

COMUNE DI PISA
SEGRETARIO GENERALE

~
Via degli Uffizi, 1 - 56125 Pisa

e-mail: segretario.generale@comune.pisa.it
e-mail certificata:
comune.pisa@postacert.toscana.it

Tel: 050 910200

Pisa 09 Aprile 2026

Ai Dirigenti

Ai Responsabili EQ

Ai Dipendenti

Oggetto: Il conflitto d'interessi nelle attività e nelle decisioni. Indicazioni e misure organizzative per la gestione dei conflitti. Direttiva.

Ad esito dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti, espletata ai sensi dell'articolo 147 bis del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i., si ritiene opportuno con la presente direttiva istituire un sistema di gestione del conflitto di interessi, superando l'approccio formalistico delle formule inserite negli atti amministrativi e consolidando una cultura organizzativa attenta all'etica pubblica.

Le norme sul conflitto d'interessi

Articolo 7 DPR 62/13: è una norma contenuta nel codice di comportamento nazionale, la cui violazione comporta responsabilità disciplinare. Essa si riferisce a due ambiti: le "decisioni" e le "attività".

La norma riguarda chiunque si trovi in una situazione di conflitto d'interessi, reale o potenziale, e dispone il dovere di astensione e di contestuale segnalazione al proprio superiore gerarchico.

Il dovere di astensione è un preciso obbligo del dipendente, che si trovi in una situazione di conflitto d'interessi, in alcune situazioni sintomatiche esemplificate dalla norma:

quando nelle decisioni o attività siano coinvolti

- ✓ interessi propri,
- ✓ interessi di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, o di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale;
- ✓ interessi di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi;

- ✓ interessi di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.

Una successiva disposizione di chiusura prevede l'astensione in tutti gli altri casi in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

A fronte del dovere di astensione, l'ultimo periodo dell'articolo 7 dispone che sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza, per evitare che l'astensione venga esercitata in casi in cui non sussistano ragioni sufficientemente gravi.

Per le situazioni tipizzate di conflitto d'interessi sopra riportate, il dovere di astensione scatta subito, senza bisogno di ulteriori decisioni del responsabile dell'ufficio, come invece richiesto nelle situazioni non tipizzate delle "gravi ragioni di convenienza".

Con riferimento all'ambito di applicazione, l'articolo 7 si applica a qualunque attività o decisione della pubblica amministrazione o degli altri soggetti cui è applicabile il DPR n. 62/2013 e non riguarda, quindi, il solo ambito degli atti e provvedimenti amministrativi, ma, appunto, qualunque "decisione" o "attività", da chiunque svolta a prescindere da ruoli formalmente attribuiti.

L'articolo 6 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i., inserito dalla legge n. 190/2012 e s.m.i., assume invece, rispetto all'articolo 7 del DPR n. 62/2013, una dimensione procedimentale-amministrativa: esso definisce il suo ambito di applicazione oggettivo in termini procedurali ed endoprocedimentali. Inoltre, da un punto di vista soggettivo, si riferisce espressamente al responsabile di procedimento e agli altri titolari degli uffici competenti ad adottare:

- ✓ i pareri,
- ✓ le valutazioni tecniche,
- ✓ gli atti endoprocedimentali,
- ✓ il provvedimento finale.

La dimensione procedimentale dell'articolo 6 bis della legge n. 241/1990 riguarda tutte le fasi e i soggetti del procedimento.

Pertanto, mentre il codice di comportamento nazionale ha una dimensione disciplinare, la legge 241/90 e s.m.i. ha una dimensione amministrativa: la violazione del dovere di astensione sul procedimento, in caso di conflitto d'interessi, potrebbe essere configurata come un vizio dell'atto amministrativo.

l'articolo 16 del decreto legislativo n. 36/2023, e s.m.i., riguardando l'ambito dei contratti pubblici, è una norma speciale, che si discosta dalla precedente norma contenuta nel decreto legislativo n. 36/16, art. 42, per un approccio più sostanziale e meno formalistico.

L'ambito del conflitto d'interessi è espresso in termini non procedurali, come possibilità di influenzare il risultato, gli esiti o la gestione di un appalto o di una concessione.

L'interesse è qualificato come interesse finanziario o comunque interesse personale che possa essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione".

Le parole “concreta ed effettiva” riferita alla minaccia all’imparzialità, sono state abrogate dall’articolo 15-quater, comma 1, lettera a) del D.L. 29 settembre 2023, n. 132, convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2023, n. 170, e pertanto anche una minaccia non concreta ed effettiva, ma solo ipotetica e potenziale, all’imparzialità, impone di astenersi.

L’onere della prova della sussistenza del conflitto d’interessi è stato sancito “*in capo a chi lo invoca, sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all’altro*”.

La differenza tra la disposizione del comma 1, dell’articolo 16 dlgs n. 36/23, sul dovere di astensione, e il comma 2 sull’onere della prova a carico di chi lamenta la sussistenza del conflitto d’interessi, evoca due ambiti di applicazione diversi:

- ✓ il primo si riferisce alla gestione del rischio di conflitto d’interessi attraverso la misura dell’astensione del soggetto avente un ruolo sostanziale nella procedura di aggiudicazione e di esecuzione di appalti e concessioni;
- ✓ il secondo è riferito all’ambito processuale, in cui un operatore economico lamenti la violazione del dovere di astensione da parte di taluno dei soggetti aventi ruoli sostanziali nella procedura di aggiudicazione o di esecuzione di appalti e concessioni;

L’ambito soggettivo di applicazione della disposizione citata fa capo non solo al personale della stazione appaltante, bensì anche a soggetti esterni prestatori di servizi (ad esempio un broker) per conto della stazione appaltante, o che comunque intervengano in una procedura di aggiudicazione potendo influenzarne il risultato: in questa norma non si tiene conto dei ruoli formali collegati al procedimento amministrativo, ma a ruoli sostanziali di svolgimento di compiti funzionali alla procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

Le norme sul dovere di astensione si applicano anche nella fase di esecuzione del contratto, considerato che ipotesi ricorrenti di *maladministration* si realizzano attraverso un cattivo esercizio del potere di vigilanza sull’operatore economico da parte degli organi ed uffici competenti.

Rispetto al testo previgente, anche se non è più richiamato espressamente l’articolo 7 del dpr n. 62/13, tuttavia rimane applicabile anche all’ambito degli appalti e concessioni, in quanto di portata generale, così come rimane applicabile l’articolo 6 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i..

Il comma 3 disciplina, in modo analogo alle norme sopra richiamate, il dovere di astensione e la sostituzione ad opera del superiore gerarchico: “*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.*”

I meccanismi sostitutivi dei dipendenti, che versino in situazioni di conflitto d’interessi, riguardano tutta la procedura di aggiudicazione (dalla progettazione) e l’esecuzione e non un solo procedimento o provvedimento.

La gestione ex ante del conflitto d’interessi in materia di appalti è funzionale anche all’economia procedurale e al buon andamento oltre che all’imparzialità. Infatti l’articolo 95 del dlgs n. 36/23 pone come extrema ratio l’esclusione dell’operatore economico dalla gara qualora venga accertato che “la partecipazione dell’operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse di cui all’articolo 16 non diversamente risolvibile”. Il messaggio dunque è che le Pubbliche Amministrazioni

devono fare di tutto per risolvere a monte le situazioni di conflitto d'interessi, e la presente direttiva ha soprattutto questa funzione.

Norme specifiche sul conflitto d'interessi e sulle incompatibilità

Oltre alle norme generali sopra indicate, esistono alcune altre disposizioni normative che individuano situazioni specifiche di conflitto d'interessi, occasionale o stabile, e in questo secondo caso assumono il rilievo di incompatibilità. Per le situazioni di inconferibilità e incompatibilità si richiama il decreto legislativo n. 39/13 e successive modifiche ed integrazioni, che non riguarda tutti i dipendenti, ma solo i dirigenti a tempo indeterminato o determinato. Per la gestione delle inconferibilità e incompatibilità si richiamano le indicazioni fornite dalle autorità competenti, in merito ai contenuti delle dichiarazioni ex art 20 del decreto legislativo n. 39/13 e alle verifiche periodiche da svolgere. Si conferma l'attuale gestione, nel nostro Ente, delle inconferibilità e incompatibilità di cui al richiamato decreto.

Di portata generale sono le incompatibilità con il pubblico impiego richiamate dall'articolo 53 del decreto legislativo n. 165/2001 (articoli 60 e seguenti del dpr n. 3/1957 e s.m.i.) per cui il pubblico impiegato non può svolgere altra attività lavorativa imprenditoriale, autonoma o di lavoro dipendente, salvo incarichi occasionali debitamente autorizzati, previa verifica dell'assenza di situazioni di conflitto d'interessi.

Una specifica incompatibilità, ai sensi del comma 1 bis del richiamato art 53 TUPI, riguarda gli *“incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”*

L'articolo 35 comma 3 lettera e) del TUPI, fa divieto di far parte delle commissioni di concorso a:

- componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione,
- coloro che ricoprono cariche politiche,
- coloro che sono rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni, sindacali o dalle associazioni professionali.

Di particolare rilievo la norma sul cosiddetto *“pantouflage”* che impone ai dipendenti cessati dal servizio (per pensionamento o altre cause) di non svolgere attività lavorativa o professionale a favore di quei soggetti con cui nel triennio precedente la cessazione dal servizio, hanno avuto relazioni professionali per il ruolo ricoperto nella pubblica amministrazione. Il rispetto di tale norma, contenuta nel comma 16 ter dell'articolo 53 del dlgs n. 165/2001 è sanzionata con la nullità del contratto o incarico e con l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione dell'operatore privato. Secondo le indicazioni dell'Anac, la clausola di rispetto del divieto di *pantouflage* deve essere inserita in tutti i contratti di appalto stipulati dal Comune e nei contratti di lavoro individuale stipulati dai dipendenti, come impegno nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto a svolgere attività professionale o lavorativa a favore di soggetti privati nei cui confronti sono stati esercitati poteri negoziali o autoritativi per conto delle pubbliche amministrazioni.

I

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa

Riproduzione di un documento digitale firmato

Protocollo N.0039814/2026 del 09/04/2026
Pmatricola 0039814/2026
Pnmatricola 0039814/2026

la situazione di conflitto d'interessi stabile con un certo ufficio, a causa di rapporti finanziari pregressi o attuali, tale da non poter essere risolto con la semplice astensione, ma con l'adibizione ad altro ufficio in cui le situazioni di conflitto siano assenti.

È evidente che, stante la rilevanza del dovere di astensione in situazioni di conflitto d'interessi, il punto non è tanto quello di inserire una sorta di clausola di stile negli atti amministrativi, ma di poter ragionevolmente confidare che le persone, che a vario titolo intervengono in una attività, decisione, provvedimento, endoprocedimento, procedura di aggiudicazione, esecuzione di un contratto, non siano in conflitto d'interessi e qualora in conflitto, che si astengano e segnalino la situazione.

Allo stesso monte, in sede di assegnazione del dipendente all'ufficio, quindi o in fase di assunzioni o in fase di trasferimento d'ufficio, occorre acquisire la dichiarazione circa l'assenza di rapporti finanziari in situazioni di conflitto d'interessi, prevista dall'articolo 6 del DPR n. 62/2013, nonché quella prevista all'articolo 5 dello stesso decreto, sull'appartenenza ad associazioni il cui ambito di interessi possa interferire con l'ufficio.

Per tanto non è necessario inserire negli atti amministrativi una dichiarazione di avvenuta verifica

ell'assenza di conflitti d'interessi. Infatti le misure dirette ad individuare, gestire e prevenire i conflitti d'interessi attengono all'ambito dei comportamenti e non ai requisiti di legittimità degli atti.

O quanto meno, ai sensi dell'articolo 6 bis della legge n. 241/90, l'omessa astensione in caso di conflitto può riverberarsi come illegittimità dell'atto, ma in senso sostanziale e non come mera presenza o meno della clausola di avvenuta verifica.

Il tema del conflitto d'interessi è particolarmente attenzionato nell'ambito dei sistemi di gestione e controllo sui finanziamenti PNRR.

Per quanto riguarda tali interventi le linee guida, di cui alla circolare MEF n.30 11 agosto 2022, prevedono che siano garantiti i controlli di regolarità amministrativa secondo i sistemi vigenti nell'Ente e che sia presente un sistema di gestione del conflitto d'interessi, oltre a porre in essere le attività per individuare il titolare effettivo nell'ambito delle misure antiriciclaggio. Il tema del titolare effettivo per gli operatori economici con cui la Pubblica Amministrazione viene in contatto è particolarmente rilevante per una corretta gestione del conflitto d'interessi.

Il presupposto necessario per gestire le situazioni di conflitto d'interessi è avere una analisi reale dei processi dell'Ente che dia evidenza di tutti i ruoli sostanziali svolti dai vari attori, siano essi dipendenti interni o operatori esterni.

L'Autorità Anticorruzione ha fornito varie indicazioni in materia, suggerendo la predisposizione di dichiarazioni da parte dei vari soggetti, interni o esterni, che intervengono con ruoli funzionali nelle procedure di gara, in cui gli stessi attestano l'assenza di conflitti d'interessi ad integrazione delle dichiarazioni da rendere in vista dell'adibizione all'ufficio o del conferimento dell'incarico o del contratto (PNA 2019 e parte speciale PNA 2022). A tal proposito si sottolinea che la presenza delle dichiarazioni nel fascicolo dell'intervento non è esaustivo della gestione del conflitto, in quanto molte situazioni non si prestano ad essere autocertificate o se autocertificate, sono di difficile controllo, ma si devono accompagnare alla trasparenza nell'esplicitazione dei ruoli svolti da ciascun dipendente o anche soggetto estraneo nella procedura di aggiudicazione o nell'esecuzione, e alla conseguente gestione ex ante dei possibili conflitti d'interesse. Dall'altra parte anche l'operatore economico deve dichiarare nel Documento di Gara Unico Europeo *“se è o meno a conoscenza di conflitti di interesse come indicato nella legislazione nazionale, nell'avviso pertinente o nei documenti di gara dovuti alla sua partecipazione alla procedura di appalto e, in caso affermativo, fornisce informazioni dettagliate sulle modalità con cui è stato risolto il conflitto di interessi.”*

Estensione delle norme sul conflitto d'interessi ai professionisti, consulenti e dipendenti degli appaltatori

Si ricorda che il dpr n. 62/23 è applicabile nei limiti della compatibilità anche ai “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.” Pertanto anche nei loro confronti dovranno essere adottate le misure sulla prevenzione e gestione dei conflitti d'interesse, in linea con quanto previsto per i dipendenti, ma tenuto conto da una parte dell'assenza del rapporto di lavoro stabile, e dall'altra di eventuali norme speciali su incompatibilità e conflitti d'interessi, applicabili.

La presente direttiva ha lo scopo di veicolare le principali nozioni sul tema per sensibilizzare la consapevolezza dei dipendenti.

Si propongono, di conseguenza, le seguenti misure:

misura	soggetti	tempi
✓ analisi dei processi e individuazione dei ruoli sostanziali nell'ambito degli stessi: l'analisi deve essere svolta in modo integrato e unitario, nell'ambito della microrganizzazione che va ridefinita per processi e non per attività, analisi che diventerà la base utile per una nuova valutazione del rischio illegalità di cui alla legge n. 190/12;	supervisione segretario e dirigenti ufficio programmazione, ufficio personale, ufficio anticorruzione	Prima analisi nel 2026 Perfezionamenti e analisi di dettaglio ogni anno
✓ a cura dell'ufficio personale procedere all'acquisizione delle dichiarazioni ai sensi degli articoli 5 e 6 del DPR n. 62/2013 che consenta a ciascun responsabile di unità organizzativa di valutare la eventuale sussistenza di situazioni di conflitto d'interessi stabili;	Direzione personale per l'acquisizione delle dichiarazioni e la messa a disposizione dei dirigenti e responsabili eq; dirigenti e responsabili elevata qualificazione, ufficio personale, per la gestione delle incompatibilità ed eventuali adibizioni ad uffici diversi del personale incompatibile;	prima ricognizione entro giugno 2026 gestione delle incompatibilità: costante al ricorrere delle situazioni
✓ a cura dell'ufficio personale procedere al rinnovo delle dichiarazioni ex articoli 5 e 6 del DPR 62/2013 in caso di trasferimento d'ufficio; ✓ Organizzare un sistema per collegare le dichiarazioni all'atto di trasferimento d'ufficio (mobilità interna, riorganizzazione etc) e.	Direzione personale	Attivazione del sistema organizzativo: entro maggio 2026
✓ a cura dell'ufficio personale acquisire le dichiarazioni ex articoli 5 e 6 del DPR 62/2013 prima della stipula dei contratti individuali di lavoro in seguito ad assunzione; le dichiarazioni sono valutate dall'ufficio personale ai fini dell'assegnazione all'ufficio, e messe a disposizione del supervisore gerarchico	Direzione personale	nella stipula del contratto individuale di lavoro in occasione delle nuove assunzioni

affinché prenda le decisioni organizzative conseguenti;		
✓ ciascun responsabile di unità organizzativa deve adottare alcune misure interne, finalizzate ad evitare il prodursi di situazioni di conflitto d'interessi, assegnando le attività, le decisioni, gli endoprocedimenti, le istruttorie procedimentali, a persone che non siano in conflitto d'interessi	Dirigenti e responsabili eq	Si tratta di un criterio che deve orientare l'assegnazione di compiti e attività al personale della direzione da rispettare costantemente.
✓ nelle procedure di aggiudicazione, individuare tutti i soggetti che intervengano a vario titolo nel processo, chiarendo che la procedura di aggiudicazione non si identifica solo con la fase di gara, ma attiene a tutte le fasi anteriori e successive, come ad esempio la predisposizione dei capitolati e l'esecuzione dei contratti	Dirigenti Responsabili eq	Le procedure di aggiudicazione riguardano molti uffici dell'Ente che procedono in modo parcellizzato all'acquisizione di beni e servizi oltre ai lavori, prevalentemente concentrati nelle direzioni tecniche.
✓ Nei contratti di appalto, anche stipulati mediante lettera commerciale, inserire il rispetto del divieto di <i>pantouflage</i> di cui al comma 16 ter dell'articolo 53 TUPI	Tutti i rup che redigono bozze di contratto, capitolati, accordi e convenzioni	In occasione dell'approvazione dello schema di contratto, nella determina a contrattare o successivamente. Si richiama la considerazione sulla parcellizzazione delle procedure di acquisto e sulla necessità che siano standardizzate le clausole a presidio della legalità come quella sul divieto di <i>pantouflage</i>
✓ Nei contratti individuali di lavoro inserire clausola con cui il lavoratore si impegna a rispettare, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, la clausola di cui al comma 16 ter dell'articolo 53 del TUPI	Ufficio personale	

I dirigenti o altri dipendenti, abilitati alla stipula di contratti, devono verificare, prima della stipula o comunque della formalizzazione del contratto, anche mediante lettera commerciale, che non sussistano le condizioni di cui all'articolo 14 del dpr n. 62/2013 e s.m.i.	Dirigenti o dipendenti abilitati alla stipula	In relazione a ciascun contratto
Redazione di verbale di astensione ex art 14 o di comunicazione di astensione al superiore gerarchico ex art. 7 dpr 62/2013, e invio di una copia all'ufficio anticorruzione	Tutti i dipendenti	
Nomina dei sostituti in caso di astensione per conflitto d'interessi	Il superiore gerarchico: il segretario per i dirigenti; il dirigente per le elevate qualificazioni; le elevate qualificazione per i dipendenti assegnati; il segretario viene sostituito in caso di conflitto d'interessi da un vicesegretario;	Entro 3 giorni dalla comunicazione o dal verbale di astensione
Tenuta di un registro dei casi di astensione e delle sostituzioni	Ufficio anticorruzione	Registrazione entro 3 giorni dalla comunicazione
Acquisizione dichiarazioni ex art 20 d.gls n. 39/2013	Ufficio partecipate per le nomine nelle società partecipate Ufficio personale per gli incarichi dirigenziali	Prima della redazione dell'atto di nomina o conferimento dell'incarico o stipula del contratto
Non inserire negli atti amministrativi alcun accertamento circa l'insussistenza del conflitto d'interessi, ma in alternativa, verificare che tutte le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi stabile o riferita alla singola procedura, di inconferibilità, incompatibilità etc, siano state rese a suo tempo ed aggiornate, e in mancanza, acquisirle e tenerle agli atti nel fascicolo digitale, sia con riferimento agli articoli 6 e 5	Dirigenti Responsabili istruttoria atti Redattori materiali atti	In occasione della predisposizione degli atti amministrativi

del dpr n. 62/13 che all'articolo 16 del decreto legislativo n. 36/23, che con riferimento alle varie disposizioni speciali vigenti (art. 53, 35 Tupi)		
--	--	--

La presente direttiva va intesa come gestione dei conflitti d'interessi, in quanto fornisce un quadro delle principali norme e del significato delle stesse, puntando ad una gestione sostanziale e non meramente formale delle procedure.

Verranno svolti monitoraggi e verifiche sull'adozione delle misure a cura del Segretario e degli uffici di supporto.

La presente direttiva viene pubblicata su Amministrazione Trasparente ai sensi dell'art. 12 D.Lgs.33/2013 e s.m.i. e viene adottata in aggiornamento del piano anticorruzione.

Con i migliori saluti.

Il Segretario Generale

Dott.ssa Concetta Orlando

COMUNE DI PISA Comune di Pisa	Riproduzione di un documento digitale firmato
Protocollo N.0039814/2026 del 09/04/2026 Firmatario: Concetta Orlando	