

LEADER



1.



Perché ce ne occupiamo

2.



Con particolare riferimento ai GAL

3.



Un quadro normativo

4.



Come organizzarsi e principali "misure" per la gestione

Il conflitto di interessi in Leader

Vademecum

VADEMECUM

IL CONFLITTO DI INTERESSI
IN LEADER

Cura del documento: Raffaella Di Napoli

Documento realizzato dal CREA – PB nell’ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020
Piano di azione biennale 2017-18
Scheda Progetto Crea 19.1 “LEADER”

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo
Ufficio DISRx - Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile scientifico: Raffaella Di Napoli

Autore: Massimo Di Rienzo

Impaginazione e grafica: Alberto Marchi, Fabio Lapiana

Settembre 2018

INDICE

1. Premessa	5
2. Conflitto di interessi: perché ce ne occupiamo?.....	5
3. Che cosa è l'imparzialità?	9
4. Il conflitto di interessi nell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale, con particolare riferimento ai GAL (Gruppi di Azione Locale)	11
5. Conflitto di interessi. Un quadro normativo	15
6. Categorie di interessi secondari	19
7. Un utile strumento di valutazione dell'esistenza e della qualità del conflitto di interessi	21
8. Il conflitto di interessi nelle attività e nei processi del GAL.....	26
9. Conflitto di interessi e GAL, come organizzarsi.....	28
10. Principali "misure" per la gestione del conflitto di interessi	31
11. ALLEGATO 1. FORMAT DI REGOLAMENTO PER L'EMERSIONE E LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NEL GAL	33

1. PREMESSA

Cos'è un interesse? «L'interesse è la misura delle azioni umane»

*Claude-Adrien Helvétius,
(Parigi 1715-1771)*

In Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui l'interesse secondario di una persona (agente) tende a interferire con l'interesse primario di un'altra parte (principale), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

In epoca moderna, con la progressiva democratizzazione degli Stati soprattutto in Europa occidentale e negli Stati Uniti, i governi e la pubblica amministrazione sono stati chiamati a “rendere conto” del proprio operato nei confronti dell'opinione pubblica. Emerge con forza il problema di allontanare ogni sospetto in merito all'interesse verso il quale ci si mette al servizio in qualità di decisore pubblico.

Nel 2010 la Corte dei Conti europea evidenziò una “questione conflitto di interessi” nei Gruppi di Azione Locale. L'aver preso consapevolezza dell'inefficacia dei meccanismi di emersione e gestione del conflitto di interessi guidò, successivamente la Commissione europea a stabilire nuove regole per il susseguente ciclo di programmazione (2013-2020).

Il tema del “conflitto di interessi” in riferimento allo sviluppo rurale e a LEADER, deve essere approfondito per una serie di motivi:

- la corretta gestione dei conflitti di interessi è funzionale ai principi della corretta gestione delle risorse pubbliche e, soprattutto, della concorrenza;
- è opinione ormai condivisa che la presenza di conflitti di interessi è alla base della gran parte dei fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni, ma anche nei soggetti che gestiscono risorse pubbliche;
- le modalità con cui vengono assunte le decisioni sono determinanti ai fini dell'immagine con cui il GAL viene riconosciuto dai terzi (siano essi appartenenti alla comunità locale di riferimento o le Autorità pubbliche responsabili dell'attuazione del Programma) e della reputazione delle persone che in esso operano.

La Rete Rurale Nazionale ha messo a punto un percorso formativo ad hoc sul conflitto di interessi in LEADER, **di cui questo vademecum rappresenta la sintesi finale.** (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18446>)

Il percorso formativo, attraverso l'uso di Videolezioni, Learning Object e casi concreti (scenari), mira a:

- costruire una conoscenza di base dei meccanismi che sono alla base del conflitto di interessi e del fenomeno corruttivo,
- offrire ai partecipanti strumenti di autovalutazione sulla presenza e sull'intensità di propri e altrui conflitti di interessi,
- offrire alle organizzazioni (GAL) strumenti per l'emersione e la gestione dei conflitti di interessi nell'ambito delle attività e delle decisioni di propria competenza.

Il percorso formativo è suddiviso in 6 MODULI, che devono essere consultati in ordine progressivo (dal n.1 al n.6). I primi due moduli contengono anche un "caso concreto" (SCENARIO) con l'obiettivo di calare le tematiche di carattere generale all'interno di situazioni concrete. Ogni

modulo contiene:

- Una videolezione rappresenta l'unità di apprendimento che introduce il modulo formativo e focalizza alcuni aspetti di carattere generale e specifico.
- Un Learning Object (LO) costituisce un particolare tipo di risorsa di apprendimento autoconsistente, dotato di modularità, reperibilità, riusabilità e interoperabilità, che ne consente la possibilità di impiego in contesti diversi. Attraverso il LO, le tematiche emerse con la videolezione vengono approfondite e apprese.
- In alcuni moduli (1 e 2) un "caso concreto" o SCENARIO, che mira a collegare i concetti appresi attraverso il LO, con la realtà quotidiana che i partecipanti si troveranno ad affrontare.

Il presente Vademecum contiene, in allegato, un format di Regolamento (o "Policy") per l'emersione e la gestione del conflitto di interessi nel GAL.

2. CONFLITTO DI INTERESSI: PERCHÉ CE NE OCCUPIAMO?

In Italia, esiste una generale sottovalutazione del conflitto di interessi. Oppure, una sovrapposizione tra conflitto di interessi e corruzione, che è uno dei sintomi della scarsa consapevolezza del fenomeno da parte degli individui, delle organizzazioni e dei cittadini.

La conseguenza è che le persone hanno paura a far emergere EVENTI CRITICI che modificano le relazioni e le reti di collegamento, generando nuovi interessi o intensificando vecchi interessi, perché pensano che verranno messi sotto accusa dall'organizzazione e dall'opinione pubblica. Perciò, le situazioni emergono solo quando il "conflitto" esplose, o non emergono affatto.

D'altra parte un'affermazione come la seguente: «Le persone oneste non temono il conflitto di interessi», sebbene rassicurante per molti quanto a trasparenza e indipendenza di giudizio, tuttavia non è una affermazione corretta, dal punto di vista del rischio di corruzione. In effetti, il dipendente di un GAL o un componente del Consiglio di amministrazione o un consulente, anche in buona fede, può trovarsi direttamente o indirettamente al centro di un conflitto di interessi che non ha nemmeno lontanamente percepito.

In epoca moderna, con la progressiva de-

mocratizzazione degli Stati soprattutto in Europa occidentale e negli Stati Uniti, i governi e la pubblica amministrazione sono stati chiamati a "rendere conto" del proprio operato nei confronti dell'opinione pubblica. Emerge con forza il problema di allontanare ogni sospetto in merito all'interesse verso il quale ci si mette al servizio in qualità di decisore pubblico. Ma questa preoccupazione, seppure molto viva almeno al di fuori nei nostri confini nazionali, ha diverse connotazioni a seconda dell'ordinamento giuridico dove ci si trova. Si assiste, nella storia della cultura umana e della filosofia in particolare, all'emergere progressivo di dilemmi inerenti la cura del bene pubblico in contrapposizione o sovrapposizione alla cura di interessi privati. Nel cercare di eliminare tutti i conflitti di interesse, scopriamo che tali conflitti sono connaturati alla stessa natura umana

- al complesso mondo delle relazioni umane,
- al complesso mondo delle relazioni economico/finanziarie,
- al complesso mondo delle relazioni professionali,
- al complesso mondo delle relazioni politiche.

Senza una riflessione sulla capacità dei conflitti di interesse di allontanare le decisioni

dal bene comune, è difficile per chi gestisce risorse pubbliche di perseguire l'obiettivo e per gli osservatori (cittadini, utenti, osservatori qualificati, ecc.) di fidarsi di loro. Questo è il motivo per cui le società moderne hanno difficoltà a regolare i conflitti e spesso falliscono nel raggiungere un equilibrio ragionevole.

Una definizione assai condivisa di conflitto di interessi è la seguente: *“Il conflitto di interessi è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona (agente) tende a interferire con l'interesse primario di un'altra parte (principale), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità”*.

Affinché ci sia “conflitto di interessi”, occorre la presenza di alcuni elementi chiave, ossia:

- una relazione di agenzia. Una relazione, cioè, tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell'interesse (primario) del primo (es. il rapporto medico-agente e paziente-principale; avvocato-agente e cliente principale; banca-agente e cliente-principale).
- la presenza di un interesse secondario nell'agente (di tipo finanziario o di altra natura).
- la tendenza dell'interesse secondario ad interferire con l'interesse primario. Il termine “tende a interferire” vuole sottolineare che l'interferenza si presenta con diversa intensità a seconda dell'agente portatore dell'interesse secondario e della rilevanza assunta da tale interesse.

Pertanto, la corruzione non è affatto assimilabile al conflitto di interessi. Mentre esiste una sostanziale omogeneità per quanto concerne il primo e il secondo elemento, a cam-

biare è il terzo elemento. Mentre il conflitto di interessi è una situazione di rischio in cui l'interesse secondario tende a interferire con l'interesse primario, nella corruzione la situazione di rischio si è trasformata in un abuso di potere, che ha visto prevalere l'interesse secondario su quello primario.

La corruzione è la degenerazione di un conflitto di interessi, in quanto c'è sempre il prevalere di un interesse secondario su uno primario. Il conflitto di interessi, invece, segnala solo la presenza di interessi in conflitto (anche solo in modo potenziale o apparente). Il conflitto di interessi, a differenza della corruzione, è caratterizzato da una portata ben più ampia di relazioni sociali ed economiche, la maggior parte delle quali non è classificata come reato, nonostante la sua presenza possa tendenzialmente violare l'equilibrio socialmente accettabile tra l'interesse privato e i doveri e le responsabilità di un individuo.

In buona sostanza, il conflitto di interessi:

- è un FATTORE DI RISCHIO (aumenta il livello di incertezza circa l'esito delle decisioni di un agente pubblico)
- deriva dalle reti di relazioni delle persone
- può «degenerare» in corruzione

Dunque, il conflitto di interessi non è un comportamento (come la corruzione), ma una situazione, un insieme di circostanze che creano o aumentano il rischio che gli interessi primari possano essere compromessi dal perseguimento di quelli secondari (Thompson 2009).

Attraverso l'emersione dei conflitti di interessi e la loro gestione si tenta di mitigare il rischio che un interesse finanziario, economico o altro interesse personale possa minacciare l'IMPARZIALITÀ di un agente o di un intero processo lavorativo.

3. CHE COSA È L'IMPARZIALITÀ?

A volte la percepiamo come un “meccanismo di funzionamento” delle organizzazioni, specialmente quelle pubbliche o quelle che, come i GAL ad esempio, gestiscono risorse pubbliche e promuovono interessi collettivi. In questo senso l'imparzialità è una “regola”, nel senso etimologico della parola “regola” che veniva utilizzato dagli antichi romani. Si trattava di un'assicella di legno diritta, che serviva a tirare le linee. Quindi l'imparzialità sembra essere un “sistema regolatore” del funzionamento del settore pubblico. A questo fa riferimento esplicito la Costituzione italiana quando afferma: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”* (articolo 97).

A volte, però, si manifesta come un “valore”, un principio di riferimento dell'etica pubblica. Nei Codici etici e di condotta il principio di imparzialità viene inserito nei primi articoli, dove si enunciano, appunto, principi e valori di riferimento.

A volte l'imparzialità sembra essere una “qualità” dell'agente o del decisore. Questa interpretazione sembra la più fallace, dal momento che l'imparzialità è una qualità dell'organizzazione (come ben espresso in Costituzione quando si parla degli “uffici pubblici”) e delle decisioni che essa espri-

me, mentre una qualità dell'agente necessaria affinché l'azione amministrativa sia “imparziale” potrebbe essere l'indipendenza e la terzietà di giudizio.

L'imparzialità sembra essere anche un “interesse”. Studiando il conflitto di interessi ci siamo accorti che tra gli interessi che devono essere promossi dall'agente l'imparzialità rappresenta un interesse primario espresso dal “principale”. Anche se sembra, a dire il vero, che non sia corretto dire che esiste un interesse primario all'imparzialità. L'imparzialità rappresenta il meccanismo che permette di salvaguardare alcuni interessi primari, tra cui, ad esempio, la preservazione delle corrette condizioni di concorrenzialità di un mercato (locale, nazionale, internazionale). Proviamo a semplificare e ad uniformare i punti di vista. Se partiamo dal principio che una cosa è “etica” perché serve, cioè è utile, allora possiamo abbinare il concetto di imparzialità come valore all'imparzialità come “sistema di funzionamento”. È giusto che i procedimenti amministrativi e le decisioni che ne scaturiscono abbiano la caratteristica di essere imparziali, perché questo serve a qualcosa. Ma a cosa esattamente?

In generale, l'imparzialità serve a mantenere gli interessi in gioco egualmente distanti dal centro del processo (decisionale). Si parla di “equidistanza DEGLI interessi”

oppure, se si tratta di valutare la posizione dell'agente pubblico, diremmo "equidistante DAGLI interessi".

Le persone tendono a non essere equidistanti dagli interessi, cioè, tendono a favorire individui nei confronti dei quali esprimono un legame parentale, oppure un legame di reciprocità (si veda "l'economia del dono" di Marcel Mauss e il collegamento di interessi che viene generato dall'accettazione di un regalo, di un benefit o di altra utilità), oppure membri del proprio gruppo sociale. In qualche modo sembrerebbe che, dal punto di vista evolutivistico, abbia pagato in termini di adattamento e sopravvivenza l'essersi mostrati parziali nei confronti di coloro che appartengono ai gruppi di individui appena citati.

Secondo un autorevole ricercatore¹, la psicologia cognitiva ha negli ultimi anni imposto all'attenzione pubblica la presenza di diversi *bias* cognitivi, intesi come limiti o distorsioni della corretta capacità di giudizio che si sono radicati nel nostro cervello durante l'evoluzione in un contesto ambientale, quale la savana del Pleistocene, con parametri adattativi finalizzati all'immediata sopravvivenza, drasticamente diversi dalle esigenze cognitive delle società attuali. Tra i vari *bias* che rendono sub ottimali le nostre scelte vi è anche l'incapacità di percepire il conflitto di interesse, ovvero di capire (o ammettere) quando i propri interessi personali sono in conflitto con i interessi primari della collettività (conflitto di interessi). Ciò che emerge chiaramente è che gli esseri umani hanno una grande difficoltà a percepire le proprie scelte come soggettive e tendono erroneamente a ritenerle oggettive. In sostanza,

tutti noi siamo opachi davanti a noi stessi e tendiamo a non percepire i nostri *bias* ma siamo disponibili a riconoscerli negli altri.

Da un punto di vista antropologico, invece, un meccanismo probabile dietro la diffusa tendenza al conflitto d'interesse è il nostro radicato desiderio di adesione tribale formatosi nella lunga fase evolutiva che ci ha visti per milioni di anni vivere in piccole bande di cacciatori-raccoglitori. Il conflitto d'interesse coincide con la possibilità di un gruppo ristretto, tribale, di persone nel fare scelte che riguardano esclusivamente la famiglia o il gruppo di appartenenza, in conflitto o spregio rispetto al bene comune o alla comunità esterna al gruppo.

Dunque, il senso comune ci impone di riconsiderare la nostra "attitudine" ad essere imparziali. Per questo c'è bisogno di un forte "sistema di regole" che si contrappone a questo diffuso sentimento di parzialità.

Siamo individui che esprimono un certo grado di parzialità nelle decisioni quando sono implicate relazioni di un certo tipo, cioè, entro un certo grado di socialità e che generano interessi. E questo deriva dal fatto che ci siamo adattati meglio comportandoci in questa maniera.

Ci viene richiesto di fare un passaggio ulteriore per adattarci alla complessità delle società moderne. Cioè, considerare che il nostro "gruppo sociale" non sia più rappresentato solo dagli individui con cui siamo in grado di entrare in relazione, ma da una comunità più ampia di livello locale, nazionale o ultranazionale fatto di persone che probabilmente non conosceremo mai e con le quali non entreremo mai in un collegamento di interessi diretto.

1 Andrea Grignolio, docente di Storia della Medicina, Sapienza Università di Roma

4. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI GAL (GRUPPI DI AZIONE LOCALE)

I GAL non hanno preso abbastanza sul serio la necessità di trasparenza, di una documentazione della valutazione dei progetti e delle decisioni di selezione, nonché la necessità di procedure intese a evitare qualsiasi rischio di conflitti di interessi diretti o indiretti. Ciò, oltre ad aumentare le probabilità che le decisioni di sovvenzione vengano prese senza tenere in debita considerazione l'efficienza, mette a rischio anche la reputazione dell'UE. È verosimile che le pratiche osservate in alcuni GAL, come le decisioni di sovvenzione prese da poche persone e a favore delle proprie organizzazioni, si rivelino dannose per la governance locale anziché potenziarla.²

In particolare, la Commissione e gli Stati membri hanno tollerato situazioni in cui i GAL non dispongono di procedure efficaci per evitare i conflitti di interessi. Le debolezze osservate evidenziano il rischio che i membri dei GAL possano aver influenzato le decisioni, direttamente o indirettamente, con la conseguenza di un impiego inefficace o inefficiente dei fondi dell'UE.³

Così la Corte dei Conti europea ha “illuminato” la questione del conflitto di interessi nei Gruppi di Azione Locale. L'aver preso consapevolezza dell'inefficienza dei

meccanismi di emersione e gestione del conflitto di interessi ha guidato la Commissione europea a stabilire nuove regole per il susseguente ciclo di programmazione. Il Regolamento UE 1303/2013, all'articolo 34, stabilisce che i Gruppi di Azione Locale elaborino procedure di selezione delle operazioni trasparenti e non discriminatorie e criteri oggettivi di selezione che evitino conflitti d'interessi.

La norma non stabilisce attraverso quali modalità tali conflitti d'interessi possano essere evitati. Inoltre, sembra affermare il principio secondo cui l'emersione di conflitti di interessi sia circoscrivibile alla sola procedura di selezione dei progetti.

Il tema del “conflitto di interessi” in riferimento allo sviluppo rurale e a LEADER, andrebbe approfondito per una serie di motivi:

- la corretta gestione dei conflitti di interessi è funzionale ai principi della corretta gestione delle risorse pubbliche e, soprattutto, della concorrenza;
- è opinione ormai condivisa che la presenza di conflitti di interessi è alla base della gran parte dei fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni, ma anche nei soggetti che gestiscono risorse pubbliche;

² Corte dei Conti Europea. Relazione Speciale n. 5/2010

- Attuazione dell'Approccio Leader per lo Sviluppo Rurale. Paragrafo 118

³ Ibidem, Paragrafo 123

- le modalità con cui vengono assunte le decisioni sono determinanti ai fini dell'immagine con cui il GAL viene riconosciuto dai terzi (siano essi appartenenti alla comunità locale di riferimento o le Autorità pubbliche responsabili dell'attuazione del Programma) e della reputazione delle persone che in esso operano.

Rispetto al Gruppo di Azione Locale, una definizione più puntuale di “conflitto di interessi” è la seguente:

“Il conflitto di interessi è la condizione (situazione/fattispecie) in cui l'INTERESSE SECONDARIO di un AGENTE (soggetto investito della capacità di svolgere un'attività funzionale al perseguimento dell'interesse primario del GAL) TENDE AD INTERFERIRE con l'INTERESSE PRIMARIO del GAL”.

Gli elementi costitutivi di un conflitto di interessi, in riferimento ai GAL, pertanto, possono essere così declinati:

UNA RELAZIONE DI AGENZIA

Affinché ci sia “conflitto di interessi”, occorre che ci sia una relazione di agenzia, un rapporto, cioè, tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire

nell'interesse (primario) del primo (es. il rapporto medico-agente e paziente-principale; avvocato-agente e cliente principale; banca-agente e cliente-principale).

IL PRINCIPALE “GRUPPO DI AZIONE LOCALE”

Nella relazione di agenzia il GAL è nel ruolo di “PRINCIPALE”, cioè è quel soggetto che promuove gli interessi primari.

L'obbligo o l'opportunità per il Principale GAL di adottare specifiche misure per l'emersione e la gestione del conflitto di interessi, così come altre misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione, è un tema assai controverso, ma è opinione alquanto consolidata che, dal momento che il GAL gestisce risorse del contribuente europeo, esso, almeno per quanto concerne le più rilevanti attività, svolga una funzione pubblica⁴ e sia, per questo, sottoposto ad analoghe esigenze di “pubblico scrutinio” a cui devono attualmente conformarsi le pubbliche amministrazioni.

L'INTERESSE PRIMARIO DI UN GAL

Per il medesimo motivo appena enunciato, il GAL promuove, anche e soprattutto, INTERESSI PRIMARI di natura pubblicistica. Essi si possono sintetizzare in tre categorie:

⁴ La Sentenza del TAR Sardegna del 18 giugno 2015, n. 880 (che riprende una nota Sentenza dello stesso TAR del 2005) afferma, infatti: “Questo T.a.r. ha già avuto modo di affermare, in modo del tutto condivisibile, che la natura giuridica dell'ente resistente non implica, di per sé, l'impossibilità di qualificare i relativi atti come provvedimenti amministrativi; pertanto, gli atti con i quali i gruppi di Azione Locale (cosiddetti GAL), incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento, procedono, attraverso un procedimento di evidenza pubblica, all'individuazione delle proposte progettuali più vantaggiose, costituiscono esercizio di funzioni oggettivamente pubblicistiche, per cui sono soggetti alla giurisdizione del g.a. (T.a.r. Sardegna, sez. I, 7 febbraio 2005, n. 145)”.

- Interesse primario all'efficacia della strategia di sviluppo locale (lo possiamo tradurre come "buon andamento", cioè, come efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse, nell'organizzazione e nella qualità della pianificazione e del coinvolgimento degli *stakeholder*, ecc...),
- Interesse primario all'imparzialità dell'azione (equidistanza dagli interessi privati che ambiscono ai finanziamenti e dagli interessi primari delle istituzioni che compongono il partenariato pubblico, equidistanza nei meccanismi di reclutamento interno, ecc...),
- Interesse primario alla reputazione dell'Unione europea e delle sue istituzioni (il GAL, in qualche modo, veicola l'immagine dell'Unione europea sul territorio).

L'AGENTE DI UN GAL

Il Principale GAL svolge la sua attività con il contributo degli AGENTI. L'agente è soggetto investito della capacità di svolgere un'attività funzionale al perseguimento dell'interesse primario del GAL. L'agente svolge compiti ed assume decisioni per conto del GAL; in una parola, promuove l'interesse primario del GAL. All'interno (e all'esterno) del GAL operano diverse categorie di AGENTI. Ad esempio:

- componenti del Consiglio di Amministrazione,
- personale del GAL,
- consulenti esterni,
- rappresentanti del GAL in istituzioni locali, tavoli, commissioni, ecc...

Tali categorie non sono esaustive, ma solo indicative. L'AGENTE è qualsiasi soggetto a cui il Principale GAL ha delegato

un compito, un'attività o una decisione, anche occasionale e da cui si aspetta una condotta in linea con gli interessi primari sopra menzionati.

L'INTERESSE SECONDARIO DI UN AGENTE DEL GAL

L'agente del GAL, come ogni individuo, è titolare di interessi, di natura economica o non economica, che vengono chiamati "secondari", non perché non siano importanti per l'agente, ma perché nel rapporto di agenzia costituiscono interessi irrilevanti ai fini della promozione dell'interesse primario. La gestione del conflitto di interessi mira proprio a prevenire situazioni idonee a far sì che tali interessi secondari possano, anche solo potenzialmente o apparentemente, interferire con la promozione degli interessi primari.

Dedicheremo parte del LO 4 alle diverse categorie di interessi secondari.

LA POTENZIALITÀ DI "INTERFERIRE" NEI PROCESSI

L'aspetto più controverso del conflitto di interessi è la natura dell'interferenza. La locuzione "*tende a interferire*" vuole sottolineare che la potenzialità dell'interferenza si presenta con diversa intensità a seconda dell'agente portatore dell'interesse secondario e della rilevanza assunta da tale interesse.

Come dicevamo, è bene sottolineare che il conflitto di interessi non è assimilabile alla "corruzione". Mentre il conflitto di interessi è una situazione (condizione/fattispecie) in cui l'interesse secondario tende

a interferire con l'interesse primario, nella corruzione la situazione si è trasformata in un comportamento caratterizzato da abuso di potere, che ha visto prevalere l'interesse secondario su quello primario.

Per questo, più che "interferenza", pertanto, dobbiamo considerare la "tensione alla interferenza", cioè l'idoneità di una situazione a influenzare una attività o un processo decisionale.

Infine, un conflitto di interessi non si manifesta solo nel momento dell'assunzione delle decisioni, né coinvolge esclusivamente i responsabili delle stesse: tutti coloro i quali possono interferire nelle diverse fasi in cui si articola il processo decisionale possono trovarsi in situazioni di conflitto.

5. CONFLITTO DI INTERESSI. UN QUADRO NORMATIVO

La recente modifica del Codice degli appalti ha introdotto numerose novità. Nell'ambito del conflitto di interessi, l'articolo 42, comma 2 ha introdotto il principio secondo cui: *“Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62”*.

Ovviamente si riferisce al solo ambito della contrattualistica pubblica, tuttavia, i principi che introduce devono essere di riferimento a tutti i processi in ambito pubblico, compresi quelli di organizzazioni come i GAL che, peraltro, utilizzano largamente le procedure ad evidenza pubblica nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale. Con il verbo “INTERVENIRE” nel processo, si chiarisce che il conflitto di interes-

si non si manifesta solo nella potenzialità di distorcere una decisione, ma anche nel condizionare un'attività o un compito lungo tutto l'arco del processo organizzativo, non limitatamente, pertanto, alla gestione di un procedimento.

Inoltre, il richiamo all'articolo 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sancisce un riferimento chiaro alle situazioni o condizioni che potrebbero generare interferenza. L'articolo 7 stabilisce 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 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”*.

L'articolo 7 del Codice di comportamento, adottato con decreto del Presidente della

Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, è stato ripreso dal dispositivo dell'articolo 51 del Codice di procedura civile che stabiliva l'obbligo di astensione per il giudice che si trovi in determinate condizioni o situazioni⁵. Fanno espresso riferimento a tali fattispecie anche alcune sentenze nell'ambito dei pubblici concorsi: *“i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo ed esclusivamente se ricorre una delle condizioni tassativamente previste dall'art. 51 del c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma, proprio per detto motivo, possano essere oggetto di estensione analogica* (Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2014, n. 3956, T.a.r. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 28 dicembre 2016, n. 986). Diversamente da questa ultima disposizione, occorre valutare le condizioni previste dall'articolo 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici come NON TASSATIVE ma ESEMPLIFICATIVE.

Recentemente, infatti, il Consiglio di Stato ha affermato che l'art. 42 del nuovo Codice degli Appalti va letto nel senso che l'ultimo inciso del comma 2 (“In partico-

lare costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013 n. 62”), laddove richiama l'art. 7 (“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri [...] oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale [...] o grave inimicizia o rapporti di credito o debito [...] ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente [...]”) debba assumere carattere meramente esemplificativo.

Importante è l'ultima parte dell'art. 7 Codice di comportamento PA: *«Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza»*.

Essendo il GAL un'organizzazione che mutua ambiti pubblicistici con quelli civilistici, occorre anche considerare le regole del codice civile. In materia di conflitto di interessi il codice civile detta regole di carattere generale (articolo 1394), e norme specifiche applicabili alle società (articoli

5 Dispositivo dell'art. 51 Codice di procedura civile. Il giudice ha l'obbligo di astenersi:

- se ha interesse nella causa (interessi propri) o in altra vertente su identica questione di diritto;
- se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado [o legato da vincoli di affiliazione], o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori;
- se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori;
- se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro [810] o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico;
- se è tutore, curatore [c.c. 343, 392], procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta [36 c.c.], di un comitato [39 c.c.], di una società [2247 c.c.] o stabilimento che ha interesse nella causa (2) (3).
- In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi; quando l'astensione riguarda il capo dell'ufficio, l'autorizzazione è chiesta al capo dell'ufficio superiore.

2368, 2373, 2391, 2475-ter e 2634) che ovviamente sono applicabili al GAL in relazione, tra l'altro, alla sua forma giuridica. In particolare:

- l'articolo 1394 stabilisce: *“Il contratto concluso dal rappresentante in conflitto d'interessi col rappresentato può essere annullato su domanda del rappresentato, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo”*.
- l'articolo 2391 stabilisce: *“L'amministratore deve dare notizia agli altri amministratori e al collegio sindacale di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata”*.
- l'articolo 2475-ter, al primo comma stabilisce l'annullabilità dei contratti conclusi dagli amministratori in conflitto d'interessi se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo. Al secondo comma stabilisce l'impugnabilità delle decisioni adottate dal CdA con il voto determinante di un amministratore in conflitto di interessi qualora le cagionino un danno patrimoniale.

Si può notare come il codice civile non abbia previsto un sistema di incompatibilità assoluta tra la presenza di un interesse dell'amministratore e una decisione presa dalla società: si riconosce che il fenomeno esiste e che può essere circoscritto:

- prevenendo ogni situazione di conflitto, mediante obblighi di trasparenza e di astensione;
- subordinando il potere di impugnazione delle delibere prese in conflitto di interessi alla sussistenza di un danno in concreto per la Società (cosiddetto conflitto di interessi in concreto).

Anche il legislatore dell'Unione europea ha disciplinato la questione nel codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi SIE (Regolamento delegato UE 240/2014) dando le seguenti indicazioni:

- nel formulare il proprio regolamento, i Comitati di Sorveglianza devono fissare disposizioni che regolino il conflitto di interessi per i partner coinvolti nella sorveglianza, nella valutazione e negli inviti a presentare proposte;
- i partner devono essere resi consapevoli degli obblighi relativi alla protezione dei dati, alla riservatezza ed al conflitto di interessi;
- le Autorità di Gestione, nel coinvolgere i partner nella messa a punto dei bandi, o nella valutazione delle proposte, devono prendere i necessari provvedimenti affinché siano evitati potenziali conflitti di interessi.

Infine, la legge 215/2004 (cd Legge Fratini) rappresenta un tentativo di risolvere situazioni di conflitto di interessi per i titolari di cariche di governo (ministri e sottosegretari). Sono elencati casi di incompatibilità con lo svolgimento di determinate attività e la possibilità di porvi rimedio attraverso la nomina di uno o più institori. Per quanto la sua portata sia molto limitata, dunque, essa contiene alcuni elementi del tutto nuovi nel nostro ordinamento, quali l'obbligo (che grava anche sul coniuge e sui parenti fino al secondo grado) di dichiarare i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese partecipazioni azionarie.

6. CATEGORIE DI INTERESSI SECONDARI

È molto importante che gli AGENTI di un GAL conoscano il complesso caleidoscopio di relazioni, situazioni e condizioni (a vario titolo si potrebbero qualificare come “fattispecie”) che possono generare collegamenti di interessi potenzialmente idonei a distorcere la linearità del processo organizzativo e decisionale. Per questo, è opportuno categorizzarle e costruire una mappa delle cosiddette “situazioni a rischio”. Di seguito, un elenco ESEMPLIFICATIVO delle situazioni che possono generare interessi secondari:

- INCARICHI SOCIETARI: rappresentanza legale di operatori economici potenzialmente destinatari
- INCARICHI POLITICI: sindaco, consigliere, e assessore potenzialmente destinatario
- INCARICHI ISTITUZIONALI: far parte di organi direttivi di associazioni, organizzazioni, collegi ed ordini professionali anche a carattere non riservato potenzialmente destinatari
- RELAZIONI “FINANZIARIE”: rapporti finanziari con soggetti potenzialmente destinatari
- RAPPORTI “OBBLIGATORI”: crediti o debiti con soggetti potenzialmente destinatari
- RELAZIONI “PERSONALI”: frequen-

tazione abituale, grave inimicizia con soggetti potenzialmente destinatari

- RELAZIONI “GIUDIZIARIE”: pendenza di giudizio con soggetti potenzialmente destinatari
- RELAZIONI “FAMILIARI/AFFETTIVE”: coniugio, convivenza, parentela o affinità con soggetti potenzialmente destinatari
- INCARICHI “PROFESSIONALI”: prestazioni professionali a favore di operatori economici potenzialmente destinatari
- INCARICHI DI “RAPPRESENTANZA”: tutore, curatore, amministratore di sostegno, procuratore o agente di soggetti (individui o organizzazioni) coinvolti nella strategia di sviluppo locale

La quasi totalità di questi “interessi secondari” non necessita di una valutazione in merito all’intensità con cui si manifesta. Ad esempio, i rapporti di familiarità (o di parentela almeno entro il 4° grado e di affinità entro il 2° grado) si presumono sempre intensi, anche perché c’è da considerare la percezione di imparzialità che dall’esterno potrebbe essere messa severamente a rischio da tali relazioni. Esistono, peraltro, altri interessi secondari la cui valutazione è più complessa dal momen-

to che non si può presumere una elevata intensità: ad esempio, le relazioni “personali”, quali i rapporti di frequentazione e l’inimicizia devono essere valutati rispetto alla loro qualità:

- la frequentazione deve essere “abituale”. Con “abituale” si intende solo l’esistenza di profondi legami di amicizia ovvero la condivisione di legami associativi in organizzazioni stabili. Non costituisce «frequentazione abituale», ad esempio:
 - la mera frequentazione degli stessi luoghi, esercizi commerciali, esercizi pubblici, luoghi di intrattenimento,
 - la partecipazione alle stesse attività sportive, culturali o di tempo libero,
 - l’aver frequentato le stesse scuole qualora i corsi scolastici siano terminati da più di due anni,
 - l’esser stati dipendenti del medesimo datore di lavoro.

Inoltre, l’amicizia sui *social network* non è, secondo il Tar Sardegna, classificabile tra i rapporti di frequentazione abituale. *«Come è noto, Facebook implica una possibile diffusione del materiale pubblicato sul profilo dell’utente a un numero imprecisa-*

to e non prevedibile di soggetti se l’utente stesso non provvede ad effettuare restrizioni che peraltro il social network consente. Le cosiddette “amicizie” su Facebook sono del tutto irrilevanti poiché lo stesso funzionamento del social network consente di entrare in contatto con persone che nella vita quotidiana sono del tutto sconosciute».

- l’inimicizia deve essere “grave”. Pertanto, il solo pregiudizio nei confronti di una persona o di una organizzazione non innesca un collegamento di interessi abbastanza intenso da generare un potenziale influenzamento delle attività edelle decisioni dell’agente del GAL.

È importante sottolineare che un agente del GAL, anche se non si trova in una delle suddette categorie di situazioni sia tenuto ad astenersi “*in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza*”, come espresso dall’articolo 7 del Codice di comportamento dei dipendenti della PA. Questo perché, come ricordavamo nel LO 3, occorre valutare le condizioni previste dall’articolo 7 come NON TASSATIVE ma ESEMPLIFICATIVE.

7. UN UTILE STRUMENTO DI VALUTAZIONE DELL'ESISTENZA E DELLA QUALITÀ DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Un utile strumento di valutazione dell'esistenza e della qualità del conflitto di interessi

Per valutare se esiste o non esiste un conflitto di interessi e in quale categoria di conflitto di interessi siamo coinvolti, abbiamo bisogno di "CRITERI" utili e comprensibili. Si tratta di posizionarsi all'interno di queste 4 diverse "stazioni". La domanda è: "in quale posizione mi trovo?"



Proviamo a descriverle.

PERCEZIONE DI IMPARZIALITÀ

È la condizione di neutralità che garantisce, almeno in astratto, la piena imparzialità dell'azione del GAL e la piena percezione di imparzialità (dall'esterno). **ATTENZIONE!** Questa situazione (o fattispecie) non

significa che ci si trovi, per forza di cose, in assenza di un qualche "collegamento di interessi". Può fare riferimento anche alla situazione in cui un collegamento di interessi esiste, ma non è particolarmente intenso, oppure che un collegamento di interessi intenso non può, nemmeno in astratto, generare un conflitto di interessi per l'assenza della funzione in capo all'agente del GAL (attività, compito o decisione) che può venire influenzata.

Facciamo alcuni esempi.

CONDIZIONE 1: il dottor Rossi è il sindaco di Caciucco, Comune dell'appennino tosco-emiliano, noto per le produzioni vitivinicole e per il suo antico borgo. In tale veste partecipa all'assemblea dei soci del GAL "Appennino" ed è un componente dell'Organo Decisionale. È tuttavia anche il titolare di un'azienda vitivinicola sita nel territorio di Rocciardente, Comune dell'Umbria dove risiede durante le vacanze estive.

Il dottor Rossi ha, evidentemente, un collegamento di interessi, in quanto è titolare di un'azienda vitivinicola, potenzialmente beneficiaria di finanziamenti da parte di un GAL. Tuttavia, il territorio dove ha sede la sua azienda non ricade nell'area di competenza del GAL di cui egli è componente dell'Organo Decisionale. Quindi, la sua funzione non è minacciata, nemmeno in

astratto, e non esiste alcuna potenzialità di condizionamento dell'attività dell'Organo Decisionale in cui egli è incardinato.

CONDIZIONE 2: il dottor Rossi è il sindaco di Caciucco, Comune dell'appennino tosco-emiliano, noto per le produzioni lattiero-casearie e per il suo antico borgo. In tale veste partecipa all'assemblea dei soci del GAL "Appennino" ed è un componente dell'Organo Decisionale. Egli è anche "amico" su Facebook del titolare di un'azienda vitivinicola sita nel territorio di Caciucco. Il dottor Rossi ha un collegamento in quanto è amico su Facebook del titolare di un'azienda vitivinicola, potenzialmente beneficiaria di finanziamenti da parte del GAL di cui egli è componente dell'Organo Decisionale. Tuttavia, l'intensità del collegamento di interessi non è tale da poter condizionare, nemmeno in astratto, la sua funzione. L'amicizia sul *social network*, infatti, non è, secondo il Tar Sardegna, classificabile tra i rapporti di commensalità o di frequentazione abituale. Secondo la sentenza (TAR Sardegna 3 maggio 2017 n. 281), «Come è noto, Facebook implica una possibile diffusione del materiale pubblicato sul profilo dell'utente a un numero imprecisato e non prevedibile di soggetti se l'utente stesso non provvede ad effettuare restrizioni che peraltro il social network consente. Le cosiddette "amicizie" su Facebook sono del tutto irrilevanti poiché lo stesso funzionamento del social network consente di entrare in contatto con persone che nella vita quotidiana sono del tutto sconosciute». Quindi non esiste alcuna potenzialità di condizionamento dell'attività dell'Organo Decisionale in cui egli è incardinato.

In conclusione, ci si trova in una situazione di piena imparzialità (e di percezione di

imparzialità) quando un agente è nelle seguenti condizioni:

- non è titolare di alcun "collegamento di interessi" (situazione non realistica),
- oppure, è titolare di un collegamento di interessi INTENSO, ma è in ASSENZA di RUOLO/FUNZIONE (anche in ASTRATTO) idoneo a generare un CONDIZIONAMENTO (Condizione 1),
- oppure, è titolare di un collegamento di interessi non abbastanza INTENSO (Condizione 2).

CONFLITTO DI INTERESSI POTENZIALE

È una condizione (o situazione o fattispecie) piuttosto complessa. Si determina quando esiste un collegamento di interessi intenso (cioè idoneo a generare un condizionamento dell'attività o del processo decisionale dell'agente del GAL). Pertanto, almeno in astratto, un condizionamento è possibile. Tuttavia è assente la funzione o attività "CONCRETA" in cui tale condizionamento si può effettivamente verificare.

Facciamo un esempio.

CONDIZIONE 1: il dottor Rossi è stato da poco nominato sindaco di Caciucco, Comune dell'appennino tosco-emiliano, noto per le produzioni vitivinicole e per il suo antico borgo. In tale veste egli, presumibilmente, parteciperà all'assemblea dei soci del GAL "Appennino" e sarà componente dell'Organo Decisionale. Egli è anche "convivente" con la titolare di un'azienda vitivinicola sita nel territorio di Caciucco.

Pertanto, il dottor Rossi ha un collegamento di interessi certamente intenso (è

la convivente!). Tuttavia, tale collegamento di interessi non è ancora nelle condizioni di influenzare alcuna attività o decisione del GAL, dal momento che non ha ancora mai partecipato riunioni in seno al GAL.

CONDIZIONE 2: Il dottor Rossi è uno dei consulenti che partecipano alla elaborazione della griglia per la selezione dei progetti di sostegno alle aziende vitivinicole che sarà approvata dal CdA del GAL. Egli è stato incaricato anche perché è il commercialista di numerose aziende vitivinicole del territorio e, pertanto, è a conoscenza dei problemi e delle possibili soluzioni che meglio potrebbero essere adottate.

Pertanto, il dottor Rossi ha un collegamento di interessi certamente intenso (presta l'opera di commercialista, quindi è in un rapporto di agenzia con operatori privati). Tale collegamento di interessi non influenza in concreto alcuna decisione che verrà, invece, adottata da un organo collegiale di cui egli non fa parte. Tuttavia, la potenzialità di influenzamento esiste, eccome. Infatti, il soggetto in conflitto di interessi (potenziale), che non necessariamente è il responsabile formale della decisione, può trovarsi nella condizione di svolgere un'attività ad essa funzionale che può comprendere la manifestazione di un parere o giudizio, o la raccolta e trasmissione di un'informazione, da cui dipende la formazione della volontà del decisore formale. Oppure, ancora, attraverso la sua attività meramente funzionale alla decisione si trova nell'opportunità di entrare in possesso di informazioni che potrebbero generare un vantaggio competitivo ad operatori privati (CONDIZIONE 2).

In tutti questi casi la situazione nella quale si trova il soggetto potrebbe influenzare in modo determinante le scelte di un soggetto chiamato a decidere nell'interesse principale ed è comunque idonea ad innescare fenomeni distorsivi dei meccanismi concorrenziali. Una gestione non superficiale del conflitto di interessi potenziale è assolutamente consigliabile, ad esempio, facendo emergere il proprio "collegamento di interessi" in una fase antecedente allo svolgimento di attività o compiti o nel partecipare a decisioni. Peraltro questo è il senso dell'Orientamento n. 95 del 7 ottobre 2014, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha affermato che "*qualora sussista un conflitto di interessi anche solo potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della l. n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni*". Ora, peraltro, parrebbe chiara l'indicazione contenuta nell'articolo 42, comma 2, del nuovo Codice degli appalti (cfr. LO 3, Il quadro normativo)

Il conflitto di interessi potenziale è la situazione più difficile da valutare, ma anche la situazione che, se fatta emergere, previene realmente la possibilità che un conflitto di interessi possa minacciare l'imparzialità dell'azione del GAL. In conclusione, si ha un conflitto di interessi potenziale quando un agente del GAL è nelle seguenti condizioni:

- è titolare di un collegamento di interessi INTENSO,
- è (ancora) assente un «RUOLO o ATTIVITÀ in CONCRETO» necessario perché un CONDIZIONAMENTO effettivamente si generi.

CONFLITTO DI INTERESSI ATTUALE

Si determina quando esiste un collegamento di interessi intenso (cioè idoneo a generare un condizionamento dell'attività o del processo decisionale dell'ufficio). Inoltre, è presente una funzione o attività "CONCRETA" in cui tale condizionamento si può verificare. Facciamo un esempio.

CONDIZIONE. il dottor Rossi è sindaco di Caciucco, Comune dell'appennino tosco-emiliano, noto per le produzioni vitivinicole e per il suo antico borgo. In tale veste egli sta per partecipare all'assemblea dei soci del GAL "Appennino, quando osserva che all'ordine del giorno della riunione c'è la validazione della strategia di sviluppo locale contenuta nel nascente PSL; si tratta di privilegiare il settore vitivinicolo o, alternativamente, il settore della valorizzazione turistica del territorio. Egli è titolare di un'azienda vitivinicola sita nel territorio di Caciucco.

Pertanto, siamo in presenza di un collegamento di interessi "proprio" e alquanto intenso. Siamo anche in presenza di un'attività che in concreto può essere influenzata, quale la decisione da assumere in seno all'organo decisionale. La potenzialità di influenzamento è massima.

Si ha un conflitto di interessi attuale quando agente del GAL è nelle seguenti condizioni:

- è titolare di un collegamento di interessi INTENSO
- e
- esiste un RUOLO o un'ATTIVITÀ che, in CONCRETO,
- rende «CONDIZIONABILE» l'attività o la decisione.

INCOMPATIBILITÀ

Consiste in una particolare situazione in cui il collegamento di interessi si crea a seguito dell'assunzione, da parte dell'agente del GAL, di un incarico (ad esempio, componente della struttura Tecnica di altro GAL, oppure incarichi retribuiti per la progettazione o l'attuazione di operazioni/domande di aiuto finanziate dal PSL, ecc...). Facciamo un esempio.

CONDIZIONE. Il dottor Rossi, consulente esterno del GAL Appennino ha assunto un incarico di progettazione per un intervento finanziato dal PSL, da parte di un operatore privato potenzialmente beneficiario. Si ha incompatibilità quando un agente del GAL è nelle seguenti condizioni:

- è titolare di un collegamento di interessi che si qualifica come «INCARICO».
- e
- che genera incompatibilità TRA RUOLI.

In sintesi, inseriamo la griglia di valutazione completa per un esercizio che è utile, nonché opportuno.

PERCEZIONE DI IMPARZIALITÀ
ASSENZA di collegamento di interessi
Oppure, collegamento di interessi non abbastanza INTENSO
Oppure, collegamento di interessi INTENSO , ma ASSENZA di RUOLO (anche in ASTRATTO) idoneo a generare un CONDIZIONAMENTO



CONFLITTO DI INTERESSI POTENZIALE

Collegamento di interessi
INTENSO

ASSENZA di un «**RUOLO o ATTIVITÀ in CONCRETO**»
necessario per generare
CONDIZIONAMENTO



CONFLITTO DI INTERESSI ATTUALE

Collegamento di interessi:
INTENSO
e
RUOLO o ATTIVITÀ che,
in CONCRETO, rende
«CONDIZIONABILE» l'attività o
la decisione



INCOMPATIBILITÀ

Collegamento di interessi che si
qualifica come «**INCARICO**»
e che genera incompatibilità
TRA RUOLI

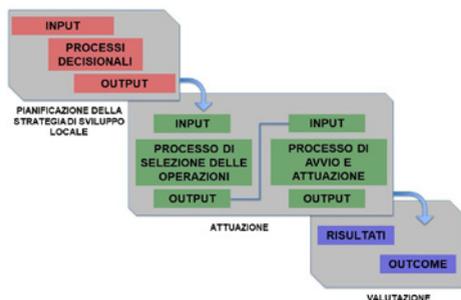
In questa autovalutazione non facciamo riferimento al conflitto di interessi “APPARENTE”. Nelle situazioni di conflitto di interesse, infatti, occorre provare ad assumere il punto di vista dell’osservatore esterno che si trova, se ci pensate, in una situazione di asimmetria informativa. Potrebbe, in effetti, valutare come “intenso” un collegamento di interessi che, invece, non lo è; purtroppo non lo sa e non è in grado di saperlo, a meno che tale asimmetria informativa non venga ridotta attraverso meccanismi di trasparenza e venga gestita attraverso condotte predeterminate. In ballo non c’è tanto il danno all’interesse pubblico, quanto, piuttosto la minaccia alla credibilità dell’azione del GAL.

8. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELLE ATTIVITÀ E NEI PROCESSI DEL GAL

Il conflitto di interessi nelle attività e nei processi del GAL

All'interno dell'attività che svolge un GAL, esistono numerosi processi organizzativi che sono esposti al rischio di conflitto di interessi. Possiamo, sinteticamente, circoscrivere due diverse categorie o "ambiti" di influenzamento:

- Pianificazione, attuazione e valutazione della strategia di sviluppo locale (elaborazione della strategia, selezione delle operazioni, valutazione del PSL, ecc...). Nella seguente immagine, il ciclo di vita del PSL e degli interventi ad esso collegati:



- organizzazione interna. Il processo di reclutamento delle figure professionali necessarie al funzionamento di un GAL, così come il processo di assegnazione di incarichi professionali, l'affidamento di servizi e forniture sono ad elevato rischio di conflitto di interessi.

Il conflitto di interessi nella pianificazione, attuazione e valutazione della strategia di sviluppo locale

Rispetto a questo ambito di intervento del GAL, possiamo distinguere tre distinte fasi nel macro-processo:

PROGRAMMAZIONE: si tratta della fase di elaborazione del Piano di Sviluppo Locale. Le scelte di natura strategica potrebbero essere influenzate dall'interferenze di interessi anche solo potenzialmente o apparentemente in conflitto con quelli del partenariato e della sua strategia.

ATTUAZIONE: si tratta della fase di selezione degli interventi e di esecuzione degli interventi. Possibili interferenze da parte di interessi secondari degli agenti impegnati in tale fase potrebbero manifestarsi riguardo:

- alla scelta dei criteri di selezione dei progetti per l'attuazione degli interventi,
- alla scrittura dei bandi o avvisi pubblici,
- al processo di selezione dei progetti per l'attuazione degli interventi.

Questa fase è senza dubbio la più delicata per i risvolti esterni che essa produce e per le dimensioni finanziarie che normalmente caratterizzano la selezione di proposte che saranno poi oggetto di finanziamento. Il Regolamento UE si occupa esplicitamente di questa attività e va osservato che esso non circoscrive il fenomeno alla sola fase

di approvazione delle proposte da parte dell'Organo Deliberante, ma alla elaborazione della procedura di selezione, che deve essere trasparente e non discriminatoria, compresa l'individuazione di criteri di selezione.

VALUTAZIONE: Possibili interferenze da parte di interessi secondari degli agenti impegnati in tale fase potrebbero manifestarsi riguardo:

- ai risultati ottenuti da ogni singolo intervento,
- ai risultati ottenuti a livello di PSL,
- agli impatti ottenuti a livello locale.

Il riferimento regolamentare alla necessità di gestire i conflitti di interesse va interpretato in senso ampio:

- il fenomeno deve essere adeguatamente gestito in tutte le fasi connesse alla utilizzazione dei fondi pubblici, anche a quelle, apparentemente non rilevanti, delle decisioni strategiche determinanti nel dirottare le risorse verso un settore e/o una porzione di territorio e/o una determinata categoria di soggetti. Si ricorda, in proposito, che è in sede di elaborazione delle SSL che il GAL definisce le tipologie di operazione da realizzare, i criteri di ammissibilità ed i principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione. Un'inadeguata valutazione del fenomeno in questa fase rischia di condizionare irrimediabilmente le successive fasi della selezione vera e propria;

- situazioni di conflitto di interessi possono emergere non solo nella fase dell'istruttoria delle domande (applicazione dei criteri di selezione da parte della commissione incaricata), ma anche in quelle precedenti, riguardanti la definizione dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di selezione. Con riferimento a questi ultimi, oltre alla loro scelta, occorre considerare, ad esempio, anche la definizione del loro peso.

Per questo, è necessario che i GAL costruiscano una buona mappatura del processo di pianificazione, attuazione e valutazione della strategia di sviluppo locale, mettendo sotto osservazione quei procedimenti maggiormente esposti a rischio di conflitto di interessi⁶, e cioè:

- l'elaborazione della progettazione partecipata/bando/avviso/invito e l'individuazione dei criteri di selezione/negoziazione/valutazione;
- la raccolta di questionari e manifestazioni di interesse/proposte/istanze ed istruttoria tecnico-amministrativa;
- l'applicazione dei criteri di selezione/negoziazione/valutazione e l'adozione della proposta di SSL/graduatoria/proposta di aggiudicazione. Oppure proposta di candidatura a progetti;
- l'approvazione del PSL/graduatoria/proposta di aggiudicazione. L'approvazione del progetto.
- l'attuazione e la gestione dell'attività progettuale.

6 Cfr. Regolamento per l'identificazione, verifica, monitoraggio e gestione di possibili situazioni di conflitto di interesse del GAL Adige, approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 11 del 17/03/2016. Testo coordinato con le modifiche apportate approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 7 del 08/02/2018

9. CONFLITTO DI INTERESSI E GAL, COME ORGANIZZARSI

Il GAL è una organizzazione la cui finalità e le relative attività svolte, riguardano l'attuazione di politiche di sviluppo previste nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei e di ogni altro programma comunitario. È inevitabile che i componenti del Consiglio di Amministrazione, il personale del GAL, i consulenti esterni, i rappresentanti del GAL in istituzioni locali, tavoli, commissioni, i partner e i collaboratori ad ogni titolo, abbiano interazioni più o meno intense con il mondo degli interessi privati del territorio. Questa circostanza, peraltro, permette ad un GAL di operare potendo contare su una *expertise* che si è formata sul campo. Data la complessità del sistema degli interessi territoriali, il GAL dovrebbe considerare il patrimonio di relazioni ed esperienze come un valore aggiunto dei propri rappresentanti e collaboratori. Pertanto un GAL non dovrebbe giudicare inappropriato che i propri agenti costituiscano o alimentino reti di relazioni e promuovano collegamenti di interessi autonomamente da quelli promossi dal GAL stesso, a patto che essi siano fatti emergere, nei casi in cui dovessero risultare anche solo potenzialmente confliggenti con gli interessi del GAL o tendano ad influenzare in maniera inappropriata le decisioni,

le attività o la reputazione, siano gestiti attraverso condotte predeterminate e trasparenti.

L'emersione dei collegamenti di interessi e la loro gestione da parte di un GAL dovrebbe rappresentare una delle attività su cui l'organizzazione investe maggiormente. Di seguito alcuni standard da adottare:

1. mappatura delle aree e dei processi maggiormente esposti a rischio di conflitto di interessi,
 2. introduzione del concetto di “collegamento di interessi”,
 3. adozione di un “Regolamento di gestione del conflitto di interessi”, con specifiche sezioni dedicate alla gestione di processi particolarmente esposti al rischio,
 4. promozione di percorsi formativi specialistici per aumentare la consapevolezza sui rischi, ridurre i bias cognitivi associati al conflitto di interessi, migliorare la qualità dell'autovalutazione da parte dei singoli professionisti.
 5. adozione di specifiche regole all'interno del Codice di comportamento o del Codice Etico del GAL
1. Il primo passo da compiere è quello di individuare le *aree di rischio*, ovvero le attività in cui le decisioni possono essere oggetto di interferenze da parte di

sogetti portatori di interessi diversi da quelli del GAL. Tali aree sono rappresentate da tutte le circostanze nelle quali il GAL è chiamato ad operare scelte sulla destinazione di fondi pubblici (dalla definizione del piano operativo e finanziario, fino alla individuazione del

fornitore di particolari beni o servizi).

2. Le aree di rischio più rilevanti sono rappresentate dalle diverse fasi delle procedure di selezione (del personale, dei collaboratori, dei fornitori e, soprattutto, dei beneficiari), schematizzate nella seguente tabella.

Fase della procedura	Persone coinvolte
Elaborazione del bando ed individuazione criteri di selezione	Consulenti, esperti e personale tecnico
Raccolta delle istanze ed istruttoria tecnico-amministrativa	Personale tecnico, segreteria amministrativa
Applicazione dei criteri di selezione ed adozione della graduatoria	Commissione di selezione
Approvazione della graduatoria	Organo Decisionale

Nei Paesi anglosassoni (ma anche in Francia), il conflitto di interessi si rapporta ad una situazione che comincia ben prima dell'emersione di un conflitto (eventi anticipatori). Dobbiamo distinguere tali «eventi anticipatori» dal conflitto di interessi, ma imparare ad osservarli con attenzione e farli emergere se sono idonei anche solo potenzialmente ad influenzare attività e decisioni in ambito pubblico. Pertanto, sarebbe opportuno introdurre il concetto (che nasce all'interno di una recente riforma francese) di «collegamento di interessi» (*«lien d'intérêt»*). Si tratta di situazioni che prendono vita da «eventi critici» e che generano, per l'appunto, «collegamenti», che non sono (ancora) conflitti ma che devono essere comunque tenuti sotto sorveglianza da parte dei GAL e dei loro agenti. La diversa terminologia è utile per non «criminalizzare» tali collegamenti e, in questo modo, farli emergere e, se necessario, gestirli.

In merito all'emersione e alla gestione dei collegamenti di interessi, l'adozione di un Regolamento si dimostra assai utile al fine di fornire vari orientamenti:

- quali collegamenti di interessi devono essere fatti emergere,
- chi deve far emergere i collegamenti di interessi,
- quali azioni devono essere intraprese per fare in modo che i collegamenti di interessi non generino alcun rischio di influenzare l'attività e le decisioni che il GAL si trova ad assumere,
- chi ha la responsabilità di valutare e gestire il conflitto di interessi.

Si tratta di documenti e procedure che vengono ampiamente utilizzati a livello internazionale per una gestione consapevole del conflitto di interessi. Essi contengono procedure chiare per assolvere ai diversi obblighi in capo agli agenti:

- l'obbligo di segnalazione preventiva e motivata dei COLLEGAMENTI DI INTERESSI al proprio superiore gerarchico,
- l'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale nei casi di conflitto di interesse anche potenziale,
- l'obbligo di verifica e di valutazione da parte dell'organizzazione in caso di rivelazione di conflitto di interessi,
- un generale obbligo di vigilanza e controllo sull'assenza di conflitti di interessi da parte dell'organizzazione sui propri agenti.

È assai utile, anzi strategico, promuovere percorsi formativi specialistici per aumentare la consapevolezza sui rischi, ridurre i *bias* cognitivi associati al conflitto di interessi, migliorare la qualità dell'autovalutazione da parte dei singoli agenti e la qualità della gestione da parte dei GAL.

5. Come abbiamo visto in precedenza, le situazioni di conflitto di interessi non possono essere evitate semplicemente vietando ai dipendenti pubblici di avere una loro vita privata fatta di interessi, di capacità, di passioni, ecc. I dipendenti pubblici devono assumersi la responsabilità personale di identificare e risolvere situazioni problematiche, mentre i GAL devono fornire quadri regolamentari realistici, definire procedure chiare e comprensibili, e creare efficaci sistemi di gestione. Devono inoltre fornire formazione/informazione sul tema, garantire che i dipendenti effettivamente si conformino non solo alla lettera ma anche allo spirito di tali norme.

Il Codice di Comportamento/Codice Etico del GAL dovrebbe stabilire un preciso

DOVERE DI SEGNALAZIONE. La segnalazione del collegamento di interessi deve essere indirizzata al responsabile (superiore gerarchico) ed il destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione ed adottare le misure necessarie. Nel caso in cui sia necessario sollevare l'agente dall'incarico esso dovrà essere affidato ad altro membro del personale ovvero, in carenza di personale professionalmente idoneo, il superiore gerarchico dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il superiore gerarchico a valutare le iniziative da assumere dovrà essere colui che ricopre un incarico di vertice all'interno del GAL.

Inoltre, occorre stabilire anche un preciso OBBLIGO DI ASTENSIONE dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività quando ricorrano le condizioni e nel caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il superiore gerarchico.

10. PRINCIPALI “MISURE” PER LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Principali “misure” per la gestione del conflitto di interessi

INCOMPATIBILITÀ

Fissare principi di incompatibilità tra determinati ruoli (ad es: istruttore delle domande di aiuto /controllore; componente del CdA / istruttore delle domande di aiuto / di pagamento; ecc.). In alternativa, stabilire regole secondo cui i componenti del CdA e/o i soci non possono essere beneficiari né fornitori dei GAL.

DIVIETO DI ESERCITARE ATTIVITÀ ECONOMICHE.

Tale divieto (anch'esso riconducibile al concetto di incompatibilità) è generalmente rivolto alle risorse umane (personale, collaboratori esterni) impegnate a qualsiasi titolo nella gestione delle domande di aiuto e/o di pagamento. Naturalmente, si fa riferimento ad eventuali attività che possano essere in palese conflitto di interessi (es: svolgere attività di consulenza per i beneficiari nella progettazione o rendicontazione dell'intervento). In alcuni casi, tale principio è esteso anche ai soci.

DIVIETO DI PARTECIPARE ALLE VOTAZIONI

Si tratta di un divieto rivolto, in genere, ai componenti del CdA.

DIVIETO DI PARTECIPARE ALLA DISCUSSIONE ED ALLA VOTAZIONE

Stabilire regole piuttosto ferree riguardo alle possibili interferenze esercitabili dai membri del CdA, prevedendo che i soggetti in conflitto di interessi abbandonino la seduta. Si sottolinea che questa (oltre ad una dichiarazione scritta) sembra essere la misura minima richiesta dalla Corte dei Conti europea: *i membri dei comitati decisionale o di valutazione dei progetti del GAL che abbiano un interesse personale, politico, professionale o imprenditoriale in un progetto proposto devono dichiararlo per iscritto e astenersi da qualsiasi discussione, valutazione o decisione in merito al progetto*⁷.

RACCOLTA DI INFORMAZIONI

Relative ai componenti degli Organi Decisionali (o al personale). Di norma tali informazioni si riducono ai dati anagrafici, all'attività lavorativa svolta e ad eventuali rapporti di natura professionale con soggetti terzi, di natura pubblica o privata. Si mira a mettere i decisori nelle condizioni di conoscere anticipatamente possibili situazioni che possono interferire con gli interessi principali. Tali pratiche si basano sul principio dell'annul-

7 Corte dei Conti europea. Relazione Speciale n. 5/2010, Raccomandazione n. 2

labilità dell'atto (art. 1394 cc), che non opera se il conflitto di interessi era noto al rappresentato.

DICHIARAZIONI

In relazione agli argomenti da trattare, ed alla fase del procedimento, richiedere ai soggetti interessati di rendere una dichiarazione scritta sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (ai sensi del DPR 455/2000, art. 47), la presenza o meno di conflitti di interesse. I soggetti in conflitto di interessi dovranno, in tal caso, astenersi dalle votazioni.

DUE DILIGENCE

Promuovere attività di *due diligence*, cioè controlli e valutazioni sugli interessi privati degli agenti del GAL, permette di valutare con maggiore attenzione l'intensità del collegamento di interessi e di coinvolgere gli agenti stessi nella valutazione e nell'adozione di misure.

ALTRE MISURE

In combinazione con una o più delle misure appena illustrate, si possono adottare degli ulteriori accorgimenti per rendere più trasparente il proprio operato:

- *Trasparenza*: se i componenti del CdA intendono partecipare ad un bando, devono dichiararlo ed affiggere tale comunicazione alla bacheca del GAL;
- *Interessi indiretti*: i membri del CdA non devono partecipare alla discussione ed alla votazione relativamente ad argomenti in cui sono in gioco i propri interessi e quelli di parenti e affini entro il quarto grado.

11. ALLEGATO 1.

FORMAT DI REGOLAMENTO PER L'EMERSIONE E LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NEL GAL

PREMESSA

Il Gruppo di Azione Locale “.....” (indicare il GAL) mira a conseguire e mantenere il più alti standard di integrità e di imparzialità nella condotta operativa dell'organizzazione, dei suoi rappresentanti, collaboratori e partner.

In relazione al fatto che il GAL promuove comportamenti etici e responsabili, è di primario interesse illustrare i principi di riferimento e le regole alla cui adesione sono chiamati tutti i membri dell'organizzazione. La gestione dei conflitti di interesse, nel contesto dell'attuazione dei fondi di sviluppo rurale dell'Unione europea, assume un ruolo centrale e non derogabile per rendere credibile, attuale e rilevante l'azione dell'organizzazione verso i suoi destinatari e dell'Unione europea stessa.

Il Regolamento fornisce vari orientamenti:

- quali collegamenti⁸ e/o conflitti di interessi devono essere fatti emergere,
- chi deve far emergere i collegamenti di interessi,
- quali azioni devono essere intraprese per fare in modo che i collegamenti di interessi non generino alcun rischio di influenzare l'attività e le decisioni che il GAL si trova ad assumere,
- chi ha la responsabilità di valutare e gestire il conflitto di interessi.

L'adozione di specifiche misure per l'emersione e la gestione del conflitto di interessi, così come altre misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione, deriva dal fatto che il GAL gestisce risorse del contribuente europeo. Almeno per quanto concerne le più rilevanti attività, il GAL svolge una funzione pubblica⁹ e, per questo, deve

⁸ Il conflitto di interessi si rapporta ad una situazione che comincia ben prima dell'emersione di un conflitto. Con il concetto di «collegamento di interessi» identifichiamo proprio quegli interessi che prendono vita dalla modificazione delle condizioni del contesto di vita personale o professionale di un individuo. Tali collegamenti non sono situazioni da sanzionare.

⁹ La Sentenza del TAR Sardegna del 18 giugno 2015, n. 880 (che riprende una nota Sentenza dello stesso TAR del 2005) afferma, infatti: “Questo T.a.r. ha già avuto modo di affermare, in modo del tutto condivisibile, che la natura giuridica dell'ente resistente non implica, di per sé, l'impossibilità di qualificare i relativi atti come provvedimenti amministrativi; pertanto, gli atti con i quali i gruppi di Azione Locale (cosiddetti GAL), incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento, procedono, attraverso un procedimento di evidenza pubblica, all'individuazione delle proposte progettuali più vantaggiose, costituiscono esercizio di funzioni oggettivamente pubblicistiche, per cui sono soggetti alla giurisdizione del g.a. (T.a.r. Sardegna, sez. I, 7 febbraio 2005, n. 145)”.

essere sottoposto ad analoghe esigenze di “pubblico scrutinio” a cui devono attualmente conformarsi le pubbliche amministrazioni.

1. SCOPO DEL REGOLAMENTO

Il GAL è (*definire la natura giuridica del GAL*)

È inevitabile che i membri del GAL e i collaboratori ad ogni titolo, abbiano interazioni più o meno intense con il mondo degli interessi privati e pubblici del territorio. Questa circostanza, peraltro, permette al GAL di operare potendo contare su una *expertise* che si è formata sul campo e tutela gli interessi delle comunità locali espresse dalla rappresentanza politica in seno al GAL. Data la complessità del sistema territoriale, il GAL considera il patrimonio di relazioni, esperienze ed interessi pubblici, come un valore aggiunto dei propri lavoratori, rappresentanti e collaboratori.

Pertanto, il GAL non giudica inappropriato che i propri lavoratori, rappresentanti e collaboratori costituiscano o alimentino reti di relazioni e promuovano collegamenti di interessi autonomamente da quelli promossi dal GAL stesso, a patto che essi siano fatti emergere e, nei casi in cui dovessero risultare anche solo potenzialmente confliggenti con gli interessi primari¹⁰ o tendano ad influenzare in maniera inappropriata le decisioni, le attività o la reputazione del GAL e dei suoi rappresentanti, siano gestiti attraverso condotte predeterminate e trasparenti.

2. QUADRO NORMATIVO

- Codice degli appalti, articolo 42, comma 2: *“Si ha conflitto d’interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l’obbligo di astensione previste dall’articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62”*.
- Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, articolo 7: *“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,*

¹⁰ Vedi, di seguito, la definizione di “interesse primario” di un GAL

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".

- Regole del codice civile di carattere generale (articolo 1394), e norme specifiche applicabili alle società (articoli 2368, 2373, 2391, 2475-ter e 2634):
 - articolo 1394 stabilisce: *"Il contratto concluso dal rappresentante in conflitto d'interessi col rappresentato può essere annullato su domanda del rappresentato, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo".*
 - articolo 2391 stabilisce: *"L'amministratore deve dare notizia agli altri amministratori e al collegio sindacale di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata".*
 - articolo 2475-ter, al primo comma stabilisce l'annullabilità dei contratti conclusi dagli amministratori in conflitto d'interessi se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo. Al secondo comma stabilisce l'impugnabilità delle decisioni adottate dal CdA con il voto determinante di un amministratore in conflitto di interessi qualora le cagioni un danno patrimoniale.
- Specifiche disposizioni attuative stabilite dai bandi emanati dalle competenti autorità, per l'attuazione delle programmazioni comunitarie e regionali di riferimento.
- Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 5/2010.
- Reg. UE n. 1303/2013 art. 34.

3. DEFINIZIONI

"Il conflitto di interessi è la condizione (situazione fattispecie) in cui l'INTERESSE SECONDARIO di un AGENTE (soggetto investito della capacità di svolgere un'attività funzionale al perseguimento dell'interesse primario del GAL) TENDE AD INTERFERIRE con l'INTERESSE PRIMARIO del GAL".

Gli elementi costitutivi di un conflitto di interessi, in riferimento ai GAL, pertanto, possono essere così declinati:

Una RELAZIONE di AGENZIA

Affinché ci sia "conflitto di interessi", occorre che ci sia una relazione di agenzia, un rapporto, cioè, tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell'interesse (primario) del primo.

Il PRINCIPALE "Gruppo di Azione Locale"

Nella relazione di agenzia il GAL è nel ruolo di "PRINCIPALE", cioè è quel soggetto che promuove gli interessi primari.

L'INTERESSE PRIMARIO di un GAL

Per il medesimo motivo appena enunciato, il GAL promuove, anche e soprattutto, INTERESSI PRIMARI di natura pubblicistica. Essi si possono sintetizzare in tre categorie:

- Interesse primario all'efficacia della strategia di sviluppo locale (lo possiamo tradurre come "buon andamento", cioè, come efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse, nell'organizzazione e nella qualità della pianificazione e del coinvolgimento degli *stakeholder*, ecc...),

- Interesse primario all'imparzialità dell'azione (equidistanza dagli interessi privati che ambiscono ai finanziamenti e dagli interessi primari delle istituzioni che compongono il partenariato pubblico, equidistanza nei meccanismi di reclutamento interno, ecc...),
- Interesse primario alla reputazione dell'Unione europea e delle sue istituzioni (il GAL, in qualche modo, veicola l'immagine dell'Unione europea sul territorio).

L'AGENTE di un GAL

Il Principale GAL svolge la sua attività con il contributo degli AGENTI. L'agente è soggetto investito della capacità di svolgere un'attività funzionale al perseguimento dell'interesse primario del GAL. L'agente svolge compiti ed assume decisioni per conto del GAL; in una parola, promuove l'interesse primario del GAL. All'interno (e all'esterno) del GAL operano diverse categorie di AGENTI. Ad esempio:

- componenti del Consiglio di Amministrazione,
- personale del GAL,
- consulenti esterni,
- rappresentanti del GAL in istituzioni locali, tavoli, commissioni, ecc...

Tali categorie non sono esaustive, ma solo indicative. L'AGENTE è qualsiasi soggetto a cui il Principale GAL ha delegato un compito, un'attività o una decisione, anche occasionale e da cui si aspetta una condotta in linea con gli interessi primari sopra menzionati.

L'INTERESSE SECONDARIO di un agente del GAL

L'agente del GAL, come ogni individuo, è titolare di interessi, di

natura economica o non economica, che vengono chiamati "secondari", non perché non siano importanti per l'agente, ma perché nel rapporto di agenzia costituiscono interessi irrilevanti ai fini della promozione dell'interesse primario. La gestione del conflitto di interessi mira proprio a prevenire situazioni idonee a far sì che tali interessi secondari possano, anche solo potenzialmente o apparentemente, interferire con la promozione degli interessi primari.

4. SITUAZIONI CHE POSSONO DAR VITA AD UN CONFLITTO DI INTERESSI

Di seguito, un elenco ESEMPLIFICATIVO delle situazioni che possono generare interessi secondari:

- INCARICHI SOCIETARI: rappresentanza legale di operatori economici potenzialmente destinatari
- INCARICHI POLITICI: sindaco, consigliere, assessore potenzialmente destinatario
- INCARICHI ISTITUZIONALI: far parte di organi direttivi di associazioni, organizzazioni, collegi ed ordini professionali anche a carattere non riservato potenzialmente destinatari
- RELAZIONI "FINANZIARIE": rapporti finanziari con soggetti potenzialmente destinatari
- RAPPORTI "OBBLIGATORI": crediti o debiti con soggetti potenzialmente destinatari
- RELAZIONI "PERSONALI": frequentazione abituale, grave inimicizia con soggetti potenzialmente destinatari

- **RELAZIONI “GIUDIZIARIE”:** pendenza di giudizio con soggetti potenzialmente destinatari
- **RELAZIONI “FAMILIARI/AFFETTIVE”:** coniugio, convivenza, parentela o affinità con soggetti potenzialmente destinatari
- **INCARICHI “PROFESSIONALI”:** prestazioni professionali a favore di operatori economici potenzialmente destinatari
- **INCARICHI DI “RAPPRESENTANZA”:** tutore, curatore, amministratore di sostegno, procuratore o agente di soggetti (individui o organizzazioni) coinvolti nella strategia di sviluppo locale

5. AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (PROCESSI E PROCEDIMENTI)

PROCESSI

PROGRAMMAZIONE: si tratta della fase di elaborazione del Piano di Sviluppo Locale. Le scelte di natura strategica potrebbero essere influenzate dall’interferenze di interessi anche solo potenzialmente o apparentemente in conflitto con quelli del partenariato e della sua strategia.

ATTUAZIONE: si tratta della fase di selezione degli interventi e di esecuzione degli interventi. Possibili interferenze da parte di interessi secondari degli agenti impegnati in tale fase potrebbero manifestarsi riguardo:

- alla scelta dei criteri di selezione dei progetti per l’attuazione degli interventi,
- alla scrittura dei bandi o avvisi pubblici,
- al processo di selezione dei progetti per l’attuazione degli interventi,

VALUTAZIONE: Possibili interferenze da parte di interessi secondari degli agenti impegnati in tale fase potrebbero manifestarsi riguardo:

- ai risultati ottenuti da ogni singolo intervento,
- ai risultati ottenuti a livello di PSL,
- agli impatti ottenuti a livello locale.

Il GAL, tuttavia, si impegna a valutare la presenza di conflitti di interessi in tutte le fasi connesse alla utilizzazione dei fondi pubblici, anche a quelle, apparentemente non rilevanti, delle decisioni strategiche determinanti nel dirottare le risorse verso un settore e/o una porzione di territorio e/o una determinata categoria di soggetti.

Per questo, il GAL ha costruito una mappatura del processo di pianificazione, attuazione e valutazione della strategia di sviluppo locale, mettendo sotto osservazione quei procedimenti maggiormente esposti a rischio di conflitto di interessi, e cioè:

- l’elaborazione della progettazione partecipata/bando/avviso/invito e l’individuazione dei criteri di selezione/negoziazione/valutazione;
- la raccolta di questionari e manifestazioni di interesse/proposte/istanze ed istruttoria tecnico-amministrativa;
- l’applicazione dei criteri di selezione/negoziazione/valutazione e l’adozione della proposta di SSL/graduatoria/proposta di aggiudicazione. Oppure proposta di candidatura a progetti;
- l’approvazione del PSL/graduatoria/proposta di aggiudicazione. L’approvazione del progetto.
- l’attuazione e la gestione dell’attività progettuale.

6. PRINCIPALI “MISURE” PER LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Le misure preventive sono le seguenti:

- **INCOMPATIBILITÀ,**
- **DIVIETO DI ESERCITARE ATTIVITÀ ECONOMICHE IN CONFLITTO,**
- **DIVIETO DI PARTECIPARE ALLE DISCUSSIONI E CONSEGUENTI VOTAZIONI,**
- **DIVIETO DI PARTECIPARE ALLE DECISIONI,**
- **RACCOLTA DI INFORMAZIONI,**
- **RENDERE DICHIARAZIONI,**
- **DUE DILIGENCE,**
- **ALTRE MISURE.**

INCOMPATIBILITÀ

Il GAL fissa principi di incompatibilità tra determinati ruoli.

DIVIETO DI ESERCITARE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Tale è rivolto alle risorse umane (personale, collaboratori esterni) impegnate a qualsiasi titolo nella gestione delle domande di aiuto e/o di pagamento. Naturalmente, si fa riferimento ad eventuali attività che possano essere in palese conflitto di interessi (es: svolgere attività di consulenza per i beneficiari nella progettazione o rendicontazione dell'intervento).

DIVIETO DI PARTECIPARE ALLE VOTAZIONI

Si tratta di un divieto rivolto, in genere, ai componenti del CdA.

DIVIETO DI PARTECIPARE ALLE DISCUSSIONI ED ALLE VOTAZIONI

Stabilire regole piuttosto ferree riguardo alle possibili interferenze esercitabili dai membri del CdA, prevedendo che i soggetti in conflitto di interessi abbandonino la seduta. Si sottolinea che questa (oltre ad una dichiarazione scritta) sembra essere la misura minima richiesta dalla Corte dei Conti europea: *i membri dei comitati decisionale o di valutazione dei progetti del GAL che abbiano un interesse personale, politico, professionale o imprenditoriale in un progetto proposto devono dichiararlo per iscritto e astenersi da qualsiasi discussione, valutazione o decisione in merito al progetto*¹¹.

RACCOLTA DI INFORMAZIONI

relative ai componenti degli Organi Decisionali (o al personale). Di norma tali informazioni si riducono ai dati anagrafici, all'attività lavorativa svolta e ad eventuali rapporti di natura professionale con soggetti terzi, di natura pubblica o privata. Si mira a mettere i decisori nelle condizioni di conoscere anticipatamente possibili situazioni che possono interferire con gli interessi principali. Tali pratiche si basano sul principio dell'annullabilità dell'atto (art. 1394 cc), che non opera se il conflitto di interessi era noto al rappresentato.

11 Corte dei Conti europea. Relazione Speciale n. 5/2010, Raccomandazione n. 2

DICHIARAZIONI

In relazione agli argomenti da trattare, ed alla fase del procedimento, richiedere ai soggetti interessati di rendere una dichiarazione scritta sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (ai sensi del DPR 455/2000, art. 47), la presenza o meno di conflitti di interesse. I soggetti in conflitto di interessi dovranno, in tal caso, astenersi dalle votazioni.

DUE DILIGENCE

Promuovere attività di *due diligence*, cioè controlli e valutazioni sugli interessi privati degli agenti del GAL, permette di valutare con maggiore attenzione l'intensità del collegamento di interessi e di coinvolgere gli agenti stessi nella valutazione e nell'adozione di misure.

ALTRE MISURE

In combinazione con una o più delle misure appena illustrate, si possono adottare degli ulteriori accorgimenti per rendere più trasparente il proprio operato:

- *Trasparenza*: se i componenti del CdA intendono partecipare ad un bando, devono dichiararlo ed affiggere tale comunicazione alla bacheca del GAL;
- *Interessi indiretti*: i membri del CdA non devono partecipare alla discussione ed alla votazione relativamente ad argomenti in cui sono in gioco i propri interessi e quelli di parenti e affini entro il quarto grado.

7. OBBLIGHI IN CAPO AGLI AGENTI DEL GAL E AL GAL

- obbligo di segnalazione preventiva e motivata dei COLLEGAMENTI DI INTERESSI al proprio superiore gerarchico,
- obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale nei casi di conflitto di interesse anche potenziale,
- obbligo di verifica e di valutazione da parte dell'organizzazione in caso di rivelazione di conflitto di interessi,
- generale obbligo di vigilanza e controllo sull'assenza di conflitti di interessi da parte dell'organizzazione sui propri agenti.

Il GAL promuove percorsi formativi specialistici per aumentare la consapevolezza sui rischi, ridurre i *bias* cognitivi associati al conflitto di interessi, migliorare la qualità dell'autovalutazione da parte dei singoli agenti e la qualità della gestione da parte dei GAL.

Il Codice di Comportamento del GAL stabilisce (*indicare l'articolo*) un preciso DOVERE DI SEGNALAZIONE. La segnalazione del collegamento di interessi deve essere indirizzata al responsabile (superiore gerarchico) ed il destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione ed adottare le misure necessarie. Nel caso in cui sia necessario sollevare l'agente dall'incarico esso dovrà essere affidato ad altro membro del personale ovvero, in carenza di personale professionalmente idoneo, il superiore gerarchico dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il

superiore gerarchico a valutare le iniziative da assumere dovrà essere colui che ricopre un incarico di vertice all'interno del GAL. Nel medesimo Codice di Comportamento, il GAL ha stabilito (*indicare l'articolo*) un preciso OBBLIGO DI ASTENSIONE dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività quando ricorrano le condizioni di cui al paragrafo 4 e nel caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il superiore gerarchico.

OBBLIGHI SPECIFICI DEI COMPONENTI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DEL GAL¹².

il Presidente raccomanda i componenti del Consiglio di Amministrazione di porre attenzione ai punti previsti all'o.d.g. di ciascuna riunione e di segnalare tempestivamente l'esistenza di eventuali situazioni di conflitto di interesse reale, potenziale o apparente che potrebbero insorgere, evidenziandolo già nella nota di convocazione della riunione.

Inoltre gli uffici provvedono a rendere disponibile la bozza del materiale relativo a ciascuna riunione sia presso la sede operativa che nell'area riservata del sito internet, pochi giorni prima della seduta, per una presa visione preventiva.

Successivamente, all'inizio di ogni riunione, il Presidente si accerta che i consiglieri siano a conoscenza delle disposizioni assunte con il presente regolamento e dei conseguenti obblighi assunti, in relazione ai punti da trattare già conosciuti.

I componenti del Consiglio di Amministrazione aventi un interesse secondario coinvolto nell'esercizio della propria funzione, nell'ambito delle attività del GAL di cui al punto 5 del presente Regolamento, che potrebbe determinare il verificarsi di una situazione di conflitto di interesse tra quelle indicate al punto 4, sono tenuti a:

- dichiarare tempestivamente la situazione di conflitto di interesse attraverso apposita dichiarazione di cui al punto 9;
- astenersi dalla partecipazione alla discussione e alla decisione, in conformità anche di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di conflitto d'interesse per gli amministratori (art. 1394, 2373 e 2391).
- in tal caso i componenti interessati devono abbandonare la seduta del Consiglio per tutta la durata di trattazione del provvedimento per il quale è emersa una situazione di conflitto di interesse. Nel provvedimento che adotta la decisione finale deve essere dato atto della posizione e dell'interesse del Consigliere.

I medesimi componenti interessati dovranno astenersi da ogni altra attività anche ulteriore rispetto a quella descritta che attenga il medesimo processo.

Casi di incompatibilità: nell'ambito della realizzazione dei progetti finanziati dal GAL, è vietato l'affidamento di incarichi diretti, in qualità di consulenti o fornitori, ai consiglieri del GAL, al proprio coniuge, parente entro il 4° grado ed affine entro il 2° grado.

¹² Gli specifici obblighi per gli Agenti del GAL sono tratti interamente dal Regolamento per l'identificazione, verifica, monitoraggio e gestione di possibili situazioni di conflitto di interesse del GAL Adige, approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 11 del 17/03/2016. Testo coordinato con le modifiche apportate approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 7 del 08/02/2018

OBBLIGHI SPECIFICI DEL PERSONALE DEL GAL

In relazione al personale in organico al GAL, che costituisce la struttura tecnica organizzativa e gestionale, nonché eventuali altri collaboratori con i quali il GAL ha in essere dei contratti di lavoro, vengono stabiliti i seguenti casi di incompatibilità generale:

- il personale del GAL, con particolare riferimento al Direttore, non può essere parte della struttura Tecnica di altro GAL;
- il personale interno incaricato della gestione del GAL, indipendentemente dalla tipologia di contratto, non deve svolgere attività economiche retribuite riguardanti la progettazione o l'attuazione di operazioni/domande di aiuto finanziate dal PSL, salvo espressa autorizzazione della Regione, a fronte di motivata richiesta da parte del GAL.

Oltre a quanto sopra, in analogia a quanto previsto dal Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, è necessario che il dipendente mantenga una posizione di indipendenza al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di reale, potenziale o apparente conflitto di interesse.

Il personale del GAL avente un interesse secondario coinvolto nell'esercizio della propria funzione, nell'ambito delle attività del GAL, che potrebbe determinare il verificarsi di una situazione di conflitto di interesse tra quelle indicate al paragrafo 4, è tenuto ad astenersi dalle attività di cui è stato incaricato, rappresentando tempestivamente la situazione e producendo apposita dichiarazione al Consiglio di Amministrazione, tramite l'attestazione di cui al

punto 9. Il Consiglio di Amministrazione provvederà, in tal caso, ad incaricare un altro dipendente.

Il Presidente provvede, inoltre, ad acquisire ad inizio anno la segnalazione di cui al punto 8.

OBBLIGHI SPECIFICI DEI CONSULENTI ESTERNI DEL GAL.

I consulenti esterni di cui il GAL potrebbe avvalersi nell'ambito della propria attività, non devono svolgere altre attività economiche che li pongano in conflitto di interessi finché è in corso il contratto con il GAL. Ad esempio: assumere incarichi connessi alla progettazione, presentazione e/o alla gestione della domanda di aiuto e/o degli interventi finanziati dal PSL, con soggetti richiedenti e/o beneficiari; assumere incarichi nell'ambito della medesima progettualità (realizzata dal GAL) con soggetti diversi dal GAL.

Per quanto sopra, i consulenti incaricati dal GAL, ai fini della sottoscrizione dell'incarico, sono tenuti a rendere apposita segnalazione di cui al punto 8, al fine di evitare l'insorgere di situazioni di conflitto di interesse.

I consulenti esterni aventi un interesse secondario coinvolto nell'esercizio della propria prestazione, nell'ambito delle attività del GAL di cui al punto 5 del presente Regolamento, che potrebbe determinare il verificarsi di una situazione di conflitto di interesse tra quelle indicate al punto 4, sono tenuti a comunicarlo prontamente al Consiglio di Amministrazione astenendosi dalle attività di cui sono stati incaricati, tramite l'attestazione di cui al punto 9. In tal caso il Consiglio di Amministrazione valuterà se risulta possibile attivare misure

adeguate limitando l'operato del consulente stesso, ovvero, qualora ciò non fosse possibile, provvederà ad interrompere l'esecuzione delle attività assegnate al consulente.

OBBLIGHI SPECIFICI DEI RAPPRESENTANTI DEL GAL NELLE COMMISSIONI TECNICHE.

In relazione alle eventuali Commissioni Tecniche previste dalle disposizioni attuative stabilite dalle competenti autorità, per l'attuazione delle programmazioni comunitarie e regionali di riferimento, in cui è prevista la partecipazione del GAL mediante la nomina di propri rappresentanti, valgono gli stessi impegni e gli stessi obblighi previsti dai precedenti punti.

8. OBBLIGO DI SEGNALAZIONE

Come anticipato al paragrafo precedente, il Codice di Comportamento del GAL stabilisce (*indicare l'articolo*), in capo all'agente del GAL, un preciso DOVERE DI SEGNALAZIONE di tutti i collegamenti di interessi che potrebbero, in considerazione dell'assegnazione di uno specifico incarico, minacciare la sua imparzialità. La segnalazione del collegamento di interessi deve essere indirizzata al responsabile (superiore gerarchico) ed il destinatario della

segnalazione deve porre in essere tutte le misure idonee a scongiurare che l'agente si trovi, per il presente e per il futuro, in una situazione di conflitto di interessi.

L'obbligo di segnalazione va ottemperato attraverso la apposita dichiarazione, che deve essere redatta e registrata in una apposita sezione della intranet del GAL. Tale dichiarazione rispetta gli obblighi della *privacy*, deve essere redatta ad inizio anno e deve essere tempestivamente integrata a cura di chi la sottoscrive nel caso dell'instaurarsi di nuovi collegamenti di interessi o nel caso che collegamenti «dichiarati» siano non più attivi.

9. OBBLIGO DI ASTENSIONE

Come anticipato al paragrafo precedente, il GAL ha stabilito (*indicare l'articolo*) un preciso OBBLIGO DI ASTENSIONE dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività quando ricorrano le condizioni di cui al paragrafo 4 e nel caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

L'obbligo di segnalazione va ottemperato attraverso la apposita dichiarazione indirizzata al Dirigente Responsabile/Direttore della struttura di assegnazione utilizzando l'apposito MODELLO (Modello per la segnalazione dell'astensione).

Impostazione metodologica e redazione
del documento a cura del Gruppo di Lavoro

ReteL.E.A.D.E.R

ReteL.E.A.D.E.R è un progetto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 ideato per offrire una piattaforma dove costruire e condividere la conoscenza sui GAL, sulle strategie di sviluppo locale e sui progetti di cooperazione sostenuti dalla *misura 19 – Sostegno allo sviluppo locale Leader* dei Programmi di Sviluppo Rurale delle Regioni italiane finanziati dal Fondo Comunitario FEASR.



Per informazioni:

reteleader@crea.gov.it

www.reterurale.it/leader20142020



**Documento realizzato dal gruppo di lavoro
ReteL.E.A.D.E.R. nell'ambito del Programma Rete
Rurale Nazionale**

Autorità di gestione:

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari



Rete Rurale Nazionale

reterurale@politicheagricole.it

www.reterurale.it

@reterurale

www.facebook.com/leader1420