



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

Senigallia, 11.08.2025

Al Sindaco
Agli Assessori comunali
Al Presidente del Consiglio
Ai Consiglieri comunali

Ai Titolari di Elevata Qualificazione
Responsabili di Aree funzionali/U.O.A.

Protocollo citato n. 47310.2025

Oggetto: Direttiva Segretario generale n. 02/2025 in merito all'obbligo di astensione

Con la presente al fine di porre la necessaria attenzione alla tematica dell'astensione e del conflitto di interesse da parte degli amministratori locali e dei dipendenti e al fine dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel PIAO si ritiene utile fornire le seguenti indicazioni.

Il fondamento costituzionale dell'istituto del conflitto di interessi si rinviene nell'art. 97 Cost., il quale richiede che la pubblica amministrazione agisca nel rispetto della regola dell'equidistanza nei confronti dei destinatari dell'azione amministrativa.

Il *conflitto d'interessi*, nei suoi termini essenziali (tipizzato dall'art. 51 c.p.c.), si individua nel contrasto tra due interessi facenti capo alla stessa persona, uno dei quali di tipo "istituzionale" (primario) ed un altro di tipo "personale" (secondario).

Una regola di condotta che trova nel codice di comportamento un proprio riferimento (*ex art. 7, Obbligo di astensione*, del d.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62), declinando una serie di situazioni (esemplificazioni) che impediscono l'esercizio del potere per la presenza di interessi contrapposti, aspetto che viene codificato puntualmente dal legislatore con la disciplina del d.lgs. n. 39 del 2013, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico.

Viene solitamente definito come quella condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una Pubblica Amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidata ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi (*c.d. secondari*), la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato.

Ogni pubblica amministrazione deve conformare la propria immagine, prima ancora che la propria azione, al principio generale di imparzialità e di trasparenza *ex art. 97 Cost.*, tanto che le regole sull'incompatibilità, oltre ad assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa, sono rivolte ad



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

assicurare il prestigio della Pubblica Amministrazione ponendola al di sopra di ogni sospetto, indipendentemente dal fatto che la situazione incompatibile abbia in concreto creato o non un risultato illegittimo

Quando si configura conflitto di interessi

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 tali comportamenti. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti.

Ad avviso della giurisprudenza, ogni situazione che determini un contrasto, anche solo potenziale, tra il soggetto e le funzioni attribuitegli, deve comunque ritenersi rilevante al fine dell'applicazione della normativa in tema di conflitto di interesse.

Ai fini della configurabilità di un conflitto di interessi, possono rilevare sia utilità materiali (ad esempio, di natura patrimoniale) che utilità immateriali.

Ciò, con riferimento alle previsioni esplicite riguardanti sia il rapporto di coniugio, parentela, affinità e convivenza, sia alla possibile insorgenza di una frequentazione abituale, sia al verificarsi delle altre situazioni (pendenza di cause, rapporti di debito o credito significativi, ruolo di curatore, procuratore o agente, ovvero di amministratore o gerente o dirigente di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti).

Il conflitto di interessi nella legge sul procedimento amministrativo

L'art. 6-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241 dispone che “Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale debbano **astenersi in caso di conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”.

Il conflitto di interessi nel Codice di Comportamento

L'art. 7, d.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165), prevede che: “***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, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente***”.

Conflitto di interessi nel Codice dei Contratti

Il nuovo Codice Appalti (D.Lgs 36/2023), all'articolo 16 ha ritenuto di prevedere espressamente, in coerenza con il principio della fiducia e al fine di preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, che la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve essere provata da chi



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati (TAR Lazio n. 12917/2023, nonché Consiglio di Stato n. 2581/2021, secondo il quale “*Quanto all’ipotesi del conflitto di interessi, essa deve essere supportata da elementi concreti, specifici ed attuali, e, soprattutto, deve concernere l’esistenza di un interesse “personale” dei componenti della Commissione di gara*”).

È, pertanto, necessario che risultino provati gli elementi indiziari dai quali è possibile ricavare, in via presuntiva, il conflitto di interessi, ovvero:

- a) l’esistenza di un interesse personale del funzionario e della ditta concorrente in gara;
- b) il ruolo che il primo rivestiva nella procedura di gara e che gli avrebbe potuto consentire di “intervenire” o di “influenzare” il risultato, per le informazioni privilegiate che egli aveva a disposizione e che avrebbe potuto trasferire all’impresa concorrente.

Va conseguentemente esclusa, in una procedura concorrenziale, la sussistenza di un conflitto di interessi ove non sia emersa una situazione in cui il personale della stazione appaltante abbia potuto influenzare il risultato della procedura di aggiudicazione, né sia emerso l’interesse che il medesimo personale, a tal fine, avrebbe avuto (Cons. Stato, sez. III, 12 settembre 2019, n. 6150).

Il conflitto di interessi sussiste anche in caso di asimmetria informativa

Va poi anche rammentato che, ai fini dell’individuazione di una situazione di conflitto di interesse, è sufficiente anche la sola potenziale asimmetria informativa di cui abbia potuto godere un concorrente grazie all’acquisizione di elementi ignoti agli altri partecipanti per il tramite di un soggetto in rapporto diretto con la stazione appaltante, così come anche solo potenziale può configurarsi il conseguente, indebito vantaggio competitivo conseguito, in violazione dei principi di imparzialità, buon andamento e *par condicio*.

Sul tema è intervenuta anche l’Anac, la quale, con parere di funzione consultiva n. 52 del 25 ottobre 2023, ha fornito alcune precisazioni in merito **al conflitto di interesse nelle gare di appalto, precisando in primis che quando un concorrente viene a conoscenza di informazioni ignote agli altri concorrenti grazie al suo rapporto diretto con la stazione appaltante, c’è rischio di conflitto.**

Nel caso specifico, l’ANAC individua diversi indizi, inclusi gli interessi personali del membro del Cda della stazione appaltante e dell’operatore economico aggiudicatario, nonché il ruolo che il membro del Cda ha potuto avere nella procedura di gara, consentendo di influenzare il risultato.

Infine, ANAC ha precisato che l’esclusione del concorrente nelle ipotesi di conflitto d’interesse non è automatica, ma è una valutazione della stazione appaltante. I rapporti societari e professionali fra il soggetto incaricato dalla stazione appaltante e l’operatore economico costituiscono indizi presuntivi di un conflitto d’interesse. Gli interessati devono fornire prove concrete che non vi è stata violazione del principio delle pari opportunità e che non si è determinato alcun rischio reale di pratiche atte a falsare la concorrenza.

Conflitto di interessi e concorsi pubblici



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

I principi generali in materia di **astensione e ricsuzione del giudice**, previsti dall'art. 51 e dall'art. 52 del c.p.c., trovano applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche” e che “qualora un componente della commissione concorsuale si trovi in una situazione di incompatibilità prevista dal citato art. 51 c.p.c., ha il dovere di astenersi dal compimento di atti inerenti la procedura stessa; allo stesso modo, l'amministrazione interessata, valutata l'esistenza dei presupposti predetti, ha l'obbligo di disporre la sostituzione del componente, al fine di evitare che gli atti del procedimento risultino viziati.

L'obbligo di astensione in capo ai componenti di una commissione di concorso sussiste solo nei casi tassativamente elencati dall'art. 51 c.p.c., con conseguente divieto di interpretazione analogica della norma.

V. ad esempio quanto ha ribadito l'Autorità Anticorruzione con Atto del Presidente del 19 dicembre 2023 rispondendo alla richiesta di parere da parte di una Società pubblica che si occupa del ciclo rifiuti urbani di un capoluogo pugliese secondo cui c'è “**conflitto d'interessi** (con conseguente **obbligo di astensione**), tra i componenti della commissione e il candidato (dirigente) nel caso in cui sia configurabile tra gli stessi un legame di frequentazione abituale ovvero rapporti di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione (caratterizzato da intensità, assiduità e sistematicità) idonei ad alterare sensibilmente la par condicio tra i concorrenti, ovvero semplicemente sussistano 'gravi ragioni di convenienza' per cui è opportuno che gli interessati si astengano, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni”.

Due recenti pronunciamenti giurisprudenziali consentono di affrontare il tema dell'obbligo di astensione dei componenti delle commissioni di concorso per grave inimicizia con uno dei candidati.

La prima delle due sentenze (la sentenza del TAR Puglia n. 280 del 6 marzo 2024) prende in esame una fattispecie in cui la candidata di un concorso ha invocato l'applicazione dell'art. 51, comma 1, n. 3 Cod. proc. civ. nei riguardi della presidente della commissione (“causa pendente o grave inimicizia”), deducendo che quest'ultima era stata componente della commissione esaminatrice di precedente concorso il cui esito era stato contestato dalla ricorrente in sede giurisdizionale.

In proposito i Giudici hanno ritenuto opportuno preliminarmente “*rammentare che le cause di incompatibilità di cui al ripetuto art. 51, com'è noto (cfr., per tutti, Cons. St., III, 24 gennaio 2013 n. 477) estensibili a tutti i campi dell'azione amministrativa quale applicazione dell'obbligo costituzionale d'imparzialità –...-, rivestono un carattere tassativo. Esse sfuggono quindi ad ogni tentativo di manipolazione analogica (arg. ex Cons. St., VI, 3 marzo 2007 n. 1011; id., 26 gennaio 2009 n. 354; id., 19 marzo 2013 n. 1606) all'evidente scopo di tutelare l'esigenza di certezza dell'azione amministrativa e la stabilità della composizione delle commissioni giudicatrici...*”

L'art. 51, comma 1, n. 3 Cod. proc. civ. dispone che l'organo giudicante ha l'obbligo di astenersi “*se egli stesso... ha causa pendente o grave inimicizia... con una delle parti...*”, mentre, come condivisibilmente opposto dalla difesa dell'Amministrazione, il giudizio cui la ricorrente fa riferimento non pende tra quest'ultima e la presidente della commissione, ma tra la ricorrente e l'Amministrazione e, inoltre, per giurisprudenza consolidata, la situazione di “grave inimicizia”, rilevante ai sensi dell'art. 51 c.p.c., presuppone la reciprocità (Cons. Stato, Sez. V, 20 dicembre



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

2018, n. 7170; Sez. III, 2 aprile 2014, n. 1577); inoltre deve trovare fondamento solo in rapporti personali ed estrinsecarsi in documentate e inequivocabili circostanze di conflittualità (Cons. Stato, Sez. V, n. 7170/2018, cit., e Sez. III, n. 1577/2014, cit.), dovendo la grave inimicizia riferirsi a ragioni private di rancore o di avversione sorte nell'ambito di rapporti estranei ai compiti istituzionali (Cass. civ., Sez. III, 13 aprile 2005, n. 7683) (T.A.R. Lazio, Roma, sezione prima, 24 agosto 2023, n. 13417; cfr. anche Consiglio di Stato, sezione quinta, 7 dicembre 2012, n. 650, Cassazione civile, sezione seconda, 31 ottobre 2018, n. 27923, T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sezione prima, 15 aprile 2011 n. 363) e configurarsi come autonomamente insorta da rapporti interpersonali legati a vicende della vita estranee alle funzioni esercitate dal soggetto giudicante, non ravvisabili nel caso di specie.

La seconda delle due (la sentenza del TAR Lombardia n. 656 del 7 marzo 2024) ha invece escluso l'esistenza di una situazione di conflitto di interesse in capo al presidente della sottocommissione di esame di un concorso in ragione della sussistenza di cattivi rapporti tra questi e suo padre.

Al riguardo il Tar ha innanzitutto ricordato che l'art. 51 comma 1, num.3) c.p.c. stabilisce l'obbligo di astensione nel caso in cui il soggetto giudicante o il coniuge abbiano "grave inimicizia (...) con una delle parti". È poi ammessa, secondo il disposto di cui al comma 2, la possibilità di astensione facoltativa "in ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza".

Il Collegio rammenta che, oltre all'art. 51, comma 2 c.p.c., l'astensione per "gravi ragioni di convenienza" è espressamente prevista per i pubblici dipendenti, con identica locuzione, all'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013. L'art. 6 bis della Legge n. 241/1990 stabilisce, inoltre, un obbligo di astensione "in caso di conflitto di interessi", corredato dal dovere di segnalare "ogni situazione di conflitto, anche potenziale". Similmente l'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede la verifica o la dichiarazione di situazioni, "anche potenziali", di conflitto di interesse.

Sul piano interpretativo, le nozioni sopra richiamate sono state oggetto di un'ampia ricostruzione all'interno del parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, n. 667/2019, reso in esito all'Adunanza di Sezione del 31.01.2019, che, sebbene relativo alle procedure di affidamento di contratti pubblici, può essere richiamato anche in questa sede. Quanto al concetto di conflitto di interessi è stato chiarito che esso si configura "*come una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che ha contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato*".

Inoltre, perché il conflitto sorga, è necessario "*che si sia alla presenza di veri e propri interessi, (...) vale a dire che effettivamente sussista un bisogno da soddisfare e che tale soddisfazione sia raggiungibile effettivamente subordinando un interesse all'altro. Vengono quindi in rilievo non già situazioni astratte e meramente potenziali, ma concrete, specifiche e attuali*".

Diversamente, il conflitto di interessi potenziale ricorre in presenza di condizioni che "*per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato*". E ciò vale in relazione sia alle ipotesi che fondano l'obbligo di astensione – nella fattispecie, come sopra evidenziato, si tratterebbe dell'"inimicizia grave" – sia a quelle situazioni che possano per sé favorire l'insorgere di una condizione di "*non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili per sé nelle categorie dei*



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

conflitti tipizzati (...) Entrambi i tipi di situazione, quelle che evolvono .. verso il conflitto e quelle favorevoli .. il conflitto, costituiscono la declinazione delle gravi ragioni di convenienza di cui agli art. 7 e 51 citati in cui si risolvono, ed anche del “potenziale conflitto” di cui agli articoli 6 bis e 53 citati. In sostanza la qualificazione “potenziale” e le “gravi ragioni di convenienza” sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l’id quod plerumque accidit, a risolversi (potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate”. Pertanto, “possono configurarsi ipotesi di potenziale conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l’organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l’imparzialità dell’azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di conflitto”.

In sostanza, conclude la sentenza, può affermarsi la presenza di un conflitto di interessi attuale quando ricorra in concreto una delle cause tipiche di astensione obbligatoria, mentre il “conflitto di interessi potenziale” – coincidente con le “gravi ragioni di convenienza” – si manifesta in presenza circostanze idonee a evolvere in una situazione tipica di astensione obbligatoria oppure nel caso di vicende pregresse, comunque tali da integrare a suo tempo una situazione tipizzata di conflitto, che possano favorire l’insorgere di una condizione di non indipendenza e imparzialità dell’organo giudicante.

Caso della citazione a giudizio del Responsabile del Servizio Urbanistica

Il Responsabile del Servizio Urbanistica di un Comune, personalmente citato in giudizio con richiesta di risarcimento dei danni per aver applicato un ordine di demolizione, deve **astenersi dagli atti** successivi riguardanti la stessa pratica edilizia e nei confronti del soggetto che abbia agito per danni per possibile **conflitto di interessi**. Si è creata, infatti, una situazione in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l’imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell’esercizio del potere decisionale. E’ quanto ha chiarito **Anac** con Atto del Presidente del 6 marzo 2024 in risposta alla **richiesta di parere** formulata da un’Amministrazione comunale della Sicilia.

La ratio dell’obbligo di astensione, in simili circostanze – specifica l’**Autorità Nazionale Anticorruzione** - va ricondotta nel principio di **imparzialità dell’azione amministrativa**. “È vero – aggiunge **Anac** - che spesso iniziative di questo tipo possono avere un valore solo strumentale e che sono talora intraprese al solo scopo di porre in difficoltà le amministrazioni grazie alla disciplina sull’astensione. Come pure è vero che la giurisprudenza ha anche interpretato gli **obblighi di astensione** in modo riduttivo: negandolo, ad esempio, quando vi sia una denuncia penale che non abbia ancora dato luogo ad una vera e propria “causa pendente” ovvero, quando si tratti di un atto strettamente vincolato. Tuttavia, nel caso in esame, l’azione per danni è rivolta espressamente contro il **Responsabile del Servizio Urbanistica** e per il medesimo oggetto che verrà in gioco nelle attività amministrative future”.

"Sicché - conclude l’**Autorità** - al di fuori del caso di atti che siano effettivamente e sicuramente vincolati e automatici, si ritiene sussista effettivamente, a carico del suddetto funzionario un **obbligo di astensione** discendente dal **conflitto di interessi** in cui egli versa, determinato dalla domanda risarcitoria giudizialmente avanzata nei suoi confronti dalla ditta. Diversamente opinando



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

verrebbe pregiudicata la **terzietà di giudizio** e il **principio di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione** senza contare che il Comune si esporrebbe a ulteriori impugnative da parte della ditta destinataria”.

Conflitto di interessi e potere vincolato

- TAR Veneto sez. II 21/1/2019 n. 63
L'alveo applicativo dei menzionati principi va ricondotto alle determinazioni dal contenuto discrezionale, che implicano quindi apprezzamenti di stampo soggettivo che ben possono, anche solo in astratto, essere condizionati dal fatto che chi concorre all'adozione dell'atto versa nella vicenda un interesse personale, ma non anche quando l'atto si fonda sulla oggettiva verifica di requisiti, presupposti o condizioni predeterminati dalle previsioni normative.

Conflitto di interessi: conseguenze giuridiche

Sul versante delle conseguenze giuridiche del mancato rispetto dell'obbligo, si è ritenuto che la mancata astensione del funzionario comporta una illegittimità procedimentale che incide sulla legittimità dell'atto finale, a meno che non venga rigorosamente dimostrato che la situazione d'incompatibilità del funzionario non ha in alcun modo influenzato il contenuto del provvedimento facendolo divergere con il fine di interesse pubblico .

Obbligo di astensione degli amministratori locali

La disposizione di carattere speciale, l'art. 78, comma 2, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), sancisce espressamente l'obbligo per gli amministratori locali di astenersi dal prendere parte alla discussione e alla votazione di delibere riguardanti interessi propri e di parenti e affini sino al quarto grado.

Art. 78. Doveri e condizione giuridica

- 1. Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2 e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.*
- 2. Gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. 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. I componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato.*



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

4. *Nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 2 sia stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Nelle more dell'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini è sospesa la validità delle relative disposizioni del piano urbanistico.*

5. *Al sindaco ed al presidente della provincia, nonché agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali è vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni e province.*

Lo Statuto comunale

Lo Statuto comunale dispone all'art. 42 c. 4 **Divieto generale di incarichi e consulenze ed obblighi di astensione:**

1. *I componenti degli organi di cui al presente titolo debbono astenersi, pena la nullità dell'atto, dal prendere parte alle deliberazioni riguardanti interessi propri nei confronti del Comune e degli enti o aziende dipendenti o sottoposti alla sua amministrazione o vigilanza. Parimenti devono astenersi quando si tratti di interesse dei loro parenti o affini, sino al quarto grado civile, o del coniuge o quando vengano conferiti incarichi ai medesimi.*

2. *Il divieto di cui al comma precedente comporta anche l'obbligo di allontanarsi dalla sala delle adunanze durante la trattazione di dette pratiche amministrative.*

3. *Il medesimo obbligo di astensione sussiste inoltre in confronto dei responsabili degli uffici e dei servizi in relazione ai pareri da esprimere sugli atti deliberativi ed agli atti di gestione di propria competenza.*

4. *L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti a contenuto generale, compresi quelli urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto dell'atto e specifici interessi degli amministratori o di loro parenti ed affini fino al quarto grado;*

5. *Al Sindaco, al Vice Sindaco, agli Assessori ed ai Consiglieri Comunali è vietato ricoprire incarichi ed assumere consulenze, anche a titolo gratuito, presso il Comune, nonché presso enti, aziende ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dello stesso.*

6. *I componenti della Giunta aventi competenza in materia di urbanistica, edilizia e lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nell'ambito del territorio comunale.*

Contenuto dell'obbligo

La giurisprudenza ha da tempo affermato che l'obbligo di astensione è espressione di una regola generale ed inderogabile, di ordine pubblico, applicabile quindi anche al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dalla legge. Pertanto la regola generale è che l'amministratore debba astenersi al minimo sentore di conflitto di interessi, reale o potenziale che sia, allontanandosi dalla seduta, al fine di garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Dunque, l'obbligo di astensione (ossia di discussione e di votazione) sorge in tutti i casi in cui l'amministratore locale rivesta una posizione suscettibile di determinare, anche in astratto, un conflitto di interesse (tra quello di tipo personale e quello istituzionale), a nulla rilevando che lo specifico fine privato ed egoistico sia stato o meno realizzato e che si sia prodotto o meno un concreto pregiudizio per l'ente locale.



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

L'obbligo di astensione, infatti, ha carattere generale e prescinde da ogni valutazione sia dell'effettivo contributo causale alla delibera concretamente adottata nonché del concreto rapporto con l'interesse in questione, a differenza di quelle di carattere normativo o generale in ordine alle quali deve essere considerata la sussistenza di un interesse "immediato e diretto", trattandosi appunto di atti a contenuto generale.

Il conflitto sussiste anche senza prova del condizionamento

Sussistendo una obiettiva situazione di conflitto, è poi ininfluenza che l'amministratore, o il funzionario, abbiano proceduto in modo imparziale ovvero che non sussista prova **del condizionamento** eventualmente subito.

Esclusione dell'obbligo di astensione degli amministratori locali

Tale obbligo "**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". Tale deroga trova la sua ragion d'essere nel fatto che i provvedimenti in parola contengono prescrizioni che, sebbene possano incidere (a vario titolo) su posizioni soggettive individuali, rispondono tuttavia ad un disegno globale e sono frutto di valutazioni generali ed astratte, per cui il voto del singolo amministratore non riguarda uno specifico "affare" su cui si appunta un personale interesse, ma tocca il contenuto complessivo di un atto, frutto di procedimenti complessi, in cui refluiscono e si compensano interessi molteplici, pubblici, collettivi ed individuali.

Le condizioni più stringenti sancite dalla disposizione contenuta nell'art. 78, comma 2, T.U.E.L. per i regolamenti e gli atti generali – essendo richiesta una "correlazione immediata e diretta" con l'interesse in conflitto – rispondono tuttavia ad un'esigenza di carattere pratico poiché, in un contesto geografico delimitato, è evenienza molto frequente che gli amministratori locali abbiano un qualche generico interesse nelle fattispecie sulle quali sono chiamati a deliberare.

Si può dunque affermare che il dovere di astensione: nella generalità dei casi, sussiste in presenza di un interesse - anche solo potenziale (purché apprezzabile) - dell'amministratore locale, indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che in concreto possano derivargliene; mentre nel caso di adozione di «provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici», sussiste solamente quando - alla stregua di una valutazione (spesso, per la verità, tutt'altro che agevole da compiersi di volta in volta) - un siffatto interesse si appalesi come specifico e diretto. Ciò può accadere, ad esempio, allorché l'adottando piano urbanistico non riguardi l'intero territorio comunale o provinciale (come, di regola, il piano regolatore generale), bensì determinate zone od aree di questo (come il piano di lottizzazione oppure il piano di edilizia economica e popolare).

Secondo TAR Abruzzo, 3 settembre 2024, n. 382 ai sensi dell'art. 78, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), l'amministratore dell'ente locale non è tenuto ad astenersi allorché si adottino «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



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado»; correlazione che non può essere meramente ipotetica, ma dev'essere dimostrata per mezzo di elementi indiziari specifici, concreti e attuali

La sez. II del T.A.R. Piemonte, con la sentenza 7 luglio 2025, n. 1143, si sofferma sull'obbligo di astensione dell'assessore comunale che vota un provvedimento incidente la sfera giuridica di un terzo, terzo verso il quale offre la propria attività di coltivatore diretto del terreno di proprietà (della parte ricorrente), rilevando l'assenza del conflitto di interessi. Si giunge alla conclusione secondo la quale la circostanza che, anche qualora un assessore deliberante fosse anche il coltivatore diretto dei terreni di proprietà dei ricorrenti, non fa emergere alcuno specifico interesse in capo a quest'ultimo che si ponga in correlazione immediata e diretta con l'oggetto della predetta delibera.

La delibera, infatti, si è limitata a determinare, ai fini della liquidazione dell'I.M.U., il valore delle aree edificabili presenti sul territorio comunale (tra cui quella degli odierni ricorrenti), la cui eventuale sovrastima non arrecherebbe alcun vantaggio, nemmeno potenziale, al coltivatore diretto delle stesse. In effetti, si conferma la necessità di dare prova concreta dell'utilità diretta che obbliga l'amministratore all'astensione, evenienza fattuale non rilevabile, e, dunque, la delibera non risulta censurabile.

Da ultimo v. Consiglio di Stato, con la sentenza n. 652/2024 che si è pronunciato sul conflitto di interessi cui possono incorrere i consiglieri comunali in merito all'approvazione di una variante allo strumento urbanistico

E' irrilevante, ai fini del conflitto di interesse, l'esito della votazione

Inoltre, l'obbligo di astensione ricorre per il solo fatto che i membri del collegio amministrativo siano portatori di interessi divergenti rispetto a quello generale affidato alle cure dell'organo di cui fanno parte, risultando irrilevante, a tal fine, la circostanza che la votazione non avrebbe potuto avere altro apprezzabile esito, che la scelta sia stata in concreto la più utile e la più opportuna per lo stesso interesse pubblico.

L'obbligo di astensione comporta il divieto di partecipare alla discussione

I soggetti interessati alle deliberazioni assunte dagli organi collegiali di cui fanno parte devono evitare di partecipare finanche alla discussione, potendo condizionare nel complesso la formazione della volontà assembleare, sicché è irrilevante l'esito della prova di resistenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 ottobre 1998, n. 1291). L'atto assunto in violazione dell'obbligo di astensione è annullabile in toto e non solo per la parte eventuale del provvedimento che riguardi il solo componente incompatibile.

La deliberazione, ove assunta in conflitto d'interessi, è annullabile sul piano amministrativo per violazione di legge, in relazione all'eventuale violazione dell'art. 78 TUEL .

Le conclusioni dei giudici contabili

v. *Corte dei conti-Sardegna, Sez. giurisdiz., Sent., 7 marzo 2017, n. 26*

Considerato che il citato dovere di astensione era specifico obbligo da parte del Consigliere, connotando la sua condotta come gravemente colposa, risulta irrilevante la difesa atta a sostenere



COMUNE DI SENIGALLIA

Segretario Generale

l'influenza del suo voto, essendo stata la deliberazione approvata da tutti i consiglieri comunali, in considerazione dell'aspetto rilevante secondo il quale la condotta foriera di danno erariale deve essere valutata *ex ante*, ossia a prescindere dall'esito successivo avuto con il voto. Tuttavia, mentre nel caso di specie la Procura aveva richiesto la condanna del convenuto non solo sulle spese giudiziali poste dal TAR a carico del Comune, ma anche quelle sopportate dall'amministrazione a difesa dell'ente, i giudici contabili ne determinano la loro quantificazione in via equitativa, considerato che le spese di difesa (pagamento del legale) sopportate dall'ente siano decisioni assunte da persone diverse dal Consigliere, seguendo a tal riguardo le indicazioni contenute dai Giudici di Appello secondo le quali "sebbene non possa escludersi in radice il nesso di causalità tra la condotta di chi aveva dato luogo alle illegittimità da emendare, e le spese sostenute per porvi rimedio, può comunque affermarsi la sussistenza di un concorso di cause avente l'effetto ... non di elidere del tutto la responsabilità ma di mitigarne l'addebito scomputando in via equitativa il quantum eventualmente riferibile ad altri soggetti".

Si segnala infine che l'Autorità Nazionale Anticorruzione con Atto del Presidente del 26 marzo 2024 rispondendo a richiesta di parere da parte del segretario comunale di un'amministrazione dell'area ligure-toscana invita i Comuni a rafforzare le misure di prevenzione dei conflitti d'interesse degli amministratori locali. Questi non sono vincolati al rispetto del Codice di comportamento nazionale, né a quello adottato dall'amministrazione e rivolto ai dipendenti. "Ciò non esclude – scrive l'Autorità - la possibilità che i componenti dell'organo politico si autovincolino al rispetto di tali disposizioni mediante una dichiarazione di impegno da rendere all'atto del conferimento dell'incarico, in cui, ad esempio, diano atto della partecipazione ad associazioni ed organizzazioni nonché della titolarità di interessi propri, del coniuge, di parenti o affini. Tali doveri di comunicazione potrebbero essere anche formalizzati nell'ambito di un codice di condotta ad hoc, indirizzato ai soli componenti dell'organo di indirizzo politico dell'ente".

"L'efficacia preventiva di tali dichiarazioni – aggiunge Anac - potrebbe essere ulteriormente potenziata attraverso la pubblicazione nella sezione '**Amministrazione trasparente**', al fine di favorire forme di controllo diffuso, e/o la costituzione di un organo di controllo terzo, legittimato ad esprimere pareri sulla configurabilità o meno di un conflitto d'interessi e sul conseguente obbligo di astensione".

Distinti saluti,

Il Segretario generale

F.to Conti Claudia