ai sensi del quale la stazione appaltante *“esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti: [...] b) che la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse di cui all'articolo 16 non diversamente risolvibile”*.

Inoltre, per espressa previsione dell'articolo 93, comma 5, lett c) del D.Lgvo n. 36/2023, l'articolo 16 si applica ai commissari e ai segretari delle commissioni giudicatrici.

Pertanto, al fine di assicurare che il conferimento degli incarichi attinenti alla procedura di gara sia effettuato in assenza di conflitto di interessi, la nomina del Commissario è subordinata all'acquisizione della dichiarazione sostitutiva sull'assenza di conflitto di interesse resa dal soggetto individuato.

La dichiarazione (che il soggetto individuato è tenuto a compilare nei limiti dei fatti a sua conoscenza al momento della sua sottoscrizione) deve avere ad oggetto ogni situazione idonea a porre in dubbio l'imparzialità e l'indipendenza del dichiarante.

La dichiarazione va presentata al responsabile del procedimento di nomina.

Allo stesso modo, il RUP rende la dichiarazione sui conflitti di interesse al soggetto che lo ha nominato e/o al superiore gerarchico.

Qualsiasi conflitto di interessi sopravvenuto, che sia insorto successivamente alla dichiarazione inizialmente fornita, va immediatamente comunicato al RUP e al responsabile dell'ufficio di appartenenza.

5. Fasi del processo di gestione del conflitto di interessi:

Il processo di gestione del conflitto di interessi è costituito da tre macro-fasi:



Comunicazione:

In questa macro-fase il Dirigente del settore di appartenenza entra in possesso di informazioni relative ad eventi critici che potrebbero innescare un conflitto di interessi. La comunicazione di informazioni relative agli eventi critici, ordinariamente, dovrebbe essere effettuata dal dipendente pubblico. Tuttavia, gli eventi critici possono essere rilevati, in modo autonomo, anche dal Dirigente o da un soggetto terzo, esterno o interno all'amministrazione (ad esempio attraverso una segnalazione).

Per un elenco degli eventi critici e degli obblighi di comunicazione, cfr paragrafo 6.

Valutazione:

In questa macro-fase si identificano i possibili azzardi morali, intendendosi per tali i comportamenti opportunistici che potrebbero essere adottati da un dipendente pubblico per promuovere interessi secondari e si effettua una misurazione del conflitto di interessi, in termini di:

- intensità della relazione;
- potenzialità di influenzamento;
- impatto.

Per le indicazioni metodologiche relative all'identificazione dei rischi e alla misurazione del conflitto di interessi, cfr paragrafo 7.

Trattamento:

In questa macro-fase si identificano e si adottano le misure di trattamento del conflitto di interessi.

Per le indicazioni metodologiche relative al trattamento del conflitto di interessi, cfr paragrafo 8.

6. Comunicazione:

La normativa ha introdotto una serie di obblighi di comunicazione, che possono favorire l'emersione dei conflitti di interessi e la loro gestione.

Tali obblighi dichiarativi forniscono all'Ente informazioni relative a eventi critici che coinvolgono relazioni della sfera privata e professionale del dipendente pubblico.

Di seguito si propone una descrizione delle diverse tipologie di eventi critici e dei corrispondenti obblighi dichiarativi.

6.1 Adesione ad associazioni o organizzazioni (articolo 5 e 6 del D.P.R. n. 62/2013 e art. 3 del Codice di comportamento dei dipendenti della Provincia di Terni)

Ai sensi dell'articolo 3 del Codice di comportamento dei dipendenti della Provincia di Terni "il dipendente comunica al Dirigente del Settore di appartenenza entro tre giorni la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, che svolgono attività nello stesso settore di competenza dell'Ufficio di appartenenza. Il dirigente deve effettuare la comunicazione entro lo stesso termine al Segretario generale in qualità di Responsabile per la Prevenzione della corruzione e per la trasparenza".

Infatti, l'adesione di un dipendente pubblico ad un'associazione o ad un'organizzazione rappresenta un evento critico quando gli ambiti di interessi di tali soggetti giuridici possono interferire con le attività svolte dall'ufficio presso la quale il dipendente è in servizio.

A titolo esemplificativo, un'associazione o una fondazione ha degli ambiti di interessi che possono interferire con le attività svolte dall'ufficio del dipendente pubblico, quando:

- il suo oggetto sociale è incompatibile con gli interessi primari dell'ufficio o dell'Ente;
- il suo oggetto sociale può essere perseguito grazie ad attività, decisioni, procedimenti o informazioni gestite dall'ufficio (ad es. attraverso l'erogazione di contributi di qualunque tipo);
- gli interessi primari dell'ufficio possono essere perseguiti grazie alle sue attività o altre risorse, umane o finanziarie (ad es. concessioni, sponsorizzazioni, convenzioni);
- i suoi associati possono essere destinatari di attività o procedimenti gestiti dall'ufficio.

6.2 Entrata in servizio/assegnazione a un nuovo ufficio (articolo 6 del D.P.R. n. 62/2013 e art. 4 del Codice di comportamento della Provincia di Terni)

Ai sensi dell'articolo 4 del Codice di Comportamento della Provincia di Terni *“il dipendente informa per iscritto il dirigente del Settore di appartenenza di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione in qualunque modo retribuiti con soggetti privati che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando: a. se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione; b. se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio di appartenenza, limitatamente alla pratiche a lui affidate. Le suddette informazioni devono essere rese dal dipendente all'atto dell'assegnazione all'ufficio, aggiornate con cadenza almeno triennale e, comunque, all'atto della instaurazione di ciascun nuovo rapporto”*.

Questa tipologia di evento critico si determina a causa di una modifica nella sfera professionale del dipendente ovvero si comincia a lavorare (a seguito di assunzione o di trasferimento di ufficio) in un'unità organizzativa che gestisce procedimenti o eroga servizi che potrebbero coinvolgere, in qualità di destinatari, soggetti coinvolti nella sua sfera relazionale privata.

A titolo esemplificativo e non esaustivo l'entrata in servizio o l'assegnazione a un nuovo ufficio è un evento critico quando il dipendente pubblico è in una relazione sensibile con:

- soggetti cui potrebbe erogare delle prestazioni;
- persone che svolgono attività professionali a favore di soggetti coinvolti nei processi del suo ufficio;
- soggetti che possono ricevere benefici economici o autorizzazioni dal suo ufficio;
- soggetti che potrebbero essere coinvolti nelle procedure di gara o nelle procedure concorsuali che interessano il suo ufficio;
- soggetti che hanno controversie in atto con il suo ufficio.

6.3 Offerta di collaborazione (articolo 53 del D.Lgvo 165/2001 e art. 4 del DPR n. 62/2013)

In linea generale i dipendenti pubblici, con rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentino i caratteri di abitualità e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto previsto agli articoli 60 e seguenti del DPR n. 3 del 1957 *“Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”*.

Fermo restando il divieto generale sopra enunciato, l'articolo 53 del D. Lgvo 165/2001 prevede e disciplina lo svolgimento di incarichi e prestazioni non ricompresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. La Provincia di Terni ha provveduto a disciplinare lo svolgimento di incarichi ed attività extraistituzionali, con regolamento approvato con Delibera Presidenziale n. 26 del 6 marzo 2025.

Un'opportunità di collaborazione da parte di un soggetto privato è un evento critico, quando tale soggetto privato ha anche una delle seguenti caratteristiche:

- è stato destinatario di processi gestiti dal suo ufficio;
- è attualmente destinatario di processi gestiti dal suo ufficio;
- potrebbe verosimilmente, in futuro, essere destinatario di processi gestiti dal suo ufficio.

L'accettazione o l'autorizzazione dell'incarico, in tali circostanze, potrebbe determinare l'emersione di una relazione professionale particolarmente "sensibile", idonea a far emergere situazioni di conflitto di interessi. Per tale ragione, l'offerta di collaborazione è, già di per sé, un evento critico da dichiarare, per consentire una valutazione attenta e gestire il conflitto di interessi.

6.4 Assegnazione di un incarico

Questo evento critico si determina quando un professionista esterno, ad esempio un progettista, un avvocato, in virtù di un incarico, viene coinvolto nei processi dell'Ente, ma allo stesso tempo intrattiene relazioni sensibili di tipo economico, professionale o personale, con soggetti che sono destinatari o che potrebbero essere destinatari di processi gestiti dal suo ufficio.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, sono eventi "critici" le seguenti assegnazioni di incarico:

- progettista esterno, incaricato di definire le caratteristiche tecniche di un capitolato di gara, con contratti di collaborazione in essere con operatori economici che potrebbero essere interessati a partecipare alla gara;
- avvocato incaricato della tutela legale dell'Ente che collabora anche con uno studio che ha proposto ricorsi nei confronti dell'Ente stesso.

6.5 Coinvolgimento in un processo

Questo evento critico si determina quando il dipendente pubblico viene coinvolto in un processo che ha, tra i suoi destinatari, uno o più soggetti con cui è in una relazione sensibile.

A titolo esemplificativo:

- il componente esterno di una commissione di gara ha delle collaborazioni professionali in atto o più operatori economici partecipanti;
- un funzionario gestisce una richiesta di contributo presentata da un ente del terzo settore di cui è tesoriere;
- un impiegato dell'ufficio pagamenti liquida una fattura emessa da una società di proprietà di un suo amico stretto;
- un responsabile amministrativo verifica e approva il rimborso spese di una collega con cui ha un rapporto di convivenza.

6.6. Obblighi dichiarativi

Evento critico	Obbligo dichiarativo	Fonte normativa
Adesione ad associazioni o organizzazioni	Comunicazione di adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni	Art. 5, c.1 DPR 62/2013
Entrata in servizio/assegnazione a nuovo ufficio	Dichiarazione degli interessi finanziari	Art. 6, c. 1 DPR 62/2013
Offerta di collaborazione	Richiesta di autorizzazione	Art. 53, c. 7 D.Lgvo 165/2001
Assegnazione di un incarico	Dichiarazione di assenza/presenza di conflitto di interessi	Art. 53, c. 14 D.Lgvo 165/2001
Coinvolgimento in un processo	Dichiarazione di assenza/presenza di conflitto di interessi	Art. 7, c. 1 DPR n. 62/2013

7. Valutazione

7.1 Identificazione del rischio:

Nella fase di identificazione del rischio, il superiore gerarchico deve identificare eventuali azzardi morali che potrebbero essere messi in atto dall'agente pubblico in conflitto di interessi. Questa identificazione non deve essere intesa come "un processo alle intenzioni" dell'agente pubblico: la valutazione del rischio non ha l'obiettivo di prevedere quali azzardi morali verranno concretamente messi in atto, ma serve per stimare la plausibilità di tali comportamenti in relazione al contesto e alle dinamiche delle relazioni coinvolte.

In termini generali, un dipendente pubblico in conflitto di interessi potrebbe:

- assumere decisioni tese ad influenzare (in positivo o in negativo) gli interessi secondari dei soggetti con cui è in una relazione sensibile;
- adottare comportamenti oppure omettere comportamenti, al fine di influenzare (in positivo o in negativo) gli interessi secondari di soggetti con cui è in una relazione sensibile;
- gestire le informazioni, per influenzare (in positivo o in negativo) gli interessi secondari di soggetti con cui è in una relazione sensibile.

L'identificazione degli azzardi morali deve fare riferimento alle decisioni, ai comportamenti e alle informazioni che il dipendente pubblico è chiamato ad adottare o gestire in virtù della propria attività.

7.2 Analisi del rischio

Nella fase di analisi del rischio il superiore gerarchico deve effettuare una misurazione, per stimare la verosimiglianza (probabilità) e le conseguenze (danni) degli azzardi morali. Tale misurazione prende in considerazione tre variabili:

- intensità della relazione: in che misura la relazione sensibile può influenzare il dipendente pubblico, in base al grado di fiducia, dipendenza o reciprocità che essa genera?
- potenzialità di influenzamento: in che misura l'agente può influenzare gli esiti dei processi in cui è coinvolto?
- impatto: quali danni possono essere provocati dagli azzardi morali?

8. Trattamento del rischio

L'astensione è la misura cardine identificata dalla normativa, tuttavia nei casi in cui la normativa non impone l'astensione, ovvero l'astensione risulti misura non idonea (perché non risolve il conflitto o non assicura il corretto svolgimento del processo), i conflitti di interessi possono essere trattati in modi diversi e il superiore gerarchico è chiamato a selezionare le opzioni di trattamento più adeguate al livello di rischio rilevato nella fase di valutazione.

Le strategie di trattamento del rischio possono essere suddivise in due gruppi:

- *soft strategies*:
- *hard strategies*:

Le *soft strategies* mirano a regolare il conflitto di interessi: riducono l'interferenza, senza annullarla, agendo su un singolo processo oppure responsabilizzando l'agente pubblico. Di seguito un elenco di tali strategie:

- a) astensione: il dipendente pubblico in conflitto di interessi viene escluso dalla gestione del processo: non potrà svolgere attività, prendere decisioni o gestire informazioni;
- b) avocazione: il superiore gerarchico interviene nel processo al posto del dipendente pubblico. L'avocazione può essere totale o parziale;
- c) gestione congiunta: il dipendente pubblico non può gestire il processo in modo autonomo (affiancamento);
- d) controllo rinforzato: si effettua un controllo sulle attività, sulle decisioni e sulle informazioni gestite dal dipendente pubblico e sui risultati conseguiti;
- e) disclosure: il conflitto di interessi del dipendente pubblico viene rilevato, senza introdurre misure di trattamento, laddove si ritenga che lo stesso non è tale da determinare irregolarità.

Le *hard strategies* intervengono in modo radicale su uno dei due elementi che generano il conflitto di interessi: le relazioni sensibili e il ruolo pubblico. In pratica, queste misure:

- impediscono l'emersione di una relazione sensibile;
- qualora la relazione sensibile sia già emersa, neutralizzano la potenzialità di influenzamento associata al ruolo pubblico oppure rimuovono i soggetti coinvolti nella relazione sensibile.

La scelta della specifica strategia di trattamento dipende dall'evento critico che ha determinato il conflitto di interessi:

Evento critico	Strategia	Effetto
Proposta di collaborazione extraistituzionale	Non autorizzare la collaborazione	Impedisce l'emersione di una relazione sensibile
Assegnazione di un incarico	Non affidare l'incarico al soggetto in conflitto di interessi	Neutralizza la potenzialità di influenzamento
Entrata in servizio/assegnazione a nuovo ufficio	Trasferimento ad altro ufficio	Neutralizza la potenzialità di influenzamento
Adesione ad associazioni o organizzazioni	Trasferimento ad altro ufficio	Neutralizza la potenzialità di influenzamento
Coinvolgimento in un processo	Trasferimento ad altro ufficio Esclusione dell'operatore economico	-Neutralizza la potenzialità di influenzamento - Rimuove il soggetto privato coinvolto nella relazione sensibile

ALLEGATO 1 PROCEDURA DI GESTIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSE

1. Flussi di emersione e gestione

A. Flusso ordinario

Descrizione:

- In presenza di un evento critico, l'agente pubblico effettua una comunicazione al superiore gerarchico;
- il superiore gerarchico effettua una valutazione e il trattamento del rischio;
- se necessario, il superiore gerarchico può chiedere il supporto del RPCT, per la valutazione e trattamento del rischio.

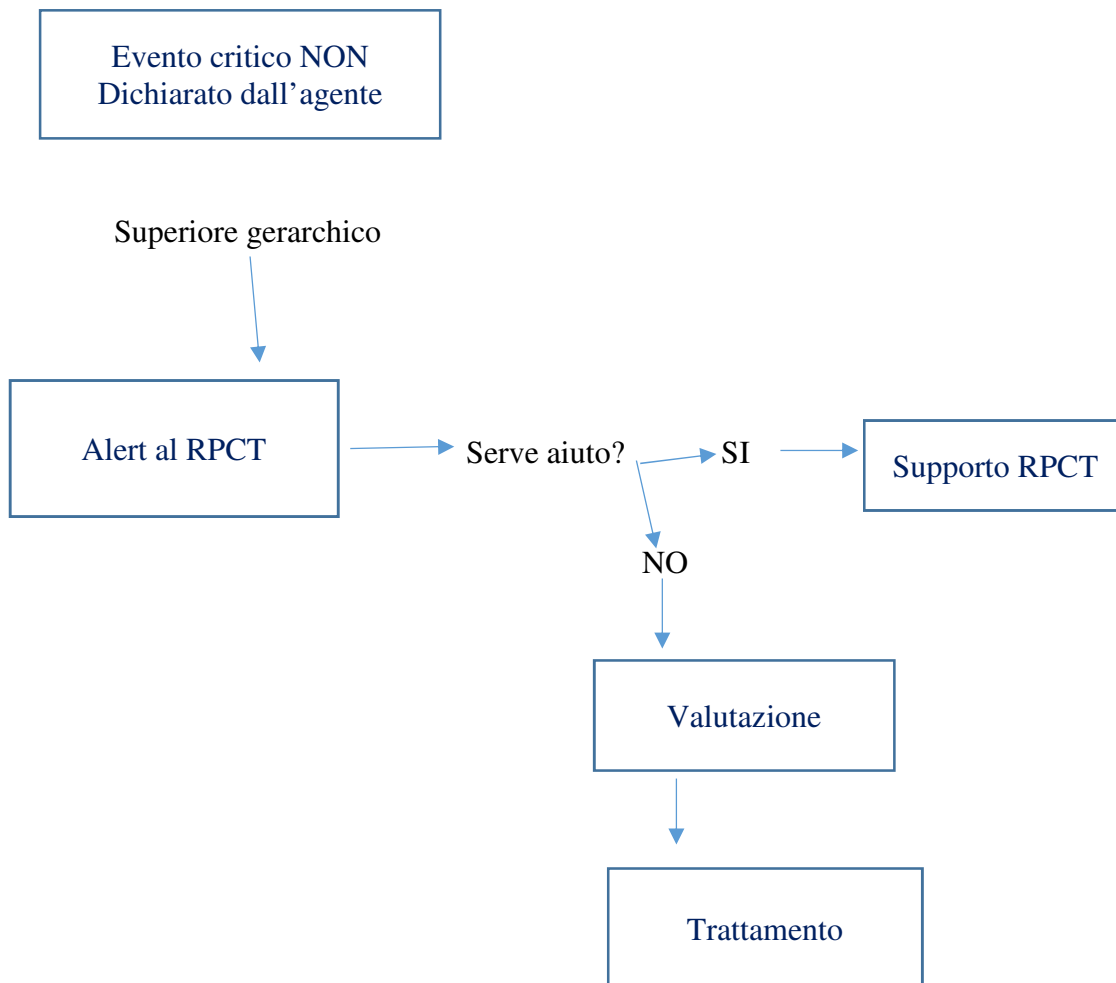


B. Flusso in caso di conflitto di interessi rilevato dal superiore gerarchico

Descrizione:

- In presenza di un evento critico il dipendente pubblico non effettua una comunicazione al superiore gerarchico;
- Il superiore gerarchico rileva autonomamente la possibile situazione di conflitto di interessi del dipendente pubblico;

- Il superiore gerarchico invia un ALERT al RPCT, segnalando l'esistenza di un conflitto di interessi non dichiarato;
- il superiore gerarchico effettua la valutazione e il trattamento del rischio;
- se necessario, il superiore gerarchico può chiedere il supporto del RPCT, per la valutazione e il trattamento del rischio.



2. Valutazione del rischio:

Di seguito si pubblicano le tabelle che devono essere utilizzate dal superiore gerarchico, per misurare:

- Intensità relazionale;
- Potenzialità di influenzamento;
- Impatto.

A. Intensità relazionale

A.1 Relazioni che hanno un'intensità ALTA:

Relazioni personali:

- Parenti entro il VI grado e affini entro il II grado;
- Coniugio, convivenza;
- Frequentazione abituale di tipo professionale o derivante da vincolo associativo;

Relazioni conflittuali:

- Grave inimicizia;
- Causa pendente (controversie giudiziali e stragiudiziali);

Relazioni economiche:

- Rapporti di credito o debito significativo;
- Titolarità di quote societarie che determinano un potere di controllo;
- Sponsorizzazioni significative;

Relazioni di rappresentanza:

- Titolarità di cariche presso soggetti giuridici (presidente, componente del CdA, dirigente, componente del consiglio direttivo di fondazioni);
- Ruolo di rappresentanza di persone fisiche o giuridiche (tutore, curatore, procuratore)

Relazioni professionali:

- Collaborazioni professionali in atto

A.2 Relazioni che hanno un'intensità MEDIA:

Relazioni personali:

- Frequentazione abituale di tipo non professionale (frequentare gli stessi luoghi e condividere interessi non professionali o ludico ricreativi)

Relazioni conflittuali:

-Inimicizia derivante dallo svolgimento dell'attività professionale;

Relazioni economiche:

- Rapporti di credito o debito non significativo;
- Sponsorizzazioni non significative;
- Titolarità di quote societarie che non determinano un potere di controllo.

Relazioni professionali:

- Collaborazioni professionali concluse da meno di 3 anni.

A.3 Relazioni che hanno un'intensità BASSA:

Relazioni personali:

-Frequentazione non abituale;

Relazioni professionali:

-collaborazioni occasionali o non occasionali concluse da più di 3 anni.

B. Potenzialità di influenzamento:

Potenzialità di influenzamento	Punteggi:	
	Si: 1	No: 0
Il dipendente gestisce fasi o svolge attività che possono influenzare l'esito del processo?	1	0
Il dipendente prende decisioni che possono influenzare l'esito di un processo?	1	0
Le competenze del dipendente sono necessarie per la corretta gestione del processo?	1	0
Il dipendente gestisce informazioni che possono orientare l'esito del processo?	1	0
Il dipendente gestisce informazioni che sono particolarmente rilevanti per il destinatario?	1	0
<i>Sommare i punteggi assegnati a ciascun fattore:</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>1 punto: bassa potenzialità di influenzamento;</i>• <i>Da 2 a 3 punti: media potenzialità di influenzamento;</i>• <i>Da 4 a 5 punti: alta potenzialità di influenzamento.</i>		

C. Impatto:

Aree di impatto	Punteggi:	
	Si: 1	No: 0
Minaccia all'indipendenza o all'integrità del dipendente pubblico	1	0
Minaccia agli interessi pubblici	1	0
Minaccia alla corretta gestione del processo (mancato conseguimento dei risultati, spreco o cattivo uso delle risorse pubbliche, violazioni della normativa di riferimento)	1	0
Pregiudizio generico all'immagine dell'ente	1	0
Minaccia alla percezione di imparzialità (da parte dei destinatari e da parte dell'opinione pubblica)	1	0
<i>Sommare i punteggi assegnati a ciascuna area di impatto.</i> <ul style="list-style-type: none">• 1 punto: impatto basso;• Da 2 a 3 punti: impatto medio;• Da 4 a 5 punti: impatto alto.		

3. Trattamento del rischio:

Il trattamento dei conflitti di interessi deve essere calibrato, tenendo conto delle tre variabili che descrivono il livello di rischio:

- Intensità relazionale;
- Potenzialità di influenzamento;
- Impatto.

Il valore dell'intensità relazionale consente di distinguere tra:

- rischi accettabili: il superiore gerarchico può decidere di non trattare il rischio. La decisione di non trattare il rischio deve essere in ogni caso motivata e deve afferire a situazioni di intensità relazionale bassa.
- rischi non accettabili: il superiore gerarchico deve adottare delle strategie di trattamento del rischio nel caso di situazioni di intensità relazionale media e alta.

Invece, la potenzialità di influenzamento e l'impatto guidano la selezione delle strategie di trattamento del rischio.

Potenzialità di influenzamento	Impatto	Strategie di trattamento
ALTA	ALTA	<ul style="list-style-type: none"> • astensione • avocazione
ALTA	MEDIO	
MEDIA	ALTO	
MEDIA	MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> • affiancamento • controllo rinforzato
ALTA	BASSO	
MEDIA	BASSO	<ul style="list-style-type: none"> • disclosure
BASSA	ALTO	
BASSA	MEDIO	
BASSA	BASSA	