



COMUNE DI MARANO LAGUNARE

Provincia di Udine

Piazza Rinaldo Olivotto n. 1 – 33050 MARANO LAGUNARE

www.comune.maranolagunare.ud.it

P.E.C. comune.maranolagunare@certgov.fvg.it



Prot. n. 7725/2016

Alla cortese attenzione
RESP.LI di P.O.

Al Sig. Sindaco
Alla Giunta Comunale

c/o sede municipale

“Il mare calmo non rende esperto il marinaio”

(Anonimo)

Direttiva n. 2/2016

Oggetto: doveri di pubblici dipendenti e di amministratori. Il conflitto di interessi.

Con la presente circolare si richiamano all'attenzione delle SS.VV. i principi basilari disciplinanti lo *status* del dipendente pubblico, con particolare riguardo ai suoi doveri nei confronti dell'ente e dei cittadini.

L'obbligo imposto alle amministrazioni di dotare la propria organizzazione di un codice di comportamento declinante, a livello particolare, la disciplina generale dettata dal DPR 62/2013 impone, infatti, una rilettura dei doveri comportamentali che ora, rispetto alle disposizioni previgenti, risultano rafforzati oltre che meglio specificati.

Tra i doveri spiccano quelli connessi al rispetto del piano anticorruzione nonché al rispetto del principio di trasparenza nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici uffici, doveri strumentali ad attuare le finalità di cui alla legge sull'anticorruzione n. 190/2012 e ss.mm.ii..

Nell'ambito della trattazione, particolare attenzione verrà riservata alla disciplina del conflitto di interessi di cui all'art. 6Bis L. n. 241/1990 e di cui all'art. 6 DPR n. 62/2013 quale esplicazione del principio fondamentale di imparzialità dell'azione amministrativa.

Si invita, pertanto, le SS.VV. a dare puntuale lettura ai principi di seguito enucleati e a mantenere un contegno conforme a tali dettami, la cui conoscenza deve costituire patrimonio

imprescindibile per lo svolgimento dell'attività quotidiana, che deve avvenire nel senso della legalità, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

ΛΟΛΟΛ

1. I doveri comportamentali dei pubblici dipendenti.

1.1. Ai sensi dell'art. 97 comma 2° della nostra Costituzione “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”.

Solo la legge, quindi, presiede all'organizzazione dell'attività amministrativa e solo la legge può imporre vincoli o limitazioni all'agire amministrativo¹.

Il D.P.R. 62/2013, previsto dalla legge anticorruzione n. 190/2012, introduce il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, un vero e proprio *vademecum* che i dipendenti sono tenuti ad osservare in ossequio ai doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta. Le previsioni di questo Codice sono state poi integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni; il codice di comportamento del Comune di Marano Lagunare è stato adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 8 del 22 gennaio 2014.

Il codice di comportamento trova applicazione per tutti i dipendenti pubblici e non solo: le pubbliche amministrazioni sono tenute ad estendere, per quanto compatibili, **gli obblighi di condotta previsti dal codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo**, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Proprio per questo motivo, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, **devono essere inserite apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice**.

1.2. I principi generali del nuovo codice impongono al pubblico dipendente:

- di osservare la Costituzione e servire la Nazione con disciplina ed onore, conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa;

¹ Il principio del buon andamento significa efficacia, cioè la capacità di raggiungere gli obiettivi, efficienza cioè il miglior rapporto tra risorse e risultati, ed economicità cioè realizzazione del massimo risultato con il minor dispendio di risorse possibile. Valore fondante di tutta l'azione amministrativa è il principio di imparzialità, il quale impone di tenere in considerazione tutti gli interessi emergenti nel procedimento amministrativo senza attuare arbitrarie discriminazioni o assumere comportamenti di favore. Il principio di imparzialità costituisce l'essenza della nuova disciplina sul conflitto di interessi oggetto di trattazione al paragrafo n. 3 del presente scritto.

- di svolgere i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare;
- di rispettare i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza;
- di agire in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi;
- di non usare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio;
- **di evitare situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione:** prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti;
- di esercitare i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia e nella gestione di risorse pubbliche, seguendo una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati;
- nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, di assicurare la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione stessa o che comportino discriminazioni di qualsiasi genere;
- di dimostrare la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

1.3. Il codice di comportamento adottato dal Comune di Marano Lagunare con delibera di Giunta n. 8 del 22 gennaio 2014 pone in capo ai propri dipendenti pubblici:

- il divieto di chiedere, sollecitare per sé o altri regali compensi e altre utilità;
- il divieto di accettare incarichi di collaborazione da soggetti terzi che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente: a) la gestione di un servizio per conto del Comune conferito dal Settore di appartenenza del dipendente, anche se quest'ultimo non sia stato responsabile delle procedure di affidamento del servizio o abbia avuto direttamente funzioni di vigilanza o controllo sull'attività dell'ente in questione; b) la titolarità di un appalto di lavori sia come capofila che come azienda subappaltatrice, di lavori assegnati da parte del Settore di appartenenza;
- il dovere di astenersi dal trattare pratiche relative ad associazioni di cui è membro quando è prevista l'erogazione di contributi economici;

- il dovere di rispettare le misure necessarie alla **prevenzione degli illeciti nell'amministrazione di cui al piano triennale per la prevenzione della corruzione**, prestando la sua collaborazione al Segretario comunale nelle sue funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

- il dovere di assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

- il dovere di tracciabilità dei processi decisionali adottati mediante elaborazione, adozione e registrazione degli atti amministrativi attraverso supporti informatici documentali e di processo appositamente individuati dall'amministrazione;

• nei rapporti con i privati, il dovere di non sfruttare, nè menzionare la posizione ricoperta nell'amministrazione per ottenere vantaggi e di non assumere nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione. In particolare, il dipendente:

▶ non promette facilitazioni per pratiche d'ufficio in cambio di proprie agevolazioni;

▶ non diffonde informazioni e non fa commenti, nel rispetto e nei limiti della libertà di espressione, volutamente atti a ledere l'immagine o l'onorabilità di colleghi, di superiori gerarchici, di amministratori, o dell'ente in generale;

▶ non diffonde i risultati di procedimenti, prima che siano conclusi, che possano interessare il soggetto con cui si è in contatto in quel momento o di soggetti terzi.;

• nell'ambito dei comportamenti in servizio:

▶ non ritarda nè adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza ed utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione;

▶ non svolge l'attività che gli viene assegnata nei termini e nei modi previsti;

▶ non abbandona il proprio posto di lavoro anche per periodi brevi, fatte salve ragioni imprescindibili, qualora il proprio allontanamento provochi l'assenza completa di custodia di uffici o aree in quel momento accessibili da parte degli utenti. Il dipendente è comunque tenuto ad informare i propri responsabili della necessità di abbandono temporaneo del posto di lavoro;

▶ durante l'attività lavorativa, salvi i casi motivati ed autorizzati, non lascia l'edificio in cui presta servizio: ha cura degli spazi dedicati e del materiale e della strumentazione in dotazione e li utilizza con modalità improntate al buon mantenimento e alla riduzione delle spese, anche energetiche e all'uso esclusivamente pubblico delle risorse; non utilizza per scopi personali il

materiale di consumo disponibile (carta, penne, buste, ecc.), se non in misura estremamente ridotta e per motivi imprescindibili;

Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche.

A fronte di richieste non strettamente rientranti nei propri compiti d'ufficio il dipendente, prima di rifiutare la prestazione richiesta, al fine di agevolare gli utenti dei servizi ed evitare una molteplicità di accessi, verifica se abbia comunque la possibilità – dal punto di vista organizzativo e della gestione dell'ufficio/servizio – di farsi carico della richiesta o individua l'ufficio a cui inoltrare l'istanza e indirizzare l'interessato.

ΛΟΛΟΛ

2. Il conflitto di interessi.

2.1. Il dovere di astenersi in presenza di una situazione reale o presunta di conflitto di interessi costituisce dovere comportamentale generale di amministratori e di dipendenti pubblici.

Il conflitto di interessi ricorre quando un interesse secondario (privato o personale) del singolo interferisce, ovvero potrebbe tendenzialmente interferire, con il dovere di agire, discendente dalla legge e dagli obblighi contrattuali, in conformità con l'interesse primario, coincidente con l'interesse della collettività.

La disciplina del conflitto di interessi si rinviene in diverse norme di settore, tra le più significative:

- l'art. 78, comma 2, D.Lgs 267/2000 che dispone l'astensione degli amministratori dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado²;

- l'art. 53 D.lgs. 165/2001, modificato dalla L. n. 190/2012 in materia di "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi"³;

² L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado;

³ Il cumulo di incarichi conferiti dall'amministrazione in capo ad un medesimo dirigente o funzionario può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale, che, a sua volta, aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente o funzionario stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interessi che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi. L'art. 53, comma 5, d.lgs. 165/2001 prevede che "In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente".

- l'art. 1 della L. n. 215/2004 recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi" il quale stabilisce che i titolari di cariche di governo 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'interessi⁴.

2.2. Con la legge fondamentale in materia di anticorruzione, Legge n. 190 del 6 novembre 2016, il conflitto di interessi trova riconoscimento in una norma ad hoc, avente portata generale.

La legge 190/2012 ha, infatti, introdotto, nel corpo della L. n. 241/1990, l'art. 6 bis 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”**⁵.

Si tratta di un dovere di astensione assoluto, che coinvolge non soltanto la fase decisoria, ma anche quella istruttoria (valutazioni tecniche ed atti endoprocedimentali) e tutti i soggetti comunque chiamati anche ad esprimere solo pareri. Quindi sia nella fase istruttoria che decisoria e sia in caso di conflitto reale che potenziale.

La disposizione di cui all'art. 6 bis L. 241/1990 va letta in maniera coordinata con il secondo comma dell'art. 6 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 che recita **“Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interesse con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi potenza, anche non patrimoniali, come quello derivante dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”**⁶.

Inoltre ai sensi del successivo art. 7 del citato 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,**

⁴ Detta legge, all'art. 3, precisa che 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 ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico.

⁵ La norma, in particolare, prevede due prescrizioni:

1) una avente portata negativa, prescrivente l'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interessi anche solo potenziali;

2) l'altra avente portata positiva, prescrivente il dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

⁶ Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. Il dipendente, che si trovi nella situazione di doversi astenere dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività, sulla base delle circostanze previste dalla normativa vigente, comunica tale situazione al responsabile dell'ufficio di appartenenza che decide sulle singole questioni annotando le astensioni, ove ricorrano, nei singoli procedimenti.

ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli 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.”.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al Responsabile o al Segretario comunale, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal Responsabile ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.

La violazione della normativa in materia di conflitto di interessi comporta l'integrazione del reato di abuso d'ufficio⁷. In passato, infatti, al dovere di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. veniva attribuita mera portata programmatica quindi la sua violazione, attraverso comportamenti posti in essere in conflitto di interessi, non consentiva, secondo la giurisprudenza prevalente, l'integrazione della fattispecie penale dell'abuso di ufficio.

Ora, il legislatore, avendo consacrato in una norma ad hoc il principio sul conflitto di interessi, ha fatto sì che ogni violazione della stessa possa essere valutata utilmente ai fini della sussistenza del reato di abuso d'ufficio. Ipotesi che prima dell'introduzione dell'art. 6 bis sarebbe sfuggita, se non per i casi disciplinati da norme puntuali quali, ad es., l'art. 78 T.U. Enti Locali, ad un simile destino.

2.3. La violazione degli obblighi previsti dal codice di comportamento nonché dagli obblighi fissati dal contratto individuale di lavoro è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

ΛΟΛΟΛ

Marano Lagunare, li 11 novembre 2016

Il Segretario comunale
f.to dott.ssa Lucia Riotto

⁷ Art. 323 c.p. (Abuso d'ufficio) “Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni¹². La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità”.